



DIRECTION DES  
RESSOURCES HUMAINES  
ET DE LA FORMATION



## **CONCOURS D'ADMINISTRATEUR DU SÉNAT 2017**

### **Épreuve d'admissibilité**



### **ÉPREUVE SUR DOSSIER À OPTION : DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE**

Rédaction, à partir d'un dossier, d'une note destinée à vérifier l'aptitude du candidat à faire l'analyse et la synthèse d'un problème de droit de l'Union européenne et à apprécier concrètement les connaissances acquises

*(durée 4 heures – coefficient 4)*



## ÉNONCÉ

Administrateur/administratrice au service de la commission des affaires européennes du Sénat, vous êtes chargé(e), pour répondre à une demande du président de la commission, de rédiger une note manuscrite de six pages environ sur le régime juridique applicable à la libre circulation des personnes dans l'Union européenne.

Votre note s'attachera à rappeler le cadre général de cette libre circulation et à évaluer dans quelle mesure certaines limitations peuvent lui être appliquées.

En outre, la Commission européenne ayant présenté, le 8 mars 2016, une proposition de directive destinée à mieux définir les conditions de mise en œuvre du détachement des travailleurs, il vous est demandé d'intégrer dans votre note une analyse de cette question.



## LISTE DES DOCUMENTS FOURNIS

<b>Document 1</b>	Articles 88-1, 88-3, 88-4, 88-6 et 88-7 de la Constitution du 4 octobre 1958	Page 7
<b>Document 2</b>	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : articles L121-1 à L122-3	Page 9
<b>Document 3</b>	Préambule et articles premier, 2, 3 et 6 du traité sur l'Union européenne	Page 13
<b>Document 4</b>	Articles 21 à 23, 26 et 27, 45 à 53 et 67 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne	Page 17
<b>Document 5</b>	Préambule et articles 39 à 46 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne	Page 25
<b>Document 6</b>	Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne 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 ( <i>extraits</i> )	Page 29
<b>Document 7</b>	Arrêt de la Cour de justice du 4 décembre 1974 – Yvonne Van Duyn (affaire 41-74) ( <i>extraits</i> )	Page 43
<b>Document 8</b>	Arrêt de la Cour de justice du 30 novembre 1995 – Reinhard Gebhard et Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (affaire C-55/94) ( <i>extraits</i> )	Page 47
<b>Document 9</b>	Arrêt de la Cour de justice du 20 septembre 2001 – Rudy Grzelczyk et centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (affaire C-184/99) ( <i>extraits</i> )	Page 51
<b>Document 10</b>	Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2014 – Elisabeta Dano, Florin Dano c/ Jobcenter Leipzig (affaire C-333/13) ( <i>extraits</i> )	Page 55
<b>Document 11</b>	« <i>Droit matériel de l'Union européenne</i> », Louis Dubouis, Claude Blumann, LGDJ (2015, 7 <sup>ème</sup> édition) ( <i>extraits</i> )	Page 61
<b>Document 12</b>	« <i>Droit du marché intérieur européen</i> », Nathalie De Grove-Valdeyron, LGDJ (2014, 4 <sup>ème</sup> édition) ( <i>extraits</i> )	Page 71
<b>Document 13</b>	Commission européenne : communiqué de presse du 25 novembre 2013 « Libre circulation des personnes : cinq actions en faveur des citoyens, de la croissance et de l'emploi dans l'UE »	Page 79

<b>Document 14</b>	Rapport d'information n° 645 (2015-2016) fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs par M. Éric Bocquet, sénateur ( <i>extraits</i> )	Page 83
<b>Document 15</b>	Résolution européenne sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs, Sénat, 1 <sup>er</sup> juillet 2016	Page 105
<b>Document 16</b>	Conseil de l'Union européenne : proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services – Rapport sur l'état d'avancement des travaux	Page 111
<b>Document 17</b>	Conclusions de la réunion du Conseil européen, 18 et 19 février 2016 ( <i>extraits</i> )	Page 119

*N.B. : Reproductions effectuées par la direction des Ressources humaines et de la Formation du Sénat avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie (20, rue des Grands Augustins - 75006 PARIS)*

**Articles 88-1, 88-3, 88-4, 88-6 et 88-7 de la Constitution du 4 octobre 1958**

**TITRE XV**

**DE L'UNION EUROPÉENNE**

**Article 88-1**

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

*NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.*

(...)

**Article 88-3**

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le Traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

**Article 88-4**

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

*NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.*

(...)

### **Article 88-6**

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le Président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

*NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.*

### **Article 88-7**

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

*NOTA : Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008, art. 2 : le présent article entrera en vigueur à compter de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé le 13 décembre 2007. Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009.*

(...)



## DOCUMENT 2

### Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : articles L121-1 à L122-3

#### **Titre II : Entrée et séjour des ressortissants des États membres de l'Union européenne ou parties à l'accord sur l'espace économique européen et des ressortissants suisses ainsi que séjour des membres de leur famille**

- **Chapitre I<sup>er</sup> : Droit au séjour**

#### **Article L121-1**

Modifié par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse a le droit de séjourner en France pour une durée supérieure à trois mois s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

1° S'il exerce une activité professionnelle en France ;

2° S'il dispose pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 4° de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale, ainsi que d'une assurance maladie ;

3° S'il est inscrit dans un établissement fonctionnant conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur pour y suivre à titre principal des études ou, dans ce cadre, une formation professionnelle, et garantit disposer d'une assurance maladie ainsi que de ressources suffisantes pour lui et pour les membres de sa famille tels que visés au 5° afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale ;

4° S'il est un descendant direct âgé de moins de vingt et un ans ou à charge, ascendant direct à charge, conjoint, ascendant ou descendant direct à charge du conjoint, accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées aux 1° ou 2° ;

5° S'il est le conjoint ou un enfant à charge accompagnant ou rejoignant un ressortissant qui satisfait aux conditions énoncées au 3°.

## **Article L121-2**

Modifié par Loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 - art. 33 JORF 21 novembre 2007

Les ressortissants visés à l'article L. 121-1 qui souhaitent établir en France leur résidence habituelle se font enregistrer auprès du maire de leur commune de résidence dans les trois mois suivant leur arrivée. Les ressortissants qui n'ont pas respecté cette obligation d'enregistrement sont réputés résider en France depuis moins de trois mois.

Ils ne sont pas tenus de détenir un titre de séjour. S'ils en font la demande, il leur est délivré un titre de séjour.

Toutefois, demeurent soumis à la détention d'un titre de séjour durant le temps de validité des mesures transitoires éventuellement prévues en la matière par le traité d'adhésion du pays dont ils sont ressortissants, et sauf si ce traité en stipule autrement, les citoyens de l'Union européenne qui souhaitent exercer en France une activité professionnelle.

Si les citoyens mentionnés à l'alinéa précédent souhaitent exercer une activité salariée dans un métier caractérisé par des difficultés de recrutement et figurant sur une liste établie, au plan national, par l'autorité administrative, ils ne peuvent se voir opposer la situation de l'emploi sur le fondement de l'article L. 341-2 du code du travail.

Lorsque ces citoyens ont achevé avec succès, dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national, un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, ils ne sont pas soumis à la détention d'un titre de séjour pour exercer une activité professionnelle en France.

## **Article L121-3**

Modifié par Loi n°2007-1631 du 20 novembre 2007 - art. 20 JORF 21 novembre 2007

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le membre de famille visé aux 4° ou 5° de l'article L. 121-1 selon la situation de la personne qu'il accompagne ou rejoint, ressortissant d'un État tiers, a le droit de séjourner sur l'ensemble du territoire français pour une durée supérieure à trois mois.

S'il est âgé de plus de dix-huit ans ou d'au moins seize ans lorsqu'il veut exercer une activité professionnelle, il doit être muni d'une carte de séjour. Cette carte, dont la durée de validité correspond à la durée de séjour envisagée du citoyen de l'Union dans la limite de cinq années, porte la mention : « carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ». Sauf application des mesures transitoires prévues par le traité d'adhésion à l'Union européenne de l'État dont il est ressortissant, cette carte donne à son titulaire le droit d'exercer une activité professionnelle.

#### **Article L121-4**

Créé par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Tout citoyen de l'Union européenne, tout ressortissant d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse ou les membres de sa famille qui ne peuvent justifier d'un droit au séjour en application de l'article L. 121-1 ou de l'article L. 121-3 ou dont la présence constitue une menace à l'ordre public peut faire l'objet, selon le cas, d'une décision de refus de séjour, d'un refus de délivrance ou de renouvellement d'une carte de séjour ou d'un retrait de celle-ci ainsi que d'une mesure d'éloignement prévue au livre V.

#### **Article L121-4-1**

Créé par LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 - art. 22

Tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, les citoyens de l'Union européenne, les ressortissants d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ainsi que les membres de leur famille tels que définis aux 4° et 5° de l'article L. 121-1, ont le droit de séjourner en France pour une durée maximale de trois mois, sans autre condition ou formalité que celles prévues pour l'entrée sur le territoire français.

#### **Article L121-5**

Créé par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du présent chapitre.

- **Chapitre II : Droit au séjour permanent**

#### **Article L122-1**

Créé par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le ressortissant visé à l'article L. 121-1 qui a résidé de manière légale et ininterrompue en France pendant les cinq années précédentes acquiert un droit au séjour permanent sur l'ensemble du territoire français.

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, le membre de sa famille mentionné à l'article L. 121-3 acquiert également un droit au séjour permanent sur l'ensemble du territoire français à condition qu'il ait résidé en France de manière légale et ininterrompue

avec le ressortissant visé à l'article L. 121-1 pendant les cinq années précédentes. Une carte de séjour d'une durée de validité de dix ans renouvelable de plein droit lui est délivrée.

#### **Article L122-2**

Créé par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Une absence du territoire français pendant une période de plus de deux années consécutives fait perdre à son titulaire le bénéfice du droit au séjour permanent.

#### **Article L122-3**

Créé par Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - art. 23 JORF 25 juillet rectificatif JORF 16 septembre 2006

Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application des dispositions du présent chapitre, en particulier celles dans lesquelles le droit au séjour permanent est acquis par les travailleurs ayant cessé leur activité en France et les membres de leur famille dans des conditions dérogatoires au délai de cinq années mentionné à l'article L. 122-1 et celles relatives à la continuité du séjour.

(...)

**Préambule et articles premier, 2, 3 et 6 du traité sur l'Union européenne**

**PRÉAMBULE**

SA MAJESTÉ LE ROI DES BELGES, SA MAJESTÉ LA REINE DE DANEMARK, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, LE PRÉSIDENT D'IRLANDE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE HELLÉNIQUE, SA MAJESTÉ LE ROI D'ESPAGNE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE, SON ALTESSE ROYALE LE GRAND DUC DE LUXEMBOURG, SA MAJESTÉ LA REINE DES PAYS-BAS, LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE PORTUGAISE, SA MAJESTÉ LA REINE DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD<sup>1</sup>,

RÉSOLUS à franchir une nouvelle étape dans le processus d'intégration européenne engagé par la création des Communautés européennes,

S'INSPIRANT des héritages culturels, religieux et humanistes de l'Europe, à partir desquels se sont développées les valeurs universelles que constituent les droits inviolables et inaliénables de la personne humaine, ainsi que la liberté, la démocratie, l'égalité et l'État de droit ;

RAPPELANT l'importance historique de la fin de la division du continent européen et la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future,

CONFIRMANT leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'État de droit,

CONFIRMANT leur attachement aux droits sociaux fondamentaux tels qu'ils sont définis dans la charte sociale européenne, signée à Turin le 18 octobre 1961, et dans la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs de 1989,

DÉSIREUX d'approfondir la solidarité entre leurs peuples dans le respect de leur histoire, de leur culture et de leurs traditions,

DÉSIREUX de renforcer le caractère démocratique et l'efficacité du fonctionnement des institutions, afin de leur permettre de mieux remplir, dans un cadre institutionnel unique, les missions qui leur sont confiées,

RÉSOLUS à renforcer leurs économies ainsi qu'à en assurer la convergence, et à établir une union économique et monétaire, comportant, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, une monnaie unique et stable,

---

<sup>1</sup> La République de Bulgarie, la République tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République d'Autriche, la République de Pologne, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande et le Royaume de Suède sont devenus membres de l'Union européenne depuis lors.

DÉTERMINÉS à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, compte tenu du principe du développement durable et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines,

RÉSOLUS à établir une citoyenneté commune aux ressortissants de leurs pays,

RÉSOLUS à mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire à une défense commune, conformément aux dispositions de l'article 42, renforçant ainsi l'identité de l'Europe et son indépendance afin de promouvoir la paix, la sécurité et le progrès en Europe et dans le monde,

RÉSOLUS à faciliter la libre circulation des personnes, tout en assurant la sûreté et la sécurité de leurs peuples, en établissant un espace de liberté, de sécurité et de justice, conformément aux dispositions du présent traité et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité,

DANS LA PERSPECTIVE des étapes ultérieures à franchir pour faire progresser l'intégration européenne,

ONT DÉCIDÉ d'instituer une Union Européenne et ont désigné à cet effet comme plénipotentiaires :

*(liste de plénipotentiaires non reproduite)*

LESQUELS, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions qui suivent :

## TITRE I

### DISPOSITIONS COMMUNES

#### *Article premier* (ex-article premier TUE)<sup>2</sup>

Par le présent traité, les HAUTES PARTIES CONTRACTANTES instituent entre elles une UNION EUROPÉENNE, ci-après dénommée «Union», à laquelle les États membres attribuent des compétences pour atteindre leurs objectifs communs.

---

<sup>2</sup> Ce renvoi n'est qu'indicatif. Pour de plus amples informations, voir les tableaux de correspondance entre l'ancienne et la nouvelle numérotation des traités.

Le présent traité marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture et le plus près possible des citoyens.

L'Union est fondée sur le présent traité et sur le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommés « les traités »). Ces deux traités ont la même valeur juridique. L'Union se substitue et succède à la Communauté européenne.

## *Article 2*

L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

## *Article 3*

(ex-article 2 TUE)

1. L'Union a pour but de promouvoir la paix, ses valeurs et le bien-être de ses peuples.
2. L'Union offre à ses citoyens un espace de liberté, de sécurité et de justice sans frontières intérieures, au sein duquel est assurée la libre circulation des personnes, en liaison avec des mesures appropriées en matière de contrôle des frontières extérieures, d'asile, d'immigration ainsi que de prévention de la criminalité et de lutte contre ce phénomène.
3. L'Union établit un marché intérieur. Elle œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement. Elle promeut le progrès scientifique et technique.  
  
Elle combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant.  
  
Elle promeut la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les États membres.  
  
Elle respecte la richesse de sa diversité culturelle et linguistique, et veille à la sauvegarde et au développement du patrimoine culturel européen.
4. L'Union établit une union économique et monétaire dont la monnaie est l'euro.
5. Dans ses relations avec le reste du monde, l'Union affirme et promeut ses valeurs et ses intérêts et contribue à la protection de ses citoyens. Elle contribue à la paix, à la sécurité, au

développement durable de la planète, à la solidarité et au respect mutuel entre les peuples, au commerce libre et équitable, à l'élimination de la pauvreté et à la protection des droits de l'homme, en particulier ceux de l'enfant, ainsi qu'au strict respect et au développement du droit international, notamment au respect des principes de la charte des Nations unies.

6. L'Union poursuit ses objectifs par des moyens appropriés, en fonction des compétences qui lui sont attribuées dans les traités.

(...)

*Article 6*  
(ex-article 6 TUE)

1. L'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 7 décembre 2000, telle qu'adaptée le 12 décembre 2007 à Strasbourg, laquelle a la même valeur juridique que les traités.

Les dispositions de la Charte n'étendent en aucune manière les compétences de l'Union telles que définies dans les traités.

Les droits, les libertés et les principes énoncés dans la Charte sont interprétés conformément aux dispositions générales du titre VII de la Charte régissant l'interprétation et l'application de celle-ci et en prenant dûment en considération les explications visées dans la Charte, qui indiquent les sources de ces dispositions.

2. L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités.

3. Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux.

(...)



**Articles 21 à 23, 26 et 27, 45 à 53 et 67 du traité sur le fonctionnement  
de l'Union européenne**

*Article 21*  
(ex-article 18 TCE)

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application.
2. Si une action de l'Union apparaît nécessaire pour atteindre cet objectif, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent arrêter des dispositions visant à faciliter l'exercice des droits visés au paragraphe 1.
3. Aux mêmes fins que celles visées au paragraphe 1, et sauf si les traités ont prévu des pouvoirs d'action à cet effet, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, peut arrêter des mesures concernant la sécurité sociale ou la protection sociale. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen.

*Article 22*  
(ex-article 19 TCE)

1. Tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen, ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.
2. Sans préjudice des dispositions de l'article 223, paragraphe 1, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit sera exercé sous réserve des modalités, arrêtées par le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen; ces modalités peuvent prévoir des dispositions dérogatoires lorsque des problèmes spécifiques à un État membre le justifient.

*Article 23*  
(ex-article 20 TCE)

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection de la part des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre, dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État. Les États membres prennent les dispositions nécessaires et engagent les négociations internationales requises en vue d'assurer cette protection.

Le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale et après consultation du Parlement européen, peut adopter des directives établissant les mesures de coordination et de coopération nécessaires pour faciliter cette protection.

(...)

TROISIÈME PARTIE

**LES POLITIQUES ET ACTIONS INTERNES DE L'UNION**

TITRE I

**LE MARCHÉ INTÉRIEUR**

*Article 26*  
(ex-article 14 TCE)

1. L'Union adopte les mesures destinées à établir ou assurer le fonctionnement du marché intérieur, conformément aux dispositions pertinentes des traités.
2. Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités.
3. Le Conseil, sur proposition de la Commission, définit les orientations et conditions nécessaires pour assurer un progrès équilibré dans l'ensemble des secteurs concernés.

*Article 27*  
(ex-article 15 TCE)

Lors de la formulation de ses propositions en vue de la réalisation des objectifs énoncés à l'article 26, la Commission tient compte de l'ampleur de l'effort que certaines économies présentant des différences de développement devront supporter pour l'établissement du marché intérieur et elle peut proposer les dispositions appropriées.

Si ces dispositions prennent la forme de dérogations, elles doivent avoir un caractère temporaire et apporter le moins de perturbations possible au fonctionnement du marché intérieur.

(...)

## TITRE IV

### LA LIBRE CIRCULATION DES PERSONNES, DES SERVICES ET DES CAPITAUX

#### CHAPITRE 1

#### LES TRAVAILLEURS

##### *Article 45*

(ex-article 39 TCE)

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.
2. Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.
3. Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :
  - a) de répondre à des emplois effectivement offerts,
  - b) de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres,
  - c) de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,
  - d) de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.
4. Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique.

##### *Article 46*

(ex-article 40 TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 45, notamment :

- a) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales du travail,
- b) en éliminant, celles des procédures et pratiques administratives, ainsi que les délais d'accès aux emplois disponibles découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la libération des mouvements des travailleurs,
- c) en éliminant tous les délais et autres restrictions, prévus soit par les législations internes, soit par des accords antérieurement conclus entre les États membres, qui imposent aux travailleurs des autres États membres d'autres conditions qu'aux travailleurs nationaux pour le libre choix d'un emploi,

d) en établissant des mécanismes propres à mettre en contact les offres et les demandes d'emploi et à en faciliter l'équilibre dans des conditions qui écartent des risques graves pour le niveau de vie et d'emploi dans les diverses régions et industries.

*Article 47*  
(ex-article 41 TCE)

Les États membres favorisent, dans le cadre d'un programme commun, l'échange de jeunes travailleurs.

*Article 48*  
(ex-article 42 TCE)

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent, dans le domaine de la sécurité sociale, les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants salariés et non salariés et à leurs ayants droit:

- a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;
- b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

Lorsqu'un membre du Conseil déclare qu'un projet d'acte législatif visé au premier alinéa porterait atteinte à des aspects importants de son système de sécurité sociale, notamment pour ce qui est du champ d'application, du coût ou de la structure financière, ou en affecterait l'équilibre financier, il peut demander que le Conseil européen soit saisi. Dans ce cas, la procédure législative ordinaire est suspendue. Après discussion et dans un délai de quatre mois à compter de cette suspension, le Conseil européen :

- a) renvoie le projet au Conseil, ce qui met fin à la suspension de la procédure législative ordinaire, ou
- b) n'agit pas ou demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition; dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.

## CHAPITRE 2

### LE DROIT D'ÉTABLISSEMENT

*Article 49*  
(ex-article 43 TCE)

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux.

*Article 50*  
(ex-article 44 TCE)

1. Pour réaliser la liberté d'établissement dans une activité déterminée, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire et après consultation du Comité économique et social, statuent par voie de directives.

2. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission exercent les fonctions qui leur sont dévolues par les dispositions ci-dessus, notamment :

- a) en traitant, en général, par priorité des activités où la liberté d'établissement constitue une contribution particulièrement utile au développement de la production et des échanges,
- b) en assurant une collaboration étroite entre les administrations nationales compétentes en vue de connaître les situations particulières à l'intérieur de l'Union des diverses activités intéressées,
- c) en éliminant celles des procédures et pratiques administratives découlant soit de la législation interne, soit d'accords antérieurement conclus entre les États membres, dont le maintien ferait obstacle à la liberté d'établissement,
- d) en veillant à ce que les travailleurs salariés d'un des États membres, employés sur le territoire d'un autre État membre, puissent demeurer sur ce territoire pour y entreprendre une activité non salariée lorsqu'ils satisfont aux conditions auxquelles ils devraient satisfaire s'ils venaient dans cet État au moment où ils veulent accéder à cette activité,
- e) en rendant possibles l'acquisition et l'exploitation de propriétés foncières situées sur le territoire d'un État membre par un ressortissant d'un autre État membre, dans la mesure où il n'est pas porté atteinte aux principes établis à l'article 39, paragraphe 2,
- f) en appliquant la suppression progressive des restrictions à la liberté d'établissement, dans chaque branche d'activité considérée, d'une part, aux conditions de création, sur le territoire d'un État membre, d'agences, de succursales ou de filiales et, d'autre part, aux conditions d'entrée du personnel du principal établissement dans les organes de gestion ou de surveillance de celles-ci,
- g) en coordonnant, dans la mesure nécessaire et en vue de les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 54, deuxième

alinéa, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers,  
h) en s'assurant que les conditions d'établissement ne sont pas faussées par des aides accordées par les États membres.

*Article 51*  
(ex-article 45 TCE)

Sont exceptées de l'application des dispositions du présent chapitre, en ce qui concerne l'État membre intéressé, les activités participant dans cet État, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent excepter certaines activités de l'application des dispositions du présent chapitre.

*Article 52*  
(ex-article 46 TCE)

1. Les prescriptions du présent chapitre et les mesures prises en vertu de celles-ci ne préjugent pas l'applicabilité des dispositions législatives, réglementaires et administratives prévoyant un régime spécial pour les ressortissants étrangers, et justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

2. Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives pour la coordination des dispositions précitées.

*Article 53*  
(ex-article 47 TCE)

1. Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et leur exercice, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, arrêtent des directives visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres, ainsi qu'à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant l'accès aux activités non salariées et à l'exercice de celles-ci.

2. En ce qui concerne les professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques, la suppression progressive des restrictions est subordonnée à la coordination de leurs conditions d'exercice dans les différents États membres.

(...)

## TITRE V

# L'ESPACE DE LIBERTÉ, DE SÉCURITÉ ET DE JUSTICE

## CHAPITRE 1

### DISPOSITIONS GÉNÉRALES

#### *Article 67*

(ex-article 61 TCE et ex-article 29 TUE)

1. L'Union constitue un espace de liberté, de sécurité et de justice dans le respect des droits fondamentaux et des différents systèmes et traditions juridiques des États membres.
2. Elle assure l'absence de contrôles des personnes aux frontières intérieures et développe une politique commune en matière d'asile, d'immigration et de contrôle des frontières extérieures qui est fondée sur la solidarité entre États membres et qui est équitable à l'égard des ressortissants des pays tiers. Aux fins du présent titre, les apatrides sont assimilés aux ressortissants des pays tiers.
3. L'Union œuvre pour assurer un niveau élevé de sécurité par des mesures de prévention de la criminalité, du racisme et de la xénophobie, ainsi que de lutte contre ceux-ci, par des mesures de coordination et de coopération entre autorités policières et judiciaires et autres autorités compétentes, ainsi que par la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires en matière pénale et, si nécessaire, par le rapprochement des législations pénales.
4. L'Union facilite l'accès à la justice, notamment par le principe de reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires et extrajudiciaires en matière civile.





**Préambule et articles 39 à 46 de la Charte des droits fondamentaux  
de l'Union européenne**

**PRÉAMBULE**

Les peuples de l'Europe, en établissant entre eux une union sans cesse plus étroite, ont décidé de partager un avenir pacifique fondé sur des valeurs communes.

Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité; elle repose sur le principe de la démocratie et le principe de l'État de droit. Elle place la personne au cœur de son action en instituant la citoyenneté de l'Union et en créant un espace de liberté, de sécurité et de justice.

L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement.

À cette fin, il est nécessaire, en les rendant plus visibles dans une Charte, de renforcer la protection des droits fondamentaux à la lumière de l'évolution de la société, du progrès social et des développements scientifiques et technologiques.

La présente Charte réaffirme, dans le respect des compétences et des tâches de la Communauté et de l'Union, ainsi que du principe de subsidiarité, les droits qui résultent notamment des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes aux États membres, du traité sur l'Union européenne et des traités communautaires, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des Chartes sociales adoptées par la Communauté et par le Conseil de l'Europe, ainsi que de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes et de la Cour européenne des droits de l'homme.

La jouissance de ces droits entraîne des responsabilités et des devoirs tant à l'égard d'autrui qu'à l'égard de la communauté humaine et des générations futures.

En conséquence, l'Union reconnaît les droits, les libertés et les principes énoncés ci-après.

(...)

## CHAPITRE V

### CITOYENNETÉ

#### *Article 39*

#### **Droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen**

1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.
2. Les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret.

#### *Article 40*

#### **Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales**

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales dans l'État membre où il ou elle réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État.

#### *Article 41*

#### **Droit à une bonne administration**

1. Toute personne a le droit de voir ses affaires traitées impartialement, équitablement et dans un délai raisonnable par les institutions et organes de l'Union.
2. Ce droit comporte notamment :
  - le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
  - le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
  - l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.
3. Toute personne a droit à la réparation par la Communauté des dommages causés par les institutions, ou par leurs agents dans l'exercice de leurs fonctions, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres.
4. Toute personne peut s'adresser aux institutions de l'Union dans une des langues des traités et doit recevoir une réponse dans la même langue.

*Article 42*

**Droit d'accès aux documents**

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a un droit d'accès aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

*Article 43*

**Médiateur**

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de saisir le médiateur de l'Union en cas de mauvaise administration dans l'action des institutions ou organes communautaires, à l'exclusion de la Cour de justice et du Tribunal de première instance dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles.

*Article 44*

**Droit de pétition**

Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre a le droit de pétition devant le Parlement européen.

*Article 45*

**Liberté de circulation et de séjour**

1. Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

2. La liberté de circulation et de séjour peut être accordée, conformément au traité instituant la Communauté européenne, aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire d'un État membre.

*Article 46*

**Protection diplomatique et consulaire**

Tout citoyen de l'Union bénéficie, sur le territoire d'un pays tiers où l'État membre dont il est ressortissant n'est pas représenté, de la protection des autorités diplomatiques et consulaires de tout État membre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet État.



**Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne 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 (extraits)**

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment ses articles 12, 18, 40, 44 et 52,

vu la proposition de la Commission<sup>3</sup>,

vu l'avis du Comité économique et social européen<sup>4</sup>,

vu l'avis du Comité des régions<sup>5</sup>,

statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité<sup>6</sup>,

considérant ce qui suit :

- (1) La citoyenneté de l'Union confère à chaque citoyen de l'Union un droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des restrictions fixées par le traité et des mesures adoptées en vue de leur application.
- (2) La libre circulation des personnes constitue une des libertés fondamentales du marché intérieur, qui comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel cette liberté est assurée selon les dispositions du traité.
- (3) La citoyenneté de l'Union devrait constituer le statut de base des ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement. Il est par conséquent nécessaire de codifier et de revoir les instruments communautaires existants qui visent séparément les travailleurs salariés, les non salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi en vue de simplifier et de renforcer le droit à la liberté de circulation et de séjour de tous les citoyens de l'Union.
- (4) En vue de dépasser cette approche sectorielle et fragmentaire du droit de circuler et de séjourner librement et dans le but de faciliter l'exercice de ce droit, il convient d'élaborer un acte législatif unique visant à modifier le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la

<sup>3</sup> JO C 270 E du 25.9.2001, p. 150.

<sup>4</sup> JO C 149 du 21.6.2002, p. 46.

<sup>5</sup> JO C 192 du 12.8.2002, p. 17.

<sup>6</sup> Avis du Parlement européen du 11 février 2003 (JO C 43 E du 19.2.2004, p. 42), position commune du Conseil du 5 décembre 2003 (JO C 54 E du 20.3.2004, p. 12) et position du Parlement européen du 10 mars 2004 (non encore parue au Journal officiel).

Communauté<sup>7</sup> et à abroger les actes suivants : la directive 68/360/CEE du Conseil du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des États membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté<sup>8</sup>, la directive 73/148/CEE du Conseil du 21 mai 1973 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des ressortissants des États membres à l'intérieur de la Communauté en matière d'établissement et de prestation de services<sup>9</sup>, la directive 90/364/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour<sup>10</sup>, la directive 90/365/CEE du Conseil du 28 juin 1990 relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle<sup>11</sup> et la directive 93/96/CEE du Conseil du 29 octobre 1993 relative au droit de séjour des étudiants<sup>12</sup>.

(5) Le droit de tous les citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres devrait, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, être également accordé aux membres de leur famille quelle que soit leur nationalité. Aux fins de la présente directive, la définition de "membre de la famille" devrait aussi comprendre les partenaires enregistrés si la législation de l'État membre d'accueil considère le partenariat enregistré comme équivalent à un mariage.

(...)

(9) Les citoyens de l'Union devraient avoir le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant une période ne dépassant pas trois mois sans être soumis à aucune condition ni à aucune formalité autre que l'obligation de posséder une carte d'identité ou un passeport en cours de validité, sans préjudice d'un traitement plus favorable applicable aux demandeurs d'emploi, selon la jurisprudence de la Cour de justice.

(10) Il convient cependant d'éviter que les personnes exerçant leur droit de séjour ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil pendant une première période de séjour. L'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union et des membres de leur famille, pour des périodes supérieures à trois mois, devrait, dès lors, rester soumis à certaines conditions.

(11) Le droit fondamental et personnel de séjour dans un autre État membre est conféré directement aux citoyens de l'Union par le traité et ne dépend pas de l'accomplissement de procédures administratives.

(12) Pour des périodes de séjour supérieures à trois mois, les États membres devraient pouvoir requérir l'enregistrement des citoyens de l'Union auprès des autorités compétentes du lieu de résidence, certifié par une attestation d'enregistrement délivrée à cet effet.

(...)

(16) Les bénéficiaires du droit de séjour ne devraient pas faire l'objet de mesures d'éloignement aussi longtemps qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil. En conséquence, une mesure d'éloignement ne peut pas être la conséquence automatique du recours à l'assistance

---

<sup>7</sup> JO L 257 du 19.10.1968, p. 2. Règlement modifié en dernier lieu par le règlement (CEE) n° 2434/92 (JO L 245 du 26.8.1992, p. 1).

<sup>8</sup> JO L 257 du 19.10.1968, p. 13. Directive modifiée en dernier lieu par l'acte d'adhésion de 2003.

<sup>9</sup> JO L 172 du 28.6.1973, p. 14

<sup>10</sup> JO L 180 du 13.7.1990, p. 26.

<sup>11</sup> JO L 180 du 13.7.1990, p. 28.

<sup>12</sup> JO L 317 du 18.12.1993, p. 59.

sociale. L'État membre d'accueil devrait examiner si, dans ce cas, il s'agit de difficultés d'ordre temporaire et prendre en compte la durée du séjour, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée, afin de déterminer si le bénéficiaire constitue une charge déraisonnable pour son système d'assistance sociale et de procéder, le cas échéant à son éloignement. En aucun cas, une mesure d'éloignement ne devrait être arrêtée à l'encontre de travailleurs salariés, de non salariés ou de demandeurs d'emploi tels que définis par la Cour de justice, si ce n'est pour des raisons d'ordre public et de sécurité publique.

(17) La jouissance d'un séjour permanent pour les citoyens de l'Union qui ont choisi de s'installer durablement dans l'État membre d'accueil renforcerait le sentiment de citoyenneté de l'Union et est un élément clef pour promouvoir la cohésion sociale, qui est l'un des objectifs fondamentaux de l'Union. Il convient dès lors de prévoir un droit de séjour permanent pour tous les citoyens de l'Union et les membres de leur famille qui ont séjourné dans l'État membre d'accueil, conformément aux conditions fixées par la présente directive, au cours d'une période continue de cinq ans, pour autant qu'ils n'aient pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

(...)

(20) En vertu de l'interdiction des discriminations fondées sur la nationalité, chaque citoyen de l'Union et les membres de sa famille séjournant dans un État membre sur la base de la présente directive devrait bénéficier, dans cet État membre, de l'égalité de traitement avec ses ressortissants dans les domaines d'application du traité, sous réserve des dispositions spécifiques figurant expressément dans le traité et le droit dérivé.

(...)

(22) Des limitations à l'exercice du droit de circuler et de séjourner librement justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique sont permises par le traité. En vue de définir plus précisément les conditions et les garanties procédurales sous réserve desquelles les citoyens de l'Union et les membres de leur famille peuvent se voir refuser le droit d'entrée sur le territoire ou en être éloignés, la présente directive devrait remplacer la directive 64/221/CEE du Conseil du 25 février 1964<sup>13</sup> pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

(23) L'éloignement des citoyens de l'Union et des membres de leur famille pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique constitue une mesure pouvant nuire gravement aux personnes qui, ayant fait usage des droits et libertés conférés par le traité, se sont véritablement intégrées dans l'État membre d'accueil. Il convient dès lors de limiter la portée de ces mesures, sur la base du principe de proportionnalité, afin de tenir compte du degré d'intégration des personnes concernées, de la durée de leur séjour dans l'État membre d'accueil, de leur âge, de leur état de santé, de leur situation familiale et économique et de leurs liens avec leur pays d'origine.

(...)

(28) Les États membres devraient pouvoir adopter les mesures nécessaires pour se préserver de l'abus de droit ou de la fraude, en particulier des mariages blancs ou de toute autre

---

<sup>13</sup> JO 56 du 4.4.1964, p. 850. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 75/35/CEE. (JO L 14 du 20.1.1975, p. 14).

forme d'unions contractées uniquement en vue de bénéficier de la liberté de circulation et de séjour.

(...)

(31) La présente directive respecte les droits et libertés fondamentaux et observe les principes qui sont reconnus notamment par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ; en vertu du principe de l'interdiction des discriminations qui y figure, les États membres devraient mettre en œuvre la présente directive sans faire, entre les bénéficiaires de cette dernière, de discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, l'appartenance à une minorité ethnique, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,

ONT ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :

## CHAPITRE I

### Dispositions générales

#### Article premier

##### Objet

La présente directive concerne :

- a) les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres ;
- b) le droit de séjour permanent, dans les États membres, des citoyens de l'Union et des membres de leur famille ;
- c) les limitations aux droits prévus aux points a) et b) pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

#### Article 2

##### Définitions

Aux fins de la présente directive, on entend par :

- 1) "citoyen de l'Union" : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;
- 2) "membre de la famille" :

- a) le conjoint ;
- b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;
- c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;



- d) les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;
- 3) "État membre d'accueil" : l'État membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement.

### Article 3

#### Bénéficiaires

1. La présente directive s'applique à tout citoyen de l'Union qui se rend ou séjourne dans un État membre autre que celui dont il a la nationalité, ainsi qu'aux membres de sa famille, tels que définis à l'article 2, point 2), qui l'accompagnent ou le rejoignent.
2. Sans préjudice d'un droit personnel à la libre circulation et au séjour de l'intéressé, l'État membre d'accueil favorise, conformément à sa législation nationale, l'entrée et le séjour des personnes suivantes :
  - a) tout autre membre de la famille, quelle que soit sa nationalité, qui n'est pas couvert par la définition figurant à l'article 2, point 2), si, dans le pays de provenance, il est à charge ou fait partie du ménage du citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour à titre principal, ou lorsque, pour des raisons de santé graves, le citoyen de l'Union doit impérativement et personnellement s'occuper du membre de la famille concerné ;
  - b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a une relation durable, dûment attestée.

L'État membre d'accueil entreprend un examen approfondi de la situation personnelle et motive tout refus d'entrée ou de séjour visant ces personnes.

## CHAPITRE II

### Droit de sortie et d'entrée

#### Article 4

#### Droit de sortie

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, tout citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité, ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre munis d'un passeport en cours de validité, ont le droit de quitter le territoire d'un État membre en vue de se rendre dans un autre État membre.
2. Aucun visa de sortie ni obligation équivalente ne peuvent être imposés aux personnes visées au paragraphe 1.
3. Les États membres, agissant conformément à leur législation, délivrent à leurs citoyens, ou renouvellent, une carte d'identité ou un passeport indiquant leur nationalité.

4. Le passeport doit être valable au moins pour tous les États membres et pour les pays de transit direct entre ceux-ci. Lorsque la législation d'un État membre ne prévoit pas la délivrance d'une carte d'identité, la durée de la validité du passeport, lors de sa délivrance ou de son renouvellement, ne peut être inférieure à cinq ans.

#### Article 5

##### Droit d'entrée

1. Sans préjudice des dispositions concernant les documents de voyage, applicables aux contrôles aux frontières nationales, les États membres admettent sur leur territoire le citoyen de l'Union muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité ainsi que les membres de sa famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui sont munis d'un passeport en cours de validité.

Aucun visa d'entrée ni obligation équivalente ne peuvent être imposés au citoyen de l'Union.

2. Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre ne sont soumis qu'à l'obligation de visa d'entrée, conformément au règlement (CE) no 539/2001 ou, le cas échéant, à la législation nationale. Aux fins de la présente directive, la possession de la carte de séjour en cours de validité visée à l'article 10, dispense les membres de la famille concernés de l'obligation d'obtenir un visa.

Les États membres accordent à ces personnes toutes facilités pour obtenir les visas nécessaires. Ces visas sont délivrés sans frais dans les meilleurs délais et dans le cadre d'une procédure accélérée.

3. L'État membre d'accueil n'appose pas de cachet d'entrée ou de sortie sur le passeport d'un membre de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre, à partir du moment où l'intéressé présente la carte de séjour prévue à l'article 10.

4. Lorsqu'un citoyen de l'Union ou un membre de la famille qui n'a pas la nationalité d'un État membre ne dispose pas du document de voyage requis ou, le cas échéant, du visa nécessaire, l'État membre concerné accorde à ces personnes tous les moyens raisonnables afin de leur permettre d'obtenir ou de se procurer, dans un délai raisonnable, les documents requis ou de faire confirmer ou prouver par d'autres moyens leur qualité de bénéficiaires du droit de circuler et de séjourner librement, avant de procéder au refoulement.

5. L'État membre peut imposer à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire. Le non-respect de cette obligation peut être passible de sanctions non discriminatoires et proportionnées.

### CHAPITRE III

#### Droit de séjour

#### Article 6

##### Droit de séjour jusqu'à trois mois

1. Les citoyens de l'Union ont le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une période allant jusqu'à trois mois, sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité.

2. Les dispositions du paragraphe 1 s'appliquent également aux membres de la famille munis d'un passeport en cours de validité qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui accompagnent ou rejoignent le citoyen de l'Union.

#### Article 7

##### Droit de séjour de plus de trois mois

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre pour une durée de plus de trois mois :

- a) s'il est un travailleur salarié ou non salarié dans l'État membre d'accueil ; ou
- b) s'il dispose, pour lui et pour les membres de sa famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de son séjour, et d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil ; ou,
- c)- s'il est inscrit dans un établissement privé ou public, agréé ou financé par l'État membre d'accueil sur la base de sa législation ou de sa pratique administrative, pour y suivre à titre principal des études, y compris une formation professionnelle et
  - s'il dispose d'une assurance maladie complète dans l'État membre d'accueil et garantit à l'autorité nationale compétente, par le biais d'une déclaration ou par tout autre moyen équivalent de son choix, qu'il dispose de ressources suffisantes pour lui-même et pour les membres de sa famille afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil au cours de leur période de séjour ; ou
- d) si c'est un membre de la famille accompagnant ou rejoignant un citoyen de l'Union qui lui-même satisfait aux conditions énoncées aux points a), b) ou c).

2. Le droit de séjour prévu au paragraphe 1<sup>er</sup> s'étend aux membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un État membre lorsqu'ils accompagnent ou rejoignent dans l'État membre d'accueil le citoyen de l'Union, pour autant que ce dernier satisfasse aux conditions énoncées au paragraphe 1, points a), b) ou c).

3. Aux fins du paragraphe 1, point a), le citoyen de l'Union qui n'exerce plus d'activité salariée ou non salariée conserve la qualité de travailleur salarié ou de non salarié dans les cas suivants :

- a) s'il a été frappé par une incapacité de travail temporaire résultant d'une maladie ou d'un accident ;
- b) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté après avoir été employé pendant plus d'un an et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ;
- c) s'il se trouve en chômage involontaire dûment constaté à la fin de son contrat de travail à durée déterminée inférieure à un an ou après avoir été involontairement au chômage pendant les douze premiers mois et s'est fait enregistrer en qualité de demandeur d'emploi auprès du service de l'emploi compétent ; dans ce cas, il conserve le statut de travailleur

pendant au moins six mois ;

d) s'il entreprend une formation professionnelle. À moins que l'intéressé ne se trouve en situation de chômage involontaire, le maintien de la qualité de travailleur suppose qu'il existe une relation entre la formation et l'activité professionnelle antérieure.

4. Par dérogation au paragraphe 1, point d) et au paragraphe 2 ci-dessus, seul le conjoint, le partenaire enregistré au sens de l'article 2, paragraphe 2, point b) et les enfants à charge bénéficient du droit de séjour en tant que membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui remplit les conditions énoncées au paragraphe 1, point c). L'article 3, paragraphe 1 s'applique à ses ascendants directs à charge et à ceux de son conjoint ou partenaire enregistré.

(...)

#### Article 14

##### Maintien du droit de séjour

1. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

2. Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu aux articles 7, 12 et 13 tant qu'ils répondent aux conditions énoncées dans ces articles.

Dans certains cas spécifiques lorsqu'il est permis de douter qu'un citoyen de l'Union ou les membres de sa famille remplissent les conditions énoncées aux articles 7, 12 et 13, les États membres peuvent vérifier si c'est effectivement le cas. Cette vérification n'est pas systématique.

3. Le recours au système d'assistance sociale par un citoyen de l'Union ou un membre de sa famille n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement.

4. À titre de dérogation aux dispositions des paragraphes 1 et 2 et sans préjudice des dispositions du chapitre VI, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsque :

a) les citoyens de l'Union concernés sont des salariés ou des non salariés ; ou

b) les citoyens de l'Union concernés sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ne peuvent être éloignés tant que les citoyens de l'Union sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à chercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés.

#### Article 15

##### Garanties procédurales

1. Les procédures prévues aux articles 30 et 31 s'appliquent par analogie à toute décision limitant la libre circulation d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille prise pour des raisons autres que d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.
2. L'expiration de la carte d'identité ou du passeport ayant permis à la personne concernée d'entrer sur le territoire de l'État membre d'accueil et délivrée en même temps qu'un certificat d'enregistrement ou une carte de séjour ne constitue pas un motif suffisant pour cet État membre pour prendre une mesure d'éloignement.
3. L'État membre d'accueil ne peut pas assortir la décision d'éloignement visée au paragraphe 1 d'une interdiction d'entrée sur le territoire.

## CHAPITRE IV

### Droit de séjour permanent

#### Section I

#### Éligibilité

#### Article 16

##### Règle générale pour les citoyens de l'Union et les membres de leur famille

1. Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. Ce droit n'est pas soumis aux conditions prévues au chapitre III.
2. Le paragraphe 1 s'applique également aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui ont séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans avec le citoyen de l'Union dans l'État membre d'accueil.
3. La continuité du séjour n'est pas affectée par des absences temporaires ne dépassant pas au total six mois par an, ni par des absences plus longues pour l'accomplissement d'obligations militaires ou par une absence ininterrompue de douze mois consécutifs au maximum pour des raisons importantes, telles qu'une grossesse et un accouchement, une maladie grave, des études ou une formation professionnelle, ou le détachement pour raisons professionnelles dans un autre État membre ou un pays tiers.
4. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd que par des absences d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'État membre d'accueil.

(...)

#### Article 21

##### Continuité de séjour

Pour l'application de la présente directive, la continuité de séjour peut être attestée par tout moyen de preuve en usage dans l'État membre d'accueil. La continuité de séjour est

interrompue par toute décision d'éloignement valablement exécutée à l'encontre de l'intéressé.

## CHAPITRE V

### Dispositions communes au droit de séjour et au droit de séjour permanent

#### Article 22

##### Champ d'application territorial

Le droit de séjour et le droit de séjour permanent s'étendent à tout le territoire de l'État membre d'accueil. Des limitations territoriales au droit de séjour et au droit de séjour permanent peuvent seulement être établies par les États membres dans les cas où elles sont prévues également pour leurs propres ressortissants.

#### Article 23

##### Droits connexes

Les membres de la famille du citoyen de l'Union, quelle que soit leur nationalité, qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent dans un État membre, ont le droit d'y entamer une activité lucrative à titre de travailleur salarié ou de non salarié.

#### Article 24

##### Égalité de traitement

1. Sous réserve des dispositions spécifiques expressément prévues par le traité et le droit dérivé, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de la présente directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité. Le bénéfice de ce droit s'étend aux membres de la famille, qui n'ont pas la nationalité d'un État membre et qui bénéficient du droit de séjour ou du droit de séjour permanent.

2. Par dérogation au paragraphe 1, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période plus longue prévue à l'article 14, paragraphe 4, point b), ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides d'entretien aux études, y compris pour la formation professionnelle, sous la forme de bourses d'études ou de prêts, à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut, ou les membres de leur famille.

(...)

#### Article 26

##### Contrôles

Les États membres peuvent effectuer des contrôles quant au respect de toute disposition de la législation nationale imposant aux ressortissants étrangers d'être toujours en possession de l'attestation d'enregistrement ou de la carte de séjour, à condition d'imposer la même obligation à leurs propres ressortissants en ce qui concerne la carte d'identité. En cas de non-respect de cette obligation, les États membres peuvent imposer les mêmes sanctions que celles qu'ils appliquent à leurs propres ressortissants lorsqu'ils omettent de porter une carte d'identité.

## CHAPITRE VI

Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique

### Article 27

#### Principes généraux

1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues.

3. Aux fins d'établir si la personne concernée représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité publique, l'État membre d'accueil peut, lors de la délivrance de l'attestation d'enregistrement ou, s'il n'existe pas de système d'enregistrement, au plus tard dans les trois mois suivant l'entrée de la personne concernée sur son territoire ou à compter de la date à laquelle cette personne a signalé sa présence sur son territoire conformément à l'article 5, paragraphe 5, ou encore lors de la délivrance de la carte de séjour et s'il le juge indispensable, demander à l'État membre d'origine et, éventuellement, à d'autres États membres des renseignements sur les antécédents judiciaires de la personne concernée. Cette consultation ne peut avoir un caractère systématique. L'État membre consulté fait parvenir sa réponse dans un délai de deux mois.

4. L'État membre qui a délivré le passeport ou la carte d'identité permet au titulaire du document qui a été éloigné d'un autre État membre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique de rentrer sur son territoire sans aucune formalité, même si ledit document est périmé ou si la nationalité du titulaire est contestée.

### Article 28

## Protection contre l'éloignement

1. Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'État membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.
2. L'État membre d'accueil ne peut pas prendre une décision d'éloignement du territoire à l'encontre d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un droit de séjour permanent sur son territoire sauf pour des raisons impérieuses d'ordre public ou de sécurité publique.
3. Une décision d'éloignement ne peut être prise à l'encontre des citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité, à moins que la décision ne se fonde sur des motifs graves de sécurité publique définis par les États membres, si ceux-ci :
  - a) ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes ; ou
  - b) sont mineurs, sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant, comme prévu dans la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989.

### Article 29

#### Santé publique

1. Les seules maladies justifiant des mesures restrictives de la libre circulation sont les maladies potentiellement épidémiques telles que définies dans les instruments pertinents de l'Organisation mondiale de la santé ainsi que d'autres maladies infectieuses ou parasitaires contagieuses pour autant qu'elles fassent, dans le pays d'accueil, l'objet de dispositions de protection à l'égard des ressortissants de l'État membre d'accueil.
2. La survenance de maladies après une période de trois mois suivant l'arrivée ne peut justifier l'éloignement du territoire.
3. Si des indices sérieux le justifient, un État membre peut soumettre les bénéficiaires du droit de séjour à un examen médical gratuit, dans les trois mois suivant leur arrivée, afin qu'il soit attesté qu'ils ne souffrent pas des maladies visées au paragraphe 1. Ces examens médicaux ne peuvent pas avoir un caractère systématique.

(...)

### Article 31

#### Garanties procédurales

1. Les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'État membre d'accueil pour attaquer une décision prise à leur encontre pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.



2. Lorsque le recours formé contre une décision d'éloignement est accompagné d'une demande en référé visant à obtenir le sursis à l'exécution de cette décision, l'éloignement effectif du territoire ne peut pas avoir lieu tant qu'une ordonnance de référé n'a pas été prise, sauf :

- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur une décision judiciaire antérieure, ou
- lorsque les personnes concernées ont eu auparavant accès à un recours juridictionnel, ou
- lorsque la décision d'éloignement se fonde sur des motifs impérieux de sécurité publique prévus à l'article 28, paragraphe 3.

3. Les procédures de recours permettent un examen de la légalité de la décision ainsi que des faits et circonstances justifiant la mesure envisagée. Elles font également en sorte que la décision ne soit pas disproportionnée, notamment par rapport aux exigences posées par l'article 28.

4. Les États membres peuvent refuser la présence de l'intéressé sur leur territoire au cours de la procédure de recours, mais ils ne peuvent pas lui interdire de présenter ses moyens de défense en personne, sauf si sa comparution risque de provoquer des troubles graves à l'ordre et à la sécurité publics ou lorsque le recours porte sur un refus d'entrer sur le territoire.

(...)

## CHAPITRE VII

### Dispositions finales

(...)

#### Article 35

##### Abus de droit

Les États membres peuvent adopter les mesures nécessaires pour refuser, annuler ou retirer tout droit conféré par la présente directive en cas d'abus de droit ou de fraude, tels que les mariages de complaisance. Toute mesure de cette nature est proportionnée et soumise aux garanties procédurales prévues aux articles 30 et 31.

(...)



## DOCUMENT 7

### Arrêt de la Cour de justice du 4 décembre 1974 – Yvonne Van Duyn (affaire 41-74) (extraits)

Dans l'affaire 41-74

Ayant pour objet une demande adressée à la cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la « Chancery division » de la « High Court of justice » en Angleterre, et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Yvonne Van Duyn

Et

« Home Office »

(...)

Sur la troisième question

16. Attendu que, par la troisième question, la cour est invitée à dire si l'article 48 du traité et l'article 3 de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens que

« lorsqu'il exécute son obligation de fonder exclusivement la mesure qu'il prend pour des raisons d'ordre public sur le comportement personnel de la personne intéressée, un état membre a le droit de considérer comme relevant de ce comportement personnel

a) le fait que cette personne est ou a été affiliée à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'état membre comme contraires à l'intérêt général, mais ne sont pas interdites par la législation de cet état

b) le fait que la personne intéressée envisage d'exercer une activité dans cet état membre dans le cadre d'un tel groupe ou organisation, alors qu'aucune restriction n'est imposée aux ressortissants dudit état membre qui souhaitent exercer une activité analogue auprès d'un tel groupe ou organisation. »

17. attendu qu'à cet égard il faut d'abord examiner si l'affiliation à un groupe ou à une organisation peut en soi constituer un comportement personnel au sens de l'article 3 de la directive 64/221 ;

que, s'il est vrai qu'une affiliation qui a pris fin dans le passé ne saurait en général être de nature à justifier que le bénéfice de la libre circulation à l'intérieur de la communauté soit refusé à l'intéressé, il n'en reste pas moins qu'une affiliation actuelle, qui reflète une participation aux activités du groupe ou de l'organisation ainsi qu'une identification à ses buts et à ses desseins, peut être considérée comme un acte volontaire de l'intéressé et, des lors, comme faisant partie de son comportement personnel au sens de la disposition citée ;

18. attendu que la question posée soulève ensuite le problème de savoir quelle importance il faut attribuer au fait que les activités de l'organisation en question, qui sont considérées par l'état membre comme contraires à l'intérêt général, ne sont pas pourtant interdites par la législation nationale ;

qu'à cet égard, il convient de souligner que la notion d'ordre public dans le contexte communautaire et, notamment, en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des travailleurs, doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des états membres sans contrôle des institutions de la communauté ;

qu'il n'en reste pas moins que les circonstances spécifiques qui pourraient justifier d'avoir recours à la notion d'ordre public peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre, et qu'il faut ainsi, à cet égard, reconnaître aux autorités nationales compétentes une marge d'appréciation dans les limites imposées par le traité ;

19. qu'il s'ensuit qu'un état membre, dont les autorités compétentes ont nettement défini leur position à l'égard des activités d'une organisation déterminée en les caractérisant comme constituant un danger social, et qui ont pris des mesures administratives pour contrecarrer ces activités, ne saurait être tenu, afin de pouvoir invoquer la notion d'ordre public de les faire interdire par la loi, si une telle mesure n'est pas jugée appropriée dans les circonstances ;

20. attendu que la question posée soulève enfin le problème de savoir si un état membre, pour des motifs d'ordre public, est autorisé à s'opposer à ce qu'un ressortissant d'un autre état membre exerce, sur son territoire, une activité salariée au sein d'un groupe ou d'une organisation alors qu'aucune restriction analogue n'est imposée à ses propres ressortissants ;

21. attendu qu'à ce sujet le traité, tout en consacrant le principe de la libre circulation des travailleurs sans discrimination entre les ressortissants des états membres, assortit, à l'article 48, paragraphe 3, les droits qui en découlent d'une réserve visant les limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique ;

que les droits assujettis à cette réserve comprennent entre autres, en vertu de la disposition citée, le droit de répondre à des emplois effectivement offerts, le droit de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des états membres, et le droit de séjourner dans un des états membres afin d'y exercer un emploi ;

que la réserve mentionnée a donc pour effet que l'accès au territoire d'un état membre, et le séjour sur ce territoire, peuvent être refusés à un ressortissant d'un autre état membre dans tous les cas où la réserve est applicable ;

22. que, d'autre part, un principe de droit international, que le traité CEE ne peut pas être censé méconnaître dans les rapports entre les états membres, s'oppose à ce qu'un état refuse à ses propres ressortissants le droit d'avoir accès à son territoire et d'y séjourner ;

23. qu'il s'ensuit qu'un état membre, pour des raisons d'ordre public, peut, le cas échéant, refuser à un ressortissant d'un autre état membre le bénéfice du principe de la libre circulation des travailleurs en vue de l'exercice d'une activité salariée déterminée, alors même qu'il n'impose pas une restriction analogue à ses propres ressortissants ;

24. qu'il faut donc répondre à la question posée que l'article 48 du traité CEE et l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens qu'un état membre, se prévalant des restrictions justifiées par l'ordre public, peut prendre en considération, comme relevant du comportement personnel de l'intéressé, le fait que celui-ci est affilié à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'état membre comme constituant un danger social sans pourtant être interdites, et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet état qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre état membre envisage d'exercer dans le cadre de ces mêmes groupes ou organisations ;

(...)

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice, par décision du 1<sup>er</sup> mars 1974, dit pour droit :

1) L'article 48 du traité CEE a un effet direct dans les ordres juridiques des états membres et confère aux particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

2) L'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 64/221 du conseil du 25 février 1964 pour la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de sante publique, engendre en faveur des particuliers des droits qu'ils peuvent faire valoir en justice dans un état membre et que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

3) L'article 48 du traité CEE et l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la directive 64/221 doivent être interprétés en ce sens qu'un état membre, se prévalant des restrictions justifiées par l'ordre public, peut prendre en considération, comme relevant du comportement personnel de l'intéressé, le fait que celui-ci est affilié à un groupe ou à une organisation dont les activités sont considérées par l'état membre comme constituant un danger social sans pourtant être interdites, et cela même si aucune restriction n'est imposée aux ressortissants de cet état qui souhaitent exercer une activité analogue à celle que le ressortissant d'un autre état membre envisage d'exercer dans le cadre de ces mêmes groupes ou organisations.

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 4 décembre 1974.



**Arrêt de la Cour de justice du 30 novembre 1995 – Reinhard Gebhard et Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano (affaire C-55/94) (extraits)**

Dans l'affaire C-55/94,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le Consiglio Nazionale Forense (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

**Reinhard Gebhard**

et

**Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano,**

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 77/249/CEE du Conseil, du 22 mars 1977, tendant à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services par les avocats (JO L 78, p. 17),

(...)

31 Les dispositions relatives au droit d'établissement visent l'accès aux activités et leur exercice (voir, notamment, arrêt *Reyners*, précité, points 46 et 47). En effet, l'appartenance à un ordre professionnel relève des conditions applicables à l'accès aux activités et à leur exercice et ne peut, dès lors, être considérée comme un élément constitutif de cet établissement.

32 Il s'ensuit que la possibilité pour un ressortissant d'un État membre d'exercer son droit d'établissement et les conditions de son exercice doivent être appréciées en fonction des activités qu'il entend exercer sur le territoire de l'État membre d'accueil.

33 Aux termes de l'article 52, deuxième alinéa, la liberté d'établissement est exercée dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants.

34 Dans l'hypothèse où les activités spécifiques en cause ne sont soumises à aucune réglementation dans l'État d'accueil, de sorte qu'un ressortissant de cet État membre ne doit remplir aucune qualification spéciale pour les exercer, le ressortissant de tout autre État membre a le droit de s'établir sur le territoire du premier État et d'y exercer ces mêmes activités.

35 Toutefois, l'accès à certaines activités non salariées et leur exercice peuvent être subordonnés au respect de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives, justifiées par l'intérêt général, telles que les règles d'organisation, de qualification, de déontologie, de contrôle et de responsabilité (voir arrêt du 28 avril 1977, *Thieffry*, 71/76, Rec. p. 765, point 12). Ces dispositions peuvent notamment prévoir que l'exercice d'une activité spécifique est réservé, selon le cas, aux personnes titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre, aux personnes relevant d'un ordre professionnel ou bien aux

personnes assujetties à une certaine discipline ou contrôle. Elles peuvent également prescrire les conditions d'utilisation des titres professionnels, tels que celui d'« avvocato ».

36 Lorsque l'accès à une activité spécifique, ou l'exercice de celle-ci, est subordonné dans l'État membre d'accueil à de telles conditions, le ressortissant d'un autre État membre, entendant exercer cette activité, doit en principe y répondre. C'est pourquoi l'article 57 prévoit que le Conseil arrêtera des directives telles que la directive 89/48, précitée, visant, d'une part, à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres et, d'autre part, à la coordination des dispositions nationales concernant l'accès aux activités non salariées et l'exercice de celles-ci.

37 Il résulte toutefois de la jurisprudence de la Cour que les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions : qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir arrêt du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32).

38 De même, les États membres ne peuvent, dans l'application de leurs dispositions nationales, faire abstraction des connaissances et qualifications déjà acquises par l'intéressé dans un autre État membre (voir arrêt du 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Rec. p. I-2357, point 15). En conséquence, ils sont tenus de prendre en compte l'équivalence des diplômes (voir arrêt Thieffry, précité, points 19 et 27) et, le cas échéant, de procéder à un examen comparatif des connaissances et des qualifications exigées par leurs dispositions nationales avec celles de l'intéressé (voir arrêt Vlassopoulou, précité, point 16).

(...)

Par ces motifs,

### **LA COUR,**

statuant sur les questions à elle soumises par le Consiglio Nazionale Forense, par ordonnance du 16 décembre 1993, dit pour droit:

- 1) Le caractère temporaire de la prestation de services, prévu par l'article 60, troisième alinéa, du traité CE, est à apprécier en fonction de sa durée, de sa fréquence, de sa périodicité et de sa continuité.
- 2) Le prestataire de services, au sens du traité, peut se doter, dans l'État membre d'accueil, de l'infrastructure nécessaire aux fins de l'accomplissement de sa prestation.
- 3) Un ressortissant d'un État membre qui, de façon stable et continue, exerce une activité professionnelle dans un autre État membre où, à partir d'un domicile professionnel, il s'adresse, entre autres, aux ressortissants de cet État, relève des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement et non de celui relatif aux services.



4) La possibilité pour un ressortissant d'un État membre d'exercer son droit d'établissement et les conditions de son exercice doivent être appréciées en fonction des activités qu'il entend exercer sur le territoire de l'État membre d'accueil.

5) Lorsque l'accès à une activité spécifique n'est soumis à aucune réglementation dans l'État d'accueil, le ressortissant de tout autre État membre a le droit de s'établir sur le territoire du premier État et d'y exercer cette activité. En revanche, lorsque l'accès à une activité spécifique, ou l'exercice de celle-ci, est subordonné dans l'État membre d'accueil à certaines conditions, le ressortissant d'un autre État membre, entendant exercer cette activité, doit en principe y répondre.

6) Les mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité doivent remplir quatre conditions : qu'elles s'appliquent de manière non discriminatoire, qu'elles se justifient par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de l'objectif qu'elles poursuivent et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

7) Les États membres sont tenus de prendre en compte l'équivalence des diplômes et, le cas échéant, de procéder à un examen comparatif des connaissances et des qualifications exigées par leurs dispositions nationales avec celles de l'intéressé.

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 novembre 1995.



**Arrêt de la Cour de justice du 20 septembre 2001 – Rudy Grzelczyk et centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve (affaire C-184/99) (extraits)**

*Appréciation de la Cour*

(...)

32. Ainsi que la Cour l'a jugé au point 63 de l'arrêt *Martínez Sala*, précité, un citoyen de l'Union qui réside légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil peut se prévaloir de l'article 6 du traité dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit communautaire.

33. Ces situations comprennent notamment celles relevant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité et celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres telle que conférée par l'article 8 A du traité (voir arrêt du 24 novembre 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, Rec. p. I-7637, points 15 et 16).

34. Il est vrai que la Cour a jugé, au point 18 de l'arrêt du 21 juin 1988, *Brown* (197/86, Rec. p. 3205), que, au stade actuel de l'évolution du droit communautaire, une aide accordée aux étudiants pour l'entretien et pour la formation échappe, en principe, au domaine d'application du traité CEE au sens de son article 7 (devenu article 6 du traité CE).

35. Toutefois, depuis l'arrêt *Brown*, précité, le traité sur l'Union européenne a introduit la citoyenneté de l'Union dans le traité CE et a ajouté dans la troisième partie de celui-ci, titre VIII, un chapitre 3 consacré notamment à l'éducation et à la formation professionnelle. Rien dans le texte du traité ainsi modifié ne permet de considérer que les étudiants qui sont des citoyens de l'Union, lorsqu'ils se déplacent dans un autre État membre pour y poursuivre des études, sont privés des droits conférés par le traité aux citoyens de l'Union. En outre, depuis l'arrêt *Brown*, précité, le Conseil a également arrêté la directive 93/96 qui prévoit que les États membres reconnaissent le droit de séjour aux étudiants ressortissants d'un État membre qui remplissent certaines conditions.

36. Le fait pour un citoyen de l'Union de poursuivre des études universitaires dans un État membre autre que celui dont il est ressortissant ne peut donc, en soi, le priver de la possibilité de se prévaloir de l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité, énoncée à l'article 6 du traité.

37. Cette interdiction doit être lue en l'espèce, comme il a été relevé au point 30 ci-dessus, en combinaison avec l'article 8 A, paragraphe 1, du traité, qui proclame le «droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et des conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application».

38. S'agissant de ces limitations et conditions, il ressort de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 93/96 que les États membres peuvent exiger des étudiants ressortissants d'un État membre qui veulent bénéficier du droit de séjour sur leur territoire, tout d'abord, qu'ils assurent à l'autorité nationale concernée disposer de ressources afin d'éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil, ensuite, qu'ils soient

inscrits dans un établissement agréé pour y suivre, à titre principal, une formation professionnelle et, enfin, qu'ils disposent d'une assurance maladie couvrant l'ensemble des risques dans l'État membre d'accueil.

39. L'article 3 de la directive 93/96 précise qu'elle ne constitue pas le fondement d'un droit au paiement, par l'État membre d'accueil, de bourses d'entretien aux étudiants bénéficiant du droit de séjour. En revanche, aucune disposition de ladite directive n'exclut ses bénéficiaires des prestations sociales.

40. En ce qui concerne plus particulièrement la question des ressources, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 93/96 n'exige pas de ressources d'un montant déterminé ni ne requiert que l'existence de celles-ci soit justifiée par des documents spécifiques. Il y est seulement question d'une déclaration ou de tout autre moyen au moins équivalent qui permette à l'étudiant d'assurer à l'autorité nationale concernée qu'il dispose, pour lui-même ainsi que, le cas échéant, pour son conjoint et ses enfants à charge, de ressources afin d'éviter qu'ils ne deviennent, pendant leur séjour, une charge pour l'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt du 25 mai 2000, Commission/Italie, C-424/98, Rec. p. I-4001, point 44).

41. En se contentant d'exiger une telle déclaration, la directive 93/96 se distingue des directives 90/364 et 90/365 qui contiennent des indications relatives au montant minimal des revenus dont doivent disposer les bénéficiaires de ces deux dernières directives. Ces différences s'expliquent par les particularités du séjour des étudiants par rapport à celui des bénéficiaires des directives 90/364 et 90/365 (voir arrêt Commission/Italie, précité, point 45).

42. Cette interprétation n'exclut cependant pas que l'État membre d'accueil considère qu'un étudiant qui a eu recours à l'assistance sociale ne remplit plus les conditions auxquelles est soumis son droit de séjour et prene, dans le respect des limites imposées à cet égard par le droit communautaire, des mesures en vue soit de mettre fin à l'autorisation de séjour de ce ressortissant, soit de ne pas renouveler celle-ci.

43. Toutefois, de telles mesures ne peuvent en aucun cas devenir la conséquence automatique du recours à l'assistance sociale de l'État membre d'accueil par un étudiant ressortissant d'un autre État membre.

44. Il est vrai que l'article 4 de la directive 93/96 dispose que le droit de séjour demeure tant que les bénéficiaires de ce droit répondent aux conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup> de ladite directive. Toutefois, il ressort du sixième considérant de celle-ci que les bénéficiaires du droit de séjour ne doivent pas devenir une charge « déraisonnable » pour les finances publiques de l'État membre d'accueil. La directive 93/96, tout comme les directives 90/364 et 90/365 d'ailleurs, admet donc une certaine solidarité financière des ressortissants de cet État avec ceux des autres États membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire.

45. En outre, la situation financière d'un étudiant peut changer au fil du temps pour des raisons indépendantes de sa volonté. La véracité de sa déclaration ne peut donc être évaluée qu'au moment où elle est faite.

46. Il résulte de l'ensemble de ce qui précède que les articles 6 et 8 du traité s'opposent à ce que le bénéficiaire d'une prestation sociale d'un régime non contributif, telle que le minimex, soit subordonné, en ce qui concerne les ressortissants d'États membres autres que l'État membre

d'accueil sur le territoire duquel lesdits ressortissants séjournent légalement, à la condition que ces derniers entrent dans le champ d'application du règlement n° 1612/68, alors même qu'aucune condition de cette nature ne s'applique aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

(...)

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal du travail de Nivelles, par jugement du 7 mai 1999, dit pour droit :

**Les articles 6 et 8 du traité CE (devenus, après modification, articles 12 CE et 17 CE) s'opposent à ce que le bénéficiaire d'une prestation sociale d'un régime non contributif, telle que le minimum de moyens d'existence prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi belge du 7 août 1974, soit subordonné, en ce qui concerne les ressortissants d'États membres autres que l'État membre d'accueil sur le territoire duquel lesdits ressortissants séjournent légalement, à la condition que ces derniers entrent dans le champ d'application du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, alors même qu'aucune condition de cette nature ne s'applique aux ressortissants de l'État membre d'accueil.**

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 septembre 2001.



**Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2014 – Elisabeta Dano, Florin Dano  
c/ Jobcenter Leipzig (affaire C-333/13) (extraits)**

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

11 novembre 2014<sup>14</sup>

Dans l'affaire C-333/13,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Sozialgericht Leipzig (Allemagne), par décision du 3 juin 2013, parvenue à la Cour le 19 juin 2013, dans la procédure

**Elisabeta Dano,**

**Florin Dano**

contre

**Jobcenter Leipzig,**

(...)

*Sur les deuxième et troisième questions*

56 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 18 TFUE, 20, paragraphe 2, TFUE, 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38 ainsi que 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres, économiquement non actifs, sont exclus, totalement ou partiellement, du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre concerné qui se trouvent dans la même situation.

57 Il convient de relever, à titre liminaire, que l'article 20, paragraphe 1, TFUE confère à toute personne ayant la nationalité d'un État membre le statut de citoyen de l'Union (arrêt N., C-46/12, EU:C:2013:9725, point 25).

58 Ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, le statut de citoyen de l'Union a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres permettant à ceux qui, parmi ces derniers, se trouvent dans la même situation d'obtenir, dans le domaine d'application *ratione materiae* du traité FUE, indépendamment de leur nationalité et sans préjudice des exceptions expressément prévues à cet égard, le même traitement juridique (arrêts Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, point 31; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, point 28, ainsi que N., EU:C:2013:9725, point 27).

---

<sup>14</sup> Langue de procédure : l'allemand.

59 Tout citoyen de l'Union peut donc se prévaloir de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité figurant à l'article 18 TFUE dans toutes les situations relevant du domaine d'application *ratione materiae* du droit de l'Union. Ces situations comprennent celles relevant de l'exercice de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres conférée par les articles 20, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), TFUE et 21 TFUE (voir arrêt N., EU:C:2013:97, point 28 et jurisprudence citée).

60 À cet égard, il convient de constater que l'article 18, paragraphe 1, TFUE interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité « [d]ans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient ». L'article 20, paragraphe 2, second alinéa, TFUE précise, expressément, que les droits que confère cet article aux citoyens de l'Union s'exercent « dans les conditions et limites définies par les traités et les mesures adoptées en application de ceux-ci ». En outre, l'article 21, paragraphe 1, TFUE subordonne, lui aussi, le droit des citoyens de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres au respect des « limitations et conditions prévues par les traités et par les dispositions prises pour leur application » (voir arrêt Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, point 46 et jurisprudence citée).

61 Ainsi, le principe de non-discrimination, consacré de manière générale à l'article 18 TFUE, est précisé à l'article 24 de la directive 2004/38 à l'égard des citoyens de l'Union qui, tels que les requérants au principal, exercent leur liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres. Ce principe est en outre précisé à l'article 4 du règlement n° 883/2004 à l'égard de citoyens de l'Union, tels que les requérants au principal, se prévalant, dans l'État membre d'accueil, des prestations visées à l'article 70, paragraphe 2, dudit règlement.

62 Dans ces conditions, il y a lieu de procéder à l'interprétation des articles 24 de la directive 2004/38 et 4 du règlement n° 883/2004.

63 À titre liminaire, il convient de constater que les « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » visées à l'article 70, paragraphe 2, de ce règlement relèvent bien de la notion de « prestations d'assistance sociale » au sens de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38. En effet, cette notion fait référence à l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille et qui risque, de ce fait, de devenir, pendant son séjour, une charge pour les finances publiques de l'État membre d'accueil susceptible d'avoir des conséquences sur le niveau global de l'aide pouvant être octroyée par cet État (arrêt Brey, EU:C:2013:565, point 61).

64 Cela étant précisé, il doit être relevé que, alors que l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 rappellent l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, l'article 24, paragraphe 2, de ladite directive comporte une dérogation au principe de non-discrimination.

65 En vertu de cette dernière disposition, l'État membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour ou, le cas échéant, pendant la période de recherche d'emploi, visée à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2004/38, qui se prolonge au-delà de cette première période, ni tenu, avant l'acquisition du droit de séjour permanent, d'octroyer des aides



d'entretien aux études à des personnes autres que les travailleurs salariés, les travailleurs non salariés, les personnes qui gardent ce statut et les membres de leur famille.

66 À cet égard, il ressort du dossier que M<sup>me</sup> Dano réside en Allemagne depuis plus de trois mois, qu'elle n'est pas à la recherche d'un emploi et qu'elle n'est pas entrée sur le territoire de cet État membre pour y travailler de sorte qu'elle ne relève pas du champ d'application personnel de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38.

67 Dans ces conditions, il doit être vérifié si l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et l'article 4 du règlement n° 883/2004 s'opposent au refus de l'octroi de prestations sociales, dans une situation telle que celle en cause au principal.

68 Il convient de souligner que, conformément à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, tout citoyen de l'Union qui séjourne sur le territoire de l'État membre d'accueil en vertu de ladite directive bénéficie de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre dans le domaine d'application du traité.

69 Il s'ensuit qu'un citoyen de l'Union, pour ce qui concerne l'accès à des prestations sociales, telles que celles en cause au principal, ne peut réclamer une égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil que si son séjour sur le territoire de l'État membre d'accueil respecte les conditions de la directive 2004/38.

70 Ainsi, en premier lieu, pour les séjours allant jusqu'à trois mois, l'article 6 de la directive 2004/38 limite les conditions ou les formalités du droit de séjour à l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité et l'article 14, paragraphe 1, de cette directive maintient ce droit tant que le citoyen de l'Union et les membres de sa famille ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 39). En vertu de l'article 24, paragraphe 2, de la directive 2004/38, l'État membre d'accueil n'est ainsi pas obligé d'accorder le droit à une prestation sociale à un ressortissant d'un autre État membre ou aux membres de sa famille pendant cette période.

71 En deuxième lieu, pour une durée de séjour de plus de trois mois, le bénéfice du droit de séjour est subordonné aux conditions énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2004/38 et, aux termes de l'article 14, paragraphe 2, de celle-ci, ce droit n'est maintenu que pour autant que le citoyen de l'Union et les membres de sa famille satisfont à ces conditions. Il ressort, en particulier, du considérant 10 de cette directive que ces conditions visent, notamment, à éviter que ces personnes ne deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil (arrêt Ziolkowski et Szeja, EU:C:2011:866, point 40).

72 En troisième lieu, il résulte de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 que les citoyens de l'Union acquièrent le droit de séjour permanent après avoir séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil et que ce droit n'est pas soumis aux conditions mentionnées au point précédent. Tel que le considérant 18 de cette directive le relève, le droit de séjour permanent, une fois qu'il a été obtenu, ne doit être soumis à aucune autre condition, et ce dans le but de constituer un véritable moyen d'intégration dans la société de cet État (arrêt Ziolkowski et Szeja, EU:C:2011:866, point 41).

73 Afin d'apprécier si des citoyens de l'Union, économiquement non actifs, dans la situation des requérants au principal, dont la durée de séjour dans l'État membre d'accueil a été supérieure à trois mois mais inférieure à cinq ans, peuvent prétendre à une égalité de traitement avec les ressortissants de ce dernier État membre pour ce qui concerne le droit à des prestations sociales, il y a donc lieu d'examiner si le séjour desdits citoyens respecte les conditions de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38. Parmi ces conditions figure l'obligation pour le citoyen de l'Union économiquement non actif de disposer, pour lui et les membres de sa famille, de ressources suffisantes.

74 Admettre que des personnes qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 puissent réclamer un droit à des prestations sociales dans les mêmes conditions que celles qui sont applicables pour les ressortissants nationaux irait à l'encontre d'un objectif de ladite directive, énoncé à son considérant 10, qui vise à éviter que les citoyens de l'Union ressortissants d'autres États membres deviennent une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil.

75 Il importe d'ajouter à cet égard que, concernant la condition de disposer de ressources suffisantes, la directive 2004/38 distingue entre, d'une part, les personnes qui exercent une activité professionnelle et, d'autre part, celles qui n'en exercent pas. Selon l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 2004/38, le premier groupe des citoyens de l'Union se trouvant dans l'État membre d'accueil dispose du droit de séjour sans devoir remplir une quelconque autre condition. En revanche, s'agissant des personnes qui sont économiquement inactives, l'article 7, paragraphe 1, sous b), de cette directive exige que celles-ci satisfassent à la condition de disposer de ressources propres suffisantes.

76 Dès lors, il convient de constater que l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38 cherche à empêcher que les citoyens de l'Union économiquement inactifs utilisent le système de protection sociale de l'État membre d'accueil pour financer leurs moyens d'existence.

77 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 93 et 96 de ses conclusions, l'existence éventuelle d'une inégalité de traitement entre les citoyens de l'Union ayant fait usage de leur liberté de circulation et de séjour et les ressortissants de l'État membre d'accueil à l'égard de l'octroi des prestations sociales est une conséquence inévitable de la directive 2004/38. En effet, une telle inégalité potentielle est fondée sur le rapport qu'a établi le législateur de l'Union à l'article 7 de ladite directive entre, d'une part, l'exigence de ressources suffisantes comme condition de séjour et, d'autre part, le souci de ne pas créer une charge pour le système d'assistance sociale des États membres.

78 Un État membre doit donc avoir la possibilité, en application dudit article 7, 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 alors même qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour.

79 Priver un État membre concerné de cette possibilité entraînerait ainsi, comme M. l'avocat général l'a constaté au point 106 de ses conclusions, la conséquence que des personnes qui ne disposent pas, lors de leur arrivée sur le territoire d'un autre État membre, de ressources suffisantes pour subvenir à leurs besoins en disposeraient automatiquement, par

l'octroi d'une prestation spéciale en espèces à caractère non contributif dont le but est d'assurer la subsistance du bénéficiaire.

80 Partant, il y a lieu d'effectuer un examen concret de la situation économique de chaque intéressé, sans prendre en compte les prestations sociales demandées, afin d'apprécier s'il satisfait à la condition de disposer de ressources suffisantes pour pouvoir bénéficier d'un droit de séjour au titre de l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 2004/38.

81 Dans l'affaire au principal, selon les vérifications effectuées par la juridiction de renvoi, les requérants ne disposent pas de ressources suffisantes et ne peuvent donc réclamer un droit de séjour dans l'État membre d'accueil en vertu de la directive 2004/38. Partant, ainsi que cela a été relevé au point 69 du présent arrêt, ils ne peuvent se prévaloir du principe de non-discrimination de l'article 24, paragraphe 1, de ladite directive.

82 Dans ces conditions, l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ne s'oppose pas à une réglementation nationale telle que celle en cause au principal dans la mesure où celle-ci exclut du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004 les ressortissants d'autres États membres qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.

83 La même conclusion s'impose pour ce qui concerne l'interprétation de l'article 4 du règlement n° 883/2004. En effet, les prestations en cause au principal, qui constituent des « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, dudit règlement, sont, en vertu de paragraphe 4 de ce même article, octroyées exclusivement dans l'État membre dans lequel l'intéressé réside et conformément à sa législation. Il s'ensuit que rien ne s'oppose à ce que l'octroi de telles prestations à des citoyens de l'Union économiquement non actifs soit subordonné à l'exigence que ceux-ci remplissent les conditions pour disposer d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil (voir, en ce sens, arrêt Brey, EU:C:2013:965, point 44).

84 Au vu de ce qui précède, il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ainsi que l'article 4 du règlement n° 883/2004 doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.

(...)

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

**1) Le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1244/2010 de la Commission, du 9 décembre 2010, doit être interprété**

en ce sens que les « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens des articles 3, paragraphe 3, et 70 de ce règlement relèvent du champ d'application de l'article 4 dudit règlement.

2) L'article 24, paragraphe 1, de la 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, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 1, sous b), de celle-ci, ainsi que l'article 4 du règlement n° 883/2004, tel que modifié par le règlement n° 1244/2010, doivent être interprétés en ce sens qu'ils ne s'opposent pas à la réglementation d'un État membre en vertu de laquelle des ressortissants d'autres États membres sont exclus du bénéfice de certaines « prestations spéciales en espèces à caractère non contributif » au sens de l'article 70, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, alors que ces prestations sont garanties aux ressortissants de l'État membre d'accueil qui se trouvent dans la même situation, dans la mesure où ces ressortissants d'autres États membres ne bénéficient pas d'un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38 dans l'État membre d'accueil.

3) La Cour de justice de l'Union européenne n'est pas compétente pour répondre à la quatrième question.

**DOCUMENT 11**

*« Droit matériel de l'Union européenne »*

Par **Louis Dubouis** et **Claude Blumann**,  
*LGDJ (2015, 7<sup>ème</sup> édition) (extraits)*





















**DOCUMENT 12**

*« Droit du marché intérieur européen »*

*Par Nathalie De Grove-Valdeyron,  
LGDJ (2014, 4<sup>ème</sup> édition) (extraits)*

















**Commission européenne : communiqué de presse du 25 novembre 2013**  
**« Libre circulation des personnes : cinq actions en faveur des citoyens, de la croissance et de l'emploi dans l'UE »**

**Libre circulation des personnes : cinq actions en faveur des citoyens, de la croissance et de l'emploi dans l'UE**

La Commission européenne vient d'adopter un document politique qui souligne la responsabilité partagée des États membres et des institutions de l'UE de respecter les droits des citoyens de l'UE à vivre et à travailler dans un autre pays de l'UE. Afin de soutenir les efforts des États membres pour ce faire, le document de la Commission définit cinq actions concrètes destinées à renforcer le droit à la libre circulation, tout en aidant les États membres à tirer parti des avantages qui en découlent. Le document stratégique précise les droits des citoyens de l'UE à la liberté de circulation et à l'accès aux prestations sociales et il aborde les préoccupations exprimées par certains États membres en ce qui concerne les défis que les flux migratoires peuvent représenter pour les autorités locales.

*« Le droit à la libre circulation est un droit fondamental et il est au cœur de la citoyenneté de l'UE. Plus de deux tiers des Européens déclarent que la libre circulation est un atout pour leur pays. Nous devons le consolider et le préserver », a déclaré Viviane Reding, vice-présidente de la Commission et commissaire chargée de la justice. « Je suis consciente des préoccupations exprimées par certains États membres en ce qui concerne d'éventuels abus liés aux flux de mobilité. Les abus affaiblissent la libre circulation. La Commission européenne est là pour aider les États membres à faire face à ces défis. C'est pourquoi la Commission a présenté aujourd'hui cinq actions qui aideront les États membres à lutter contre les abus potentiels et à utiliser les fonds de l'UE plus efficacement en faveur de l'inclusion sociale. Unissons nos efforts pour préserver le droit à la libre circulation. Les citoyens européens comptent sur nous pour le faire. »*

László Andor, commissaire à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion, a déclaré : *« La Commission est déterminée à garantir que les citoyens de l'UE sont réellement en mesure d'exercer leur droit à travailler et vivre dans n'importe quel pays de l'UE. Les États membres et l'UE doivent travailler de concert pour que les règles de la libre circulation continuent à maximiser les retombées positives pour nos citoyens et nos économies. La Commission reconnaît qu'il peut y avoir des problèmes locaux résultant d'un gros afflux soudain dans une zone géographique particulière de ressortissants d'autres pays de l'UE. Ils peuvent, par exemple, peser lourdement sur l'éducation, le logement et les infrastructures. Par conséquent, l'institution est prête à s'engager aux côtés des États membres et à aider les autorités municipales et autres à utiliser pleinement le Fonds social européen. »*

Alors que plus de **14 millions de citoyens de l'Union** résident dans un État membre autre que leur État d'origine, la libre circulation, soit la possibilité de vivre, de travailler ou d'étudier n'importe où dans l'Union européenne, est le droit que les Européens chérissent le plus. Les travailleurs de l'UE bénéficient de ce droit depuis la naissance de l'Union européenne et ce principe a été inscrit pour la première fois dans le traité de Rome en 1957.

La libre circulation des citoyens fait partie intégrante du marché unique et constitue l'une des clefs de son succès : elle **stimule la croissance économique** en permettant aux personnes de voyager, de consommer et de travailler sans se soucier des frontières et en permettant aux entreprises de recruter dans un vivier de talents plus vaste. La mobilité de la main-d'œuvre entre les États membres contribue à remédier à l'inadéquation des compétences et de l'emploi dans un contexte de déséquilibres importants sur les marchés du travail de l'UE et de vieillissement de la population.

Enfin, les règles de l'Union en matière de libre circulation contiennent toute une série de dispositions permettant aux États membres d'empêcher les abus.

La communication d'aujourd'hui analyse l'impact de la mobilité des citoyens de l'UE sur les systèmes de protection sociale de l'État membre d'accueil. Les éléments factuels indiquent largement que la plupart des citoyens de l'Union qui s'installent dans un autre État membre le font pour des raisons professionnelles. Ils sont **plus susceptibles d'exercer une activité économique** que les ressortissants et **moins susceptibles de dépendre des prestations sociales**. En fait, le pourcentage de **citoyens mobiles de l'UE qui bénéficient de prestations est relativement faible** par rapport à celui des ressortissants des États membres et des ressortissants de pays tiers (annexe 3). Dans la plupart des États membres, les citoyens mobiles de l'UE sont des contributeurs nets du système de protection sociale de leur pays d'accueil.

La communication définit les droits et obligations des citoyens de l'Union au titre de la législation de l'UE. Elle précise les conditions que les citoyens doivent remplir pour avoir droit à la libre circulation, à l'assistance sociale et aux prestations de sécurité sociale. Compte tenu des défis qui sont apparus dans certains États membres, elle explique également les garanties pour lutter contre les abus, les fraudes et les erreurs. Elle décrit également les instruments d'inclusion sociale à la disposition des États membres et des collectivités locales qui subissent des pressions particulières du fait de l'afflux de citoyens mobiles de l'UE.

Pour répondre aux préoccupations exprimées dans certains États membres concernant la mise en œuvre, sur le terrain, des règles relatives à la libre circulation, la Commission propose **cinq actions** visant à aider les autorités nationales et locales à :

1. **lutter contre les mariages de complaisance** : la Commission aidera les autorités nationales à appliquer les règles de l'Union leur permettant de lutter contre les éventuels abus du droit à la libre circulation, en élaborant un **Guide** sur la lutte contre les mariages de complaisance ;
2. **appliquer les règles de l'Union européenne sur la coordination des systèmes de sécurité sociale** : la Commission travaille en étroite collaboration avec les États membres pour **préciser les « critères de détermination de la résidence habituelle »** conformément aux règles de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement (CE) n° 883/2004) dans un guide pratique qui sera publié d'ici la fin de 2013. Les critères stricts utilisés lors d'une telle vérification garantissent que les citoyens sans emploi ne peuvent bénéficier de la sécurité sociale d'un autre État membre sans avoir auparavant véritablement transféré leur centre d'intérêt dans cet État (par exemple en y ayant fait venir leur famille) ;



3. **relever les défis de l'inclusion sociale:** aider les États membres à mieux tirer parti du **Fonds social européen** pour favoriser l'inclusion sociale. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, au moins 20 % des ressources du FSE devraient servir à promouvoir l'inclusion sociale et à combattre la pauvreté dans tous les États membres ;
4. **promouvoir l'échange des meilleures pratiques entre les autorités locales:** la Commission aidera les pouvoirs publics locaux à exploiter le savoir acquis en Europe afin de mieux relever les défis de l'inclusion sociale. Elle présentera vers la fin de l'année une étude évaluant les répercussions de la libre circulation dans six grandes villes. **En février 2014, elle invitera les maires** à évoquer ensemble leurs difficultés et à échanger leurs bonnes pratiques ;
5. **assurer l'application sur le terrain des règles de l'UE en matière de libre circulation:** vers la fin de l'année 2014, en collaboration avec les États membres, la Commission instaurera également un **module de formation en ligne** pour que le personnel des administrations locales puisse pleinement comprendre et appliquer les droits des citoyens européens en matière de libre circulation. Aujourd'hui, 47 % des citoyens de l'Union déclarent que les problèmes qu'ils rencontrent lors de leur installation dans un autre État membre sont dus à la méconnaissance de ces questions au sein des administrations locales.

### Contexte

Il y a 20 ans, le traité de Maastricht a étendu le droit à la libre circulation à tous les citoyens de l'Union, qu'ils soient économiquement actifs ou non. Les modalités spécifiques d'application du droit de circuler et de séjourner librement dans l'Union sont fixées dans une directive adoptée par les États membres en 2004 (directive 2004/38/CE).

Pour 56 % des citoyens de l'UE, la libre circulation constitue la plus belle réussite de l'Union européenne. Le nombre d'Européens qui se prévalent de ce droit en vivant dans un autre État membre de l'UE ne cesse d'augmenter: à la fin de 2012, 14,1 millions de citoyens vivaient dans un État membre autre que le leur. Les enquêtes Eurobaromètre révèlent que plus des deux tiers des Européens (67 %) jugent la libre circulation des personnes bénéfique pour l'économie de leur pays (voir annexe 1).

Tout citoyen de l'Union a le droit de vivre dans autre État membre pendant trois mois; aucune condition ni formalité n'est requise. Le droit de séjourner pendant plus de trois mois dans un autre État membre est soumis à certaines conditions, qui sont fonction du statut dans l'État membre d'accueil (voir MEMO/13/1041 pour de plus amples informations).



**Rapport d'information n° 645 (2015-2016) fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs par M. Éric Bocquet, sénateur (extraits)**

N° 645

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2016

**RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE relative au **détachement des travailleurs**,*

Par M. Éric BOCQUET,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Bizet, *président* ; MM. Michel Billout, Michel Delebarre, Jean-Paul Emorine, André Gattolin, Mme Fabienne Keller, MM Yves Pozzo di Borgo, André Reichardt, Jean-Claude Requier, Simon Sutour, Richard Yung, *vice-présidents* ; Mme Colette Mélot, M Louis Nègre, Mme Patricia Schillinger, *secrétaires*, MM. Pascal Allizard, Éric Bocquet, Philippe Bonnecarrière, Gérard César, René Danesi, Mme Nicole Duranton, M. Christophe-André Frassa, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mmes Sophie Joissains, Gisèle Jourda, MM. Claude Kem, Jean-Yves Leconte, François Marc, Didier Marie, Robert Navarro, Georges Patient, Michel Raison, Daniel Raoul, Alain Richard et Alain Vasselle.

---

## I. L'ENCADREMENT JURIDIQUE DU DÉTACHEMENT : UN DISPOSITIF À REVOIR

Adoptée en 1996 au sein d'une Union européenne qui comptait alors 15 membres<sup>1</sup>, la directive relative au détachement des travailleurs a vu sa mise en œuvre bouleversée par les élargissements de 2004 et 2007 puis la crise économique et financière. La multiplication des cas de fraude au détachement a conduit l'Union européenne à adopter en mai 2014, au terme de plus de deux ans de débats au Conseil, une directive d'exécution destinée à compléter le dispositif initial, en facilitant et en renforçant les contrôles. Reste que le texte de 1996 nécessite également des ajustements afin de répondre aux pratiques observées sur le terrain qui dérogent à un principe simple mis en avant récemment par le Conseil économique, social et environnemental : « À travail égal, salaire égal sur un même lieu de travail »<sup>2</sup>. Ce principe ne saurait être jugé contradictoire avec celui détaillé à l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur la libre-prestation de services et sur lequel se fonde la directive de 1996. Il convient d'ailleurs de rappeler que l'article 151 du même Traité place la protection sociale et l'amélioration des conditions de vie et de travail parmi les objectifs de l'Union et des États membres

De fait, cette révision doit permettre de réduire le recours au détachement, qui peut être envisagé depuis quelques années comme un moyen d'optimisation sociale et non une solution destinée à pallier un manque de main d'œuvre ou de qualification dans un secteur donné.

### A. LE RECOURS ACCRU AU DÉTACHEMENT

#### 1. Une progression fulgurante.

Le nombre de travailleurs détachés au sein de l'Union européenne a augmenté de près de 45 % entre 2010 et 2014, passant de 1,3 million de personnes concernées à 1,9 million (1,7 million de personnes un an plus tôt). 600 000 travailleurs étaient concernés par le détachement en 2007.

Parmi les pays d'envoi, cinq pays enregistrent une forte augmentation des départs : Bulgarie, Grèce, Lituanie, Slovaquie et Slovénie. Parallèlement, six pays voient le nombre de détachement sur leur sol progresser significativement : Allemagne, Autriche, Belgique, Estonie, Slovénie et Suède. 35,8 % des détachements sont en provenance de pays à

---

<sup>1</sup> Directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement des travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

<sup>2</sup> Les travailleurs détachés, Avis du Conseil économique, social et environnemental, présenté par M. Jean Grosset, rapporteur avec l'appui de M. Bernard Cloutat, septembre 2015.

haut niveau de salaire et dirigés vers des pays à niveau équivalent. A l'inverse la moitié des détachements sont orientés vers des pays disposant de revenus supérieurs : 34,4 % des détachements sont en provenance de pays disposant de faible niveau de revenus et en direction de pays à hauts coûts salariaux et 15,7 % en direction de pays à niveau moyen de salaire. Il convient de rappeler que les écarts salariaux au sein de l'Union européenne s'étirent de 1 à 10 (ils allaient de 1 à 3 avant l'élargissement de 2004).

Flux de détachements par groupe de pays en fonction du niveau de salaire en 2014

Flux	Pourcentage des détachements
Pays à haut niveau de salaire vers pays de niveau équivalent	35,8 %
Pays à bas niveau de salaire vers pays à haut niveau de salaire	34,4 %
Pays à bas niveau de salaire vers pays à niveau moyen de salaire	15,7 %
Pays à haut niveau de salaire vers pays à niveau moyen de salaire	2,9 %
Pays à haut niveau de salaire vers pays à bas niveau de salaire	2,6 %
Indéterminé	8,6 %

(Source : Commission européenne)

L'Allemagne (410 000 travailleurs détachés, soit 1 % de la main d'œuvre locale), la France (190 850) et la Belgique (159 750) sont les trois principaux pays de destination. L'impact sur le taux d'emploi est également important dans d'autres pays : le Luxembourg compte ainsi 25 000 travailleurs détachés sur son territoire, soit 9 % de la main d'œuvre. 2,5 % des travailleurs opérant en Autriche sont issus du détachement. 81 % des détachements vers les pays à haut niveau de revenu sont concentrés sur cinq pays : Allemagne, Autriche, Belgique, France et Pays-Bas.

Ces chiffres sont cependant à relativiser puisque fondés sur le nombre de déclarations A1 émises, ces déclarations permettant d'attester l'affiliation du salarié détaché à un régime d'assurance sociale du pays où est établie son entreprise. Les écarts avec les données collectées par d'autres biais montrent un phénomène encore plus important. La Belgique a ainsi enregistré 499 840 opérations de détachement en 2014 et 205 279 travailleurs détachés sur son territoire. La France estime, de son côté, le nombre de travailleurs détachés à 228 650 personnes en 2014 (144 500 en 2011). L'écart entre les données nationales et celles découlant des formulaires A1 est particulièrement net dans d'autres pays : le Danemark

---

aurait ainsi enregistré 59 531 travailleurs détachés en 2014 alors qu'il n'a reçu que 10 869 formulaires A 1. La faible durée des détachements peut expliquer un tel écart.

L'Allemagne (232 800 travailleurs détachés par an) et la France (119 700) sont, par ailleurs, avec la Pologne (266 700) les principaux pays d'envoi. En prenant en compte la possibilité pour un travailleur d'effectuer plusieurs détachements dans une année, les écarts entre ces trois pays apparaissent plus nets puisque 428 400 détachements ont été opérés depuis la Pologne en 2014 contre 255 700 depuis l'Allemagne et 125 200 depuis la France.

La durée annuelle moyenne du détachement est établie à 103 jours. Elle varie considérablement d'un État membre à l'autre, pouvant ainsi atteindre 257 jours pour un travailleur irlandais contre 33 pour un travailleur français. Cette durée peut intégrer plusieurs missions : La durée moyenne d'un détachement en France, estimée à 47 jours, est en deçà de la moyenne européenne.

Le secteur de la construction est le principal concerné puisqu'il regroupe 43,7 % des travailleurs détachés, devant l'industrie manufacturière (21,8 %), les services liés à l'éducation, à la santé et à l'action sociale (13,5 %) et les services aux entreprises (10,3 %). Le recours aux travailleurs détachés a, par ailleurs, progressé de 44 % en quatre ans dans le secteur de la construction.

## 2. Les raisons de ce succès et ses conséquences.

Plusieurs facteurs sont généralement avancés pour tenter d'expliquer un tel phénomène, à l'image de l'élargissement, de la crise économique et financière ou du manque de main d'œuvre dans des secteurs spécifiques. Ce dernier argument ne saurait à lui seul justifier une telle progression. Il convient même de s'interroger, au terme de dix ans d'augmentation constante du recours à ce dispositif, sur l'effet d'éviction de la main d'œuvre locale induit par le dispositif. Certaines professions ont disparu en France dans des domaines d'activité tels que le ferrailage, la tuyauterie ou le soudage des barres d'armatures dans les constructions en béton armé. Le nombre d'apprentis dans le secteur de la construction est, quant à lui, passé de 31 000 en 2008 à 18 000 en 2015. Si le détachement n'explique pas totalement cette diminution, sa progression manifeste dans ce secteur n'est sans doute pas sans incidence.

Au sein de ce secteur, la Commission européenne a elle-même relevé, dans trois pays de l'Union européenne (Autriche, Belgique, Luxembourg) un effet de substitution en défaveur de l'emploi peu qualifié local et au profit du travailleur détaché, moins coûteux. Il convient de rappeler à ce stade que 50,1 % des détachements sont en direction de pays disposant de niveau de salaire plus élevé.

---

En dépit des précautions prises dans le texte de 1996, le travailleur détaché peut en effet apparaître moins onéreux qu'un salarié national, à degré de qualification et à tâche équivalente. L'article 3 de la directive de 1996 prévoit que sont applicables au salarié détaché :

- Les périodes maximales de travail et les périodes minimales de repos ;
- La durée minimale des congés annuels payés ;
- Les taux de salaire minimal, y compris ceux majorés pour les heures supplémentaires ;
- Les conditions de mise à disposition des travailleurs ;
- La sécurité, la santé et l'hygiène au travail ;
- Les mesures protectrices applicables aux femmes enceintes ;
- L'égalité de traitement entre hommes et femmes et toute autre disposition en matière de non-discrimination.

Les allocations propres au détachement font partie du salaire minimal dans la mesure où elles ne visent pas à rembourser les dépenses effectivement encourues en raison du détachement : voyage, logement et nourriture (article 3, paragraphe 7).

Le degré de qualification, l'ancienneté et les éléments de salaire annexes (primes, allocation) ne sont pas pris en compte dans la rédaction. Le texte prévoit par ailleurs que ces taux ne s'appliquent qu'à la condition qu'ils soient prévus par la loi ou, dans le secteur de la construction, par une convention collective de portée générale. Il laisse néanmoins la possibilité aux Etats membres d'appliquer l'ensemble des conventions collectives à tous les secteurs économiques. Plusieurs Etats membres, à l'instar de la France, ont opté pour cette pratique<sup>3</sup>. Dans ces conditions, la Commission européenne estime aujourd'hui que l'application du taux de salaire minimal peut créer un écart compris entre 30 et 70 % par rapport au salaire moyen applicable dans l'Etat d'accueil. Une telle situation n'est pas sans créer des distorsions de concurrence et rend le détachement plus attractif que le recrutement local.

À cette différence de coût salarial s'ajoute la question des charges sociales. Si la directive de 1996 met en avant le principe du pays d'accueil en matière de droit du travail, elle maintient l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'envoi, à la condition que la prestation de service ne dépasse pas 24 mois<sup>4</sup>. Le recours à un salarié détaché pour la réalisation d'une prestation peut donc s'avérer plus avantageux que le recrutement local, compte tenu du différentiel de charges sociales d'un Etat

---

<sup>3</sup> Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Slovénie.

<sup>4</sup> Règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

---

membre à l'autre. Les charges sociales représentent ainsi en moyenne 6 % du salaire à Chypre contre 38 % en France.

Votre rapporteur avait déjà émis en 2013 le même constat sur l'utilisation du détachement à des fins d'optimisation, en utilisant la formule de « salarié low cost ». La réponse européenne s'est concentrée à l'époque sur la mise en place d'un système de contrôle plus abouti, destiné à prévenir le risque de fraude, sans véritablement aborder la question des salaires versés et de l'équité de la concurrence.

## B. LA DIRECTIVE D'EXÉCUTION DE 2014

### 1. Un dispositif destiné à lutter contre la fraude

L'Union européenne a adopté, le 15 mai 2014, une directive d'exécution destinée à préciser les modalités d'application de la directive 96/71 concernant le détachement des travailleurs<sup>5</sup>. Ce texte est avant tout censé prévenir le risque de fraude. Il n'établit pas de nouveaux droits pour les travailleurs détachés. Il est le résultat d'un compromis au Conseil entre Etats défavorables à une révision des dispositions initiales de 1996 – en premier lieu le Royaume-Uni et les pays d'Europe centrale et orientale – et pays favorables à un renforcement des contrôles en amont, à l'image de la France, les articles 9 et 12 ayant longtemps cristallisé ces difficultés entre les États.

La rédaction initiale de l'article 9 prévoyait une codification de la jurisprudence européenne en matière de contrôle. Une liste précise de mesures pouvant être imposées par l'État membre d'accueil à une entreprise étrangère qui détache des salariés sur son territoire était déterminée. Une société peut ainsi être tenue de déclarer un détachement, au plus tard au début de la prestation. Elle est obligée de conserver et de fournir pendant toute la durée du détachement le contrat de travail, les fiches de paie, les relevés d'heures ou les preuves du paiement des salaires. Elle est enfin amenée à désigner un correspondant chargé de négocier au nom de l'employeur avec les partenaires sociaux du pays d'accueil. La version finale du dispositif intègre le principe d'une liste ouverte de contrôles, ce qui répond à la demande de plusieurs États membres (France, Allemagne, Belgique, Espagne, Finlande ou Pays-Bas). Cette disposition permet d'être le plus réactif possible face à des mécanismes de fraude de plus en plus complexes. Par ailleurs, si la Commission doit être informée de toute nouvelle mesure, il ne s'agit pas pour autant de l'introduction d'un dispositif de pré-autorisation, comme en témoigne un considérant et surtout

---

<sup>5</sup> Directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n ° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur



---

l'amendement au texte adopté par le Parlement européen. Celui-ci insiste pour que les mesures de contrôles soient « communiquées » et non « notifiées » à la Commission.

L'article 12 du projet de directive institue, quant à lui, un mécanisme de responsabilité solidaire du donneur d'ordre, limité au sous-traitant direct. Il s'agissait de renforcer la protection des travailleurs du secteur de la construction principalement concerné par le phénomène de sous-traitance. La France et ses partenaires souhaitaient une extension du mécanisme de responsabilité solidaire pour le donneur d'ordre à tous les secteurs d'activité mais aussi à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance. L'article 12 prévoit, quant à lui, un mécanisme de responsabilité solidaire, limité au secteur de la construction et au sous-traitant direct. Le contractant dont l'employeur est un sous-traitant direct peut donc être tenu responsable par le travailleur détaché pour les questions relatives au salaire et au versement de cotisations sociales. Il n'est pas responsable pour autant pour l'ensemble de la chaîne de sous-traitance. La directive d'exécution laisse la possibilité à un État membre d'étendre ce dispositif à d'autres secteurs. Le recours au détachement est en effet croissant dans des domaines tels que l'agriculture, les transports ou l'événementiel. Enfin, à défaut de la mise en place du mécanisme prévu par la directive d'exécution, l'État peut appliquer d'autres mesures d'exécution entraînant des sanctions effectives et proportionnées.

L'article 4 intègre, quant à lui, une référence à la Convention de Rome<sup>6</sup>, transposée en 2008 dans la législation européenne<sup>7</sup>. Celle-ci permet de déterminer le droit applicable aux travailleurs exerçant leur activité en dehors de leur pays de résidence ou de celui d'établissement de leur entreprise. Le règlement dit Rome I établit qu'un salarié ne peut être privé du bénéfice des dispositions obligatoires que lui accorde l'État membre dans lequel ou à partir duquel il accomplit habituellement son travail. Dans le cadre de la directive, Rome I s'applique si le détachement ne peut être totalement caractérisé. Aux termes de celui-ci, c'est dans l'État au sein duquel le travailleur exerce sa fonction économique et sociale que l'environnement professionnel et politique influence l'activité de travail. Dès lors, le respect des règles de protection du travail prévues par le droit de ce pays s'impose.

Le même article 4 prévoit en outre que les autorités de contrôle des États membres relèvent un certain nombre d'éléments en vue d'apprécier si l'entreprise qui détache ses salariés exerce réellement une activité substantielle dans le pays où elle est affiliée : lieu d'établissement du siège, lieu de recrutement, lieu d'exercice de l'activité, nombre de contrats exécutés ou montant du chiffre d'affaires réalisé dans l'État

---

<sup>6</sup> Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles.

<sup>7</sup> Règlement (CE) n°593/2008 du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Rome I).

---

d'établissement notamment. Ce faisceau d'indices est destiné à vérifier tant la réalité du détachement que l'existence réelle de l'entreprise et éviter ainsi les sociétés boîtes aux lettres. Le délai de transmission des documents est de 25 jours, une procédure d'urgence permettant un échange d'informations sur deux jours (article 6).

L'article 11 de la directive d'exécution offre enfin aux syndicats professionnels, aux syndicats de salariés et aux associations la possibilité de se constituer partie civile dans certaines affaires, pour le compte ou à l'appui du travailleur détaché, avec son accord préalable.

Ce texte répond en large partie aux souhaits qu'avait exprimés le Sénat dans une résolution européenne adoptée à l'unanimité en 2013, à l'initiative de la commission des affaires européennes<sup>8</sup>. Seul l'article 12 manque un peu d'ambition en ne permettant pas de limiter la taille des chaînes de sous-traitance, source de nombre de dérives, à l'image de ce qu'ont mis en œuvre l'Allemagne ou l'Espagne.

La transposition de la directive d'exécution dans le droit interne des États membres doit se terminer le 18 juin 2016. Trois États seulement ont jusqu'à présent transposé le dispositif : la France, la Lettonie et la Slovaquie.

## 2. L'intégration dans le droit français

La France a intégré en large partie la directive d'exécution dans le droit national dès juillet 2014<sup>9</sup>. La loi dite Savary prévoit :

- la mise en place d'un dispositif de responsabilité solidaire entre le donneur d'ordre et l'un de ses sous-traitants qui ne règle pas la totalité des rémunérations dues. La responsabilité est notamment financière. Ce mécanisme s'applique à tous les secteurs professionnels. La responsabilité pèse sur les maîtres d'ouvrage et l'ensemble des donneurs d'ordre, la chaîne de sous-traitance n'étant pas limitée au seul cocontractant. La loi prévoit un devoir de diligence pour le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage qui, alertés par un agent de contrôle, devra alors prendre les mesures nécessaires. La responsabilité solidaire n'est, par ailleurs, engagée qu'à la demande d'un agent de contrôle ;

- le durcissement des règles en matière de déclaration de détachement ;

- la désignation d'un représentant des salariés étrangers détachés en France ;

- l'obligation de vérification par le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage de la déclaration préalable et de la désignation d'un représentant,

---

<sup>8</sup> Résolution européenne n°16 (2013-2014) sur les normes européennes en matière de détachement des travailleurs.

<sup>9</sup> Loi n° 2014-790 du 10 juillet 2014 visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale.

---

sous peine d'amende. L'absence d'envoi d'une déclaration de détachement est alors passible d'une contravention de la quatrième classe, soit au maximum 375 euros. Le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage a également une obligation de vigilance et de responsabilité en matière d'hébergement et d'application de la législation du travail. Le non-respect de cette obligation de vigilance peut se traduire par une amende de 5 000 euros ;

- l'inscription des salariés détachés dans le registre unique du personnel et dans le bilan social de l'entreprise qui les utilise ;

- la conservation des documents sur le lieu de travail du salarié détaché ayant trait aux informations le concernant et à l'activité, dans le pays d'établissement, de la société qui le détache.

Le contrôle du détachement a été enrichi en 2015 par la loi dite Macron<sup>10</sup>, qui prévoit notamment :

- une carte d'identification professionnelle obligatoire pour tout employé de chantier dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. La carte comporte des informations relative à l'ouvrier et son employeur ;

- la suspension des prestations de service exercées par le travailleur pendant un mois en cas d'irrégularité : non-respect des conditions de travail ou non-présentation d'un document permettant le suivi des règles en vigueur ;

- la mise en place d'une amende de 2 000 euros maximum par salarié détaché si la responsabilité du donneur d'ordre est engagée. Le montant cumulé des amendes est plafonné à 500 000 euros.

Le projet de loi portant réforme du travail, actuellement en débat, renforce les dispositifs existants en :

- transférant au donneur d'ordre ou au maître d'ouvrage la charge de déclarer les salariés détachés de leurs sous-traitants si ces derniers ne l'ont pas fait, sous peine de sanction. Il doit également déclarer un accident du travail concernant un salarié détaché ;

- créant un droit de timbre à la charge de toute entreprise établie hors de France qui y détache des salariés pour compenser les coûts administratifs liés au détachement, mais également pour alourdir le coût du détachement. Le montant est plafonné à 50 euros par salarié ;

- étendant au défaut de déclaration les possibilités de suspension de la réalisation des opérations engagées avec des salariés détachés. Le donneur d'ordre ou le maître d'ouvrage dispose d'un délai de 48 heures pour effectuer la déclaration, faute de quoi la suspension s'applique ;

---

<sup>10</sup> Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

---

- renforçant les moyens de lutte contre la fraude au détachement dans le secteur agricole, en permettant la suspension des prestations de service en cas de manquement grave au droit du travail.

Le texte permet également la transposition dans le droit national des dispositions de la directive de mai 2014 en ce qui concerne le recouvrement des sanctions. Aux termes du texte européen, la demande d'exécution d'une sanction est réputée produire les mêmes effets que si elle était le fait de l'État membre demandeur. Le projet de loi précise ainsi les modalités de recouvrement des amendes administratives prononcées par un autre État membre à l'encontre d'un prestataire de service français.

Plus de 1 300 interventions de l'inspection du travail par mois ont été recensés au second semestre 2015. Les trois quarts concernaient le secteur du BTP et s'inscrivaient dans le cadre du plan de suivi de 500 chantiers, présenté par le Gouvernement en février 2015. Un tiers des contrôles ont été effectués de manière conjointe entre plusieurs services (inspection du travail, services fiscaux, URSSAF, MSA dans le secteur agricole, douanes, forces de sécurité). 139 amendes ont été notifiées pour non-présentation d'une déclaration de détachement, permettant d'atteindre un montant cumulé de 680 000 euros. 35 % de ces amendes ont été adressées à des donneurs d'ordre ou des maîtres d'ouvrage, faute d'avoir vérifié le respect des formalités déclaratives. 15 suspensions de prestations ont été décidées par les préfets. 639 infractions en matière de détachement ont par ailleurs été transmises aux parquets au cours du second semestre 2015, les trois quarts des dossiers concernant le travail illégal.

Si ces chiffres attestent d'une réelle prise de conscience des pouvoirs publics, ils sont cependant le fruit d'une focalisation sur les gros chantiers. Or le recours aux travailleurs détachés vise surtout des petites opérations, réduites dans le temps et difficiles à contrôler. Ce sont ce type de prestation qui créent des distorsions de concurrence dont sont victimes les petites entreprises locales. De nouveaux moyens européens devraient, en tout état de cause, accompagner cette intensification des contrôles. L'utilisation de la base de données européenne VIES, qui contient les numéros d'immatriculation à la TVA pour les transactions transfrontières, pourrait ainsi faciliter les contrôles quant à l'existence réelle de la société qui détache.

\*

Ce dispositif européen de lutte contre la fraude devrait faire l'objet dans les trois années à venir d'une évaluation de la part de la Commission européenne. Celle-ci n'a cependant pas attendu la fin de la transposition de ce texte pour proposer de nouvelles mesures destinées cette fois-ci à éviter les distorsions de concurrence et prendre en compte l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur ces questions.

---

## II. LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE : UNE RÉVISION CIBLÉE DE LA DIRECTIVE DE 1996

La Commission européenne a indiqué lors de sa prise de fonctions fin 2014, puis dans son programme de travail pour 2015, qu'elle entendait proposer un paquet sur la mobilité des travailleurs<sup>11</sup>. Sa présentation a finalement été différée à mars 2016, en raison notamment des négociations avec le Royaume-Uni sur le futur statut de celui-ci au sein de l'Union européenne<sup>12</sup>.

Le paquet se limite par ailleurs à une proposition de révision ciblée de la directive de 1996 sur le détachement des travailleurs, alors qu'il devait initialement intégrer une révision du règlement de 2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale ainsi qu'une communication sur la mobilité de la main d'œuvre. La révision du règlement sur la coordination des régimes de sécurité sociale est reportée en attendant les résultats du référendum britannique.

### A. UN CONTEXTE FAVORABLE À LA RÉVISION ?

#### 1. La pression de certains Etats membres

Sept gouvernements, dont la France, ont appelé à une révision de la directive de 1996 dans une lettre adressée, le 5 juin 2015, à la Commissaire européenne à l'emploi et aux affaires sociales, Mme Marianne Thyssen<sup>13</sup>. Les ministres insistent, dans ce document, sur le principe d'un salaire égal sur un même lieu de travail. Ces Etats souhaitent dépasser le « noyau dur » de règles minimales prévu par la directive de 1996.

A l'inverse, neuf gouvernements ont manifesté leur opposition à tout projet de révision dans un courrier également adressé à la Commissaire

---

<sup>11</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions : Programme de travail de la Commission pour l'année 2015 - Un nouvel élan (COM (2014) 910 final).

<sup>12</sup> L'accord trouvé entre le Royaume-Uni et ses vingt-sept partenaires le 19 février 2016, prévoit que le versement de prestations sociales liées au travail pour les travailleurs migrants européens nouvellement arrivés au Royaume-Uni soit conditionné sur une période de sept ans. Les autorités britanniques pourront priver un travailleur migrant des prestations liées de manière automatique aux salaires (les 'in-work benefits') jusqu'à quatre ans au cours de cette période de sept ans. Un retour progressif pendant ces quatre années aux allocations est prévu, en fonction du degré de connexion du travailleur au marché du travail britannique. Le niveau d'allocations sera indexé sur le niveau de vie et le niveau des prestations du pays où réside l'enfant du travailleur migrant à compter de 2020. Cette disposition implique une révision du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale. Elle ne s'appliquera également qu'aux nouveaux arrivants. Tous les États membres pourront procéder de même et indexer de la même manière ces prestations familiales exportées dans un autre État membre.

<sup>13</sup> Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas et Suède.

---

européenne<sup>14</sup>. Ils relèvent en premier lieu que la directive d'exécution n'a pas encore été partout transposée. Ils jugent ensuite que toute révision pourrait remettre en cause la liberté de service et fragiliser le marché intérieur.

## 2. La jurisprudence de la Cour

La Cour de justice de l'Union européenne a, de son côté, clarifié les droits des travailleurs détachés dans un arrêt rendu le 12 février 2015 en précisant notamment les éléments devant être intégrés dans la rémunération<sup>15</sup>. La société polonaise ESA ayant détaché 186 salariés en Finlande pour effectuer des travaux d'électrification les a rémunérés aux conditions minimales en vigueur en Finlande, refusant d'intégrer des indemnités prévues par les conventions collectives d'application générale. Celles-ci prévoient des classes de rémunération ou des groupes de salaires déterminés, où le calcul du salaire minimal à l'heure (rémunération par unité de temps) ou à la tâche (rémunération au rendement) est différent. Des indemnités journalières de détachement, de trajet, de congés et d'hébergement sont également intégrées. Aux termes de l'arrêt, il ressort que les questions portant sur le taux de salaire minimal sont régies, quelle que soit la loi applicable à la relation de travail, par la réglementation de l'État membre d'accueil. Le mode de calcul du taux du salaire minimal est donc du ressort de l'État membre d'accueil. S'il existe des classes de rémunérations fondées sur des règles transparentes et contraignantes, celles-ci doivent s'imposer, le salaire minimum ne pouvant se substituer à elles. L'indemnité journalière de détachement est, en outre, qualifiée d'allocation propre au détachement. Elle fait donc partie du salaire minimal. L'indemnité du temps de trajet quotidien doit également en faire partie. Le droit à une période annuelle de congés payés fait, quant à lui, partie intégrante du salaire minimal. Le pécule de vacances minimal qui est accordé au travailleur détaché correspond donc au salaire minimal auquel il a droit durant la période de référence. A l'inverse, les dépenses liées au logement ainsi que les bons d'alimentation ne peuvent constituer des éléments du salaire minimal. Ils ne sauraient, en conséquence, être intégrés dans le calcul de celui-ci et restent à la charge des employeurs.

Cet arrêt marque un début de rupture avec la jurisprudence dite Laval de 2007<sup>16</sup>. Aux termes de cet arrêt, la Cour a justifié sa décision en soulignant que la directive concernant le détachement de travailleurs n'obligeait pas les prestataires de service étrangers à appliquer une

---

<sup>14</sup> Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et République tchèque.

<sup>15</sup> Arrêt CJUE du 12 février 2015, affaire C-396/13, Sähköalojen ammattiliitto/Elektrobudowa Spółka Akcyjna.

<sup>16</sup> Arrêt CJUE du 18 décembre 2007, affaire C-341/05 Laval un Partneri Ltd contre Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet's avdelning 1, Byggettan et Svenska Elektrikerförbundet.

---

rémunération dépassant le salaire minimum, si cette rémunération n'a pas été définie par une loi ou une convention collective de portée générale. Le cas visé par la Cour concernait une rémunération établie dans le cadre de négociations collectives, au cas par cas, sur le lieu de travail, tenant compte de la qualification et des fonctions des salariés concernés. L'arrêt de 2015 tend plutôt à consacrer le principe d'égalité salariale, même si en l'espèce le salaire a été négocié dans le cadre de conventions collectives d'application générale. La Cour renvoie cependant au juge national le soin de vérifier si les règles de rémunération sont contraignantes et transparentes.

La Cour de Justice a également rendu, le 17 novembre 2015, un arrêt aux termes duquel la participation à un marché public pouvait être subordonnée à l'engagement à verser un salaire minimum, notamment lorsqu'il y a recours à un sous-traitant<sup>17</sup>.

## B. LE PROJET DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

La Commission européenne a présenté, le 8 mars 2016, une proposition de révision ciblée de la directive de 1996<sup>18</sup>. Au travers de ce deuxième texte en quatre ans sur la question du détachement, la Commission souhaite promouvoir une concurrence fondée sur la qualité et l'innovation et non sur une base salariale. Elle rappelle néanmoins que le détachement des travailleurs permet de pallier un manque de main d'œuvre dans certains secteurs. Le dispositif peut également constituer une réponse à un choc économique asymétrique en soutenant l'emploi dans l'État membre d'origine et contribuer à la demande dans l'État d'accueil. Dans ce contexte, la révision ciblée doit permettre de préciser les conditions d'application de la directive, en intégrant notamment la jurisprudence.

La proposition de révision n'aborde pas la question du détachement dans le transport routier. Elle devrait être traitée dans le cadre d'un paquet législatif dédié à la question du transport, prévu pour la fin de l'année 2016 (considérant 10 de la proposition de révision ciblée). Votre rapporteur juge ce report regrettable. À l'initiative de la commission des affaires européennes, le Sénat a adopté, le 15 mai 2014, une proposition de résolution européenne insistant notamment sur le fait que la directive de 1996 s'applique expressément aux opérations de cabotage routier<sup>19</sup>. Dans le cadre de celle-ci, un transporteur peut effectuer, à l'issue d'une livraison internationale, trois opérations de fret en sept jours dans l'État où il vient de déposer sa marchandise.

---

<sup>17</sup> Arrêt CJUE du 17 novembre 2015 *RegioPost GmbH & Co. KG contre Stadt Landau in der Pfalz*.

<sup>18</sup> Proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM (2016) 128 final).

<sup>19</sup> Résolution européenne n°114 (2013-2014) sur le dumping social dans les transports européens.

---

Le considérant 17 du règlement de 2009 qui encadre le cabotage au niveau européen indique que les dispositions de la directive de 1996 s'appliquent aux sociétés de transport effectuant un transport de cabotage<sup>20</sup>. Cette référence n'est pour autant pas reprise à l'article 9 dudit règlement. Aux termes de celui-ci, chaque transport de cabotage est soumis à la législation nationale de l'État membre d'accueil en ce qui concerne le contrat de transport, le poids et la dimension des véhicules, les prescriptions spécifiques à certaines catégories de marchandises, le contrôle des temps de conduite ou de repos des conducteurs et la taxe sur la valeur ajoutée. Rien n'est indiqué concernant les normes sociales prévues dans le noyau dur de la directive sur le détachement et notamment la question de la rémunération. Il en va de même pour le temps de travail. Le transporteur est de fait rémunéré aux conditions du pays d'envoi, créant une véritable distorsion de concurrence avec les transporteurs nationaux et favorisant l'émergence d'un phénomène dit de grand cabotage. Le règlement de 2009 prévoit en effet qu'une opération de cabotage est autorisée dans chaque État membre parcouru sur le trajet du retour, dès lors que le véhicule passe la frontière à vide. Cette opération doit être effectuée dans un délai de trois jours suivant l'entrée d'un véhicule sur le territoire dudit État et au maximum sept jours après la livraison des marchandises ayant fait l'objet du trajet aller. Rien n'interdit pour autant à un transporteur d'effectuer un transfert de marchandises entre deux États dont il n'est pas ressortissant sur le trajet du retour. Une telle opération lui permet alors de retrouver un droit complet de cabotage au sein de l'État où il décharge (trois opérations sur sept jours). La notion de trajet de retour perd tout son sens dès lors qu'il est permis d'effectuer sur celui-ci des opérations internationales qui autorisent ensuite à ces camions de caboter durant sept jours sur le territoire de l'État de déchargement. Un transporteur roumain parti effectuer une livraison en France peut ainsi optimiser son trajet de retour via les bourses de fret et effectuer trois opérations de cabotage en France, puis trois en Italie, puis trois en Autriche et trois en Hongrie avant de regagner son pays. Rien ne lui interdit non plus de revenir sur ses pas, en prenant depuis l'Autriche ou l'Italie une livraison pour un pays voisin. Compte tenu du différentiel salarial, ce cabotage quasi permanent fausse les conditions de concurrence sur les marchés intérieurs des États traversés.

La proposition de révision ciblée se concentre de fait sur quatre points : la rémunération, la durée du détachement, les chaînes de sous-traitance et le recours aux agences d'intérim. La démarche de la Commission européenne peut cependant apparaître boiteuse puisque le volet sécurité sociale du détachement est reporté.

Il convient aussi de s'interroger sur la base juridique de la directive de 1996, qui ne se réfère qu'à l'article 57 du traité sur le

---

<sup>20</sup> Règlement (CE) n°1072/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route.



---

fonctionnement de l'Union européenne concernant la libre prestation de services. Il pourrait être utile de la compléter par une mention de l'article 151 du même Traité aux termes duquel l'Union et les États membres, conscients des droits sociaux fondamentaux, ont notamment pour objectifs la promotion de l'emploi, l'amélioration des conditions de vie et de travail, permettant leur égalisation dans le progrès et une protection sociale adéquate.

### 1. La rémunération

En l'état actuel de sa rédaction, la directive de 1996 prévoit seulement que les travailleurs détachés perçoivent les taux de salaire minimal. Le degré de qualification, l'ancienneté et les éléments de salaire annexes ne sont pas mentionnés. Seules les allocations propres au détachement sont considérées comme faisant partie du salaire minimal, à l'exception des dépenses de logement, de nourriture et de voyage liées au détachement. La Commission propose aujourd'hui une nouvelle rédaction remplaçant les termes « taux de salaire minimal » par « rémunération ». Celui-ci vise tous les éléments de la rémunération rendus obligatoires par :

- des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales ;
- des conventions collectives ou des sentences arbitrales déclarées d'application générale ;
- des conventions collectives ou sentences arbitrales qui auraient un effet général sur toutes les entreprises similaires appartenant au secteur ou à la profession concernée ;
- des conventions collectives conclues par les partenaires sociaux les plus représentatifs au niveau national.

La Commission codifie ainsi l'arrêt de février 2015 visant sur les éléments de rémunération. Cette nouvelle rédaction doit être saluée.

En ce qui concerne les conventions collectives, la Commission propose qu'elles s'appliquent au-delà du secteur de la construction. Le texte de 1996 prévoit en effet la mise en œuvre obligatoire de ces textes pour ce seul secteur. Il laisse néanmoins la possibilité aux États membres d'appliquer l'ensemble des conventions collectives de portée générale (à l'image des accords de branche français) à tous les secteurs économiques. Plusieurs États membres, à l'instar de la France, ont opté pour cette pratique<sup>21</sup>. D'autres, Allemagne, Irlande ou Luxembourg par exemple, limitent l'application des conventions à certains domaines d'activité. Jusqu'à l'introduction d'un salaire minimum en Allemagne le 1<sup>er</sup> janvier 2015, les abattoirs allemands n'étaient ainsi pas concernés. Le recrutement des

---

<sup>21</sup> Autriche, Belgique, Espagne, Finlande, Grèce, Italie, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie.

---

équarisseurs était donc principalement tourné vers les pays de l'Est de l'Union européenne, rémunérés entre 3 et 7 euros de l'heure. Cette situation avait conduit le gouvernement belge à déposer une plainte auprès de la Commission européenne pour distorsion de concurrence en mars 2013. La Belgique insistait notamment sur le risque de délocalisation de cette activité. Ce véritable dumping social avait en partie conduit la société Gad en France à supprimer 889 emplois en octobre 2013. Selon la Commission européenne, 300 000 travailleurs détachés en Europe seraient aujourd'hui concernés par l'extension des accords collectifs.

Les conventions à portée restreinte (régionales ou établies au niveau de l'entreprise) ne sont pas abordées par le texte. Il s'agit là d'une des failles du dispositif à l'heure où les accords d'entreprise prennent une place sans cesse croissante au sein de la hiérarchie des normes sociales. Le Code du travail prévoit déjà que l'accord d'entreprise peut notamment :

- déterminer le taux de majoration des heures supplémentaires accomplies ;
- établir la durée des congés et des périodes de travail ;
- prévoir une rémunération des temps de restauration et de pause ;
- accorder des contreparties aux temps d'habillage et de déshabillage ou lorsque le temps de déplacement professionnel dépasse le temps normal de trajet ;
- fixer des compensations financières aux astreintes.

Le projet de loi portant réforme du travail, actuellement en débat, prévoit, par ailleurs, que l'accord d'entreprise prime désormais en matière de durée du travail. Il insiste sur le fait que les accords collectifs pourront, avec l'accord du salarié, se substituer aux contrats de travail lorsqu'ils visent à préserver ou à développer l'emploi.

Ainsi, aux termes de la révision ciblée, un accord régional ou d'entreprise pourrait ne pas profiter aux travailleurs détachés au risque de continuer à rendre leur recrutement plus attrayant. Votre rapporteur estime donc que la révision ciblée doit intégrer ce type d'accord, d'autant plus que la Cour de justice de l'Union européenne semble avoir opéré une certaine inflexion en la matière en février 2015.

Les éléments constitutifs de la rémunération devront, par ailleurs, être publiés sur le site internet national officiel unique prévu par la directive d'exécution de 2014, destiné aux prestataires de services afin de connaître le droit du travail applicable au sein de chaque État membre<sup>22</sup>. Les frais inhérents au détachement continueront à ne pas être intégrés dans la rémunération. La Commission européenne a précisé lors des premières négociations au Conseil, que cette nouvelle rédaction n'impliquait pas que

---

<sup>22</sup> Article 5 de la directive d'exécution.

---

les Etats se dotent d'une grille de salaire détaillée par profession. Selon elle, 700 à 800 000 travailleurs détachés pourraient être concernés par cette révision des règles de rémunération.

Au final, le principe d'égalité de traitement permettrait de majorer sensiblement le coût d'un travailleur détaché. L'étude d'impact de la Commission européenne indique ainsi que le coût salarial mensuel d'un ouvrier polonais dans le bâtiment détaché en France pourrait passer de 1 587 à 1 960 euros, ce qui reste cependant en deçà du coût d'un salarié français – 2 146 euros. La différence de coût entre un ouvrier polonais et un son homologue allemand serait, quant à elle, ramenée de 562 euros à 45 euros mensuels.

Au-delà de la rémunération, le Gouvernement français souhaite que la mention de conditions d'hébergement dignes soit intégrée dans le « noyau dur » prévu à l'article 3 de la directive. Ce critère est déjà reconnu par le droit français, depuis l'adoption de la loi dite Savary de juillet 2014. Votre rapporteur juge cette mention pertinente alors que nombre d'enquêtes révèlent des conditions de vie inhumaines pour des salariés détachés, notamment dans le secteur agricole.

## 2. La durée du détachement

Le règlement de 2004 sur la coordination des régimes de sécurité sociale prévoit que le détachement ne peut dépasser 24 mois. Au-delà, le travailleur est rattaché au régime de protection sociale du pays d'accueil. Aux termes de la proposition de révision ciblée, la totalité du droit du travail applicable au travailleur dont le détachement dépasse 24 mois devient celui du pays d'accueil, conformément au règlement Rome I de 2008. Il en va ainsi des normes visant les licenciements.

La durée de 24 mois est réputée prévue ou effective : la mesure s'applique donc de fait dès le premier jour où il devient prévisible que le détachement durera plus de 24 mois. Par ailleurs, à la différence du règlement de 2004, la période de 24 mois n'est pas individualisée : en cas de remplacement de travailleurs détachés effectuant la même tâche au même endroit, la durée cumulée des périodes de détachement sur ce poste est prise en compte dès lors qu'elle dépasse six mois. Enfin, le droit du travail s'applique dès lors que le salarié détaché a effectué plusieurs missions dans un même État et que leur durée cumulée dépasse 24 mois.

La limitation du détachement va incontestablement dans le bon sens. Il apparaît néanmoins indispensable de la préciser, tant elle peut paraître à l'heure actuelle inopérante. Il convient de rappeler, à ce stade, que la moyenne d'un détachement en France atteint 47 jours. La rédaction actuelle du texte laisse la possibilité de cumuler ces détachements sur différents postes dès lors que la somme de ces périodes n'atteint pas 24 mois. Il est donc possible d'imaginer qu'un travailleur détaché effectue des

---

prestations de service 23 mois sur 24 dans un même pays sans qu'il ne soit concerné par l'application intégrale du droit du travail. Dans ces conditions, il convient d'apprécier la durée cumulée sur une période plus large. Le Gouvernement a fait part de sa volonté de promouvoir une période de référence de 36 mois. Votre rapporteur estime qu'il s'agit d'une piste de travail intéressante.

Par ailleurs, l'absence de prise en compte des détachements inférieurs à six mois dans le calcul des durées cumulées en cas de remplacement des salariés, peut apparaître comme une invitation à contourner le dispositif et fragiliser la portée dans la mesure. Votre rapporteur estime donc qu'il convient de supprimer ce seuil.

### 3. Les chaînes de sous-traitance

La Commission européenne propose qu'un État membre puisse imposer à l'ensemble de la chaîne de sous-traitance les mêmes règles de rémunération que celles qui lient le contractant principal, même si ces dispositions résultent de convention d'application non générale. Comme le met en avant la Commission européenne, si la loi nationale prévoit que le contractant ne peut sous-traiter qu'à des entreprises qui respectent la convention en matière de rémunération, l'État d'accueil peut appliquer la même règle au sous-traitant issu d'un autre État membre. Les sous-traitants devront donc, quel que soit leur rang dans la chaîne de sous-traitance et quel que soit l'État membre d'établissement, rémunérer les salariés au niveau de la rémunération de l'entreprise contractant principal. La Commission prend de la sorte acte de l'arrêt de la Cour de justice de novembre 2015. La mesure n'est, par ailleurs, pas limitée aux marchés publics mais peut s'appliquer à des relations contractuelles privées.

Reste que la rédaction retenue autorise les Etats à le faire sans les y obliger. Il est possible, par ailleurs, de s'interroger sur la chaîne de sous-traitance elle-même. Un donneur d'ordre dans le secteur de la construction peut-il imposer les conventions collectives à une entreprise de gardiennage à qui il a sous-traité la surveillance du chantier ? L'article devra donc être précisé au cours des prochaines discussions au Conseil.

### 4. Le recours aux agences d'intérim

La directive révisée prévoit, en outre, de garantir l'égalité de traitement entre travailleurs intérimaires locaux et travailleurs détachés par une société d'intérim d'un autre État membre. Douze Etats membres devront changer leur législation<sup>23</sup>. Le principe du droit le plus favorable

---

<sup>23</sup> Autriche, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande, Grèce Hongrie, Irlande, Lettonie, Portugal, Slovaquie et Slovénie.

---

s'impose pour des intérimaires détachés auprès d'une entreprise liée par des conventions collectives d'application non générale.

Le texte n'aborde pas véritablement la question de la réalité de l'activité des agences d'intérim et le risque que celles-ci s'avèrent être de véritables entreprises boîte aux lettres, sans activité dans le pays d'envoi. Aux termes de l'article 4 de la directive d'exécution, les autorités des pays d'accueil peuvent demander un certain nombre d'éléments en vue d'apprécier si l'entreprise qui détache ses salariés exerce réellement une activité substantielle dans le pays où elle est affiliée. La notion d'activité substantielle reste cependant relativement imprécise. Afin de prévenir le recours à de faux détachements, il semble nécessaire d'aller plus loin en imposant des critères quantifiables : le chiffre d'affaires annuel d'une entreprise dans un pays d'accueil ne devrait pas dépasser 25 % de son chiffre d'affaires annuel. Ce critère doit être prédominant par rapport à ceux contenus dans le faisceau d'indices détaillés dans la directive d'exécution (lieu d'établissement du siège, lieu de recrutement, lieu d'exercice de l'activité, nombre de contrats exécutés ou montant du chiffre d'affaires réalisé dans l'État d'établissement).

Il apparaît également indispensable de pouvoir s'assurer de l'antériorité du contrat à la prestation ainsi que sa solidité. La question de l'antériorité est déjà abordée par un règlement de 2009 en matière d'affiliation au régime de sécurité sociale<sup>24</sup>. Toute personne détachée doit être, juste avant le début de son activité salariée, déjà soumise à la législation de l'État membre dans lequel est établi son employeur. La décision A2 de la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSS) en date du 12 juin 2009, précise « à titre indicatif », que l'exigence formulée par les termes «juste avant le début de son activité salariée» peut être considérée comme remplie si le salarié est affilié depuis un mois au régime de sécurité sociale de l'État d'envoi. La même décision prévoit en outre qu'un délai de carence de deux mois s'impose entre deux détachements dans une même entreprise.

Cette décision, dont la portée est sujette à caution, n'est pas appliquée. Il s'agit donc d'aller plus loin en intégrant dans la norme européenne l'affiliation préalable à un régime de sécurité sociale et l'exercice avant le détachement d'une activité pour l'entreprise sur le territoire du pays d'envoi. Le Gouvernement porte l'idée d'une double contrainte « 3 mois + 3 mois », soit un trimestre d'affiliation et un trimestre d'exercice avant tout détachement. Votre rapporteur est favorable à cette proposition qui concernerait, au premier chef, les agences d'intérim et permettrait de juguler les phénomènes de « double détachement » : recrutement par une agence d'intérim d'un pays voisin puis détachement. Il convient de rappeler que le recrutement d'un travailleur en vue d'un

---

<sup>24</sup> Règlement (CE) n°987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

---

détachement immédiat est actuellement permis par le droit européen, mais tempéré en principe par la décision A2 visée plus haut<sup>25</sup>.

#### 5. La nécessaire révision du règlement « sécurité sociale » de 2004

Le maintien de l'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'envoi se justifie, en dépit de ses effets sur la concurrence, par l'impossibilité d'affilier à titre temporaire et pour des périodes réduites les salariés détachés. La gestion administrative de tels dossiers apparaît complexe, avec en filigrane la question de la portabilité des droits. Passé ce constat, rien n'interdit de mener à bien une réflexion sur l'adéquation du règlement de coordination des régimes de sécurité sociale avec la réalité du détachement, comme en témoigne la réflexion à mener sur l'affiliation préalable.

Votre rapporteur aurait également souhaité que la question de la révision du règlement de 2004 sur les régimes de sécurité sociale soit abordée en même temps que celle de la révision de la directive de 1996. Un examen conjoint aurait permis de mieux mettre en avant l'interconnexion des sujets et de mettre en lumière un certain nombre de dérives à l'image de la falsification des certificats dits A1. Ceux-ci sont transmis aux autorités des Etats d'accueil pour attester de l'affiliation à un régime de sécurité sociale. Il s'agit aujourd'hui de sécuriser ce formulaire, en y apposant par exemple une photo du détenteur. Ledit formulaire devrait également être envoyé préalablement au détachement, même si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne n'impose aucun délai pour la délivrance d'une attestation<sup>26</sup>. La Cour juge tout de même préférable que la délivrance intervienne avant le début de la période de détachement concernée. Par ailleurs, aux termes de l'arrêt de Clercq du 3 décembre 2014<sup>27</sup>, les restrictions à la libre prestation de services sont admises s'il existe une raison impérieuse d'intérêt général qui ne soit pas déjà sauvegardée, propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et que la mesure restrictive soit proportionnée. La Cour estime donc justifiée la législation belge en matière de détachement qui impose à l'employeur de travailleurs détachés dans le cadre d'une prestation de services de déclarer ces travailleurs détachés à l'office belge de sécurité sociale. La loi belge impose, en outre, aux destinataires d'une prestation de services effectuée par des travailleurs détachés non seulement de contrôler, avant le début de la prestation, si l'employeur des travailleurs détachés a procédé à cette déclaration auprès de l'office de sécurité sociale, mais aussi, le cas échéant, de collecter

---

<sup>25</sup> Article 14 du Règlement (CE) n°987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

<sup>26</sup> Arrêt CJUE du 30 mars 2000 - Affaire C 178/97 Bary Banks e.a. contre Théâtre royal de la monnaie.

<sup>27</sup> Arrêt CJUE 3 décembre 2014 – Affaire C 315/13 Edgard Jan De Clercq e.a.

---

auprès desdits travailleurs, également avant tout début d'exécution de la prestation, leurs données d'identification ainsi que celles de leur employeur et de les transmettre aux autorités compétentes.

Il convient également de s'interroger sur la question de l'opposabilité du certificat A1. Codifiant un arrêt de la Cour de 2006<sup>28</sup>, le règlement de 2009 cité plus haut dispose que le certificat établi par l'État d'envoi s'impose aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'ils ne sont pas retirés ou déclarés invalides par l'État membre où il a été établi. L'ambition affichée par la Cour puis par le législateur européen consiste à éliminer toute entrave à la libre prestation de services. Reste que la jurisprudence de la Cour a sensiblement évolué depuis 2006, comme en témoigne l'arrêt de Clerq. La Cour devrait, en outre, être amenée, dans les prochains mois, à préciser sa position sur la question de l'opposabilité à la suite d'un renvoi préjudiciel présenté par la Cour de Cassation française en octobre 2015. Dans ces conditions, il ne paraît pas inopportun de demander que le certificat A1, fourni préalablement, puisse être déqualifié, dès lors qu'il existe de sérieux doutes quant à la réalité de l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'envoi.

Plus largement, la question de la réalité de l'affiliation au régime de sécurité sociale doit être posée. Une solution pourrait consister, aux fins de contrôle, en un recouvrement direct par les États d'accueil des cotisations sociales. Cette solution a été portée par la mission commune d'information du Sénat sur la commande publique dans son rapport publié en octobre 2015<sup>29</sup>. Celle-ci partait du principe que la fraude aux cotisations sociales constituait souvent le prolongement direct de la fraude au droit du travail. Ce dispositif faciliterait, en outre, le contrôle quant au salaire versé au travailleur détaché. Votre rapporteur est favorable à la mise en place d'un tel système.

(...)





**Résolution européenne sur la proposition de révision ciblée de la directive 96/71/CE  
relative au détachement des travailleurs, Sénat, 1<sup>er</sup> juillet 2016**

N° 169  
**S É N A T**

PREMIÈRE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2015-2016

1<sup>er</sup> juillet 2016

---

---

**RÉSOLUTION EUROPÉENNE**

*sur la proposition de révision ciblée de  
la directive 96-71-CE relative au détachement  
des travailleurs.*

*Est devenue résolution du Sénat, conformément à  
l'article 73 quinquies, alinéas 4 et 5, du Règlement du  
Sénat, la résolution adoptée par la commission des  
affaires sociales dont la teneur suit :*

---

Voir les numéros :

Sénat : 644 (2015-2016).

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services,

Vu la directive 2014/67/UE du 15 mai 2014 relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et modifiant le règlement (UE) n° 1024/2012 concernant la coopération administrative par l'intermédiaire du système d'information du marché intérieur,

Vu le règlement (CE) n°883/2004 du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu le règlement (CE) n° 987/2009 du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale,

Vu le règlement (CE) n° 1072/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route,

Vu la proposition de directive modifiant la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (COM (2016) 128 final),

Estime que le détachement des travailleurs doit permettre de répondre à un manque de main d'œuvre dans un secteur précis et faciliter la mobilité au sein de l'Union européenne ;

Constate que la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services et le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ont pu conduire à faire émerger des distorsions de concurrence et des pratiques de concurrence sociale déloyale entre les entreprises au sein de l'Union européenne et ne protègent pas suffisamment les droits des travailleurs détachés ;

Salue le souhait de la Commission européenne de réviser la directive 96/71/CE afin de garantir l'égalité de traitement des salariés exerçant une même tâche au même endroit et estime cependant que les avancées sont insuffisantes ; regrette que la révision du règlement (CE) n° 883/2004 soit reportée et souhaite une modification du règlement (CE) n°987/2009 du 16 septembre 2009 qui en fixe les modalités d'application ;

Considère que le texte révisé de la directive 96/71/CE devrait faire référence à l'article 151 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sur les objectifs sociaux de l'Union européenne ;

Regrette que cette révision ne s'applique pas au secteur des transports ; considère que l'application aux opérations de cabotage de la directive 96/71/CE ne doit pas se limiter à une mention dans un considérant ;

Juge indispensable que le salarié détaché soit affilié depuis au moins trois mois au régime de sécurité sociale dans l'État d'établissement de l'entreprise qui le détache et qu'il ait exercé une activité au sein de cette entreprise et de cet État durant au moins trois mois ;

Estime que le chiffre d'affaires annuel d'une entreprise pris en compte dans un autre pays que celui où elle est établie ne devrait pas dépasser 25 % de son chiffre d'affaires annuel ;

Souhaite que la base de données européenne VIES qui contient les numéros d'immatriculation à la TVA pour les transactions transfrontières puisse être utilisée aux fins de

contrôle de l'existence réelle de la société qui détache dans le pays d'établissement ;

Approuve la décision de limiter la durée du détachement à vingt-quatre mois mais estime que cette durée doit être appréciée dans le cadre d'une période de référence de trente-six mois ;

Considère que l'absence de prise en compte des détachements inférieurs à six mois dans le calcul des durées cumulées en cas de remplacement des salariés peut constituer une incitation à contourner la limitation de la durée de détachement ; demande, en conséquence, la suppression de ce seuil ;

Juge indispensable que la rémunération prévue par conventions à portée restreinte, régionales ou établies au niveau de l'entreprise, s'applique aux salariés détachés, sous peine, dans le cas inverse, de créer de nouveaux risques de concurrence sociale déloyale ;

Souhaite que la mention de conditions d'hébergement dignes des travailleurs soit intégrée dans le « noyau dur » prévu à l'article 3 de la directive 96/71/CE ;

Estime indispensable que l'application des règles en matière de rémunération s'impose à toute la chaîne de sous-traitance et regrette que le dispositif prévu par le texte COM (2016) 128 final ne soit pas obligatoire ; demande que soient précisées les règles quant à cette application dès lors que la chaîne de sous-traitance regroupe des entreprises dont les conventions collectives ne sont pas identiques ;

Considère que le certificat A1 d'affiliation au régime de sécurité sociale du pays d'établissement doit être fourni préalablement à toute opération de détachement sous peine de sanctions ; souhaite qu'il puisse être inopposable, dès lors qu'il existe des doutes sérieux quant à la réalité de l'affiliation du salarié détaché au régime de sécurité sociale du pays d'établissement ;

– 5 –

Souhaite, aux fins de contrôle de la réalité de l'affiliation à un régime de sécurité sociale et du montant de la rémunération versée, que soit mis en place un système de recouvrement des cotisations sociales visant les travailleurs détachés par les États membres d'accueil qui les reverseraient ensuite aux États où les entreprises sont établies ;

Invite le Gouvernement à soutenir ces orientations et à les faire valoir dans les négociations en cours.

*Devenue résolution du Sénat le 1<sup>er</sup> juillet 2016.*

*Le Président,*

*Signé : Gérard LARCHER*



**Conseil de l'Union européenne : proposition de directive du Parlement et du Conseil  
relative à l'exécution de la directive 96/71/CE concernant le détachement de  
travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services  
Rapport sur l'état d'avancement des travaux**

## I. INTRODUCTION

Le 8 mars 2016, la Commission a adopté une proposition modifiant la directive 96/71/CE<sup>15</sup> concernant le détachement de travailleurs. La proposition a pour objet de procéder à une révision ciblée en vue de garantir une concurrence loyale entre prestataires de services et, dans le même temps, de protéger les travailleurs détachés.

Selon la Commission, la directive vieille de vingt ans ne reflète plus de manière appropriée les évolutions intervenues depuis 1996 et la réalité d'aujourd'hui sur les marchés du travail, par exemple l'augmentation considérable des disparités salariales entre les pays d'origine et d'accueil.

Le groupe « Questions sociales » a examiné la proposition à cinq reprises sous la présidence néerlandaise, dont le rapport sur l'état d'avancement des travaux figure dans le document 9309/16 + ADD1. Depuis le début des discussions, un groupe d'États membres s'est opposé à la proposition de la Commission, la considérant prématurée au stade de la mise en œuvre de la directive d'exécution. Un autre groupe d'États membres a au contraire salué l'initiative, qu'il considère comme une bonne base pour améliorer les règles obsolètes qui sont en vigueur concernant le détachement. Un troisième groupe n'a pas encore arrêté de position au niveau national.

Sur la base des importants travaux préparatoires de la présidence néerlandaise et en s'appuyant sur les cinq principales questions identifiées, le groupe « Questions sociales » a poursuivi son examen du dossier sous la présidence slovaque. Les progrès réalisés sont résumés à la section II ci-dessous. Les propositions de libellés de la présidence slovaque, présentant différentes options, figurent à l'Annexe du présent rapport. Les modifications par rapport à la proposition de la Commission (doc. 6987/16) sont signalées par des *caractères gras et italiques*, tandis que les modifications par rapport à la dernière proposition de compromis de la présidence (doc. 14348/16) sont signalées par des *caractères gras, italiques et soulignés*.

Le Parlement européen n'a pas encore adopté sa position en première lecture. Conformément à la base juridique proposée, à savoir l'article 53, paragraphe 1, et l'article 62 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le Conseil doit statuer avec le Parlement européen conformément à la procédure législative ordinaire.

Le Comité économique et social européen n'a pas encore rendu son avis sur la proposition, que la Commission avait sollicité à titre facultatif.

---

<sup>15</sup> Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services (JO L 18 du 21.1.1997, p. 1).

## II. TRAVAUX MENÉS PAR LE CONSEIL SOUS LA PRÉSIDENTENCE SLOVAQUE

Sur la base des réponses des délégations à un questionnaire de la présidence (doc. 11489/16), la présidence a présenté, fin septembre, un ensemble d'options pour les cinq éléments principaux. Ces options ont été examinées à quatre reprises et le groupe "Questions sociales" a analysé différentes approches pour surmonter les divergences de vues des délégations.

Lors de la dernière réunion du groupe, le 21 novembre, un large consensus s'est dégagé sur le fait qu'il conviendrait que tout résultat issu des travaux du Conseil soit juridiquement clair et contraignant, facilement applicable et compréhensible pour les parties prenantes et qu'il ne devrait pas accroître les coûts pour les petites entreprises. Il ne devrait ni restreindre les droits des travailleurs ni les prestations de services en Europe.

Plusieurs délégations ont par ailleurs souligné que le Conseil devrait suivre attentivement les travaux du Parlement européen sur le dossier et attendre sa position.

### PRINCIPALES QUESTIONS/OPTIONS EXAMINÉES PAR LE GROUPE « QUESTIONS SOCIALES »

Les débats ont mis en évidence les points de controverse et ont principalement porté sur les questions du détachement de longue durée, de la rémunération et de la sous-traitance. À mesure que les débats ont avancé, la présidence a réduit le nombre d'options proposées. Les derniers résultats des débats concernant les **cinq éléments principaux** de la proposition sont exposés ci-après.

#### 1) Détachement de longue durée (nouvel article 2 bis), et rapport avec le règlement Rome I

La proposition de la Commission contient, dans le nouvel article 2 bis, une règle selon laquelle, si la durée prévue ou effective du détachement est supérieure à vingt-quatre, l'État membre d'accueil est réputé être le pays dans lequel le travail est habituellement accompli. La Commission n'entend pas modifier le règlement Rome I, mais bien assurer la sécurité juridique lorsqu'il est appliqué dans la situation particulière d'un détachement.

##### a) **Durée prévue du détachement et même tâche au même endroit**

La présidence a proposé un considérant transversal concernant la « la durée prévue du détachement »<sup>16</sup> et une disposition concernant la notion de « la même tâche au même endroit »<sup>17</sup>. Ces propositions ont été reçues avec grand intérêt et ont généralement été saluées, sous réserve d'une future mise au point éventuelle, étant donné qu'elles renforcent la sécurité juridique.

---

<sup>16</sup> Voir annexe, point 1

<sup>17</sup> Voir annexe, point 1



## b) Différentes options suggérées par la présidence

L'option A maintiendrait la proposition de la Commission (article 2 *bis* et Article 3, paragraphe 1)<sup>18</sup>.

En option B<sup>19</sup>, un texte introduirait une règle de conflit de lois autonome dans la directive concernant le détachement de travailleurs. La présidence est d'avis que le contenu de cette option correspond à la proposition de la Commission et n'en changerait pas l'esprit. Une autre suggestion consiste à modifier la définition de rémunération afin d'indiquer clairement que la détermination de la portée de cette notion relève de la compétence de l'État membre d'accueil, et à modifier aussi l'article 6 afin de préciser la juridiction compétente en relation avec l'article 2 *bis*.

L'option C<sup>20</sup> consiste à insérer, à l'article 3 de la directive 96/71, un nouveau paragraphe, 1 a, en lieu et place de l'article 2 *bis* de la proposition de la Commission. Le nouveau texte prévoit que la rémunération s'applique à partir du premier jour ; Et, à la différence de la proposition de la Commission, fournit une liste de règles supplémentaires en matière de droit du travail qui seraient applicables après vingt-quatre mois. La présidence estime que cette approche est plus claire sur le plan juridique et plus transparente, et elle est d'avis que ses éléments doivent être examinés plus avant. La délégation finlandaise a proposé une autre solution prévoyant que, après vingt-quatre mois, un travailleur détaché se voit accorder au moins le même niveau de protection concernant les conditions de travail et d'emploi que les travailleurs locaux sur la base du droit du travail et des conventions collectives applicables, tout en excluant les régimes complémentaires de retraite et les procédures, formalités et conditions régissant de la conclusion et la résiliation du contrat de travail (voir le document WK 814/2016).

Plusieurs délégations ont continué de soutenir la proposition de la Commission (option A), qu'elles jugent la plus appropriée, la plus simple et, ainsi, la plus adaptée à l'objectif poursuivi. Toutefois, l'option B a également suscité l'intérêt de certains États membres, étant donné qu'elle était plus valable d'un point de vue juridique, quoique plus complexe à libeller. Un autre groupe de délégations a préféré l'idée d'élaborer une liste transparente des règles en matière de droit du travail.

Outre les options suggérées par la présidence, un certain nombre de délégations aurait préféré que l'on tienne compte de la proposition finlandaise. La présidence n'a pas intégré cette proposition dans le texte de compromis, estimant que cette solution est difficilement réalisable en raison de l'inclusion de conventions collectives à l'échelle de l'entreprise et de la difficulté de comparer le droit du travail de l'État membre d'accueil et celui de l'État membre d'envoi pour déterminer quelles sont les conditions les plus favorables.

---

<sup>18</sup> Voir annexe, point 1 a).

<sup>19</sup> Voir annexe, point 1 b).

<sup>20</sup> Voir annexe, point 1 c).

## 2) Rémunération (article 3, paragraphe 1)

La proposition de la Commission article 3, paragraphe 1, point c), remplace la notion de « taux de salaire minimal » par celle de « rémunération » dans le cadre du « noyau dur » des dispositions des États membres d'accueil qui s'appliquent aux travailleurs détachés, en conséquence de quoi les dispositions réglementaires et législatives concernant la rémunération prévues par la législation nationale ou les conventions collectives d'application générale deviennent applicables également aux travailleurs détachés.

En option A<sup>21</sup>, la présidence suggère de maintenir la proposition de la Commission, tout en modifiant la définition de la rémunération pour faire référence à la législation et aux pratiques nationales.

En option B<sup>22</sup>, la présidence introduit une « *solution mixte* » qui combine la suggestion de la présidence au point 1, section B, en ce qui concerne le détachement de longue durée, et la suggestion de la présidence relative à la différenciation entre les détachements de courte et de longue durée en ce qui concerne la rémunération. Les taux de salaire minimal seraient applicables à tout travailleur détaché pour une durée prévue ou effective de moins de six mois ou de moins de trois mois lorsque les travailleurs détachés ont été remplacés pour effectuer la même tâche au même endroit pendant une durée cumulée de douze mois.

La présidence suggère également d'introduire, à l'article 3, paragraphe 1, une référence à l'hébergement collectif pour les travailleurs afin de garantir des conditions équivalentes pour les travailleurs détachés et les travailleurs mobiles nationaux, et d'insérer par ailleurs une disposition expliquant la notion de « même tâche au même endroit ». Dans le cas d'un détachement d'une durée (effective ou prévue) supérieure à six mois ou d'un détachement par travailleur d'une durée supérieure à trois mois, dépassant cumulativement douze mois par service, des conditions de travail et d'emploi supplémentaires s'appliqueraient, correspondant à l'option C du point 1, ainsi que, et cela est important, toutes les lois de police relatives à la rémunération qui se seraient appliquées en vertu de la proposition de la Commission.

En liaison avec cette option, la présidence a proposé des considérants concernant la notion de « *taux de salaire minimal* », au sens où la Cour européenne de justice l'interprète, le calcul de la rémunération au sens de la présente directive et le concept des éléments obligatoires de la rémunération, ainsi qu'un considérant concernant l'hébergement collectif. La présidence a également suggéré d'insérer un considérant inspiré du considérant 13 de la directive d'exécution 2014/67/UE afin de montrer clairement le lien entre la directive dont il est question ici et les règlements n° 883/2004 et n° 987/2009 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale.

---

<sup>21</sup> Voir l'annexe, point 2 a).

<sup>22</sup> Voir l'annexe, section 2, point b).

Un groupe de délégations a souligné qu'il ne pouvait accepter une rémunération différenciée en fonction de la durée du détachement et a fermement soutenu l'option A, à savoir le maintien de la proposition de la Commission. Un autre groupe de délégations quant à lui ne pouvait accepter que la rémunération soit applicable à partir du premier jour et a estimé que l'option B méritait d'être examinée, sous réserve d'étudier plus en détail les délais éventuels.

La présidence note qu'avec cette approche, elle s'est efforcée de trouver un terrain d'entente entre les deux groupes, et estime que celui-ci pourrait être davantage examiné dans les débats futurs.

**3) Conventions collectives** (suppression du texte à l'article 3, paragraphe 1, deuxième tiret, et paragraphe 10, deuxième tiret)<sup>23</sup>

La Commission a proposé de rendre les conventions collectives d'application générale applicables aux travailleurs détachés dans tous les secteurs économiques. En vertu de la directive 96/71/CE en vigueur, ce n'est obligatoire que dans le secteur de la construction et est facultatif dans les autres secteurs.

La présidence suggère de maintenir la proposition de la Commission (doc. 6987/16), étant d'avis que cette question n'est pas la plus contestée.

**4) Sous-traitance (nouveau paragraphe 1 bis à l'article 3)**

La proposition de la Commission introduit une nouvelle disposition relative à la sous-traitance. Cette disposition prévoit que les États membres qui obligent les entreprises à ne sous-traiter qu'à des entreprises qui accordent aux travailleurs certaines conditions de rémunération, y compris celles résultant de conventions collectives d'application non générale, peuvent aussi prévoir que cette obligation s'applique également aux entreprises détachant des travailleurs sur leur territoire.

Tout en conservant le même contenu juridique, la présidence suggère, en option A<sup>24</sup>, de faire référence à la définition de la rémunération établie à l'article 3, paragraphe 1, deuxième alinéa, et en même temps, de retirer de cette définition les références à certaines normes seulement. Les conventions collectives à l'échelle de l'entreprise seraient ainsi intégrées dans le champ d'application de la nouvelle disposition proposée. La rémunération visée à l'article 3, paragraphe 1, n'intégrerait toutefois pas de telles conventions à l'échelle de l'entreprise, compte tenu de la limitation générale de l'article 3, paragraphe 1, à certaines conventions collectives uniquement.

Dans l'option B<sup>25</sup>, il est suggéré de supprimer, à l'article 3, le paragraphe 1 *bis* proposé par la Commission, ce qui signifierait que les règles générales seraient applicables en cas de sous-traitance.

---

<sup>23</sup> Voir annexe, point 3

<sup>24</sup> Voir annexe, point 4 a).

<sup>25</sup> Voir annexe, point 4 b).

Si un groupe de délégations a soutenu le maintien de la proposition de la Commission modifiée (option A) pour donner la possibilité aux États membres de garantir que les entreprises étrangères dans les chaînes de sous-traitance sont liées par toutes les règles en matière de rémunération, y compris celles prévues par les conventions collectives à l'échelle de l'entreprise, un autre groupe de délégations aurait préféré l'option B, affirmant qu'il s'agissait d'une solution juridiquement plus valable puisque cette disposition aurait une incidence négative sur les entreprises, en particulier les petites entreprises.

Tout en réduisant le nombre de solutions possibles à deux, la présidence estime que la question doit être davantage examinée, en tenant compte du résultat des débats sur les deux autres questions en suspens, et en particulier celle de la rémunération.

**5) Travailleurs intérimaires** (nouveau paragraphe 1 *ter* et suppression du paragraphe 9 à l'article 3)<sup>26</sup>

La proposition de la Commission rend les conditions visées à l'article 5 de la directive 2008/104/CE<sup>27</sup> (directive relative au travail intérimaire) obligatoires pour les travailleurs détachés en appliquant le principe d'égalité de traitement entre les travailleurs intérimaires et leurs homologues des entreprises utilisatrices.

La présidence suggère de maintenir la proposition de la Commission, c'est-à-dire le nouveau paragraphe 1 *ter* de l'article 3, en liaison avec une version modifiée du paragraphe 9 de l'article 3 modifié de la directive 96/71. Le principe d'égalité de traitement pourrait alors être appliqué aux travailleurs intérimaires, à titre facultatif, également en ce qui concerne les conditions autres que celles couvertes par l'article 5 de la directive 2008/104/CE.

Lors de la dernière réunion du groupe « Questions sociales », un large consensus s'est dégagé sur ce texte, bien que certaines délégations aient noté qu'elles auraient préféré une égalité de traitement obligatoire intégrale entre les travailleurs intérimaires et les travailleurs locaux.

### **III. RÉSERVES**

Il est considéré à ce stade que toutes les délégations ont des réserves générales d'examen sur la proposition de la Commission et sur toutes les autres propositions.

EE, DK, HU, MT, RO et UK ont émis des réserves d'examen parlementaire, PL, HU et SE des réserves linguistiques.

### **IV. CONCLUSIONS**

La présidence slovaque a déployé des efforts considérables pour réaliser des avancées sur les principaux éléments de la directive. À son sens, les questions des conventions collectives qui s'appliquent à l'ensemble des secteurs et des travailleurs intérimaires ne sont pas susceptibles d'entraver la progression vers un accord final. Cependant, il est encore nécessaire de

---

<sup>26</sup> Voir l'annexe, section 5.

<sup>27</sup> Directive 2008/104/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative au travail intérimaire (JO L 327 du 5.12.2008, p. 9).

poursuivre les travaux techniques et les débats politiques sur les questions du détachement de longue durée, de la rémunération et de la sous-traitance.

La présidence estime que les résultats de ses travaux marquent une étape importante dans la clarification de notions et de sujets fondamentaux de la directive et constituent une bonne base pour les débats futurs.

---



**Conclusions de la réunion du Conseil européen, 18 et 19 février 2016 (*extraits*)**



Bruxelles, le 19 février 2016  
(OR. en)

EUCO 1/16

CO EUR 1  
CONCL 1

**NOTE DE TRANSMISSION**

---

Origine:	Secrétariat général du Conseil
Destinataire:	délégations
Objet:	Réunion du Conseil européen (18 et 19 février 2016) – Conclusions

---

Les délégations trouveront ci-joint les conclusions adoptées par le Conseil européen lors de la réunion visée en objet.

**I. LE ROYAUME-UNI ET L'UNION EUROPÉENNE**

1. Lors de leur réunion de décembre, les membres du Conseil européen sont convenus de collaborer étroitement afin de trouver des solutions mutuellement satisfaisantes dans chacun des quatre domaines mentionnés dans la lettre du Premier ministre britannique du 10 novembre 2015.
2. Aujourd'hui, le Conseil européen est convenu que l'ensemble des dispositions visées ci-après, qui sont pleinement compatibles avec les traités et qui prendront effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne, constituent une réponse appropriée aux préoccupations exprimées par le Royaume-Uni:
  - a) une décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne (annexe 1);
  - b) une déclaration contenant un projet de décision du Conseil sur les dispositions particulières relatives à la bonne gestion de l'union bancaire et des conséquences d'une intégration plus poussée de la zone euro, dont l'adoption interviendra le jour où la décision visée au point a) prendra effet (annexe 2);



- c) une déclaration du Conseil européen sur la compétitivité (annexe 3);
  - d) une déclaration de la Commission sur un mécanisme de mise en œuvre de la subsidiarité et un mécanisme de mise en œuvre de la réduction des charges (annexe 4);
  - e) une déclaration de la Commission européenne sur l'indexation des allocations familiales exportées vers un État membre autre que celui où le travailleur réside (annexe 5);
  - f) une déclaration de la Commission sur le mécanisme de sauvegarde visé au point 2 b) de la section D de la décision des chefs d'État ou de gouvernement (annexe 6);
  - g) une déclaration de la Commission sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation des personnes (annexe 7).
3. En ce qui concerne la décision figurant à l'annexe 1, les chefs d'État ou de gouvernement ont déclaré que:
- i) cette décision garantit juridiquement qu'il a été répondu aux sujets de préoccupation dont a fait part le Royaume-Uni dans sa lettre du 10 novembre 2015;
  - ii) le contenu de la décision est pleinement compatible avec les traités;
  - iii) cette décision est juridiquement contraignante et ne peut être modifiée ou abrogée que d'un commun accord entre les chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'Union européenne;
  - iv) cette décision prendra effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne.
4. Il est entendu que, si l'issue du référendum au Royaume-Uni devait être la sortie du pays de l'Union européenne, l'ensemble des dispositions visées au point 2 cesseront d'exister.

**SECTION D**  
**PRESTATIONS SOCIALES ET LIBRE CIRCULATION**

La libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union fait partie intégrante du marché intérieur, ce qui suppose, entre autres, le droit pour les travailleurs des États membres d'accepter des offres d'emploi partout dans l'Union. Les différences de niveau de rémunération entre les États membres rendent certaines offres d'emploi plus attrayantes que d'autres et induisent des mouvements découlant directement du libre marché. Cependant, les systèmes de sécurité sociale des États membres, que le droit de l'Union coordonne mais n'harmonise pas, sont diversement structurés et cela peut en soi attirer des travailleurs vers certains États membres. Il est légitime de tenir compte de cette situation et de prévoir, au niveau de l'Union comme au niveau national, des mesures qui, sans créer de discrimination directe ou indirecte injustifiée, permettent de limiter les flux de travailleurs d'une importance telle qu'ils ont des incidences négatives à la fois pour les États membres d'origine et pour les États membres de destination.

Il est dûment pris note des préoccupations exprimées par le Royaume-Uni à cet égard, dans la perspective de prochaines évolutions de la législation de l'Union et du droit national applicable.

*Interprétation des règles actuelles de l'Union*

1. Les mesures visées dans le paragraphe introductif devraient tenir compte du fait que les États membres ont le droit de définir les principes fondamentaux de leurs systèmes de sécurité sociale et disposent d'une large marge d'appréciation pour définir et mettre en œuvre leur politique sociale et en matière d'emploi, y compris la fixation des conditions d'accès aux prestations sociales.

a) Si la libre circulation des travailleurs visée à l'article 45 du TFUE implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail et d'emploi, ce droit peut être soumis à des limitations pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. En outre, si des raisons impérieuses d'intérêt général le justifient, la libre circulation des travailleurs peut être restreinte par des mesures proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi. La promotion de l'embauche, la réduction du chômage, la protection des travailleurs vulnérables et la prévention d'un risque d'atteinte grave à l'équilibre financier des systèmes de sécurité sociale constituent des raisons d'intérêt général reconnues dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne à cette fin, fondées sur une analyse au cas par cas.

Sur la base de considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi, des conditions peuvent être imposées en ce qui concerne certaines prestations afin de veiller à ce qu'il y ait un degré réel et effectif de rattachement entre la personne concernée et le marché du travail de l'État membre d'accueil.

b) Le droit à la libre circulation des citoyens de l'Union visé à l'article 21 du TFUE est exercé sous réserve des limitations et conditions prévues par les traités et par les mesures prises pour leur application.

En vertu du droit de l'Union, des personnes économiquement non actives ont le droit de séjourner sur le territoire de l'État membre d'accueil si elles disposent, pour elles et pour les membres de leur famille, de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'aide sociale de l'État membre d'accueil, et si elles bénéficient d'une assurance maladie complète.

Les États membres ont la possibilité de refuser l'octroi de prestations sociales à des personnes qui exercent leur droit à la libre circulation dans le seul but d'obtenir de l'aide sociale des États membres alors même qu'elles ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour.

Les États membres peuvent rejeter les demandes d'aide sociale qui émanent de citoyens de l'Union originaires d'autres États membres qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour ou qui sont autorisés à séjourner sur leur territoire uniquement à des fins de recherche d'emploi. Cela comprend les demandes émanant de citoyens de l'Union originaires d'autres États membres qui portent sur des prestations dont la fonction prépondérante est de garantir le minimum des moyens d'existence, même si ces prestations sont également destinées à faciliter l'accès au marché du travail des États membres d'accueil.

c) Les bénéficiaires du droit à la libre circulation doivent se conformer aux dispositions législatives de l'État membre d'accueil.

Conformément au droit de l'Union, les États membres sont en mesure d'agir pour prévenir les abus de droits ou les fraudes, comme la présentation de documents falsifiés, et de s'attaquer aux cas de mariages de complaisance contractés ou maintenus avec des ressortissants de pays tiers dans le but d'obtenir, par le biais de la libre circulation, un moyen de régulariser un séjour irrégulier dans un État membre ou de traiter des cas de recours à la libre circulation comme moyen de contournement des règles nationales en matière d'immigration applicables aux ressortissants de pays tiers.

Les États membres d'accueil peuvent également prendre les mesures de restriction nécessaires pour se protéger contre des individus dont le comportement personnel est susceptible de représenter une menace réelle et grave pour l'ordre public ou la sécurité publique. Pour déterminer si le comportement d'un individu représente une menace actuelle pour l'ordre public ou la sécurité publique, les États membres peuvent tenir compte du comportement que la personne concernée a eu par le passé et la menace ne doit pas toujours être imminente. Même en l'absence de condamnation pénale antérieure, les États membres peuvent agir pour des raisons de prévention, aussi longtemps qu'elles sont liées spécifiquement à la personne concernée.

L'échange d'informations et la coopération administrative entre les États membres seront intensifiés, conjointement avec la Commission, afin de lutter plus efficacement contre ce type d'abus de droit et de fraude.

*Modifications à apporter au droit dérivé de l'Union*

2. Il est noté que, après la prise d'effet de la présente décision, la Commission présentera des propositions visant à modifier comme suit le droit dérivé actuel de l'Union:
- a) une proposition visant à modifier le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil<sup>2</sup> portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, afin de donner aux États membres, en ce qui concerne l'exportation des allocations familiales vers un État membre autre que celui où le travailleur réside, la possibilité d'indexer ces prestations sur les conditions qui prévalent dans l'État membre où l'enfant réside. Cela ne devrait s'appliquer qu'aux nouvelles demandes formulées par des travailleurs de l'Union dans l'État membre d'accueil. Toutefois, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2020, tous les États membres peuvent également étendre l'indexation aux demandes d'allocations familiales existantes déjà exportées par les travailleurs de l'Union. La Commission n'a pas l'intention de proposer l'extension du futur système d'indexation facultative des allocations familiales à d'autres types de prestations exportables telles que les pensions de vieillesse;

---

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166 du 30.4.2004, p. 1).

- b) afin de tenir compte de l'effet d'appel engendré par le régime de prestations liées à l'emploi mis en place dans un État membre, une proposition visant à modifier le règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil<sup>3</sup> relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union qui prévoira un mécanisme d'alerte et de sauvegarde destiné à faire face aux situations caractérisées par l'afflux d'une ampleur exceptionnelle et pendant une période prolongée de travailleurs en provenance d'autres d'États membres, y compris en raison des politiques passées consécutives aux précédents élargissements de l'Union. Un État membre qui souhaiterait faire usage de ce mécanisme informerait la Commission et le Conseil qu'il est confronté à une situation exceptionnelle de ce type dont l'ampleur affecte des aspects essentiels de son système de sécurité sociale, y compris la finalité première de son régime de prestations liées à l'emploi, ou engendre de graves difficultés qui sont susceptibles de perdurer sur son marché de l'emploi ou qui soumettent à une pression excessive le bon fonctionnement de ses services publics. Sur proposition présentée par la Commission après avoir examiné cette notification et les motifs qui y sont exposés, le Conseil pourrait autoriser l'État membre concerné à restreindre l'accès aux prestations liées à l'emploi à caractère non contributif dans la mesure nécessaire. Le Conseil autoriserait ledit État membre à limiter l'accès des travailleurs de l'Union nouvellement arrivés aux prestations liées à l'emploi à caractère non contributif pendant une durée totale pouvant aller jusqu'à quatre ans à partir du début de l'emploi. La limitation devrait être graduelle: le travailleur serait totalement exclu du bénéfice de ces prestations dans un premier temps, mais il y aurait progressivement accès au fur et à mesure de son rattachement au marché du travail de l'État membre d'accueil. L'autorisation aurait une durée limitée et s'appliquerait aux travailleurs de l'Union nouvellement arrivés durant une période de 7 ans.

Les représentants des États membres, agissant en qualité de membres du Conseil, mèneront prioritairement les travaux sur ces propositions législatives et mettront tout en œuvre pour en assurer l'adoption rapide.

Les futures mesures visées dans le présent point ne devraient pas conduire les travailleurs de l'Union à bénéficier d'un traitement moins favorable que les ressortissants de pays tiers se trouvant dans une situation comparable.

---

<sup>3</sup> Règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO L 141 du 27.5.2011, p. 1).

*Modifications à apporter au droit primaire de l'Union*

3. En ce qui concerne les élargissements futurs de l'Union européenne, il est noté que des mesures transitoires appropriées concernant la libre circulation des personnes seront prévues dans les actes d'adhésion correspondants sur lesquels l'ensemble des États membres devront marquer leur accord, conformément aux traités. Dans ce contexte, il est pris acte de la position exprimée par le Royaume-Uni en faveur de telles mesures transitoires.

**SECTION E**  
**APPLICATION ET DISPOSITIONS FINALES**

1. Tout État membre peut demander au président du Conseil européen qu'une question ayant trait à l'application de la présente décision soit discutée au sein du Conseil européen.
2. La présente décision prend effet le jour où le gouvernement du Royaume-Uni informera le secrétaire général du Conseil que le Royaume-Uni a décidé de rester membre de l'Union européenne.

## DÉCLARATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE

### sur des questions liées à l'utilisation abusive du droit de libre circulation des personnes

La Commission prend acte de la décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, concernant un nouvel arrangement pour le Royaume-Uni dans l'Union européenne, et notamment sa section D.

La Commission entend adopter une proposition destinée à compléter la directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens de l'Union afin d'exclure du champ d'application des droits de libre circulation tout ressortissant d'un pays tiers qui n'a pas préalablement séjourné de manière légale dans un État membre avant de se marier avec un citoyen de l'Union ou qui ne se marie avec un citoyen de l'Union qu'après que celui-ci a établi sa résidence dans l'État membre d'accueil. En conséquence, en pareils cas, la législation de l'État membre d'accueil en matière d'immigration s'appliquera au ressortissant d'un pays tiers. Cette proposition sera présentée après que la décision susmentionnée aura pris effet.

Pour ce qui est des situations d'abus dans le cadre de l'admission et du séjour de membres de la famille d'un citoyen mobile de l'Union qui sont ressortissants de pays non membres de l'UE, la Commission établira clairement ce qui suit:

- les États membres peuvent traiter des cas spécifiques d'utilisation abusive des droits de libre circulation par des citoyens de l'Union retournant dans l'État membre dont ils ont la nationalité avec un membre de la famille ressortissant d'un pays non membre de l'UE, lorsque le séjour dans l'État membre d'accueil n'a pas été caractérisé par une effectivité suffisante pour permettre de développer ou de consolider une vie de famille et avait pour objet d'échapper à l'application de la réglementation nationale en matière d'immigration;
- le concept de mariage de complaisance - qui n'est pas protégé par le droit de l'Union - s'étend aussi à un mariage contracté afin de permettre à un membre de la famille qui n'est pas ressortissant d'un État membre de bénéficier du droit de séjour.



*Conclusions – 18 et 19 février 2016*

La Commission précisera également que les États membres peuvent prendre en compte le comportement passé d'une personne afin de déterminer si le comportement d'un citoyen de l'Union constitue une menace "actuelle" pour l'ordre public ou la sécurité publique. Ils peuvent agir pour des motifs d'ordre public ou de sécurité publique, même en l'absence de condamnation pénale antérieure, en invoquant des raisons de prévention à condition qu'elles soient spécifiques à la personne concernée. La Commission précisera également les notions de "motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique" et de "motifs impérieux de sécurité publique". En outre, à l'occasion d'une future révision de la directive 2004/38/CE sur la libre circulation des citoyens de l'Union, la Commission examinera les seuils auxquels ces notions se rattachent.

Ces précisions seront exposées dans une communication fournissant des lignes directrices sur l'application du droit de l'Union en matière de libre circulation des citoyens de l'Union.