

Proposition de modification de la Commission européenne des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009

- Analyse d'impact juridique -





I. Introduction

Le 13/12/2016, la Commission européenne a présenté une révision de la réglementation de l'Union relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale.¹ Cette révision s'inscrit dans le cadre du paquet pour la mobilité des travailleurs 2016 de la Commission européenne. Le champ d'application du règlement (CE) n° 883/2004² et du règlement (CE) n° 987/2009³ comprend, entre autres, les prestations de maladie, de maternité, de paternité, de vieillesse, de chômage ainsi que les prestations familiales. Les dispositions européennes déterminent le système national applicable aux travailleurs migrants et empêchent ainsi qu'un travailleur faisant usage de son droit à la mobilité ne soit soumis à aucun système de sécurité sociale ou au contraire ne le soit deux fois. Ces dispositions ne remplacent pas les systèmes nationaux par un système européen unique, mais établissent des règles de coordination – et non d'harmonisation. Cette coordination permet la réalisation du principe de la libre circulation des travailleurs en vertu de l'art. 45 TFUE.

La révision proposée par la Commission européenne porte essentiellement sur quatre domaines de coordination, l'accès des citoyens (économiquement) non actifs à des prestations sociales, les prestations pour des soins de longue durée, les prestations de chômage et les prestations familiales. Par ailleurs, la proposition précise les règles permettant de déterminer la législation applicable et clarifie la relation entre les règlements et la directives 96/71 CE concernant le détachement de travailleurs⁴. A travers sa proposition, la Commission européenne souhaite, d'une part, encourager la mobilité sur le marché du travail et, d'autre part, obtenir une répartition équitable de la charge financière entre les Etats membres.

L'analyse d'impact juridique de la Task Force Frontaliers 2.0 (TFG 2.0) constitue une première évaluation globale de la proposition de révision au regard des travailleurs frontaliers, à savoir des personnes qui franchissent quotidiennement – ou au moins une fois par semaine – la frontière afin de se rendre à leur travail dans un autre Etat membre⁵. Cette analyse présente les principales modifications visées à la proposition ayant des incidences pour les travailleurs frontaliers et en évalue les conséquences éventuelles au regard de la mobilité des travailleurs dans l'espace de la Grande

¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, COM (2016) 815 final.

² Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ci-après R. (CE) n° 883/2004 ou règlement de base.

³ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale entré en vigueur le 1^{er} mai 2010, ci-après dénommé R. (CE) n° 987/2009 ou règlement d'application.

⁴ 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

⁵ Art. 1 point. f), R. (CE) n° 883/2004.



Région. Ce dossier traite essentiellement des prestations de chômage, des prestations pour des soins de longue durée et des prestations familiales.

I. Les principales propositions de modification et leurs effets pour les travailleurs frontaliers

1) Prestations de chômage

a) Exportabilité de prestations

L'article 64 § 1 point c), du projet de révision du R. (CE) n°883/2004, prévoit une **extension de la durée du maintien de droit aux prestations de chômage en cas de recherche d'emploi dans un autre Etat membre que l'Etat membre compétent**. Les chômeurs à la recherche d'un emploi dans un autre Etat membre doivent désormais pouvoir continuer à percevoir les prestations durant une période de **six mois** au lieu de trois mois, comme c'est le cas jusqu'à présent.⁶ L'allongement de la durée de l'exportabilité des prestations doit améliorer les chances de réintégration des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Il est même envisagé de permettre l'exportation de prestations de chômage pour la totalité de la durée des droits. En effet selon l'art. 64 § 1 point c), dernière phrase, du projet de révision du R. (CE) n°883/2004, cette période de six mois peut être étendue par les services ou institutions de l'Etat membre compétent **jusqu'au terme de la durée du droit aux prestations**.

En vertu de l'art. 65 § 3, du projet de révision du R. (CE) n°883/2004, les travailleurs frontaliers ont expressément la possibilité d'exporter les prestations de chômage. Ils sont dégagés de l'obligation d'avoir été inscrit au préalable auprès des services de l'emploi de l'Etat membre compétent pendant au moins quatre semaines.⁷

Le nombre des travailleurs frontaliers exportant leur prestation de chômage du fait de l'extension de la durée minimale à six mois peut augmenter. L'allongement de la durée de l'exportabilité n'entraîne, a fortiori, aucune incidence négative que ce soit pour les travailleurs frontaliers ou les Etats membres étant donné que la conservation du droit ne dépasse en aucun cas la durée du droit initial aux prestations de chômage. L'ancien travailleur frontalier a la possibilité de profiter davantage du marché de l'emploi européen, augmentant ainsi ses chances de réintégration dans le monde du travail.

⁶ Art. 64 § 1, point c) et § 3, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.

⁷ Art. 65 § 3, projet de révision du R. (CE) n°883/2004 en relation avec l'art. 64 § 1 point a), R. (CE) n° 883/2004.



Du point de vue de la TFF 2.0, l'allongement de la durée minimale pour l'exportation des prestations de chômage et la suppression du « délai d'attente » sont à soutenir au regard de la mobilité des travailleurs frontaliers.

b) Détermination de l'Etat membre compétent pour le versement des prestations de chômage

La proposition de modification de l'art. 65, R. n°883/2004 CE, prévoit l'introduction de dispositions spécifiques au versement de prestations de chômage aux travailleurs frontaliers. Selon les dispositions actuellement en vigueur, en principe, l'Etat membre de résidence⁸ est compétent pour verser ces prestations.

Selon le projet de modification du règlement de base, le travailleur frontalier en situation de chômage doit, en règle générale, se mettre à la disposition des services de **l'Etat d'emploi** duquel il reçoit éventuellement les prestations.⁹ Une exception est faite si le travailleur frontalier n'a pas accompli **12 mois d'assurance chômage exclusivement dans le dernier Etat d'emploi**.¹⁰ Dans ce cas, **l'Etat de résidence** est compétent pour le versement éventuel de prestations chômage.

Par ailleurs l'art. 65 § 2, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, prévoit qu'une personne en situation de chômage complet qui aurait droit à une prestation de chômage au seul titre de la législation nationale de l'Etat membre compétent si elle y résidait, peut **de manière alternative**¹¹ choisir de se mettre à la disposition des services de l'emploi de cet Etat membre et bénéficier des prestations selon la législation de cet Etat membre.

Cette modification doit permettre une plus juste répartition des charges financières. L'Etat membre ayant perçu les cotisations versent également les prestations. Il en résulte qu'en règle générale, l'Etat membre de la dernière activité salariée est compétent pour le versement des prestations de chômage.

Selon l'art. 65 § 4, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, l'ancien travailleur frontalier peut non seulement se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre compétent, mais aussi auprès des services de l'emploi de l'autre Etat membre. Cette possibilité est maintenue pour le travailleur frontalier aux termes de la proposition de modification.

⁸ Art. 65 § 5, point a) du R. (CE) n° 883/2004

⁹ Art. 65 § 1, projet de révision R. (CE) n° 883/2004.

¹⁰ Art. 65 § 2, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.

¹¹ L'article 65 § 2, dernière phrase, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004 contient les mots « peut également choisir... » au regard de la version originale en langue anglaise et de la traduction allemande nous pensons qu'il s'agit d'un écart de traduction. C'est pourquoi nous utilisons la formule « de manière alternative ».



La proposition de modification de la règle de détermination de l'Etat membre compétent pour le versement des prestations de chômage a des conséquences importantes pour les travailleurs frontaliers. En effet, en fonction de la durée de l'assurance chômage dans le dernier pays d'emploi, cette compétence reviendra soit à l'Etat d'emploi, soit à l'Etat de résidence. **Il n'y a plus de résultat uniforme pour l'ensemble des travailleurs frontaliers.** Ceci peut, d'un côté, entraîner des incertitudes pour les travailleurs frontaliers, d'un autre côté, la proposition de révision permet le maintien de la législation applicable pour les frontaliers ayant travaillé 12 mois dans l'Etat d'emploi. Ceci signifie pour les frontaliers concernés que l'Etat d'emploi reste compétent pour le versement de prestation de chômage. Le changement de l'Etat compétent qui conduit à diverses difficultés, comme par exemple le retard de paiement des allocations de chômage par l'Etat de résidence qui nécessite au préalable le formulaire E 301/ PDU1, disparaît.

La possibilité supplémentaire créée aux termes de l'art. 65 § 2, dernière phrase, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, d'obtenir des prestations de chômage de l'Etat membre compétent sans recourir au principe de totalisation de l'art. 6, du R. (CE) n° 883/2004 n'est pas très limpide. L'on peut se demander si cette possibilité complémentaire constitue une exception d'exception et si oui, si celle-ci est vraiment nécessaire.

Du point de vue de la TFF 2.0, les nouvelles dispositions relatives à l'octroi de prestations de chômage aux travailleurs frontaliers ne peuvent pas, à ce stade, être appréhendées dans leur ensemble et faire l'objet d'une évaluation définitive. Il reste à clarifier si la mobilité des travailleurs s'en trouvera véritablement favorisée ou plutôt freinée.

c) Suppression de la procédure de remboursement

La proposition de modification de la Commission européenne prévoit l'abolition, concernant les prestations de chômage, de l'actuelle procédure de remboursement entre l'Etat membre de résidence et l'Etat du dernier emploi.¹² La charge financière afférente doit ainsi être mieux répartie entre les Etats membres, et ce, au prorata des retenues ou cotisations perçues.

L'abolition de la procédure de remboursement entre les Etats membres concernant les prestations de chômage est sans incidence directe sur les travailleurs frontaliers.

¹² Art. 65 § 6, R. (CE) n° 883/2004 ; art. 70 R. (CE) n° 987/2009.



Sous cet angle, la TFF 2.0 ne formule aucune réserve quant à la suppression du mécanisme de remboursement relatif à la charge financière concernant les prestations de chômage.

d) Chômage partiel ou intermittent

Les paragraphes 2 à 4 de l'art. 65 § 5, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, ne s'appliquent pas au chômage partiel ou intermittent. Il en résulte que, s'agissant de la personne en chômage partiel, l'**institution de l'Etat d'emploi** est compétente pour le versement des prestations de chômage.¹³

Cette réglementation ne représente aucun changement pour le travailleur frontalier, étant donné qu'aux termes de la version actuellement en vigueur, il doit se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre compétent, à savoir de l'Etat du (dernier) emploi. Le travailleur frontalier continue de percevoir des prestations selon la législation de l'Etat d'emploi, comme s'il résidait dans ledit Etat.

La TFF 2.0 n'a pas d'objection à formuler à l'encontre de cette réglementation prévoyant que pour la personne en situation de chômage partiel, l'Etat du dernier emploi est compétent pour le versement de prestation de chômage.

2) Prestations pour des soins de longue durée

La proposition de modification prévoit l'insertion d'un **nouveau chapitre sur les prestations pour des soins de longue durée**. Selon l'art. 1 point v ter), projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, les termes « prestations pour des soins de longue durée » désignent toute prestation en nature, en espèces ou mixte dont bénéficient des personnes qui, pendant une période prolongée, pour cause de vieillesse, d'incapacité, de maladie ou de déficience, nécessitent une assistance considérable donnée par une ou plusieurs autres personnes pour accomplir les activités quotidiennes essentielles, y compris en faveur de leur autonomie personnelle; ces termes désignent notamment les prestations octroyées à la personne qui fournit cette assistance ou en faveur de cette personne. Les articles 17 à 32 du R. (CE) n° 883/2004 s'appliquent également aux prestations pour soins de longue durée. La coordination des prestations pour des soins de longue durée **se calque** en principe à celles **des prestations de maladie**¹⁴. Les prestations pour des soins de longue durée font désormais **explicitement partie du champ d'application matériel** du règlement de base¹⁵ et d'application. Selon la proposition de

¹³ Art. 65 § 1, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.

¹⁴ Cf. à ce propos voir le considérant n° 24 du projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.

¹⁵ Art. 3 § 1, b bis), projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.



modification, l'Etat membre compétent (Etat d'emploi) sert les prestations en espèces pour des soins de longue durée au salarié, les prestations en nature octroyées par l'Etat de résidence étant remboursées par l'Etat compétent. Ainsi, la charge financière doit être plus équitablement répartie entre les Etats membres. Selon l'art. 35 bis, projet de révision du R. (CE) n°883/2004, une liste détaillée des prestations pour des soins de longue durée doit être dressée. De la même manière, l'art. 35 ter, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, prévoit qu'en cas de cumul de prestations pour des soins de longue durée, la prestation en espèces est réduite du montant remboursable de la prestation en nature. Pour ce faire, une procédure de remboursement entre institutions est mise en place à l'art. 35 quater, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.

S'agissant des prestations pour des soins de longue durée, il semblerait que, dans la pratique, rien ne change pour le travailleur frontalier. Toutefois, la commission administrative établira une liste séparée des prestations pour des soins de longue durée en question qui doit garantir au demeurant davantage de sécurité au plan juridique.

Du point de vue de la TFF 2.0, la codification des prestations pour des soins de longue durée dans un chapitre spécial est à saluer dès lors que les dispositions offrent ainsi davantage de transparence et de sécurité juridique aux travailleurs frontaliers.

3) Prestations familiales

Les prestations familiales sont toutes les prestations en nature ou en espèces ayant vocation à compenser les charges familiales, à l'exception des avances sur pension alimentaire et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption.¹⁶ L'art. 68 ter, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, traite séparément des **prestations familiales en espèces** destinées à **remplacer les revenus durant des périodes d'éducation d'enfants**. Ces prestations représentent une prestation familiale d'une nature spécifique dans la mesure où celles-ci figurent à l'annexe XIII, partie I, du règlement de base.¹⁷

Cette disposition exclut désormais un **droit dérivé à prestation familiale pour les membres de la famille d'un travailleur frontalier**. L'indemnisation du congé parental doit être considérée comme un **droit individuel et personnel de chaque parent**. Selon la réglementation en vigueur, l'indemnisation versée en cas de congé parental est considérée comme une prestation attribuée à la famille dans son ensemble, étant soumise aux règles anticumul. Le projet de modification de la réglementation donne la possibilité aux Etats membres de promouvoir activement le partage des responsabilités parentales

¹⁶ Art. 1 point z) du R. (CE) n° 883/2004.

¹⁷ Cf. à ce propos voir le considérant n° 35 bis, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.



et de supprimer les éventuels obstacles financiers à la prise d'un congé parental par les deux parents pendant la même période. Une autre nouveauté est qu'en cas de cumul de droits, un Etat membre, dérogeant aux dispositions de l'art. 68 § 2, projet de révision du règlement de base, peut octroyer une prestation familiale complète à une personne bénéficiaire.¹⁸

La nouvelle définition des prestations familiales selon l'art. 68 ter, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, nécessite des explications complémentaires afin de déterminer l'impact pour les travailleurs frontaliers. En particulier, le futur calcul d'éventuels compléments différentiels doit être clarifié. Il reste à voir si la méthode de calcul actuelle pourra continuer d'être appliquée dans la pratique. La suppression du droit dérivé à prestation familiale pour les membres de la famille peut avoir des conséquences financières négatives pour le ménage du travailleur frontalier. Dans certains cas, le droit de la famille du travailleur frontalier à indemnisation du congé parental peut s'en trouver considérablement réduit, voire supprimé.

L'introduction de la dérogation prévue à l'art. 68 ter § 2, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004, est à saluer. Elle pourrait en effet représenter une amélioration pour le travailleur frontalier. L'on peut toutefois se demander si un Etat membre y recourra de manière volontaire. Si un Etat membre devait décider de ne pas l'appliquer, il resterait à examiner si le principe du versement d'un complément différentiel perdure. En l'absence de versement de complément différentiel, le travailleur frontalier et sa famille sont susceptibles de subir un préjudice financier.

Selon la TFF 2.0, le fait que les prestations familiales à octroyer en compensation de la perte de revenus durant des périodes d'éducation d'enfants soient considérées comme un droit individuel et personnel et non plus comme des prestations dû à l'ensemble de la famille du travailleur frontalier doit être appréhendé de manière critique. De plus, il serait souhaitable que la méthode de calcul en cas de cumul de prestations familiales soit, entre les différentes catégories, définie de façon plus claire et compréhensible.

¹⁸ Art. 68 ter § 2, projet de révision du R. (CE) n° 883/2004.



III. Suggestions complémentaires

1) Modification de l'annexe XI, Allemagne, n°3

Dans la section « Allemagne », le point 3 est remplacé par le texte suivant :

« 3. Aux fins de l'octroi des prestations en espèces visées à l'art. 47, paragraphe 1, du livre V, à l'art. 47, paragraphe 1, du livre VII ainsi qu'à l'art. 24 i du livre V du code de la sécurité sociale aux assurés résidant dans un autre Etat membre, les régimes d'assurance allemands calculent la rémunération nette, qui sert à déterminer le montant des prestations, comme si l'assuré résidait en Allemagne, sauf si celui-ci **demande** que le montant soit déterminé en fonction de la **rémunération nette qu'il perçoit effectivement**. Aux fins de l'octroi de l'allocation parentale au titre de la loi fédérale sur l'**allocation parentale et le congé parental** (BEEG) aux personnes qui résident dans un autre Etat membre, l'institution compétente en ce qui concerne les allocations parentales allemandes calcule la moyenne mensuelle des revenus perçus, conformément aux articles 2c à 2f de la loi, pour que le montant de la prestation soit déterminé **comme si le bénéficiaire résidait en Allemagne**. Ainsi, si la tranche d'imposition IV est applicable conformément à l'art. 2e, paragraphe 3, deuxième phrase, de la loi BEEG parce que le bénéficiaire n'était classé dans aucune autre tranche d'imposition allemande au cours de la période de référence, celui-ci peut demander que l'allocation parentale soit déterminée **sur la base de ses revenus nets réels imposés dans l'Etat membre de résidence**. ».

Le fait que la prestation pour congé parental puisse être calculée en fonction de la rémunération nette est salué. Au regard de la modification de compétence s'agissant de l'octroi de prestations en cas de chômage complet, les prestations de chômage dans leur ensemble devraient, elles aussi, être **intégrées à l'annexe** afin que les travailleurs frontaliers ne soient pas de nouveau défavorisés par le mode de calcul allemand dans le futur.

Du point de vue de la TFF 2.0, la possibilité de formuler, en Allemagne, une demande permettant d'effectuer le calcul sur la base du **revenu net réel** devrait être étendue à **toutes les prestations** octroyées en compensation de la perte de revenus (revenus de remplacement) **entrant dans le champ d'application des R. (CE) n°883/2004 et n° 987/2009**.

La TFF 2.0 recommanderait par ailleurs de procéder à **une vérification** de la méthode de calcul allemande afin de déterminer s'il n'y a pas une **double imposition « de fait »** pour **toutes les prestations** entrant dans le champ d'application du règlement.¹⁹

Selon la proposition de révision de l'annexe XI, Allemagne, n°3, le travailleur frontalier a la possibilité de déposer, auprès de l'organisme d'assurance sociale compétent, une demande afin de faire calculer ses prestations sur la base de sa rémunération nette effectivement perçue. A défaut d'une telle

¹⁹ Voir à ce propos le dossier conjoint d'INFOBEST et de la Task Force Frontaliers, « Calcul des indemnités compensatrices de perte de rémunération (revenus de remplacement) pour les frontaliers résidant en France et travaillant en Allemagne », version : février 2016.



demande, ses prestations continueront d'être déterminées en tenant compte de la retenue de l'impôt sur le salaire allemand selon un taux fictif.

Il s'agit certes d'un pas dans la bonne direction mais ceci n'est pas suffisant. En effet, du fait de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2016, de l'avenant à la convention franco-allemande en vue d'éviter les doubles impositions (CDI), le droit d'imposition, s'agissant des indemnités compensatrices de pertes de rémunération (revenus de remplacement), revient – selon ce que l'on peut en voir –, dans le cas des travailleurs frontaliers, exclusivement à la France.

Afin d'éviter une double imposition « de fait », la TFF 2.0 a présenté dès le mois de février 2016, conjointement avec INFOBEST, les solutions suivantes, applicables à condition qu'une demande ait été formulée :

- Revenus de remplacement au titre desquels la France dispose du droit d'imposition exclusif selon la CDI : aucune déduction fiscale mathématique ne peut être effectuée en Allemagne. Depuis la modification de la CDI, cela concerne – pour autant qu'on puisse en juger – tous les revenus de remplacements allemands.
- Revenus de remplacement au titre desquels l'Allemagne dispose du droit d'imposition exclusif selon la CDI : pour déterminer le salaire net servant au calcul des revenus de remplacement, il y a lieu de déduire l'impôt au taux français.²⁰

²⁰ Voir à ce propos le dossier conjoint d'INFOBEST et de la Task Force Frontaliers, « Calcul des indemnités compensatrices de perte de rémunération (revenus de remplacement) pour les frontaliers résidant en France et travaillant en Allemagne », version : février 2016.



IV. Synthèse

- La TFF 2.0 est favorable à l'extension de la durée de la période d'exportation des prestations de chômage ainsi qu'à la codification des prestations pour des soins de longue durée dès lors que cette dernière offre davantage de transparence et de sécurité juridique aux travailleurs frontaliers
- Du point de vue de la TFF 2.0, les nouvelles dispositions relatives à l'octroi de prestations de chômage aux travailleurs frontaliers ne peuvent pas, à ce stade, être appréhendées dans leur ensemble et faire l'objet d'une évaluation définitive. Il reste à clarifier si la mobilité des travailleurs s'en trouvera véritablement favorisée ou plutôt freinée.
- Selon la TFF 2.0, rien ne s'oppose à la suppression de la procédure de remboursement des prestations de chômage et au maintien de la réglementation en vigueur relative au chômage partiel ou intermittent.
- La TFF 2.0 recommande concernant les nouvelles dispositions relatives à la nouvelle définition des prestations familiales destinées à remplacer les revenus de remplacement durant des périodes d'éducation d'enfants de les appréhender d'un œil critique.

Task Force Frontaliers 2.0
1/03/2017

Auteurs : Nora Benyoucef, Céline Laforsch

Ministère de l'économie, du travail, de l'énergie et des transports de la
SARRE

Task Force Frontaliers • Franz-Josef-Röder-Straße 17 • 66119 Sarrebruck
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de
www.tf-grenzgaenger.eu