

Intégration des migrants, ses effets sur le marché de l'emploi et la dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale

2012/2131(INI) - 30/03/2012 - Document de base non législatif

OBJECTIF : établir une approche commune en matière de dimension extérieure de la coordination en matière de sécurité sociale dans l'Union européenne.

CONTEXTE : la coordination en matière de sécurité sociale repose sur un système de règles visant à faciliter la mobilité de la main-d'œuvre. L'UE dispose à cet effet d'un système de règles de coordination des systèmes de sécurité sociale qui favorisent la mobilité au **sein de l'Union européenne** depuis plus de 50 ans.

Entre l'UE et le reste du monde, il existe 2 façons de coordonner les systèmes de sécurité sociale : i) l'approche nationale en vertu de laquelle, les États membres passent des conventions bilatérales avec certains pays tiers mais cette approche est disparate puisque les conventions conclues peuvent avoir des contenus différents suivant les pays ; ii) l'approche commune actuellement en phase de réflexion en vertu de laquelle il conviendrait d'établir une stratégie commune de coordination des systèmes de sécurité à appliquer à l'égard des pays tiers.

C'est dans ce contexte qu'est proposée la présente communication afin de clarifier et de définir les contours de cette approche.

CONTENU : la présente communication poursuit 4 objectifs:

1. souligner que les migrants et les entreprises originaires de pays tiers, qui considèrent généralement l'UE comme une entité unique, doivent compter avec des systèmes de sécurité sociale différents qui créent une multitude d'entraves lorsqu'il s'agit de s'établir dans l'UE ;
2. exposer les arguments en faveur de la promotion et du renforcement de la coopération entre les États membres pour qu'ils se donnent des moyens plus cohérents de coordonner, avec les pays tiers, les systèmes de sécurité sociale;
3. expliquer en quoi les règles de l'UE font déjà sentir leurs effets à l'extérieur de l'Union et donner des informations claires sur le rapport juridique entre le droit de l'UE et les accords bilatéraux nationaux;
4. décrire les composantes actuelles de la stratégie commune de l'UE et faire des propositions en vue de développer cette stratégie.

Accords bilatéraux régissant la coordination des systèmes de sécurité sociale : les droits en matière de sécurité sociale des personnes migrant vers l'UE ou au départ de celle-ci sont principalement définis par les réglementations nationales. Les États membres concluent avec des pays tiers, des accords bilatéraux de sécurité sociale qui établissent des règles de coordination applicables aux personnes se déplaçant entre les deux pays. Ces accords visent habituellement à protéger les citoyens travaillant dans d'autres États. La plupart des accords conclus avec des pays tiers contiennent des dispositions relatives à la législation applicable, à l'égalité de traitement et aux pensions. Les dispositions en matière de pensions préservent en particulier les droits acquis par les migrants lorsqu'ils quittent le territoire national et autorisent le paiement de la pension sur le territoire de l'autre partie.

Les États membres de l'UE négocient généralement leurs accords bilatéraux sans se soucier des autres États membres. **Cette façon de faire favorise fortement l'hétérogénéité.** Il n'existe en effet pas de mécanisme d'harmonisation des approches et aucun mécanisme ne permet aux États membres de l'UE de se réunir pour chercher une solution aux problèmes qu'ils rencontrent tous dans leurs relations avec un pays donné. Cette absence de vision commune peut faire perdre des droits acquis en matière de sécurité sociale aux personnes quittant l'UE ou venant s'y réinstaller. Ce problème peut en outre concerner tant les migrants qui sont citoyens de l'UE que les migrants provenant de pays tiers. D'une manière générale, il existe un manque de transparence en ce qui concerne les droits des citoyens sur cette question.

L'arrêt Gottardo : pas plus que n'importe quel autre instrument de droit d'un État membre, **les accords bilatéraux nationaux n'échappent à la primauté du droit de l'Union européenne.** Cela a été précisé dans le domaine de la sécurité sociale en 2002 lorsque la Cour de justice de l'UE, se fondant sur l'article 39 CE (devenu article 45 TFUE), a dit pour droit que **les États membres ne pouvaient pas limiter l'application des conventions de sécurité sociale conclues avec des pays tiers à leurs seuls ressortissants** et qu'ils devaient accorder aux ressortissants des autres États membres les mêmes avantages que ceux dont bénéficient leurs propres ressortissants en vertu desdites conventions. Précisément, l'arrêt Gottardo de la Cour a pour conséquence que les États membres de l'UE qui ont conclu avec des pays tiers des accords fondés sur la nationalité doivent adapter l'application de ceux-ci pour que les ressortissants des autres États membres puissent également bénéficier des dispositions de ces accords.

En vertu du règlement (UE) n° 1231/2010 par ailleurs, **la coordination des droits de sécurité sociale des ressortissants des pays tiers se trouvant dans une situation transfrontalière au sein de l'UE relève de la compétence exclusive de l'Union.** Ainsi, en cas de conflit de lois, la réglementation de l'UE prime sur les dispositions nationales définies dans des accords bilatéraux conclus avec des pays tiers.

En ce qui concerne l'incidence de l'arrêt Gottardo et du règlement (UE) n° 1231/2010 sur les accords bilatéraux, les États membres doivent s'assurer de la coopération des pays tiers concernés pour que les obligations découlant du droit de l'UE puissent être respectées. **Cela fait toutefois surgir un certain nombre de difficultés communes.** Conformément à la jurisprudence Gottardo, un accord bilatéral doit être appliqué dans le respect du principe de non-discrimination de l'UE. Il peut dès lors s'avérer nécessaire que les parties renégocient l'accord ou, plus simplement, qu'elles s'accordent sur l'insertion dans celui-ci, d'une clause de non-discrimination. Dans la pratique, il se peut que les États membres doivent obtenir de pays tiers des informations sur la couverture sociale de ressortissants d'autres États membres. Cela engendre souvent des difficultés administratives et juridiques du fait qu'un problème fondamental subsiste: alors que l'État membre a l'obligation de se conformer à la législation de l'UE, **le pays tiers n'est généralement pas tenu de coopérer sur ces questions.**

Face à la multitude des questions posées par les innombrables cas de figures pouvant exister dans les États membres dans leurs relations avec les pays tiers, la Commission suggère qu'une stratégie soit mise en place pour clarifier les modes de coopération dans ce domaine.

Renforcer la coopération avec les pays tiers dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale : à la lumière des difficultés pratiques énoncées ci-avant, une meilleure coopération entre les États membres et les pays tiers s'avère indispensable. Il est notamment nécessaire que l'Union se dote d'un mécanisme de renforcement de la coopération entre les États membres qui garantira la complémentarité de l'approche bilatérale entre pays et de l'approche commune que l'Union développe dans le domaine de la coopération avec les pays tiers en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale.

Pour une approche commune : la stratégie proposée identifie les éléments suivants :

- **régler le problème du paiement des pensions aux ressortissants de pays tiers** : le règlement (UE) n° 1231/2010 étend le champ d'application personnel des règlements de l'UE portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire d'un État membre. La Commission juge nécessaire d'assurer le respect du principe d'égalité de traitement lorsqu'il s'agit également de **payer les pensions dans un pays tiers**. À cette fin, la Commission fera appel à son réseau d'experts nationaux en sécurité sociale pour recueillir des informations sur la législation et les autres mesures existant à l'échelon national en ce qui concerne le paiement des pensions dans des pays tiers ;

- **droits accordés par des instruments de l'UE en matière de migration** : les règles de l'UE en matière de migration ont imposé des normes auxquelles la législation nationale en matière de sécurité sociale doit satisfaire dans le cas de ressortissants de pays tiers résidant dans un État membre. C'est ainsi, par exemple, que, moyennant le respect de certaines conditions, les ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans un État membre de l'UE depuis 5 ans jouissent des mêmes droits que les ressortissants nationaux en ce qui concerne la sécurité sociale. Cette garantie porte également sur l'égalité de traitement en ce qui concerne le transfert de leurs pensions d'État dans un pays tiers et ne dépend pas de l'existence d'accords bilatéraux. Les propositions de la Commission concernant de nouvelles directives de l'Union en matière de migration contiennent des dispositions similaires en matière d'égalité de traitement ;

- **accords d'association et accords de stabilisation et d'association** : la plupart des accords d'association énoncent un certain nombre de principes de coordination des règles de sécurité sociale applicables aux travailleurs et aux membres de leur famille qui se déplacent entre un État membre de l'UE et le pays associé. Pour la Commission, les décisions des conseils d'association devraient porter sur les droits des travailleurs exerçant légalement une activité salariée afin de faire en sorte que **les travailleurs de l'UE bénéficient des mêmes droits tant dans les pays associés qu'à leur retour dans l'UE**. Ces décisions devraient également définir un cadre réciproque de coopération et des mécanismes de vérification concourant à la lutte contre la fraude. La Commission entend également proposer des dispositions administratives pratiques de nature non législative visant à faciliter la coopération en général. La Commission entend par ailleurs proposer un train de décisions du Conseil concernant la position à adopter par l'UE au sein des conseils d'association en ce qui concerne la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'UE et de ces pays concernés. À cet égard, la Commission a l'intention de faire insérer une **clause standard** de coordination des systèmes de sécurité sociale fondée sur le principe de l'égalité de traitement dans tout accord d'association à venir ;

- **nouveaux accords UE en matière de sécurité sociale** : afin de prendre en considération les besoins du marché du travail mondialisé, la Commission ouvrira, au sein de la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, un débat sur la question de savoir s'il peut être nécessaire, dans certaines circonstances, que les États membres agissent de concert **à l'égard d'un pays tiers donné** dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale. **Un nouveau type d'accords (les accords UE en matière de sécurité sociale) permettrait de répondre à cette nécessité**. Ces accords permettraient d'appliquer une stratégie de coordination en matière de sécurité sociale qui serait plus souple que dans le cadre des accords d'association et pourraient notamment être conclus avec des pays tiers avec lesquels il n'existe aucun accord d'association ou de coopération. Un accord UE pourrait être conclu dès lors que le besoin s'en ferait sentir, par exemple lorsque l'application du règlement (UE) n° 1231/2010 ferait surgir des difficultés dans les relations avec un pays tiers donné. Ce type d'accord sur mesure serait conclu avec certains partenaires stratégiques de l'UE, en particulier les partenaires avec lesquels il existe d'importants mouvements de main-d'œuvre ;

- **renforcer la position extérieure de l'UE en matière de sécurité sociale** : alors que les États membres développent leur collaboration sur les questions de sécurité sociale qui débordent du cadre national, l'Union devrait jouer un rôle moteur dans ce contexte, compte tenu de sa longue expérience en matière de

coordination des systèmes de sécurité sociale. Elle devrait notamment coopérer avec l'OIT. En effet, il apparaît de plus en plus important de discuter de la coordination des systèmes de sécurité sociale et de protection sociale avec d'autres régions du monde.