

# MoveS seminar France

*The notion of 'integration' as a condition  
for migrant workers' rights*

---

**Paris, 15 June 2018**

University Paris 1, Panthéon-Sorbonne

# L'intégration, de la libre circulation des travailleurs à la citoyenneté. Et retour

Myriam BENLOLO CARABOT,  
Professeure à l'Université Paris Nanterre

# Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

- - **Les manifestations**

## **Une quasi-absence sémantique dans le droit dérivé originaire de la libre circulation**

Règlement 1612/68/CEE, 5<sup>e</sup> considérant préambule

« considérant que le droit de libre circulation exige, pour qu'il puisse s'exercer dans des conditions objectives de liberté et de dignité, que soit assurée, en fait et en droit, l'égalité de traitement pour tout ce qui se rapporte à l'exercice même d'une activité salariée et à l'accès au logement, et aussi que soient éliminés les obstacles qui s'opposent à la mobilité des travailleurs notamment en ce qui concerne le droit pour le travailleur de se faire rejoindre par sa famille, **et les conditions d'intégration de cette famille dans le milieu du pays d'accueil** »

Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

**Un critère désormais omniprésent et structurant dans la législation européenne: la notion d'intégration dans la directive 2004/38/CE**

Considérant 18 du préambule

« En vue de constituer un véritable moyen d'intégration dans la société de l'État membre d'accueil dans lequel le citoyen de l'Union réside, le droit de séjour permanent ne devrait être soumis à aucune autre condition une fois qu'il a été obtenu ».

# Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

Considérant 23 du préambule

« 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 »

# Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

Considérant 24: « En conséquence, plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille est forte dans l'État membre d'accueil et plus forte devrait être la protection contre l'éloignement »

Article 28, §1, Protection contre l'éloignement :

« 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 »

Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

**L'omniprésence du critère d'intégration dans la jurisprudence de la CJUE: quelques exemples récents**

CJUE, Lounes, 14 novembre 2017, C-165/16

CJUE, Vomero, 17 avril 2018, C-316/16

CJUE, K. et H.F., 2 mai 2018, C-331 et C-366/16

# Introduction. La montée en puissance du critère d'intégration dans le droit européen de la libre circulation des personnes

## - Les ambiguïtés

Une condition et un objectif

Un processus et un état

Un moyen et un résultat

## - Du travailleur au citoyen et retour ?



# I. Du travailleur au citoyen : de l'intégration des marchés à l'intégration de la personne dans sa société d'accueil

- - **Le contexte: l'émergence du critère dans le cadre d'arrêts structurants pour la citoyenneté de l'UE**

Marie-Nathalie D'Hoop (CJCE, 11 juillet 2002, C-224/98)

Collins (CJCE, 23 mars 2004, C-138/02)

Bidar (CJCE, 15 mars 2005, C-209/03)

Tas-Hagen et Tas (CJCE, 26 octobre 2006, C-192/05)

# I. Du travailleur au citoyen : de l'intégration des marchés à l'intégration de la personne dans sa société d'accueil

- - La diversité sémantique: liens réels, degré d'intégration, attachement
- - Du « lien » à « l'intégration », de l'attache à l'attachement
- - A la recherche d'une nouvelle forme de solidarité communautaire au-delà du marché

# I. Du travailleur au citoyen : de l'intégration des marchés à l'intégration de la personne dans sa société d'accueil

- - **Les fonctions du critère d'intégration :**

Modèle statutaire de la citoyenneté de l'Union versus « citoyenneté de marché ». Intégration économique et intégration sociale

Nouvelle limite et contre-limite dans le droit européen de la libre circulation

Les domaines privilégiés du critère d'intégration: droits et devoirs du citoyen européen au regard de la « société européenne »

## II. Du citoyen au travailleur : une fonction renouvelée et problématique du critère d'intégration ?

- - Une importation abusive dans le champ de la libre circulation des travailleurs ?

Une intégration par le travail longtemps présumée: CJCE, Lair, 21 juin 1988, C-39/86

« dans la mesure où l'argumentation des trois Etats membres en question est animée par la préoccupation de prévenir certains abus, qui pourraient par exemple se présenter lorsque des éléments objectifs permettent d'établir qu'un travailleur entre dans un Etat membre dans le seul but d'y bénéficier, après une très courte période d'activités professionnelles, du système d'aide aux étudiants, il y a lieu d'observer que de tels abus ne sont pas couverts par les dispositions communautaires en cause »

## II. Du citoyen au travailleur : une fonction renouvelée et problématique du critère d'intégration ?

Une intégration par le travail qui doit être qualifiée

CJUE, Commission contre Pays-Bas, 14 juin 2012, C-542/09

« le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un Etat membre crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet Etat leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité de traitement par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux ».

## II. Du citoyen au travailleur : une fonction renouvelée et problématique du critère d'intégration ?

« Le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'il paye dans l'État membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'il y exerce, le travailleur migrant contribue aussi au financement des politiques sociales de cet État et doit en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux »

## II. Du citoyen au travailleur : une fonction renouvelée et problématique du critère d'intégration ?

- Une intégration par le travail désormais clairement insuffisante

CJUE, Giersch, 20 juin 2013, C-20/12

« le travailleur frontalier n'est pas toujours intégré dans l'État d'emploi de la même manière que l'est un travailleur résidant dans cet État »

## II. Du citoyen au travailleur : une fonction renouvelée et problématique du critère d'intégration ?

- - Une absence critiquable dans le champ de la libre circulation des citoyens inactifs ?

CJUE, Dano, 11 novembre 2014, C-333/13

CJUE, Alimanovic, 15 septembre 2015, C-67/14

CJUE, Garcia-Nieto, 25 février 2016, C-299/14





# Recent developments in the field of free movement of workers at EU level

MoveS Seminar  
Paris, 15 June 2018

Dimitrios KONTIZAS, Team leader "Supplementary pensions"  
Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion  
Unit D1 – Free movement of workers, EURES

## Facts and figures

- 17 m EU citizens leaving in another Member State, 2017 annual report on intra-EU labour mobility [\(Hypelink\)](#):  
11.8 m long-term EU-28 movers of working age*
- Of which 9.1 m active EU-28 movers (employed or looking for work)*
  - 1.4 m cross-border workers (20-64 years)*
  - 2.3 m postings (no of PDs A1 issued to employed and self-employed in 2016)*
  - 614,453 annual return mobility (20-64 years)*



# Labour mobility

## ***Free movement of workers***

- 1) Transposition of Directive 2014/54 (Enforcement of Free Movement of Workers)*
- 2) Implementation of Regulation 2016/589 (New EURES Regulation)*

## ***Temporary mobility in the framework of provision of services (Posting of workers)***

- 1) Review of Directive 96/71 (Posting of Workers)*
- 2) Transposition of Directive 2014/67 (Enforcement Posting of Workers)*

# Labour mobility

- *1. ELA European Labour Authority*
- *2 Transposition of portability Directive (2014/50/EU)*



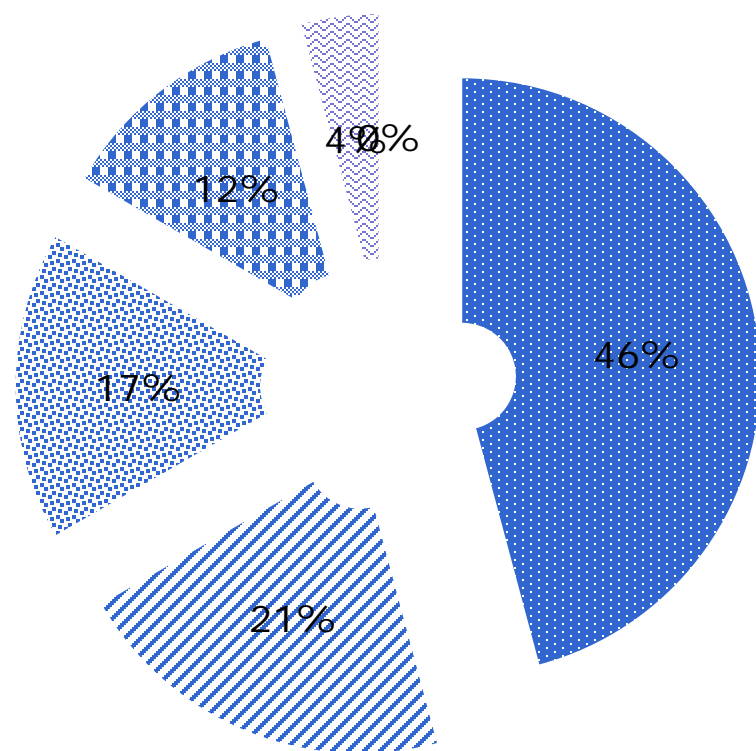
## Main Features of the new Directive 2014/54 on facilitating the exercise of rights in the context of free movement of workers

- *Specific measures to ensure effective protection of rights conferred by Art 45 TFEU and Regulation (EU) No 492/2011 (defense of rights).*
- *National body or bodies must exist to provide assistance to Union workers (including jobseekers) and their family members;*
- *Promotion of dialogue*
- *Better information provision at national level (also about EU rights)*

# Transposition

- *All Member States notified complete transposition by the end of 2017*
- *Conformity check is ongoing with a view to presenting a report in November 2018 as foreseen by the Directive*

# Types of the bodies



- Equality/ human rights authorities/ ombudspersons- AT\*, CZ, EL, FI\*, FR, HR\*, IE, IT, LT, MT, NL\*, PL\*, SK\*
- ▨ Employment services- BG, DK, HR\*, HU, LV, SI
- ⊠ Ministries- CY, HR\*, NL\*, PL\*, SK\*
- ▩ Migration authorities- BE, DE, ES
- ⊞ Chambers- AT\*, SE
- Labour inspectorate- NL\*, PL\*

\* Notified more than one body

# The list of the bodies available online

- *the list with contact details is available at*  
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=en>
- *information on national body should be also available at national level*





# EURES

- *EURES (European Employment Services) aims at facilitating and promoting the freedom of movement for workers within the EU notably by exchanging information on employment opportunities*
- *It is a cooperation network within the EU 28 countries plus Switzerland, Iceland, Liechtenstein and Norway.*
- *New EURES Regulation 2016/589*



# Regulation 2016/589. Key improvements

- *A stronger network of European employment services at EU level that delivers more efficient labour market information exchange for the purpose of matching processes across borders in the EU/EEA, in support of the internal market*
- *Enhanced transparency: more jobs advertised;*
- *Online skills-based matching: JV – CV;*
- *Reinforced scope: more service providers;*
- *An agreed minimum package of services for job seekers and employers in all MS*



# Revision of Posting of Workers Directive

- *Why revising the Directive?*
  - *Restore a level-playing field*
  - *Ensure that the same (mandatory) rules apply to posted and local workers*
- *The key change - remuneration rules*
- *Council and EP reached a compromise agreement on the proposal on 19 March 2018 endorsed by a large majority by Council and the European Parliament,*
- *Could be definitely adopted on 21st June 2018 (EPSCO Council)*



# Revision of Posting of Workers Directive

*The main elements of the compromise agreement are as follows:*

- *Legal basis: remains unchanged, but a paragraph added to Article 1(1) underlines that the Directive is aimed at protecting posted workers in the context of the freedom to provide services.*
- *Long-term posting: no change of the Council's general approach: threshold kept at 12 months, extendable to 18 months on a motivated notification by the service provider;*



# Revision of Posting of Workers Directive

- *Payment of expenses incurred on account of posting: the text provides that the employer should pay such expenses in accordance with the law or practice “applicable to the employment relationship of the posted worker”. In practice, this means that it is in principle the law of the home Member State that regulates the payment of such expenses.*
- *Non-genuine posting: a new Article provides that, in case the posting is not genuine, the relevant legislation must apply and that it cannot mean a lesser protection than would result from the application of the Directive;*



# Revision of Posting of Workers Directive

- *Subcontracting: deletion of the clause, as in the general approach, but assessment by the Commission after 5 years whether further measures are needed;*
- *Synchronisation clause with the lex specialis on transport: a change of made to the Council's general approach, at the request of the Bulgarian Presidency following the concerns expressed by a large group of Member States in Coreper. The revised Directive on posting will apply to the international road transport from the date of application (instead of the date of entry into force) of the lex specialis. Furthermore, the Commission will assess after 5 years whether further measures are needed in view of the developments on the proposal for a lex specialis;*



# Revision of Posting of Workers Directive

*Deadline for transposition and application: 2 years, compared to 3+1 years in the general approach of the Council,*

# Enforcement of PWD rules

*The Enforcement Directive 2014/67:*

- *increases the awareness of posted workers and companies about their rights and obligations*
- *improves cooperation between national authorities in charge of posting*
- *defines Member States' responsibilities to verify compliance with the rules on posting of workers*
- *ensures the effective application and collection of administrative penalties and fines across the Member States if the requirements of EU law on posting are not respected*





# Socle européen de droits sociaux

- *Proclamé le 17 novembre 2017, lors du sommet social de Göteborg, par le Parlement européen, le Conseil et la Commission.*
- *Le socle définit un certain nombre de principes et de droits essentiels devant contribuer à l'équité et au bon fonctionnement des marchés du travail et des systèmes de protection sociale..*



# Socle européen de droits sociaux

- *Le socle est conçu pour servir de boussole pour un retour à la convergence vers de meilleures conditions de vie et de travail dans l'ensemble de l'Union, garantissant aux citoyens l'égalité des chances et l'accès au marché du travail, des conditions de travail équitables et la protection et l'inclusion sociales.*
- *Garantir une mobilité équitable de la main-d'œuvre en Europe est un élément essentiel à la réalisation de cet objectif*



# Socle européen de droits sociaux

*Un aperçu du socle européen des droits sociaux est disponible à l'adresse suivante:*

*[https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_fr)*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

*Dans son discours sur l'état de l'Union 2017, le président Juncker a proposé la création d'une «Autorité européenne du travail» pour faire en sorte que le respect des règles de l'UE en matière de mobilité des travailleurs soit assuré de manière juste, simple et efficace. (Le discours sur l'état de l'Union 2017 est disponible à l'adresse suivante: [https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017\\_fr](https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_fr) )*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *Proposition de Règlement du P.E. et du Conseil présenté le 13 Mars 2018 (COM(2018)131 final)*
- *L'objectif général de l'initiative est de contribuer à assurer une mobilité équitable de la main-d'œuvre dans le marché intérieur.*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

*La proposition a pour objet:*

- *d'améliorer l'accès des particuliers et des employeurs aux informations relatives à leurs droits et obligations dans les domaines de la mobilité de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale ainsi que leur accès aux services pertinents,*
- *de renforcer la coopération opérationnelle entre les autorités pour assurer le respect transfrontière du droit pertinent de l'Union, et notamment de faciliter l'organisation d'inspections communes,*
- *de proposer une médiation, de faciliter la recherche de solutions en cas de différends entre les autorités nationales et de perturbations transfrontières du marché du travail telles que les restructurations d'entreprises touchant plusieurs États membres.*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

*L'Autorité sera chargée d'un certain nombre de missions opérationnelles, notamment la fourniture d'informations et de services pertinents aux particuliers et aux employeurs ainsi que d'une aide aux États membres en matière de coopération, d'échange d'informations, de réalisation d'inspections concertées et communes, d'évaluation des risques, de renforcement des capacités, de médiation et de coopération en cas de perturbations transfrontières du marché du travail.*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

*Les structures et outils existants de l'UE dans le domaine de la mobilité transfrontière de la main-d'œuvre et de la coordination de la sécurité sociale seront intégrés dans cette Autorité, ou complétés par celle-ci, apportant aux États membres un appui opérationnel et technique.*





# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *The new Authority will pool technical and operational tasks of several EU bodies into a permanent structure:*
- *take over the management of the EURES European Coordination Office, currently ensured by the Commission;*
- *replace the Technical Committee on the Free Movement of Workers;*
- *replace the Committee of Experts on Posting of Workers;*
- *replace the Technical Commission, the Audit Board, and the Conciliation Board of the Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems;*
- *replace the European Platform on tackling undeclared work.*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *In area of social security coordination, the Authority will closely cooperate with the Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems regarding the regulatory task for which that committee remains competent.*
- *The Authority will benefit from any input that social partners' and governments' representatives at national level provide within the Advisory Committee for the Coordination of Social Security Systems and the Advisory Committee on the Free Movement of Workers.*





# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *Functioning and governance:*
- *A Management Board and an Executive Director.*
- *In addition, to ensure that EU-level social partners are represented there will be also a Stakeholders Group.*
- *The size of the Authority at cruising speed (5 years following its establishment) foresees a staff of 144 people (including national liaison officers and other seconded national experts) and a budget of approximately 51 Million Euro.*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *The Management Board will be composed of 1 representative per Member State and 2 representatives of the Commission with voting rights.*
- *The members will be in office for a mandate of 4 years (renewable).*
- *For non-EU members applying EU law there will be an observer status.*
- *The Management Board will meet at least twice per year and will hold at least one meeting with the Stakeholder Group.*
- *Decisions will be taken by majority of votes.*
- *The Management Board will have administrative functions in terms of planning, budget, staff, auditing and internal committees,*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

*L'Autorité viendra compléter, dans une logique de cohérence, les activités des quatre agences opérant dans le domaine de la politique sociale et de l'emploi: la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Eurofound), le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (Cedefop), la Fondation européenne pour la formation (ETF) et l'Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA).*



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *The Authority will:*
- *manage the EURES job mobility portal;*
- *promote the use of electronic data exchange between national authorities in the field of social security coordination under implementation by the Electronic Exchange of Social Security Information (EESSI) system,*
- *Promote the use of the Internal Market Information (IMI) system, notably on posting,*
- *Contribute to existing tools and services such as the Your Europe Portal under the umbrella of the future Single Digital Gateway proposed by the Commission (La proposition de Digital Europe de la Commission vise à préparer l'UE pour les futurs défis numériques et se concentre sur l'amélioration de l'informatique de haute performance, l'intelligence artificielle, la cybersécurité et les compétences numériques avancées).*
-



# ELA-European Labour authority/ «Autorité européenne du travail»

- *In terms of procedural steps, after the adoption of the regulation proposal by the Commission on 13 March 2018 the work has started within the Institutions.*
- *We had a first meeting of the Social Questions Working Party in the Council on 23 April. Two more meeting took place under the Bulgarian Presidency on 23 and 30 May.*
- *The European Parliament nominated a rapporteur, Mr. Jeroen Lenaers (EPP, NL) and hosted the first debate in the EMPL committee on 24 May.*
- *The aim is to arrive at the adoption of the Regulation by the co-legislators by the end of 2018, and have the Authority starting its activities in early 2019.*



# Directive 2014/50/EU on supplementary pension rights

- *The Directive came into force on 21 May 2014 - According to Article 8(1) of the Directive,*
- *Member States shall bring into force the laws, regulations and administrative provisions necessary to comply with this Directive **by 21 May 2018.***



# Directive 2014/50/EU

- **Waiting + vesting period = max 3 years**
- **Employee contributions vest immediately**
- **Minimum age for vesting = max 21 years (no limit age for scheme member)**
- **Right to retain dormant pension rights in former employer's pension scheme**
- **Preservation may vary depending on the scheme**
  - **E.g. indexation, capital returns...**
- **Basic principle: dormant members treated on par with active members**
- **Payment as capital sum possible subject to:**
  - **national ceilings**
  - **informed consent of the worker**
- **Information standards**
  - **Impact of mobility on pension rights**

*Thank you for your attention!*

*Visit us @*

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=25>

<https://ec.europa.eu/eures/public/en/homepage>

[http://europa.eu/youreurope/citizens/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/index_en.htm)

<http://ec.europa.eu/social-security-coordination>

<http://www.facebook.com/#!/socialeurope>

# Chercher du travail en Europe ?

La difficile intégration du primo-chercheur  
d'emploi dans l'Etat d'accueil

Jean-Philippe Lhernould

Professeur, Université de Poitiers

Séminaire MoveS, 15 juin 2018

## Éléments de contexte

- 2 millions de Français vivent hors de France
- Plus de 350,000 frontaliers résident en France et travaillent dans un pays voisin
  - +160,000 en Suisse
  - +70,000 au Luxembourg

= L'emploi à l'étranger est une solution pour de nombreux chercheurs d'emploi !

## Les instruments juridiques en faveur d'un marché européen de l'emploi

- droit de répondre à des emplois effectivement offerts et de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres [art. 45§3 TFUE]
  - La quasi-totalité des emplois disponibles est ouverte aux Européens
  - Exception : certains emplois publics « qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques »
- droit d'accès à l'emploi dans les EM, organisation de la mise en contact et de la compensation des offres et des demandes d'emploi [règl.492/2011]
- Portail EURES : mise en contact des demandeurs d'emploi et entreprises

## La réalité du terrain

- « Les citoyens de l'Union qui souhaitent se rendre ou qui se rendent dans un autre État membre pour y travailler continuent de se voir entraver dans l'exercice de leurs droits. Les difficultés qu'ils rencontrent expliquent en partie pourquoi la mobilité d'un État membre à l'autre reste relativement limitée: en 2011, seuls 3,1 % des citoyens européens en âge de travailler (de 15 à 64 ans) vivaient dans un État membre autre que le leur » (COM(2013) 236 final)
  - obstacles sociaux (langue, culture) et juridiques :
    - conditions de recrutement différentes pour les ressortissants des autres États membres ;
    - nationalité imposée comme condition d'accès à des emplois ;
    - qualifications et expérience professionnelles acquises dans d'autres États membres pas prises en compte...
- Réponse : directive 2014/54/UE du 16 avril 2014 relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs

## Difficultés juridiques persistantes

- conditions dans lesquelles les primo-demandeurs d'emploi peuvent se rendre dans un Etat membre pour y chercher un travail
  - droit de séjour de courte de durée ?
  - Au-delà de 3 mois ?
- Statut pendant la recherche d'emploi ?
  - Accès à l'emploi ?
  - Droits sociaux ?

# I- Droit de séjour du citoyen de l'Union entré dans un Etat membre pour y chercher un emploi



# La jurisprudence de la CJUE

- A la recherche d'un emploi sur le territoire britannique depuis plus de 6 mois, les autorités britanniques avaient considéré que M. Antonissen n'avait pas le statut de travailleur au sens de l'article 45 TFUE et ne pouvait pas, à ce titre, bénéficier des dispositions communautaires anti-expulsion
- Réponse de la CJUE : « l'effet utile de l'article 48 [45 TFUE] est garanti dans la mesure où la législation communautaire, ou, à défaut de celle-ci, la législation d'un État membre, accorde aux intéressés un délai raisonnable qui leur permette de prendre connaissance, sur le territoire de l'État membre concerné, des offres d'emplois correspondant à leurs qualifications professionnelles et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires aux fins d'être engagés » (Antonissen, 26 fév. 1991)

# La jurisprudence de la CJUE

- « En l'absence de disposition communautaire fixant un délai pour le séjour des ressortissants communautaires à la recherche d'un emploi dans un État membre, **un délai de six mois** (...) n'apparaît pas, en principe, comme insuffisant pour permettre aux intéressés de prendre connaissance, dans l'État membre d'accueil, des offres d'emplois correspondant à leurs qualifications professionnelles et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires aux fins d'être engagés, et, dès lors, un tel délai ne met pas en cause l'effet utile du principe de libre circulation »
  - Voire 3 mois ? [CJUE 20 fév. 1997, aff.C-344/95, Commission c/ Belgique]
- « Si, après l'écoulement du délai en question, l'intéressé apporte la **preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a des chances véritables d'être engagé**, il ne saurait toutefois être contraint de quitter le territoire de l'État membre d'accueil ».

# La directive 2004/38

- **Séjour jusqu'à 3 mois**

- droit de séjourner sur le territoire d'un autre État membre « 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 » [art.6§1]

- **Au-delà de 3 mois**

- les citoyens de l'Union ne peuvent en aucun cas faire l'objet d'une mesure d'éloignement lorsqu'ils « sont entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi. Dans ce cas, les citoyens de l'Union 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 » (art. 14§4, b).

- **Quid d'une durée minimale de séjour ?**

- Appliquer Antonissen?
- Traiter les chercheurs d'emploi comme des inactifs « de droit commun » (art.7) ?

## Le droit français

- les ressortissants entrés en France pour y rechercher un emploi ne peuvent être éloignés pour un motif tiré de l'irrégularité de leur séjour tant qu'ils sont en mesure de faire la preuve qu'ils continuent à rechercher un emploi et qu'ils ont des chances réelles d'être engagés » (R121-4 Cesda)
- les citoyens de l'Union doivent se voir reconnaître la possibilité de venir sur le territoire national afin d'y rechercher un emploi pendant une période de six mois, s'ils y sont inscrits en qualité de demandeurs d'emploi (circ. IMIM1000116C, 10 septembre 1990)

# La pratique des autres EM

## Divergences sur le délai minimal de séjour et sur le « test Antonissen »

- Ex1. Quelques pays confèrent un droit de séjour de 6 mois (par exemple en Irlande, Hongrie, Finlande, Norvège), sans possibilité d'extension
- Ex2. Test Antonissen est parfois appliqué strictement :
  - Existence d'un plan d'action et interdiction de refuser des offres d'emploi (Malte)
  - circonstances individuelles prises en compte (Pays-Bas, Allemagne)
- Ex3. Quelques pays accordent le droit de séjour aux chercheurs d'emploi sans limite temporelle et sans application du « test Antonissen » (Suisse, République tchèque)
- Ex.4 Droit de séjour subordonné à des ressources suffisantes (Belgique)

## Des certitudes ?

- Droit de séjour au-delà de 3 mois au chercheur d'emploi qui remplit la condition de l'article 7§1, b) de la directive 2004/38
  - 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.
  - Le chercheur d'emploi est alors vu comme inactif « de droit commun » au sens de la directive.
- le chercheur d'emploi peut bénéficier, en tant que membre de la famille, d'un droit de séjour dérivé

## II- Statut du chercheur d'emploi pendant la recherche d'emploi

## accès à l'emploi : principe

- Tout ressortissant d'un EM « bénéficie notamment, sur le territoire d'un autre EM, de la même priorité que les ressortissants de cet État dans l'accès aux emplois disponibles » (art. 1§1, règl. 492/2011),
- Tout ressortissant d'un EM et tout employeur exerçant une activité sur le territoire d'un EM peuvent échanger leurs demandes et offres d'emplois, conclure des contrats de travail et les mettre à exécution (art. 2),
- Sont prohibées toutes réglementations nationales et pratiques « qui limitent ou subordonnent à des conditions non prévues pour les nationaux la demande et l'offre de l'emploi, l'accès à l'emploi et son exercice par les étrangers » (art.3§1, a),
- Les dispositions nationales des EM limitant, en nombre ou en pourcentage, par entreprise, par branche d'activité, par région ou à l'échelon national, l'emploi des étrangers, ne sont pas applicables aux ressortissants des autres États membres (art.4),
- « le ressortissant d'un EM qui recherche un emploi sur le territoire d'un autre EM y reçoit la même assistance que celle que les bureaux d'emploi de cet État accordent à leurs propres ressortissants à la recherche d'un emploi » (art.5).



## accès à l'emploi : exception et pratique

- Une exception au principe de non-discrimination est néanmoins admise pour les « connaissances linguistiques requises en raison de la nature de l'emploi à pourvoir » (3§1, b)
- La compétence linguistique est en pratique un obstacle central à l'emploi des chercheurs d'emploi européens (COM(2013) 236 final)
  - + des quotas de ressortissants du pays sont appliqués
  - + nationalité imposée comme condition d'accès à des emplois qui ne relèvent pas de l'exception prévue à l'article 45§4 TFUE

# Droits sociaux dans le pays d'accueil

- Deux catégories de chercheurs d'emploi (cf *Collins*)
  - **ceux qui n'ont pas encore établi un rapport de travail dans l'État membre d'accueil** où ils cherchent un emploi
    - ils ne peuvent pas prétendre, sur le fondement de l'article 7§2, du règlement 1612/68 (492/2011), aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux [CJCE, 12 septembre 1996, aff.C-278/94]
  - ceux qui travaillent déjà dans celui-ci ou qui, y ayant travaillé ne se trouvent plus dans un rapport de travail

## Droits sociaux dans le pays d'accueil

- les chercheurs d'emploi qui n'ont pas encore établi un rapport de travail dans l'EM d'accueil où ils cherchent un emploi « ne bénéficient du principe d'égalité de traitement que pour l'accès à celui-ci »,
  - ce qui inclut « une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail d'un État membre » (Collins)
  - « il est toutefois légitime qu'un EM n'octroie une telle allocation qu'après que l'existence d'un lien réel du demandeur d'emploi avec le marché du travail de cet État a pu être établie » (Vatsouras)

## Droits sociaux dans le pays d'accueil

- Aux citoyens de l'Union entrés sur le territoire de l'État membre d'accueil pour y chercher un emploi, l'EM d'accueil n'est pas obligé de leur accorder le droit à une prestation d'assistance sociale (art. 24§2, b)
  - ne sauraient être considérées comme « « prestations d'assistance sociale » » les prestations de nature financière qui, indépendamment de leur qualification dans la législation nationale, sont destinées à faciliter l'accès au marché du travail » (CJCE 4 juin 2009, aff.C-22/08)
- des prestations dont « la fonction prépondérante (...) est précisément de garantir le minimum des moyens d'existence nécessaires pour mener une vie conforme à la dignité humaine (...) ne sauraient être qualifiées de prestations de nature financière destinées à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché de travail d'un État membre (...) mais doivent être considérées comme étant des «prestations d'assistance sociale» (CJUE Alimanovic)

## Droits sociaux dans le pays d'accueil = conclusion

- les citoyens de l'Union entrés dans un EM pour y chercher un emploi sont moins bien traités que nombreux autres citoyens de l'Union qui n'exercent pas d'emploi dans l'Etat d'accueil.
- La Cour de justice fait prévaloir la lettre de la directive 2004/38 sur les dispositions du traité relatives à la citoyenneté de l'Union et sur le règlement 883/2004 (lex domicilii pour les inactifs et PSCNC).
- En France :
  - « Le ressortissant d'un EM l'UE, d'un autre Etat partie à l'accord sur l'EEE ou de la Suisse, entré en France pour y chercher un emploi et qui s'y maintient à ce titre, n'a pas droit au RSA » (article L262-2 CASF)
  - Idem AAH (L821-1 CSS), Puma (L160-6 CSS)

## Droits sociaux dans le pays d'accueil : pratiques des EM

- dans plusieurs pays les chercheurs d'emploi ont uniquement accès aux programmes d'accès au marché du travail
- D'autres pays ont adopté une position intermédiaire
  - au Royaume-Uni, la réglementation a changé récemment, pour priver les chercheurs d'emploi du bénéfice de la « jobseeker's allowance » et des allocations logement.
  - en Belgique, il est possible de recevoir une allocation réservée aux jeunes qui recherchent leur premier emploi (mais il faut pour cela avoir étudié en Belgique ou être l'enfant d'un travailleur migrant en Belgique).
  - au Danemark, les chercheurs d'emploi migrants ont droit aux mêmes prestations que les chômeurs privés involontairement d'emploi et inscrits à l'office de l'emploi local

## Droits sociaux dans le pays d'accueil : interférences avec le règlement 883/2004

- Ex 1. l'intéressé est titulaire en France d'une allocation de retour à l'emploi = le droit aux ARE est maintenu durant la recherche d'emploi dans un autre EM pendant une durée de 3 mois (ou moins si les droits expirent entre temps) à compter de la date à laquelle le chômeur a cessé d'être à la disposition des services de Pôle Emploi
- Ex 2. Toujours assuré social en France par application du règl.883/2004, le chômeur indemnisé peut, s'il est en simple séjour dans l'EM où il est parti chercher un emploi, utiliser sa CEAM, laquelle est valable pour 2 ans
  - Si le chercheur d'emploi indemnisé fixe sa résidence dans l'EM d'accueil, ses droits en matière de couverture maladie sont maintenus en vertu de l'article 17 du règlement (condition : être indemnisé par PE pour continuer à considérer que la France est l'Etat de travail)
  - S'il réside dans l'EM de recherche et perd les ARE, il devient assuré social dans le premier pays et peut ouvrir des droits maladie par application des règles de totalisation

## Conclusion générale

- Sous couvert d'un droit de séjour d'une durée minimale incompressible (mais imprécise), éventuellement étendu dans des conditions et pour une durée tout aussi incertaine, le statut social du chercheur d'emploi migrant dépend de nombreux paramètres:
  - réglementation du pays dans lequel il se rend ;
  - statut social au moment du départ (chercheur d'emploi indemnisé ou pas ; titulaire d'une assurance maladie « exportable ») ;
  - situation financière ;
  - situation familiale (susceptible de lui ouvrir des droits sociaux dérivés)



# Intégration et Ordre public

Etienne Pataut  
Université Paris 1  
IRJS

# 1. Intégration dans la société d'accueil : ordre public et protection contre l'éloignement

- L'article 27 de la directive 2004/38
- CJUE, Gde Chambre K et HF, 2 mai 2018,  
aff. C-331/16 et C-366/16

## Arrêt K et HF (2)

- le fait que la personne concernée a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié en vertu de l'une de ces dispositions ne saurait automatiquement conduire à la constatation que sa simple présence sur le territoire de l'État membre d'accueil constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2004/38 (n°51)

## Arrêt K et HF (3)

- Les mesures justifiées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ne peuvent être prises que si, après une appréciation au cas par cas de la part des autorités nationales compétentes, il s'avère que le comportement individuel de la personne concernée représente actuellement un danger réel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société (n°52)

## Arrêt K et HF (3)

- Cette évaluation implique une mise en balance, d'une part, de la menace que le comportement personnel de l'individu concerné représente pour les intérêts fondamentaux de la société d'accueil avec, d'autre part, la protection des droits que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille tirent de la directive 2004/38

## 2. Intégration, ordre public et regroupement familial

- CJUE, 8 mai 2018, C-82/16, K.A et al.
- L'applicabilité du droit de l'Union : le critère de l'intégration
- La mise en œuvre de l'ordre public et la force du lien de famille

## CJUE, 8 mai 2018, C-82/16, K.A et al. (2)

- le refus d'accorder un droit de séjour à un ressortissant d'un pays tiers n'est susceptible de mettre en cause l'effet utile de la citoyenneté de l'Union que s'il existe, entre ce ressortissant d'un pays tiers et le citoyen de l'Union, membre de sa famille, une relation de dépendance telle qu'elle aboutirait à ce que ce dernier soit contraint d'accompagner le ressortissant d'un pays tiers en cause et de quitter le territoire de l'Union, pris dans son ensemble (n°52)

## CJUE, 8 mai 2018, C-82/16, K.A et al.(3)

- Il s'ensuit que l'article 20 TFUE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une pratique d'un État membre consistant à ne pas prendre en considération une demande de séjour aux fins d'un regroupement familial, introduite sur son territoire par un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui possède la nationalité de cet État membre et qui n'a jamais exercé sa liberté de circulation, au seul motif que ce ressortissant d'un pays tiers fait l'objet d'une interdiction d'entrée sur ledit territoire, sans qu'il ait été examiné s'il existe une relation de dépendance entre ce citoyen de l'Union et ce ressortissant d'un pays tiers (n° 62)



# Ordre public et famille : l'arrêt Coman du 5 juin, C-673/16

- Une définition restrictive de l'ordre public :  
« La notion d'« ordre public » en tant que justification d'une dérogation à une liberté fondamentale doit être entendue strictement, de sorte que sa portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union. Il en découle que l'ordre public ne peut être invoqué qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société » (n° 44)

## Arrêt Coman (2)

- Quelle obligation de reconnaissance ?
  - Une obligation limitée au séjour
  - Une obligation étendue aux effets civils du mariage
- Une obligation de reconnaissance étendue fondée sur l'intégration