

Titre 3

Libre Circulation des Travailleurs

Après une introduction rapide et la listes des références européennes, nous analyserons successivement :

- le principe de libre circulation, section 1,
- les mesures d'application, section 2,
- les clauses de restriction à la libre circulation, section 3,
- l'apport de la Cour de Justice, section 4,
- les problématiques d'élargissement de l'Union Européenne, section 5,

3001 Lorsque l'on observe les réalisations de l'Union Européenne, il est n'est pas exact d'affirmer qu'elle ne s'est jamais véritablement préoccupée des questions sociales, même si cela n'a pas été la première de ses préoccupations. Sa législation, son action, comme son concours financier en matière sociale sont autant de preuves que l'Europe agit concrètement pour ses ressortissants dans ce domaine. Aujourd'hui, l'acquis permet ainsi à tous les européens de bénéficier d'un vaste panel de droits sociaux et de garanties en matière de protection sociale aussi bien dans leur Etat d'origine que lorsqu'ils travaillent dans un autre Etat Membre de l'Union que le leur, voir même en dehors de l'Union.

Toutefois, en dépit de ces réalisations, nombre de salariés ou de professions indépendantes souhaitant s'installer dans un autre Etat Membre se retrouvent confrontés à des difficultés insolubles, en raison notamment du retard pris en matière de reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles, mais aussi de coordination des régimes de Sécurité Sociale (la réforme de 2004 reste conditionnée à l'adoption d'un règlement d'application par le Conseil, dont une nouvelle mouture a été présentée au Parlement européen le 22 avril 2010) et de retraite. L'harmonisation sociale européenne montre ici ses limites.

Les références

Textes législatifs

- article 3, point 2, du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, ex article 3 TCE
- articles 45 à 48 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne, ex articles 39 à 42 du TCE,
- Règlement CEE 1612/68 du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté,
- Directive 68/360/CEE du 15 octobre 1968 relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats Membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté,
- Directive 64/221/CEE 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 santé publique,
- Règlement CEE 1251/70 du 29 juin 1970 relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat Membre après y avoir occupé un emploi,
- Directive 2004/38/CE 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 Etats Membres,
- Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Arrêt de la CJUE, ex CJCE.

Bien que les textes législatifs de référence aient été clairs et détaillés, l'application du droit de libre circulation des travailleurs dans l'Union Européenne a donné lieu à une imposante jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes.¹ Il est possible de classer les différents arrêts rendus sous trois rubriques différentes :²

10 arrêts essentiels :

- C.J.C.E., 8 avril 1976, aff. C-48/75, Jean Noël Royer,
- C.J.C.E., 18 mai 1982, aff. jointes C-115/81 et C-116/81, Rezguia Adoui c/ Etat belge et Ville de Liège ; Dominique Cornouaille c/ Etat belge,
- C.J.C.E., 13 février 1985, aff. C-293/83, Françoise Gravier c/ Ville de Liège,
- C.J.C.E., 15 mars 1989, aff. jointes C-389 /87 et C-390/87, G.B.C. Echternach et A. Moritz c/ Ministre néerlandais de l'Enseignement et des Sciences,

¹ L'ensemble des arrêts rendus par la Cour de Justice est accessible sur le site de la Cour, [www.http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/)

² Pour plus d'informations, consulter l'ouvrage " La Libre Circulation du travail dans la Communauté Européenne. Recueil d'arrêts de la Cour de Justice des Communautés Européennes, (tomes 1 à 3) " de Carlier-Verwilghen.

- C.J.C.E., 26 février 1991, aff. C-292/89, The Queen c/ Immigration Appeal Tribunal, ex parte : Gustaff Desiderius Antonissen,
- C.J.C.E., 10 mars 1993, aff. C-111/91, Commission des Communautés européennes c/ Grand-Duché de Luxembourg,
- C.J.C.E., 15 décembre 1995, aff. C-415/93, Union royale belge des sociétés de football association ASBL e.a. c. Jean-Marc Bosman e.a.,
- C.J.C.E., 29 février 1996, aff. C-193/94, Procédures pénales c/ Sofia Skanavi et Konstantin Chryssanthakopoulos,
- C.J.C.E., 30 avril 1996, aff. C-214/94, Ingrid Boukhalfa c/ Bundesrepublik Deutschland,
- C.J.C.E., 2 juillet 1996, aff. C-473/93, Commission des Communautés Européennes c/ Grand-Duché de Luxembourg,

25 arrêts importants :

- C.J.C.E., 12 février 1974, aff. C-152-73, Giovanni Maria Sotgiu c/ Deutsche Bundespost, Rec., 1974, p. 153,
- C.J.C.E., 27 octobre 1977, aff. C-30/77, Regina c/ Pierre Bouchereau, Rec., 1977, p. 1999,
- C.J.C.E., 31 mai 1979, aff. C-207/78, Ministère public c/ Gilbert Even et Office national des pensions pour travailleurs salariés (ONPTS) Rec., 1979, P. 2019,
- C.J.C.E., 5 mars 1980, aff. C-98/79, Josette Pecastaing c/ Etat belge, Rec., 1980, p. 691,
- C.J.C.E., 17 décembre 1980, aff. C-149/79, Commission des Communautés Européennes c/ Royaume de Belgique, Rec., 1980, p. 3881,
- C.J.C.E., 23 mars 1982, aff. C-53/81, D.M. Levin c/ secrétaire d'Etat à la justice, Rec., 1982, p. 1035,
- C.J.C.E., 27 octobre 1982, affaires jointes C-35/82 et C-36/82, Elestina Esselina Christina Morson c/ Staat der Nederlanden et Hoofd van de Plaatselijke Politie in de zin van de Vreemdelingenwet; Sewradjie Jhanjan c/ Staat der Nederlanden, Rec., 1982, p. 3723,
- C.J.C.E., 13 février 1985, aff. C-267/83, Aissatou Diatta c/ Land Berlin, Rec., 1985, p. 567,
- C.J.C.E., 17 avril 1986, aff. C-59/85, Etat néerlandais c/ Ann Florence Reed, Rec., 1986, p. 1283,
- C.J.C.E., 7 mai 1986, aff. C-131/85, Emir Gül c/ Regierungspräsident Düsseldorf, Rec., 1986, p. 1573,
- C.J.C.E., 3 juillet 1986, aff. C-66/85, Deborah Lawrie-Blum c/ Land Baden-Württemberg, Rec., 1986, p. 2121,
- C.J.C.E., 15 octobre 1987, aff. C-222/86, Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) c/ Georges Heylens et autres, Rec., 1987, p. 4097,
- C.J.C.E., 2 février 1989, aff. C-186/87, Ian William Cowan c/ Trésor public, Rec., 1989, P. 195,
- C.J.C.E., 13 novembre 1990, aff. C-308/89, Carmina di Leo c/ Land Berlin, Rec., 1990, p. I-4185,

- C.J.C.E., 30 mai 1991, aff. C-68/89, Commission des Communautés Européennes c/ Royaume des Pays-Bas, Rec., 1991, p. I-2637,
- C.J.C.E., 28 janvier 1992, aff. C-204/90, Hanns-Martin Bachmann c/ Etat belge, Rec., 1992, p. I-249,
- C.J.C.E., 7 juillet 1992, aff. C-369/90, Mario Vicente Micheletti e.a. c/ Delegacion del Gobierno en Cantabria, Rec., 1992, p. I-4239,
- C.J.C.E., 23 février 1994, aff. C-419/92, Ingetraut Scholz c/ Opera Universitaria di Cagliari et Cinzia Porcedda, Rec., 1994, p. I-505,
- C.J.C.E., 14 février 1995, aff. C-279/93, Finanzamt Köln-Altstadt c/ Roland Schumacker, Rec., 1995, p. I-225,
- C.J.C.E., 30 novembre 1995, aff. C-55/94, Reinhard Gebhard c/ Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, Rec., 1995, p. I-4165,
- C.J.C.E., 23 mai 1996, aff. C-237/94, John O'Flynn c/ Adjudication Officer, Rec., 1996, p. I-2617,
- C.J.C.E., 27 juin 1996, aff. C-107/94, P.H. Asscher c/ Staatssecretaris van Financiën, Rec., 1996, p. I-3089,
- C.J.C.E., 20 février 1997, aff. C-344/95, Commission des Communautés Européennes c. Royaume de Belgique, Rec., 1997, p. I-1035,
- C.J.C.E., 5 juin 1997, aff. jointes C-64/96 et C-65/96, Land Nordrhein Westfalen c/ Kari Uecker et Vera Jacquet c/ Gand Nordrhein-Westfalen, Rec., 1997, p. I-3171,
- C.J.C.E., 10 juin 1997, aff. C-392/95, Parlement européen c/ Conseil de l'Union Européenne, Rec., 1997, p. I-3213

Environ plus de 40 arrêts intéressants :

- C.J.C.E., 15 octobre 1969, aff. C-15/69, Württembergische Milchverwertung Südmilch-AG c. Salvatore Ugliola, Rec., 1969, p. 363,
- C.J.C.E., 21 juin 1974, aff. C-2/74, Jean Reyners c. Etat belge, Rec., 1974, p. 631,
- C.J.C.E., 3 décembre 1974, aff. C-33/74, Johannes Henricus Maria van Binsbergen c. Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Metaalnijverheid, Rec., 1974, p. 1299,
- C.J.C.E., 26 février 1975, aff. C-67/74, Carmelo Angelo Bonsignore c. Oberstadtdirektor der Stadt Köln, Rec., 1975, p. 297,
- C.J.C.E., 7 juillet 1976, aff. C-118/75, Lynne Watson et Alessandro Belmann, Rec., 1976, p. 1185,
- C.J.C.E., 28 avril 1977, aff. C-71/76, Jean Thieffry c. Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris, Rec., 1977, p. 765,
- C.J.C.E., 14 juillet 1977, aff. C-8/77, Concetta Sagulo, Gennaro Brenca et Addelmadjid Bakhouché, Rec., 1977, p. 1495,
- C.J.C.E., 28 juin 1978, aff. C-1/78, Patrick Christopher Kenny c. Insurance Officer, Rec., 1978, p. 1489,
- C.J.C.E., 3 juillet 1980, aff. C-157/79, Regina c. Stanislaus Pieck, Rec., 1980, p. 2171,
- C.J.C.E., 31 janvier 1984, aff. jointes 286/82 et 26/83, Graziana Luisi et Giuseppe Carbone c. Ministero del Tesoro, Rec., 1984, p. 377,
- C.J.C.E., 12 juillet 1984, aff. C-107/83, Ordre des avocats au barreau de Paris c. Onno Klopp, Rec., 1984, p. 2971,

- C.J.C.E., 27 mars 1985, aff. C-249/83, Vera Hoeckx c. Centre public d'aide sociale de Kalmthout, Rec., 1985, p. 973,
- C.J.C.E., 18 juin 1985, aff. C-197/84, P. Steinhauser c. Ville de Biarritz, Rec., 1985, p. 1819,
- C.J.C.E., 11 juillet 1985, aff. C-137/84, Ministère public c. Robert Heinrich Maria Mutsch, Rec., 1985, p. 2681,
- C.J.C.E., 3 juin 1986, aff. C-139/85, R.H. Kempf c. Secrétaire d'Etat à la Justice, Rec., 1986, p. 1741,
- C.J.C.E., 18 juin 1987, aff. C-316/85, Centre public d'aide sociale de y Courcelles c. Marie-Christine Lebon, Rec., 1987, p. 281,
- C.J.C.E., 2 février 1988, aff. C-24/86, Vincent Blaizot c. Université de Liège et autres, Rec., 1988, p. 379,
- C.J.C.E., 21 juin 1988, aff. C-39/86, Sylvie Lair c. Universität Hannover, Rec., 1988, p. 3161,
- C.J.C.E., 27 septembre 1988, aff. C-81/87, The Queen c. H.M. Treasury and Commissioners of Inland Revenue, ex parte Daily Mail and General Trust PLC, Rec., 1988, p. 5483,
- C.J.C.E., 27 septembre 1988, aff. C-235/87, Annunziata Matteucci c. Communauté française de Belgique et commissariat général aux relations internationales de la Communauté française de Belgique, Rec., 1988, p. 5589,
- C.J.C.E., 5 octobre 1988, aff. C-196/87, Udo Steymann c. Staatssecretaris van Justitie, Rec., 1988, p. 6159,
- C.J.C.E., 18 mai 1989, aff. C-249/86, Commission des Communautés européennes c. République fédérale d'Allemagne, Rec., 1989, p. 1263,
- C.J.C.E., 8 mai 1990, aff. C-175/88, Klaus Biehl c. Administration des contributions du Grand-Duché de Luxembourg, Rec., 1990, p. I-1779,
- C.J.C.E., 7 mai 1991, aff. C-340/89, Irène Vlassopoulou c. Ministerium für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten Baden-Württemberg, Rec., 1991, p. I-2357,
- C.J.C.E., 25 juillet 1991, aff. C-288/89, Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda e.a. c. Commissariaat voor de Media, Rec., 1991, p. I-4007,
- C.J.C.E., 21 novembre 1991, aff. C-27/91, Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales de la Savoie (URSSAF) c. Hostellerie Le Manoir SARL, Rec., 1991, p. I-5531,
- C.J.C.E., 7 juillet 1992, aff. C-370/90, The Queen c. Immigration Appeal Tribunal et Surinder Singh, ex parte : Secretary of State for the Home Department, Rec., 1992, p. I-4265,
- C.J.C.E., 16 décembre 1992, aff. C-206/91, Ettien Koua Poirrez c. Caisse d'allocations familiales de la Seine-Saint-Denis (CAF), anciennement Caisse d'allocations familiales de la région parisienne (CAFRP), Rec., 1992, p. I-6685,
- C.J.C.E., 30 mars 1993, aff. C-168/91, Christos Konstantinidis c. Stadt Altensteig, Standesamt, et Landratsamt Calw, Ordnungsamt, Rec., 1993, p. I-1191,
- C.J.C.E., 31 mars 1993, aff. C-19/92, Dieter Kraus c. Land Baden Württemberg, Rec., 1993, p. I-1663,
- C.J.C.E., 24 mars 1994, aff. C-275/92, Her Majesty's Customs and Excise c. Gerhart Schindler et Jörg Schindler, Rec., 1994, p. I-1039,
- C.J.C.E., 9 août 1994, aff. C-43/93, Raymond Vander Elst c. Office des migrations internationales (OMI), Rec., 1994, p. I-3803,

- C.J.C.E., 7 mars 1996, aff. C-334/94, Commission des Communautés européennes c. République française, Rec., 1996, p. I-1307,
- C.J.C.E., 30 avril 1996, aff. C-308/93, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank c. J.-M. Cabanis-Issarte, Rec., 1996, p. I-2097,
- C.J.C.E., 3 octobre 1996, aff. C-126/95, A. Hallouzi-Choho c. Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank, Rec., 1996, p. I-4807
- CJCE, 15 janvier 1998, aff. C-15/96, Kalliope Schöning-Kougebetopoulou c. Freie und Hansestadt Hamburg,
- CJCE, 12 mai 1998, aff. C-85/96
- CJCE, 8 juin 1999, Meeusen,
- CJCE, 6 juin 2000, Angonese,
- CJCE, 25 juillet 2002, MRAX,
- CJCE, 17 septembre 2002, aff. C-413/399, Baumbast et R,
- CJCE, 9 janvier 2003, Givane,
- CJCE, 9 septembre 2003, Burbaud,
- CJCE, 7 septembre 2004, aff. C-456/02, Trajani.

En résumé, c'est en grande partie à la Cour de Justice de l'Union Européenne que se construit la " citoyenneté européenne ". Arrêt après arrêt, décision après décision, la Cour confère des droits aux ressortissants européens, et un peu plus de substance à l'Europe politique.

Titre 3 - Section 1

Le principe de libre circulation des travailleurs.

1.1. Fondements juridiques et évolution.

1.1.1. Contenu du Traité de Rome.

3101 La libre circulation des travailleurs représente bien un droit fondamental posé par l'Union Européenne depuis le début de sa construction. Le texte original du Traité de Rome affirme ce droit dès son article 3 :

“ Aux fins énoncées à l'article précédent (ndlr, article 2), l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité :

c) l'abolition, entre les Etats Membres, des obstacles à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux, ”

Ces dispositions sont reprises dans le Titre III du traité relatif à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux :

“ Article 48.

1. La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de la Communauté au plus tard à l'expiration de la période de transition.”

La liberté de circulation des travailleurs est donc bien une liberté proclamée dès le début de la construction européenne par le droit primaire européen.

1.1.2. Traité de fusion et Acte Unique européen.

3102 Le Traité de Bruxelles signé à Bruxelles le 8 avril 1965, dit “ traité de fusion ”, ainsi que l'Acte Unique Européen signé le 28 février 1986 sont venus confirmer cette liberté de circulation des travailleurs nationaux des différents Etats Membres de la Communauté Européenne sans y apporter de modification notable.

Un accord et une convention associée n'impliquant pas l'ensemble des Etats Membres, puisque au départ seuls 6 Etats le signeront, mérite d'être mentionné il s'agit de l'accord et de la convention de Schengen, signés le 14 juin 1985, Considéré au départ comme des mesures techniques, ces dispositions seront pourtant porteuses d'un grand avenir.

1.1.3. Traité de Maastricht.

3103 Avec la signature du Traité de Maastricht le 7 février 1992, nous assistons au remplacement de la Communauté Economique Européenne, construction principalement orientée vers les aspects d'un grand marché, par la Communauté Européenne, qui, elle, poursuit une ambition nettement plus politique. Elle va le faire ne particulier à travers la création d'une monnaie unique,³ et la reconnaissance de la citoyenneté européenne. Une nouvelle étape décisive de la construction européenne est ainsi franchie.

L'article 2 du Traité de l'Union Européenne nous éclaire déjà sur les nouveaux objectifs que se fixe les Etats signataires : *“ L'Union se donne pour objectifs de promouvoir le progrès économique et social ainsi qu'un niveau d'emploi élevé, et de parvenir à un développement équilibré et durable, notamment par la création **d'un espace sans frontières intérieures**, par le renforcement de la cohésion économique et sociale et par l'établissement d'une union économique et monétaire comportant, à terme, une monnaie unique, conformément aux dispositions du présent traité. ”*

L'article 8A du traité de Maastricht précise : *“ Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats Membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application. ”* Cette liberté figure maintenant au point 1 de l'article 21 TFUE, ex article 18 TCE.

Nous passons là du principe de la simple libre circulation des travailleurs à celui, beaucoup vaste de la libre circulation de l'ensemble des ressortissants des Etats Membres.

Le Traité de Maastricht intégrera également à travers un protocole annexé au Traité, le protocole n° 2, l'acquis de Schengen.

1.1.4. Traités d'Amsterdam et de Nice.

3104 Les traités d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, et de Nice, signé le 29 février 2001, n'ont pas sensiblement modifié le droit primaire relatif à la libre circulation au sein de l'Union européenne des ressortissants de l'Union.

³ cf. article 3A du traité de Maastricht, point 2 : *“ ... la fixation irrévocable des taux de change conduisant à l'instauration d'une monnaie unique, l'Ecu, ainsi que la définition et la conduite d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques... ”*

1.1.5. Le Traité de Lisbonne.

3105 Après l'échec du traité constitutionnel, le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, représente la dernière évolution du droit primaire de l'Union en matière de libre circulation. Faisons le point sur l'état actuel de ce droit primaire de l'Union.

1.1.5.1. Principe de libre circulation dans le Traité de l'Union Européenne.

3106 L'article 2 du TUE, tel que révisé par le Traité de Lisbonne, nous indique dans son point 2 que désormais " *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.*"

L'article 6, alinéa 1, du TUE confère une valeur juridique à la Charte des droits fondamentaux de l'Union, " *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.*"

Toujours dans l'article 6, l'Union affirme son adhésion à la CEDH, " *L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.*"

1.1.5.2. Principe de libre circulation dans le Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne.

3107 L'essentiel des dispositions générales relatives aux travailleurs se trouvent dans regroupées dans le Titre IV, chapitre 1, traitant des travailleurs qui comprend les articles 45 à 48 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, TFUE, ex articles 39 à 42 du TCE.

Article 45 TFUE, 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 Etats 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 Etats 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.*

Le lecteur notera la restriction relative aux emplois dans la fonction publique sur laquelle nous reviendrons ultérieurement.

Article 46 TFUE, 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 Etats 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 Etats Membres, qui imposent aux travailleurs des autres Etats 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 TFUE, ex article 41 TCE

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

Article 48 TFUE, 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 Etats 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 bien demande à la Commission de présenter une nouvelle proposition, dans ce cas, l'acte initialement proposé est réputé non adopté.

1.1.5.3. Synthèse.

3108 Le principe de libre circulation des personnes au sein de l'Union Européenne représente :

- un droit établi dès le traité de Rome, devenu ensuite traité CEE,
- rappelé dans le Traité de l'Union Européenne, TUE,
- et dans le Traité de la Communauté Européenne, TCE,
- confirmé dans le nouveau Traité sur l'Union Européenne, article 3, alinéa 2,
- et dans le Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, TFUE :
 - o articles 45 à 48 pour ce qui est des travailleurs,
 - o articles 49 à 54 pour ce qui est du droit d'établissement.

La liberté de circulation des travailleurs est donc bien une liberté fondamentale proclamée dès le début de la construction européenne par le droit primaire européen.

Une évolution importante s'est cependant produite au fil de la construction européenne puisque l'on est progressivement passé au fur et à mesure des révisions des traités d'un simple droit de libre circulation des travailleurs à un droit de circulation et d'établissement au sein de l'Union Européenne pour l'ensemble des ressortissants de l'Union. Le passage du

Traité de la Communauté Européenne, TCE, au Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne, TFUE, est sur ce point révélateur.

Nous ne sommes donc plus aujourd'hui dans la simple liberté de circulation des travailleurs, mais bien dans une libre circulation des personnes, liberté assortie de la mise en place d'une politique commune de l'immigration.

En résumé, pour ce qui est relatif aux travailleurs, leur liberté de circulation au sein de l'Union représente une des libertés fondamentales garanties directement par le droit primaire européen issu des traités.

1.2. Conséquences de la libre circulation des personnes.

1.2.1. Pour les travailleurs de l'Union.

3109 La reconnaissance de ce droit de libre circulation emporte plusieurs conséquences pour les travailleurs des Etats Membres, ils doivent donc pouvoir :

- répondre à des emplois effectivement offerts,
- se déplacer librement sur le territoire communautaire,
- séjourner dans un des Etats Membres afin d'y exercer un emploi,
- demeurer éventuellement dans cet Etat.

1.2.2. La réponse de l'Union.

3110 La Communauté, puis l'Union, se sont donné des **objectifs** :

- établir des mécanismes européens de gestion des offres et des demandes d'emploi,
- éliminer toute procédure qui ferait obstacle à la mise en œuvre du principe de libre circulation,
- abolir toute discrimination fondée sur la nationalité,
- assurer l'égalité des travailleurs de l'Union, notamment en matière de conditions de travail et de rémunération,
- assurer la sauvegarde des droits des travailleurs en matière de sécurité sociale.

La Communauté, puis l'Union, ont mis en place une **méthodologie** : *“ le Conseil arrête, par voie de directives ou de règlements, les mesures nécessaires en vue de réaliser la libre circulation des travailleurs ”*.

1.2.3. Les grandes problématiques.

3111 Au delà des travailleurs, la reconnaissance du droit de libre circulation emporte plusieurs conséquences, pour l'Union elle même, pour les Etats Membres, pour l'ensemble des ressortissants de l'Union, ainsi que pour les Etats tiers et leur ressortissants.

Affirmer le principe de libre circulation des travailleurs, puis des ressortissants, est une chose. Le mettre en application, c'est à dire en assurer l'effectivité en est une autre. De nombreuses questions demandent à trouver une réponse, parmi lesquelles :

- quid des ressortissants des Etats tiers ? En situation légale ? En situation illégale ?
- Quid des politiques migratoires nationales ?

- notion de travailleur au sens européen ?
- comment supprimer les discriminations entre ressortissants de différents Etats Membres ?
- comment assurer l'égalité des travailleurs européens devant la réponse aux offres d'emploi ?
- droit national applicable au contrat de travail ?
- droit de séjour du travailleur :
 - sous quelles conditions ?
 - quid de la famille du travailleur ?
- quid des ressortissants des Etats Membres demandeurs d'emploi ?
- comment assurer la protection sociale du travailleur migrant ?
- quid des régimes de retraite ?
- quelles peuvent être les éventuelles restrictions ?
- quid des emplois dans l'administration publique ?

Et plusieurs autres questions qui seront soulevées au fur et à mesure de la mise en place de ce droit de libre circulation.

Titre 3 - Section 2 Les mesures d'application.

3201 Ce droit de libre circulation étant affirmé par les Traités, reste à l'organiser pour le rendre effectif. Deux premiers règlements ont été rapidement mis en place, dès 1961 le règlement n° 15 du 16 août 1961 est venu apporter les premières précisions. Il a été remplacé en 1964 par le règlement n° 38/64/CEE du 25 mars 1964. Enfin, en 1968, un nouveau règlement, le n° 1612/68/CEE du 15 octobre 1968, abrogeant le précédent a précisé et complété le dispositif pour en améliorer l'efficacité.

Il est possible de dégager plusieurs étapes principales :

- **1961**, règlement 15/61 et directive associée, étape de démarrage,
- **1964**, règlement 38/64/CEE et directive 64/240/CEE, étape d'amélioration
- **1968**, règlement 1612/68/CEE et directive 68/360/CEE, le régime définitif,
- **2004**, directive 2004/38/CE qui procède à une refonte des directives précédentes,
- **2011**, règlement 492/2011/UE qui actualise et re-codifie le règlement 1612/68/CEE.

2.1. Première étape : Règlement 15/61 et directive associée du 16 août 1961.

3202 Dans cette première étape de la mise en œuvre du droit de libre circulation des travailleurs, les marchés nationaux de l'emploi restent prioritaires, seuls sont modifiés certains éléments de réglementation nationale relatifs au séjour des ressortissants communautaires, i.e. suppression de visa...

L'approche retenue par les Etats Membres reste encore extrêmement dirigiste, les actes définissant non seulement les objectifs à atteindre, mais aussi les moyens et les procédures à respecter ainsi que le rôle des organes de contrôle de l'Administration. Ceci correspond peut être à une volonté des Etats Membres d'assoier le rôle de la Commission.

Nous voyons apparaître dans ce mode de législation européenne ce qui sera une grande constante du droit social européen. L'Union Européenne, anciennement la Communauté, précise, à partir des traités et dans les domaines qui sont de sa compétence, par les voies :

- du **règlement**, la définition des grands principes, qui en tant que tel s'appliquent aux Etats Membres et à toutes les ressortissantes de l'Union, effet direct complet,
- de la **directive associée**, l'exposé des mesures que les Etats Membres doivent mettre en œuvre pour faire évoluer leur droit interne dans le but de se mettre en conformité avec le droit social européen, effet direct vertical limité.

2.1.1. Règlement 15/61 du 16 août 1961.

- **Bases juridiques du Règlement.**

3203 Pris sur le fondement des articles 48 et 49 du traité instituant la Communauté Economique Européenne, la Communauté s'est donnée avec ce règlement pour objectif de mettre en place assez rapidement les premières mesure destinée à assurer l'effectivité du droit de libre circulation des travailleurs. Le règlement n° 15 du 16 août 1961 est venu apporter les premières précisions sur le sujet. Comme tout règlement, il a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat Membre (effet direct vertical complet).

Certaines limites demeurent cependant :

- les marchés nationaux de l'emploi restent prioritaires, considérant 4,
- les administrations des Etats Membres ne sont pas encore habituées à travailler conjointement,
- l'analyse des aspects formation professionnelle demeure sommaire.

- **Contenu du Règlement.**

3204 Plusieurs articles du règlement 15/61 viennent préciser l'approche des Etats Membres relative à la libre circulation des travailleurs.

Article premier :

“ Tout ressortissant salarié d'un Etat membre est autorisé à occuper un emploi salarié sur le territoire d'un autre Etat Membre, si aucun travailleur approprié n'est disponible pour l'emploi vacant parmi la main d'œuvre appartenant au marché régulier de l'emploi de l'autre Etat Membre ”. Nous sommes là dans une interprétation à minima du principe de libre circulation. La préférence nationale reste déterminante. Nous sommes plutôt dans une simple politique de restriction de l'accès à l'emploi pour les ressortissants des Etats tiers, c'est à dire dans une **politique de préférence communautaire**, que dans un véritable marché unique de l'emploi pour les Etats Membres.

Article 2 :

Quelques dérogations limitées sont toutefois possibles, raisons d'ordre professionnel, existence de liens familiaux, déplacement de cadres nécessaires à la marche de l'entreprise.

Article 3 : un début d'organisation du marché de l'emploi européen apparaît à travers l'obligation faite aux Etats Membres d'adresser à la Commission trimestriellement un

rapport sur l'état de leur marché de l'emploi. Mais les Etats Membres restent maîtres de la forme et du fond de ce rapport.

Article 4 :

Les limitations mises en place par les Etats Membres relatives à la main d'œuvre appartenant aux Etats tiers ne sont pas applicables aux ressortissants des Etats Membres. Cette disposition confirme bien l'aspect préférence communautaire dans le domaine de l'emploi.

Article 5 :

Aucune restriction à la sortie de son territoire ne peut être instituée par un Etat Membre, sauf exception, si le ressortissant part dans un autre Etat Membre pour chercher ou prendre un emploi. La " fuite des cerveaux " reste donc possible.

Article 6 :

Deux étapes sont introduites pour les travailleurs migrants des Etats Membres, après 1 an, renouvellement automatique dans la même profession, après 4 ans, droit d'occuper tout emploi dans l'Etat Membre d'accueil.

Article 7 :

Les périodes d'absence ne dépassant pas 40 jours par an, les congés payés ainsi que les périodes de congé pour arrêt maladie, maternité, accidents du travail, sont assimilés à des périodes d'emploi régulier

Article 8 :

Interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité dans un Etat Membre entre ses propres nationaux et ceux des autres Etats Membres, **y compris en matière syndicale**, les clauses de nationalité pour être électeur lors des élections professionnelles ne s'appliquent donc plus aux ressortissants des Etats Membres.

Article 10 :

En matière de recrutement, un Etat Membre est tenu d'appliquer pour les ressortissants des autres Etats Membres des critères identiques à ceux appliqués pour ses nationaux.

Article 11 :

Le regroupement familial est organisé, limité pour l'instant au conjoint et aux enfants de moins de 21 ans du travailleur migrant.

Articles 21 à 27 :

Il est organisé une coordination des politiques de l'emploi entre les Etats Membres et un bureau européen de coordination au sein de la Commission.

Articles 28 à 41 :

Les Etats Membres procèdent à la mise en place au sein de la Commission à différents organismes de coordination chargés d'assurer la collaboration entre les Etats membres en matière de libre circulation et d'emploi des travailleurs.

Articles 42 à 52 :

Ils concernent les dispositions finales du règlement, en particulier :

- des clauses de non régression du droit interne des différents Etats Membres,
- l'indication que les dispositions relatives aux travailleurs saisonniers et frontaliers seront arrêtés ultérieurement,
- l'annonce d'une nouvelle proposition de règlement relative aux mesures de libération applicables au cours d'une deuxième étape.

2.1.2. La directive associée du 16 août 1961.

- **Bases de la directive.**

3205 Comme le règlement, la directive est prise sur le fondement des articles 48 et 49 du traité instituant la Communauté Economique Européenne. Bien entendu, elle fait référence au règlement 15/61/CEE. Elle ne comprend que 5 considérants et consacre le choix fait par la Communauté européenne de la mise en place progressive des mesures nécessaires à la mise en œuvre du principe de libre circulation des travailleurs.

Comme toute directive, elle est uniquement destinée aux Etats Membres (effet direct vertical limité) avec pour fin de faire évoluer leurs législations dans le respect de leurs droits internes.

- **Contenu de la directive**

3206 Forte de simplement 10 articles, la directive précise les modalités pratiques à mettre en œuvre par chaque Etat Membres, au besoin en modifiant ses dispositions juridiques et / ou réglementaires nationales, en particulier :

Article premier :

Lien et champ d'application de la directive.

Article 2 :

Liberté pour chaque ressortissant d'un Etat Membre de se rendre dans un autre Etat Membre pour répondre à une offre d'emploi, donc **obligation pour l'Etat d'origine de délivrer un passeport à ses ressortissants.**

Article 3 :

Suppression de l'obligation de visa pour les ressortissants des pays de la communauté circulant entre Etats Membres.

Article 4 :

Création d'un permis de travail dans chaque Etat Membre permettant aux ressortissants des autres Etats Membres de travailler dans l'Etat en question.

Article 5 :

Création d'un permis de séjour dans chaque Etat Membre permettant aux ressortissants des autres Etats Membres, et à leur famille, de résider dans l'Etat en question.

Article 6 :

Gratuité de l'ensemble de ces documents.

Articles 7 et 8 :

Principe de non régression.

Article 9 :

Obligation pour les Etats Membres de notifier à la Commission les mesures prises.

Article 10 :

Destinataires de la directive : les seuls Etats Membres.

2.2. Deuxième étape : Règlement 38/64/CEE et directive 64/240/CEE associée du 25 mars 1964.

3207 Dans cette deuxième étape :

- les priorités des marchés nationaux s'effacent progressivement, seules subsistent quelques possibilités pour les Etats Membres d'interdictions temporaires,
- une première ouverture vers le regroupement familial est opérée.

L'aspect dirigiste de l'approche de la Commission demeure.

2.2.1. Règlement 38/64/CEE du 25 mars 1964.

3208 Les dispositions de l'ancien règlement 15/61/CEE sont reprises, étendues et renforcées dans le nouveau règlement 38/64/CEE :

- à certaines professions spécifiques comme les artistes du spectacle ou les musiciens,
- à certaines catégories de travailleurs comme les travailleurs frontaliers, les travailleurs saisonniers ou les travailleurs accompagnant un prestataire de services,
- en matière d'affiliation à une organisation syndicale et d'éligibilité dans les instances professionnelles,
- en matière de regroupement familial, articles 17 à 21,
- en matière de permis de travail, articles 22 et 23,
- en matière de compétences de la Commission et du bureau de coordination emploi,
- en matière de formation professionnelle.

Dans les dispositions finales, article 60, la commission s'engage à soumettre au conseil une nouvelle proposition de règlement avant le 31 décembre 1967 pour la période définitive.

2.2.2. Directive 64/240/CEE associée du 25 mars 1964.

3209 Cette directive, qui comporte 13 articles, a pour but d'indiquer aux Etats Membres, dans cette deuxième étape d'implantation de la libre circulation des travailleurs, quels sont les nouveaux objectifs à atteindre et de préciser les modalités pratiques à mettre en œuvre par chaque Etat Membres, au besoin en modifiant de nouveau les dispositions juridiques et / ou réglementaires figurant dans son droit interne, en particulier :

Article 1 :

Obligation de suppression de toute disposition nationale faisant obstacle à la mise en œuvre du règlement 38/64/CEE,

Article 2 :

Interdiction de rétention par un Etat Membre de ses travailleurs et obligation de leur délivrer un passeport pour se rendre dans un autre Etat Membre.

Article 3 :

Obligation pour un Etat Membre de laisser entrer sur son territoire un travailleur en provenance d'un autre Etat Membre **ainsi que sa famille**,

Article 4 :

Obligation de délivrance pour un Etat Membre d'un titre de séjour sur son territoire pour tout travailleur en provenance d'un autre Etat Membre **ainsi que pour sa famille**,

Article 5 :

Le titre de séjour ainsi délivré doit être valable sur l'ensemble du territoire de l'Etat Membre qui le délivre, avoir une durée de validité au moins égale à celle du permis de travail, ou au moins de 5 ans lorsque le permis est permanent.

Article 6 :

Dispense de titre de séjour pour certaines catégories de travailleurs, courte durée, frontaliers, saisonniers,

Article 7 :

Gratuité des documents administratifs, tels que titres de séjour, permis de travail, cartes d'identités,

Article 8 :

Limitation du droit de déroger pour les Etats Membres aux raisons d'ordre public,

Article 9 et 10 :

Clauses de non régression

Article 11 :

Délais de mise en place par les Etats Membres des mesures prévues par la directive **6 mois**

Article 12 :

Abrogation de la directive précédente du 16.08.1961 et remplacement par la directive 64/240/CEE du 25 mars 1964.

2.3. Troisième étape : Règlement 1612/68/CEE et directive 68/360/CEE du 15 octobre 1968.

3210 Dans cette troisième étape, la Communauté :

- établit un véritable “ régime définitif ”,
- affirme la liberté de circulation des travailleurs et de leur famille comme “ droit fondamental ”.

2.3.1. Règlement n° 1612/68/CEE du 15 octobre 1968.

- Bases du Règlement 1612/68/CEE.

3211 La base juridique du règlement est le traité instituant la Communauté Economique Européenne, et notamment son article 49.

En termes de procédure, le règlement a fait l’objet d’une proposition de la Commission et d’avis de l’Assemblée et du Comité Economique et Social Européen.

Neuf considérants ⁴ viennent préciser les objectifs recherchés par la Commission dans ce nouveau règlement :

- rendre effectif le principe de libre circulation des travailleurs dans la Communauté,
- améliorer les mesures prises dans les règlements précédents pour faire face à l’accélération de l’Union douanière,
- contribuer à la promotion sociale des travailleurs et à la satisfaction des besoins économiques des Etats Membres,
- reconnaître le droit de libre circulation à l’ensemble des travailleurs de la Communauté,
- reconnaître le droit au regroupement familial,
- reconnaître un droit identique à la priorité à l’emploi pour tous les travailleurs de la Communauté sans distinction de nationalité entre les différents Etats Membres,
- renforcer le fonctionnement du bureau européen pour l’emploi et la coordination des politiques pour l’emploi des Etats Membres,
- prendre acte de l’extension aux départements français d’outremer de l’applicabilité des articles 48 et 49 du traité ainsi que des dispositions prises pour leur application.

⁴ Rappel, les considérants n’ont pas de valeur juridique, même s’ils servent parfois à éclairer la Cour et les juridictions nationales sur le but recherché dans le règlement ou la directive.

- **Contenu du Règlement 1612/68/CEE.**

Effectivité du principe de libre circulation.

3212 Afin d'assurer la mobilité effective des travailleurs au sein de l'Union Européenne, le règlement 1612/68/CEE s'articule autour du principe général de l'abolition de toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail, l'accès au logement ainsi que le droit pour le travailleur au regroupement familial. En outre, il prévoit la mise en œuvre d'un mécanisme de mise en contact des offres et demandes d'emploi par des services spécialisés travaillant ensemble au niveau européen.

Le règlement n° 1612/68/CEE, article 1, donne tout d'abord le droit à tout ressortissant d'un Etat Membre d'accéder à une activité salariée et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat Membre, conformément à la réglementation nationale pertinente applicable aux travailleurs nationaux.

Ce droit est reconnu indifféremment aux travailleurs " permanents ", saisonniers, frontaliers ou qui exercent leur activité à l'occasion d'une prestation de services.

Le travailleur bénéficie sur le territoire d'un autre Etat Membre de la même priorité que les ressortissants de cet Etat dans l'accès aux emplois disponibles. Il y reçoit la même assistance que celle que les bureaux de main-d'œuvre accordent à leurs ressortissants à la recherche d'un emploi. Son recrutement ne peut dépendre de critères médicaux, professionnels ou autres, discriminatoires en raison de la nationalité.

Exercice de l'emploi et égalité de traitement.

3213 Le règlement n° 1612/68/CEE interdit toute discrimination du travailleur ressortissant d'un Etat Membre sur le territoire des autres Etats Membres en raison de sa nationalité, pour toutes conditions d'emploi et de travail (licenciement, rémunération notamment). Il bénéficie également de toutes les mesures de formation, réorientation ou réadaptation professionnelles.

Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

Le travailleur ressortissant d'un Etat Membre occupé sur le territoire d'un autre Etat Membre bénéficie de l'égalité de traitement en matière d'exercice des droits syndicaux, y compris le droit de vote et l'accès aux postes d'administration ou de direction d'une Organisation Syndicale ; il peut être exclu de la participation à la gestion d'organismes de droit public et de l'exercice d'une fonction de droit public. Il bénéficie, en outre, du droit d'éligibilité aux organes de représentation des travailleurs dans l'entreprise.

Pour ce qui concerne les dispositions relatives au regroupement familial, la nouvelle directive 2004/38/CE est venue modifier le présent règlement. En premier lieu, elle élargit

la définition de “ membre de famille ”, qui auparavant était limitée au conjoint, aux descendants de moins de 21 ans ou à charge, et aux ascendants à charge, mais comprend dès lors également les partenaires enregistrés, si la législation de l’Etat Membre d’accueil considère le partenariat enregistré comme équivalent à un mariage.

Pour les périodes inférieures à trois mois, les membres de famille en provenance d’un Etat Membre peuvent ainsi exercer leur propre droit fondamental de séjourner librement sur le territoire d’un autre Etat Membre. Pour les périodes supérieures à trois mois, ils dérivent leur droit de séjour du fait d’être membre de famille d’un travailleur, citoyen de l’Union. Ils n’ont plus besoin d’une carte de séjour, mais doivent néanmoins s’enregistrer auprès des autorités compétentes.

Les membres de famille en provenance des pays tiers bénéficient du même droit que le citoyen de l’Union qu’ils accompagnent, mais peuvent être soumis à l’obligation de visa de court séjour ou un équivalent. Pour les périodes au-delà de trois mois, ils doivent demander une “ carte de séjour de membre de la famille d’un citoyen de l’Union ”, valable pour cinq ans au moins et en principe non retirable.

Tous les membres de famille, quelle que soit leur provenance, acquièrent le droit de séjour permanent après une période ininterrompue de cinq ans. Ce droit se perd en cas d’absence de l’Etat d’accueil d’une durée supérieure à deux ans. Ils ont également droit à une prestation d’assistance sociale et ont le droit d’exercer une activité économique salariée ou non salariée.

La directive 2004/38/CE instaure la citoyenneté de l’Union comme statut de base des ressortissants des Etats Membres lorsqu’ils exercent leur droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire de l’Union. Auparavant, différents instruments communautaires visaient séparément les travailleurs salariés, les non salariés, les étudiants et autres personnes sans emploi. Par conséquent, elle intègre également les droits des membres de famille des travailleurs dans cette nouvelle logique.

Champ d’application.

3214 Le règlement 1612/68/CEE s’applique à l’ensemble des ressortissants des Etats Membres de l’Union.

Mais, des travailleurs en provenance d’un Etat tiers, pays ou territoires non européens, et exerçant une activité salariée de manière légale sur le territoire d’un Etat Membre en vertu d’un accord entre cet Etat Membre et leur Etat ou territoire d’origine, ne peuvent pas invoquer le bénéfice de la libre circulation des travailleurs à l’intérieur de l’UE accordé par le règlement 1612/68/CEE.

- **Les conséquences du règlement.**

3215 Le règlement 1612/68/CEE est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout Etat Membre.

Le règlement 1612/68/CEE ne porte pas atteinte :

- à divers avantages de certaines catégories de ressortissants européens,
- aux obligations des Etats Membres

Le règlement 1612/68/CEE a abrogé le règlement précédent, 38/64/CEE du 25 mars 1964, dont les dispositions ont cessé de s'appliquer au moment de l'entrée en vigueur du règlement 1612/68/CE.

- **Evolution du règlement 1612/68/CE.**

Deux règlements sont venus modifier certaines des dispositions du règlement 1612/68/CEE. Il s'agit des règlements 312/76/CE du 14 février 1976 et 2434/92/CE du 26 août 1992.

2.3.2. Les dérogations au règlement 1612/88/CE.

3216 Lors des élargissements de 2004 et de 2007, les traités d'adhésion ont prévu des dérogations au règlement n° 1612/68/CEE. Les anciens Etats Membres de l'UE peuvent limiter la libre circulation des travailleurs en provenance des nouveaux Etats Membres pendant une **période transitoire d'une durée de sept ans au plus** :

- pendant une **période initiale de deux ans**, les anciens Etats Membres peuvent continuer à appliquer leur droit national ou les accords bilatéraux éventuellement conclus avec les nouveaux Etats Membres,
- à la fin de la période initiale, les anciens Etats Membres peuvent décider de continuer à soumettre la libre circulation des travailleurs à des restrictions à condition qu'ils le notifient la Commission.
- **après cinq ans**, les anciens Etats Membres peuvent prolonger les mesures restrictives, pour **une dernière période de deux ans**, seulement s'ils constatent l'existence ou un risque de graves perturbations sur leur marché de l'emploi.

2.3.3. Les clauses spécifiques.

3217 Plusieurs clauses spécifiques à la libre circulation des travailleurs ont été mises en place.

- **Mesures transitoires.**

Relatives aux conditions d'adhésion des Républiques tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovénie et Slovaquie (2004) et de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie (2007).

- **Clause de sauvegarde.**

Elle permet à un Etat Membre, ayant choisi de ne plus appliquer de mesures restrictives et de permettre la libre circulation des travailleurs, de demander à la Commission l'autorisation d'imposer des nouvelles restrictions si son marché de l'emploi est menacé ou connaît des problèmes graves.

- **Clause de statu quo.**

Les anciens Etats Membres ne peuvent pas rendre l'accès de leur marché du travail plus restrictif pour les travailleurs ressortissants des nouveaux Etats Membres qu'il ne l'était à la date de la signature des traités d'adhésion.

- **Préférence communautaire.**

Les Etats Membres doivent par ailleurs observer une règle de préférence en vertu de laquelle, lorsqu'un emploi est proposé à un étranger, les citoyens des Etats Membres auront la priorité sur les ressortissants des pays non-membres de l'Union Européenne.

2.3.4. Directive 68/360/CEE du 15 octobre 1968.

3218 La Directive 68/360/CEE du 15 octobre 1968 est relative à la suppression des restrictions au déplacement et au séjour des travailleurs des Etats Membres et de leur famille à l'intérieur de la Communauté.

Seuls trois considérants introduisent cette directive :

- considérant 1 : la mise en place du règlement 1612/68/CEE impose aux Etats Membres de prendre des mesures conformes aux droits et facultés reconnues par le dit règlement,
- considérant 2 : la réglementation applicable dans un Etat Membre aux ressortissants des autres Etats Membres de l'Union en matière de séjour doit se rapprocher au plus près de celle de ses nationaux,
- considérant 3 : les mesures spécifiques applicables aux étrangers en matière de déplacement et de séjour justifiées par des raisons d'ordre public sont réglées par la directive 64/221/CEE du 25 février 1964.

Sur la base du règlement 1612/68/CEE la directive reprend les dispositions antérieurement prévues dans la directive 64/240/CEE du 25 mars 1964.

Article 1 :

Obligation de suppression de toute disposition nationale faisant obstacle à la mise en œuvre du règlement 1612/68/CEE.

Article 2 :

Interdiction de rétention par un Etat Membre de ses travailleurs et obligation de leur délivrer un passeport pour se rendre dans un autre Etat Membre. Les visas de sortie du territoire sont interdits.

Article 3 :

Obligation pour un Etat Membre de laisser entrer sur son territoire un travailleur en provenance d'un autre Etat Membre **ainsi que sa famille**. Les visas d'entrée sur le territoire sont interdits.

Article 4 :

Reconnaissance du droit de séjour pour tous les ressortissants de l'Union sur le territoire d'un Etat Membre et obligation de délivrance par celui-ci d'un titre de séjour sur son territoire pour tout travailleur en provenance d'un autre Etat Membre **ainsi que pour sa famille, y compris si le membre de la famille n'a pas la nationalité d'un Etat Membre**.

Article 5 :

Formalités nécessaires à l'obtention du titre de séjour ne peuvent faire obstacle à la mise en exécution du contrat de travail.

Article 6 :

Le titre de séjour doit être valable pour la totalité du territoire de l'Etat Membre. Si le contrat de travail est de plus d'un an, le titre est valable au moins cinq ans, si le contrat est de moins d'un an ce peut être un titre temporaire.

Article 7 :

La maladie ou la perte d'emploi ne constituent pas un motif de retrait du titre de séjour.

Article 8 :

Pas de titre de séjour requis si la durée du séjour est inférieure à trois mois ou pour les saisonniers. Seule peut être imposée au travailleur une obligation de signaler sa présence sur le territoire.

Article 9 :

Gratuité des documents et simplification des procédures

Article 10 :

Limitation strictes des dérogations possibles aux raisons d'ordre public.

Article 11 :

Clauses de non régression.

Article 12 :

Délais de mise en place par les Etats Membres des mesures prévues par la directive **9 mois**

Article 12 :

Application de la directive précédente du 25.03.1964 jusqu'à la mise en exécution de la présente directive.

Article 13 :

Les Etats Membres sont destinataires de la présente directive.

2.4. La directive 2004/38/CE du 29 avril 2004.

2.4.1. Objet de la directive.

3219 Le régime définitif applicable aux travailleurs migrants ayant atteint sa maturité avec le règlement 1612/68/CEE, il restait à se préoccuper des conséquences de l'extension du droit de libre circulation à l'ensemble des citoyens européens. Ce sera chose faite avec la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004. **L'Union adopte là une directive sur le droit de l'ensemble des citoyens européens de circuler et de séjourner librement dans toute l'Union**, en rassemblant les mesures éparpillées dans le complexe corpus législatif qui a géré jusqu'à maintenant la matière. Entre autres, les nouvelles mesures visent à :

- favoriser l'exercice du droit de libre circulation et de séjour des citoyens de l'Union,
- réduire au strict nécessaire les formalités administratives,
- mieux définir le statut des membres de la famille,
- circonscrire la possibilité de refuser ou mettre fin au séjour.

2.4.2. Articulation de la directive.

3220 La directive 2004/38/CE comprend 31 considérants qui expliquent les motivations de la Commission, en particulier celles découlant de la mise en place de la nouvelle citoyenneté européenne.

Le texte de la directive s'articule autour de 7 chapitres :

- Chapitre I : dispositions générales
- Chapitre II : droit d'entrée et de sortie
- Chapitre III : droit de séjour
- Chapitre IV : droit de séjour permanent
- Chapitre V : dispositions communes au droit de séjour et au droit de séjour permanent,
- 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
- Chapitre VII : dispositions finales.

2.4.3. Synthèse de la directive.

3221 La directive 2004/38/CE rassemble dans un seul texte le corpus législatif complexe existant dans le domaine du droit d'entrée et de séjour des citoyens de l'Union, qui était régi par

deux règlements et neuf directives. Cette simplification aidera non seulement les citoyens mais aussi les administrations nationales dans l'application de ces droits. En outre, la directive vise à simplifier au maximum les formalités pour l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'UE et de leur famille.

- **Dispositions générales.**

3222 La nouvelle directive vise à réguler :

- les conditions d'exercice du droit à la libre circulation et au séjour des citoyens de l'UE et des membres de leur famille,
- le droit de séjour permanent,
- les limitations aux droits susmentionnés pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Point important des dispositions générales, l'article 2 de la directive 2004/38/CE pose clairement un certain nombre de définitions au sens européen :

- **citoyen de l'Union** : " toute personne ayant la nationalité d'un Etat Membre ",
- **membres de la famille** :
 - conjoint,
 - le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un Etat Membre, si, conformément à la législation de l'Etat Membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'Etat Membre d'accueil,
 - 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,
 - les ascendants directs à charge et ceux du conjoint ou du partenaire,
- "**Etat Membre d'accueil**" : l'Etat Membre dans lequel se rend un citoyen de l'Union en vue d'exercer son droit de circuler et de séjourner librement.

- **Droit de circulation et séjour jusqu'à trois mois.**

3223 Tout citoyen de l'Union Européenne a le droit de se rendre dans un autre Etat Membre en disposant d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. En tout état de cause, aucun visa de sortie ou d'entrée ne pourra être imposé. Si le citoyen en question ne dispose pas de documents de voyage, l'Etat Membre d'accueil fournit à la personne concernée toute facilité afin d'obtenir ou de se faire parvenir les documents requis.

Les membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un Etat Membre bénéficient du même droit que celui du citoyen qu'ils accompagnent. Ils pourront être soumis à l'obligation de visa de court séjour conformément au règlement 539/2001/CE. La carte de séjour sera considérée comme équivalente au visa de court séjour.

Pour des séjours inférieurs à trois mois, la seule formalité imposée au citoyen de l'Union est la possession d'un document d'identité ou d'un passeport en cours de validité. L'Etat Membre d'accueil pourra demander à l'intéressé de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire.

- **Droit de séjour d'une durée supérieure à trois mois.**

3224 Le droit de séjour pour une période supérieure à trois mois reste soumis à certaines conditions :

- soit exercer une activité économique en qualité de travailleur salarié ou non salarié,
- soit disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'Etat Membre d'accueil pendant son séjour. A ce propos, les Etats Membres ne pourront pas fixer le montant des ressources qu'ils considèrent comme suffisantes, mais ils doivent tenir compte de la situation personnelle de la personne concernée,
- soit suivre une formation en tant qu'étudiant et disposer de ressources suffisantes et d'une assurance maladie afin de ne pas devenir une charge pour l'assistance sociale de l'Etat Membre d'accueil pendant son séjour,
- soit être membre de la famille d'un citoyen de l'Union qui entre dans une des catégories susdites.

La carte de séjour pour les citoyens de l'Union est supprimée. Toutefois, les Etats Membres pourront demander au citoyen de se faire enregistrer auprès des autorités compétentes dans un délai qui ne sera pas inférieur à trois mois à compter de son arrivée. L'attestation d'enregistrement sera immédiatement délivrée sur présentation :

- d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité,
- d'une preuve que les conditions ci-dessus sont remplies (voir à l'article 8 de la directive les preuves exigibles pour chaque catégorie de citoyen). Les citoyens de l'Union qui suivent une formation; doivent montrer, dans une déclaration ou tout autre moyen de leur choix, qu'ils disposent de ressources suffisantes pour eux-mêmes et pour les membres de leurs familles afin d'éviter de devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat Membre d'accueil. Cela suffira à prouver qu'ils répondent à la condition de ressources.

Les membres de la famille d'un citoyen de l'Union qui n'ont pas la nationalité d'un Etat Membre doivent demander une " carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union ", ayant une validité de cinq ans au moins, à dater de sa délivrance.

Le décès, le départ du territoire de l'Etat Membre d'accueil du citoyen de l'Union ainsi que le divorce, l'annulation du mariage ou la cessation de partenariat n'affectent pas le droit de séjour des membres de la famille n'ayant pas la nationalité d'un Etat Membre, dans le respect de certaines conditions.

- **Droit de séjour permanent.**

3225 Tout citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent dans l'Etat Membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans, pour autant qu'il n'ait pas fait l'objet d'une mesure d'éloignement.

Le droit de séjour permanent n'est plus soumis à aucune condition. La même règle sera applicable aux membres de la famille qui n'ont pas la nationalité d'un Etat Membre et qui ont résidé cinq ans avec un citoyen de l'Union. Une fois acquis, le droit de séjour permanent ne se perd qu'en cas d'absence d'une durée supérieure à deux ans consécutifs de l'Etat Membre d'accueil.

Les citoyens de l'Union qui en font la demande se voient délivrer un document certifiant le droit de séjour permanent. Les Etats Membres délivrent aux membres de la famille ressortissants de pays tiers une carte de séjour permanent d'une durée illimitée et renouvelable de plein droit tous les dix ans. Elle sera délivrée dans les six mois à partir du dépôt de la demande. La continuité de sa résidence peut être prouvée par tout moyen de preuve en usage dans l'Etat Membre d'accueil.

- **Dispositions communes au droit de séjour et au droit de séjour permanent.**

3226 Tout citoyen de l'Union bénéficiaire du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ainsi que les membres de sa famille, bénéficie de l'égalité de traitement par rapport aux citoyens nationaux dans les domaines d'application du traité. Toutefois, l'Etat Membre d'accueil n'est pas obligé d'accorder le droit à une prestation d'assistance sociale pendant les trois premiers mois de séjour aux personnes autres que les travailleurs salariés ou non salariés et les membres de leur famille. Les Etats Membres ne sont pas obligés non plus d'accorder avant l'acquisition du droit de séjour permanent des aides d'entretien aux études y compris pour la formation professionnelle sous la forme de bourses ou de prêts à ces mêmes personnes. Les membres de la famille, quelle que soit leur nationalité, auront le droit d'exercer une activité économique salariée ou non salariée.

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

3227 Le citoyen de l'Union ou un membre de sa famille pourra être éloigné du territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité ou de santé publique. En aucun cas, la décision ne pourra se fonder sur des raisons économiques. Toute mesure concernant la liberté de circulation et de séjour devra respecter le principe de proportionnalité et être fondée exclusivement sur le comportement personnel du sujet. L'existence de condamnations pénales ne pourra pas automatiquement justifier une telle mesure.

Le comportement devra représenter une menace suffisamment grave et actuelle touchant un intérêt fondamental de l'Etat. La péremption du document ayant permis l'entrée du sujet intéressé n'est pas une raison qui justifie l'éloignement.

En tout état de cause, avant de prendre une décision d'éloignement, l'Etat Membre d'accueil devra évaluer certains éléments tels que la durée de la résidence de l'intéressé, son âge, sa santé, son intégration sociale, sa situation familiale dans le pays d'accueil ainsi que les liens avec le pays d'origine. C'est seulement dans des circonstances exceptionnelles, pour des motifs impérieux de sécurité publique, qu'une mesure d'éloignement pourra être prise contre un citoyen de l'Union s'il a séjourné dans l'Etat d'accueil pendant les dix années précédentes ou s'il est mineur.

La décision de refus d'entrée ou d'éloignement devra être notifiée à l'intéressé. Elle devra être motivée, et les moyens de recours et les délais à respecter devront y être indiqués. Sauf en cas d'urgence, le délai pour quitter le territoire ne pourra pas être inférieur à un mois à compter de la date de notification.

En aucun cas la mesure d'interdiction du territoire ne sera prise à vie. L'intéressé pourra introduire une demande de réexamen de sa situation après un maximum de trois ans. De plus, la présente directive prévoit toute une série de garanties procédurales. En particulier les personnes concernées ont accès aux voies de recours juridictionnelles et le cas échéant administratives dans l'Etat Membre d'accueil.

- **Dispositions finales.**

3228 Les Etats 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 (mariages blancs).

La directive 2004/38/CE sera applicable sans porter préjudice aux dispositions nationales législatives, administratives ou réglementaires plus favorables.

A partir du 30 avril 2006, ont été supprimés :

- les articles 10 et 11 du règlement 1612/68/CEE,
- la directive 64/221/CE,
- la directive 68/360/CE,
- la directive 72/194/CEE,
- la directive 73/148/CEE,
- la directive 75/34/CEE,
- la directive 75/35/CEE,
- la directive 90/364/CEE,
- la directive 90/365/CEE,
- la directive 93/96/CEE.

Le règlement 635/2006/CE de la Commission du 25 avril 2006 abroge également le règlement 1251/70/CE en vertu du remplacement du contenu de celui-ci par les nouvelles dispositions de la présente directive.

Le règlement de la Commission 1251/70/CE a été abrogé par la Commission et remplacé également par cette directive.

Le 30 avril 2008 au plus tard, la Commission devait présenter au Parlement Européen et au Conseil un rapport sur l'application de la présente directive et, le cas échéant, toute nouvelle proposition.

2.5. Le règlement 492/2011/UE du 5 avril 2011.

2.5.1. Objet du règlement.

3229 Le règlement 1612/68/CEE du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté ayant été modifié à plusieurs reprises et de façon substantielle, la Commission a jugé qu'il convenait, dans un souci de clarté et de rationalité, de procéder à la codification dudit règlement.

Les citoyens européens bénéficient du droit de circuler librement dans l'Union Européenne. Afin d'assurer la mobilité des travailleurs au sein de l'UE, ce règlement interdit toute discrimination fondée sur la nationalité des citoyens européens qui souhaitent occuper un emploi dans un autre Etat Membre.

2.5.2. Articulation du règlement.

3230 Le règlement 492/2011/UE ne comprend que neuf considérants qui se contentent de rappeler les principes généraux de la libre circulation des citoyens européens au sein de l'Union.

Le règlement 492/2011/UE s'articule autour de 4 chapitres particuliers :

- Chapitre I : de l'emploi, de l'égalité de traitement et de la famille des travailleurs,
- Chapitre II : de la mise en contact et de la compensation des offres et des demandes d'emploi,
- Chapitre III : des organismes chargés d'assurer une collaboration étroite entre les Etats Membres en matière de libre circulation et d'emploi des travailleurs,
- Chapitre IV : Dispositions finales

2.5.3. Synthèse du règlement.

3231 Toute personne originaire d'un Etat Membre de l'Union Européenne a le droit d'accéder à un emploi salarié et de l'exercer sur le territoire d'un autre Etat Membre.

De la même façon, un employeur est libre de diffuser des offres, de conclure et d'exécuter des contrats de travail avec des citoyens européens originaires d'autres Etats Membres.

Aucune législation nationale ne peut limiter l'offre, l'accès et l'exercice de l'emploi par des citoyens européens originaires d'autres Etats Membres, sauf celles relatives aux connaissances linguistiques nécessaires pour exercer l'emploi.

De même, le règlement et la directive associée, 2004/38/CE, interdisent toute disposition qui soumet les citoyens européens originaires d'autres Etats Membres à :

- des procédures spéciales de recrutement,
- des limites dans la diffusion des offres d'emploi,
- des conditions spéciales dans l'assistance à la recherche d'emploi et à l'inscription dans les bureaux de placement.

- **Exercice de l'emploi et égalité de traitement**

3232 Le règlement interdit toute discrimination entre travailleurs nationaux et originaires d'un autre Etat Membre concernant:

- les conditions d'emploi et de travail (licenciement, rémunération, réintégration sur le marché de l'emploi, etc.),
- les avantages fiscaux et sociaux,
- l'enseignement et la réorientation professionnelle,
- les conventions collectives ou individuelles,
- l'affiliation aux organisations syndicales et l'exercice des droits syndicaux.

- **Famille des travailleurs**

3233 Les enfants d'un travailleur européen qui est employé ou qui a été employé dans un autre Etat Membre que son pays d'origine, sont admis à l'enseignement général, à l'apprentissage et à la formation professionnelle dans les mêmes conditions que les enfants de nationaux. Toutes les mesures doivent être prises pour que leur formation se déroule dans les meilleures conditions possibles.

- **Mise en contact et compensation des offres et des demandes d'emploi.**

3234 Les Etats Membres coopèrent et échangent des informations concernant l'analyse de l'emploi, du marché du travail et de la libre circulation des travailleurs dans l'Union Européenne.

De plus chaque Etat Membre met en place un service spécialisé pour l'emploi des travailleurs issus d'autres pays européens, afin de traiter des offres et des demandes d'emploi pouvant leur être destinées.

2.6. Les actes complémentaires.

Plusieurs textes complémentaires ont été pris par la Communauté Européenne ou bien l'Union.

2.6.1. La Directive 64/221/CEE du 25 février 1964.

3235 Cette directive est relative à 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.

Elle avait pour objet de coordonner les dispositions législatives, réglementaires et administratives prises par les Etats Membres et prévoyant un régime spécial pour les étrangers, régime justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique.

Lors de la refonte et de la codification des mesures du droit de libre circulation opéré à l'occasion de la mise en place de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, les dispositions contenues dans les 11 articles de la directive 64/221/CEE ont été intégrés dans la nouvelle directive et l'ancienne directive a été abrogée.

2.6.2. Le règlement 1251/70/CEE du 29 juin 1970.

3236 Ce règlement relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un Etat Membre après y avoir occupé un emploi, avait pour but de compléter le règlement 1612/68/CEE et la directive associée, 68/360/CEE, quant aux dispositions permettant aux travailleurs des Etats Membres de demeurer sur le territoire de l'Etat Membre lorsqu'ils cessent d'y occuper un emploi.

Lors de la refonte et de la codification des mesures du droit de libre circulation opéré à l'occasion de la mise en place de la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004, les dispositions contenues dans les 9 articles du règlement 1250/70/CEE ont été intégrés dans la nouvelle directive et le règlement a été abrogé.

2.6.3. La directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005.

- **Objet de la directive.**

3237 Cette directive est relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle met en place un régime de reconnaissance des qualifications professionnelles, de manière à contribuer à la flexibilité des marchés du travail, à amener à une libéralisation accrue de la prestation des services, à encourager une plus grande automaticité dans la reconnaissance des qualifications, ainsi qu'à simplifier les procédures administratives.

La directive s'applique à tout ressortissant d'un Etat Membre de l'Union Européenne (UE) qui souhaite exercer une profession réglementée dans un Etat Membre autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles soit à titre indépendant, soit à titre salarié.

La directive fait la distinction entre " libre prestation de services " et " liberté d'établissement " en se fondant sur les critères dégagés par la Cour de Justice : durée, fréquence, périodicité et continuité de la prestation.

- **Contenu de la directive.**

Libre prestation de services.

3238 Tout ressortissant de l'UE légalement établi dans un Etat Membre peut prêter des services de façon temporaire et occasionnelle dans un autre Etat Membre sous son titre professionnel d'origine, sans devoir demander la reconnaissance de ses qualifications. Toutefois, lorsque la profession en cause n'est pas réglementée dans cet Etat, le prestataire doit justifier de deux années d'expérience professionnelle.

L'Etat Membre d'accueil peut exiger de la part du prestataire qu'il effectue une déclaration préalable à la première prestation de services sur son territoire (à renouveler annuellement) en y joignant des informations relatives aux couvertures d'assurance ou d'autres documents tels que la preuve de la nationalité du prestataire, de son établissement légal et de ses qualifications professionnelles.

Si l'Etat Membre d'accueil exige une inscription pro forma auprès de l'organisme professionnel compétent, cette inscription intervient automatiquement. L'autorité compétente transmet à l'organisation professionnelle concernée du dossier de l'intéressé par l'autorité compétente destinataire de la déclaration préalable. Pour les professions qui ont des implications en matière de santé ou de sécurité publique qui ne bénéficient pas de la reconnaissance automatique, l'Etat Membre d'accueil peut procéder à une vérification préalable des qualifications professionnelles du prestataire dans le respect du principe de proportionnalité.

Dans le cas où la prestation est effectuée sous le titre professionnel de l'Etat Membre d'établissement ou sous le titre de formation du prestataire, l'Etat Membre d'accueil peut exiger du prestataire qu'il fournisse un certain nombre d'informations aux consommateurs, notamment concernant les couvertures d'assurance contre les risques pécuniaires liés à une éventuelle mise en cause de sa responsabilité professionnelle.

Les autorités compétentes assurent l'échange proactif d'informations, à la fois dans le cadre de la prestation de services temporaires et dans le contexte de l'établissement permanent dans un autre Etat Membre, notamment dans le cas de faits graves survenus lors de l'établissement de l'intéressé sur leur territoire et susceptibles d'avoir des conséquences sur l'exercice de l'activité professionnelle. Cet échange d'informations doit se faire dans le respect de la législation existante en matière de protection des données.

Liberté d'établissement.

3239 La " liberté d'établissement " s'applique lorsqu'un professionnel bénéficie de la liberté effective de s'établir dans un autre Etat Membre afin d'y exercer une activité professionnelle de façon stable.

Régime général de la reconnaissance des qualifications

3240 Ce régime général s'applique aux professions qui ne font pas l'objet de règles de reconnaissance spécifiques ainsi qu'à certaines situations dans lesquelles le professionnel ne remplit pas les conditions prévues par les autres régimes de reconnaissance. Il se fonde sur le principe de reconnaissance mutuelle, sans préjudice de l'application de mesures de compensation en cas de différences substantielles entre la formation acquise par l'intéressé et celle exigée dans l'Etat membre d'accueil. La mesure de compensation pourra revêtir la forme d'un stage d'adaptation ou d'une épreuve d'aptitude *. Le choix appartient, sauf dérogations, à l'intéressé.

Lorsque l'accès à une profession ou son exercice est réglementé dans un Etat Membre d'accueil, c'est-à-dire soumis à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de cet Etat Membre permet l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que les nationaux. Cependant, le demandeur est titulaire d'un titre de formation obtenu dans un autre Etat Membre, qui atteste d'un niveau de formation au moins équivalant au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'Etat Membre d'accueil.

En revanche, l'accès à une profession ou à son exercice n'est pas soumis à la possession de qualifications professionnelles déterminées dans l'Etat Membre d'origine du demandeur; l'accès à cette profession dans un Etat Membre d'accueil qui la réglemente exige la preuve de deux années d'expérience professionnelle à temps plein au cours des dix années précédentes en plus du titre de formation.

La directive distingue cinq niveaux de qualifications professionnelles, à savoir :

- l'attestation de compétences délivrée par une autorité compétente de l'Etat Membre d'origine qui atteste soit d'une formation générale du niveau de l'enseignement primaire ou secondaire attestant que son titulaire possède des connaissances générales, soit d'une formation ne faisant pas partie d'un certificat ou d'un diplôme, soit d'un examen spécifique sans formation préalable, soit d'une expérience professionnelle de trois années,
- le certificat qui correspond à une formation du niveau de l'enseignement secondaire soit technique ou professionnel, soit général, complété par un cycle professionnel,
- le diplôme sanctionnant une formation du niveau de l'enseignement postsecondaire, d'une durée minimale d'un an, ou une formation de niveau professionnel comparable en termes de responsabilités et fonctions,
- le diplôme sanctionnant une formation du niveau de l'enseignement supérieur ou universitaire, d'une durée minimale de trois ans et n'excédant pas quatre ans,
- le diplôme sanctionnant une formation du niveau de l'enseignement supérieur ou universitaire, d'une durée minimale de quatre ans.

L'Etat Membre d'accueil peut subordonner la reconnaissance des titres de formation à l'accomplissement, par le demandeur, d'une mesure de compensation (épreuve d'aptitude ou stage d'adaptation d'une durée maximale de trois ans) dans les trois situations suivantes lorsque :

- la formation est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat Membre d'accueil;
- la formation porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis dans l'Etat Membre d'accueil;
- la profession telle que définie dans l'Etat Membre d'accueil comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession correspondante dans l'Etat Membre d'origine du demandeur et qui exige une formation spécifique dans des matières substantiellement différentes de celles couvertes par la formation reçue par le migrant.

La directive prévoit la possibilité pour les associations professionnelles représentatives à la fois au niveau national et européen de proposer des plates-formes communes en vue de combler les différences constatées entre les exigences des Etats Membres. La plate-forme permet aux migrants remplissant ses conditions de ne plus se voir imposer de mesures de compensation, tout en offrant des garanties adéquates quant au niveau de qualification. La plate-forme constitue ainsi en quelque sorte une " mesure de compensation prédéfinie ". Fin 2010, la Commission présentera au Parlement européen et au Conseil un rapport sur la disposition de la directive relative aux plates-formes communes.

Régime de reconnaissance automatique des qualifications attestées par l'expérience professionnelle pour certaines activités industrielles, commerciales et artisanales

3241 Les activités industrielles, artisanales et commerciales énumérées dans la directive (chapitre II) font l'objet, dans les conditions visées, d'une reconnaissance automatique des qualifications attestées par l'expérience professionnelle.

Les éléments pris en considération pour la reconnaissance de l'expérience professionnelle sont la durée et la forme (exercice à titre indépendant ou salarié). La formation préalable est également prise en considération et peut réduire la durée de l'expérience professionnelle exigée. Toute formation préalable doit toutefois être sanctionnée par un certificat reconnu par l'État ou jugée pleinement valable par l'organisme professionnel compétent.

L'exercice de l'ensemble de ces activités professionnelles est soumis aux conditions figurant sur :

- la liste I de l'annexe IV renvoyant notamment aux secteurs du textile, du chimique, du pétrole, de l'imprimerie, des industries manufacturières, du bâtiment, etc.;
- la liste II de l'annexe IV renvoyant notamment aux secteurs de la construction de matériel de transport, des activités auxiliaires des transports, des postes et télécommunications, des studios photographiques, etc.;
- la liste III de l'annexe IV renvoyant notamment aux secteurs, de la restauration, de l'hôtellerie, des services personnels, des services à la collectivité ou récréatifs, etc.

Régime de reconnaissance automatique des qualifications pour les professions de médecin, infirmier, dentiste, vétérinaire, sage-femme, pharmacien et architecte.

3242 La reconnaissance automatique des titres de formation sur la base d'une coordination des conditions minimales de formation concerne les professions de médecin, d'infirmier responsable de soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, de pharmacien et d'architecte (chapitre III de la directive).

Aux fins de la reconnaissance, la présente directive fixe des conditions minimales de formation pour chacune de ces professions, y compris quant à la durée minimale d'études. Les titres de formations conformes à la directive qui sont délivrés par les Etats Membres sont énumérés à l'annexe V. Ils permettent à leurs titulaires de pratiquer la profession dans tout Etat Membre.

La directive étend la possibilité pour les Etats Membres d'autoriser la formation à temps partiel à l'ensemble de ces professions, dans la mesure où la durée totale, le niveau et la qualité de cette formation ne sont pas inférieurs à ceux de formations à plein temps.

Sans préjudice des droits acquis spécifiques conférés aux professions concernées, et notamment aux architectes (annexe VI), même si les titres de formation donnant accès à ces activités professionnelles détenus par les ressortissants des Etats Membres ne

répondent pas à l'ensemble des exigences de formation décrites, chaque Etat Membre les reconnaît comme preuve suffisante. Cependant, ils sanctionnent une formation qui a commencé avant les dates de référence contenues dans l'annexe V et ils sont accompagnés d'une attestation certifiant que leurs titulaires se sont consacrés aux activités en cause pendant au moins trois années consécutives au cours des cinq années précédentes.

Procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles

3243 Une demande individuelle de reconnaissance doit être introduite auprès de l'autorité compétente de l'Etat Membre d'accueil. Cette demande doit être accompagnée d'un certain nombre de documents et certificats. Les autorités compétentes accusent réception de la demande dans un délai d'un mois et de signaler tout document manquant. En principe, une décision doit être prise dans un délai de trois mois à compter de la réception du dossier complet. Toutefois, ce délai peut être prorogé d'un mois dans le cadre du régime général de reconnaissance. Tout refus doit être dûment motivé et doit, tout comme l'absence de décision dans le délai imparti, pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel de droit national.

Le ressortissant d'un Etat Membre doit pouvoir faire usage de son titre de formation et, éventuellement, de son abréviation, ainsi que du titre professionnel correspondant de l'Etat membre d'accueil. Lorsqu'une profession est réglementée dans l'Etat Membre d'accueil par une association ou organisation (voir annexe I), les ressortissants des Etats Membres doivent devenir membres de ladite organisation ou association afin de pouvoir utiliser le titre.

Les Etats Membres peuvent exiger de la part des demandeurs qu'ils possèdent les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession. Cette disposition doit s'appliquer de façon proportionnée, ce qui exclut l'imposition de tests de langues systématiques avant d'entamer une activité professionnelle.

Afin de faciliter l'application des dispositions ainsi décrites, la présente directive sollicite une collaboration étroite entre les autorités compétentes des Etats membres d'accueil et d'origine. En outre, elle appelle la mise en place des dispositions suivantes :

- la désignation dans chaque Etat Membre d'un coordonnateur chargé de faciliter une application uniforme de la directive,
- la nomination, par les Etats membres, de points de contact qui ont pour mission de donner aux citoyens toute information utile à la reconnaissance des qualifications professionnelles et de les aider à faire valoir leurs droits, notamment au moyen de contacts avec les autorités compétentes qui statuent sur les demandes de reconnaissance,
- la participation des représentants des Etats Membres dans le comité pour la reconnaissance des qualifications professionnelles,
- la consultation, de manière appropriée par la Commission, des experts des groupes professionnels concernés.

Les Etats Membres sont appelés à communiquer à la Commission, tous les deux ans, un rapport sur l'application du système mis en place. Lorsque l'application d'une disposition de la présente directive présente des difficultés majeures dans certains domaines, la Commission examine ces difficultés en collaboration avec l'Etat concerné.

A compter du 20 octobre 2007, la Commission élaborera un rapport sur la mise en œuvre de la directive tous les cinq ans.

- **Contexte de la directive.**

3244 La présente directive répond aux recommandations du Conseil européen de Stockholm de 2001 invitant la Commission à élaborer un régime plus uniforme, plus transparent et plus souple dans la perspective de réaliser les objectifs de la stratégie de Lisbonne.

Cette directive consolide dans un seul texte les trois directives relatives au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles (reconnaissance des diplômes, des certificats et titres de l'enseignement supérieur long; reconnaissance des diplômes, certificats et titres autres que ceux de l'enseignement supérieur long et du mécanisme de reconnaissance des diplômes pour l'artisanat, le commerce et certains services).

Elle consolide également douze directives sectorielles qui couvrent spécifiquement les professions de médecin, d'infirmier (directive 77/452/CEE), de praticien de l'art dentaire (directive 78/686/CEE), de vétérinaire (directive 78/1026/CEE), de sage-femme (directive 80/154/CEE), d'architecte et de pharmacien (reconnaissance mutuelle des diplômes en pharmacie et qualifications en pharmacie).

Les directives spécifiques relatives à la prestation de services des avocats (directive 77/249/CEE) et à l'établissement des avocats n'ont pas été reprises dans le cadre de cet exercice car elles ne visent pas la reconnaissance des qualifications professionnelles, mais la reconnaissance de l'autorisation d'exercer.

- **Termes clefs de la directive.**

3245 A l'occasion de l'adoption de la directive 2005/36/CE, le législateur européen en a profité pour définir un certain nombre de termes clef :

- **Profession réglementée** : une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice.

- **Titre de formation** : les diplômes, certificats et autres titres délivrés par une autorité d'un Etat Membre désignée en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de ces Etats Membres et sanctionnant une formation professionnelle acquise principalement dans la Communauté.
- **Formation réglementée** : toute formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle. La structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle sont déterminés par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'Etat Membre en question ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet.
- **Stage d'adaptation** : l'exercice d'une profession réglementée qui est effectué dans l'Etat Membre d'accueil sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et qui est accompagné éventuellement d'une formation complémentaire. Le stage fait l'objet d'une évaluation.
- **Epreuve d'aptitude** : un contrôle concernant exclusivement les connaissances professionnelles du demandeur, qui est effectué par les autorités compétentes de l'Etat Membre d'accueil et qui a pour but d'apprécier l'aptitude du demandeur à exercer une profession réglementée dans cet Etat Membre. Pour permettre ce contrôle, les autorités compétentes établissent une liste des matières non couvertes par le titre de formation du demandeur.

- **Modification de la directive**

3246 La directive 2005/36/CE a fait l'objet de deux textes complémentaires :

- la directive 2006/100/CE du 20 décembre 2006,
- le règlement 1137/2008/CE du 11 décembre 2008.

Titre 3 - Section 3

Les clauses de restriction à la libre circulation.

3301 L'ordre public, la sécurité publique et la santé publique sont demeurés des prérogatives régaliennes des Etats Membres. Ces prérogatives peuvent justifier à elles seules des restrictions au droit de séjour. Celles-ci sont cependant strictement encadrées depuis la directive 64/221 du 25 février 1964 relative à la coordination des mesures spéciales aux étrangers en matière de déplacement et de séjour, directive maintenant remplacée par la directive 2004/38/CE du 29.04.2004. En particulier, **ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.**

Enfin, ces dispositions sont interprétées uniformément par la CJUE et encadrées dans leur champ d'application.

3.1. Les restrictions liées à l'ordre public.

3302 Les restrictions liées à l'ordre public ont été précisées par l'Union lors de deux étapes principales :

- **première étape, la directive 64/221/CEE du 25 février 1964.** Cette étape correspond à la simple libre circulation des ressortissants européens au sein des Etats Membres,
- **seconde étape, la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004.** Il s'agit dans cette seconde étape de prendre en compte le droit fondamental et individuel de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats Membres.

Ces deux documents ont permis de préciser les restrictions justifiées par des raisons d'ordre public applicables par chaque Etat Membre aux ressortissants des autres Etats Membres en matière de droits au déplacement et au séjour. L'objectif poursuivi par l'Union consiste à améliorer l'effectivité du droit de libre circulation et, dans ce but, à s'assurer que les Etats Membres n'utilisent pas les clauses de restriction, et en particulier les raisons d'ordre public, pour entraver ou limiter la libre circulation des ressortissants européens.

Deux règles de fond s'appliquent en matière d'ordre public au niveau européen :

- le **principe de proportionnalité,**
- le **principe de non discrimination.**

Ces règles de fond sont prévues à l'article 27 " principes généraux " de la directive 2004/38/CE, en effet cet article va notamment prévoir que l'Etat Membre souhaitant limiter la libre circulation d'un citoyen européen doit non seulement adopter une mesure

proportionnée à la menace que constitue l'individu du fait de son comportement mais aussi adopter une mesure non discriminatoire.

La réserve d'ordre public peut constituer un obstacle à la reconnaissance même du droit de séjour. En effet, les accords de Schengen de 1985 suppriment en théorie les contrôles douaniers aux frontières internes à l'espace Schengen. Cependant, ces derniers peuvent être restaurés temporairement s'ils s'avèrent nécessaires au maintien de la protection de l'ordre public.

En effet, le Chapitre VI de la directive 2007/38 relatif à la " limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique ", prévoit notamment en son article 27 que les Etats Membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique.

Cependant, il faut savoir que **la notion d'ordre public n'est définie dans aucun texte communautaire**, c'est pourquoi la jurisprudence a du l'appréhender.

Définition de la notion d'ordre public

La définition de l'ordre public varie en fonction des Etats Membres car il consiste en la défense des intérêts que l'Etat tient pour essentiel à la sauvegarde de la société. Il y a donc une absence de conception unitaire de la notion d'ordre public.

3.2. Les restrictions liées à la santé publique.

3303 La directive 64/221/CEE précise dans son article 4 les seules maladies ou infirmités pouvant justifier le refus d'entrée sur le territoire ou de délivrance du premier titre de séjour sont celles qui figurent à la liste en annexe.

En outre, la survenance de maladies ou d'infirmités après la délivrance du premier titre de séjour ne peut justifier le refus de renouvellement du titre de séjour ou l'éloignement du territoire.

Enfin, les Etats Membres ne peuvent instaurer de nouvelles dispositions et pratiques plus restrictives que celles en vigueur à la date de la notification de la directive 64/221/CEE.

3.3. Le cas de la fonction publique.

3304 En principe, selon le traité (art. 39, § 4), le libre accès aux emplois en Europe ne s'applique pas aux emplois dans l'administration publique.

Cependant, le juge communautaire a très largement resserré la définition des types d'emplois exclus.

3.4. Les autres clauses de restriction.

3.4.1. Recherche et exercice d'un emploi salarié.

3305 Tout ressortissant d'un Etat Membre a le droit de chercher un emploi dans un autre Etat Membre et de bénéficier auprès des bureaux de placements nationaux des mêmes services que les ressortissants de l'Etat d'accueil. **Le ressortissant peut rester dans l'Etat d'accueil un délai raisonnable, 6 mois**, lui permettant de prendre connaissance des offres d'emploi et de prendre les dispositions nécessaires pour être engagé.

Mais cette faculté de recherche d'emploi et de séjour n'est pas illimitée. En d'autres termes, ce droit de rechercher un emploi sur le territoire d'un autre Etat Membre ne saurait permettre à un quelconque Etat Membre en quelque sorte d' " exporter " son chômage et ses demandeurs d'emploi vers les autres Etats Membres de l'Union.

La jurisprudence de la Cour de Justice, voir infra, est venue préciser de nombreux points, en particulier :

- à l'issue du délai de 6 mois, le demandeur d'emploi ne peut cependant pas être expulsé s'il apporte la preuve qu'il continue à chercher un emploi et qu'il a de véritables chances d'être engagé, cf. CJCE, **arrêt " Antonissen "**, du 26 février 1991, **affaire C-292/89**.
- une réglementation nationale ne peut obliger automatiquement le demandeur d'emploi à quitter le territoire dès le délai expiré, cf. CJCE, **arrêt " Commission contre Belgique "**, du 20 février 1997, **affaire C-344/95**.

Les services européens de l'emploi, EURES, sont un réseau de coopération qui a pour vocation de faciliter la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union. L'Espace Economique Européen, EEE, et la Suisse y participe également. Ils ont été mis en place depuis 1994. Parmi les partenaires du réseau figurent les services publics de l'emploi, les Organisations Syndicales et les organisations d'employeurs. La Commission européenne assure la coordination du réseau.

Les principaux objectifs d'EURES sont les suivants :

- informer, guider et conseiller les travailleurs potentiellement mobiles en ce qui concerne les possibilités d'emploi ainsi que les conditions de vie et de travail dans l'Espace Economique Européen,
- assister les employeurs souhaitant recruter des travailleurs dans d'autres pays,
- conseiller et guider les travailleurs et les employeurs des régions transfrontalières.

Le travailleur est ensuite soumis aux mêmes conditions et rythmes de travail que les nationaux, jouit des mêmes garanties, supporte les mêmes prélèvements sociaux. Il est électeur et éligible aux élections professionnelles.

Le travailleur bénéficie également de tous les droits et avantages accordés aux travailleurs nationaux en matière de logement et d'enseignement.

3.4.2. Accès aux soins.

3306 De la même manière que pour l'accès à l'emploi, tout ressortissant d'un Etat Membre bénéficie dans tous les Etats Membres d'un droit d'accès aux soins identique à celui des ressortissants nationaux.

Mais là également ce droit n'est pas illimité, il n'autorise pas un Etat Membre à se reposer sur d'autres Etats Membres pour assurer les soins de ses propres ressortissants.

Titre 3 - Section 4

L'apport de la Cour de Justice.

3401 Depuis le traité de Rome jusqu'au TFUE, les dispositions générales relatives aux travailleurs sont définies assez précisément par les traités et les actes dérivés. Malgré cela un abondant contentieux s'est développé. Il a permis à la Cour de Justice de l'Union Européenne, ex CJCE, de renforcer le déploiement de la liberté de circulation des travailleurs à travers de nombreux arrêts.

En résumé, c'est en grande partie à la Cour de Justice de l'Union Européenne que se construit la " citoyenneté européenne ". Arrêt après arrêt, décision après décision, la Cour confère des droits aux ressortissants européens, et un peu plus de substance à l'Europe politique.

4.1. La Notion de travailleur en Droit Social de l'Union Européenne.

3402 Le terme de travailleurs utilisé par le droit primaire européen, dans les Traités, les règlements et les directives, n'est pas défini en tant que tel. Dans sa logique économique, le Traité de Rome avait consacré le principe de la libre circulation des les travailleurs, libre circulation que les traités successifs ont progressivement étendu à l'ensemble des ressortissants de l'Union. Il a alors été nécessaire de déterminer, au moins au départ, quelles étaient les personnes qui pouvaient prétendre à cette qualification de travailleur, afin de pouvoir leur accorder une telle liberté de circulation.

La Cour de Justice, à travers sa jurisprudence est venue préciser certains points.

4.1.1. Principe de Base.

3403 La Cour de Justice nous indique que, au sens de l'article 48, paragraphe 1, du traité CEE, quelle que soit la nature juridique de la relation d'emploi, "***le travailleur est celui qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations de caractère économique en contrepartie desquelles il touche une rémunération. Peu importe la nature du lien juridique liant travailleur et employeur. Cela vise les travailleurs durables mais aussi les frontaliers, travailleurs saisonniers et temporaires.***"

Plusieurs arrêts permettent de poser ce principe de base, dont en particulier :

- **arrêt " Unger "**, du 19 mars 1964, **affaire C-075/63**, dans lequel la Cour énonce que la notion de travailleur relève du droit communautaire et non du droit interne,

- **arrêt “ Lévin ”**, du 23 mars 1982, **affaire C-053/81**, dans lequel la Cour retient qu'il faut interpréter la notion de travailleur largement,
- **arrêt “ Lawrie Blum ”**, du 03 juillet 1986, **affaire C-066/85**, dans lequel la Cour vient poser les critères objectifs de la relation de travail permettant de reconnaître la qualité de travailleur à un ressortissant communautaire. En effet, pour la Cour de Justice il s'agit de “ *la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps en faveur d'une autre et sous sa direction des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération.*”
- **arrêt “ Bettray ”**,⁵ du 31 mai 1989, **affaire C-344/87**, dans lequel la Cour exclut des activités économiques, les activités à fonction sociale dans la mesure où elles ont une finalité de rééducation et de réinsertion qui traduit l'absence de caractère économique de l'activité,
- **arrêt “ Martínez-Sala ”**, du 12 mai 1998, **affaire C-085/96**, dans lequel la Cour indique qu'une prestation versée dans le cadre de l'application d'un régime de Sécurité sociale aux travailleurs caractérise l'existence de la relation de travail.

Compte tenu du fait que cette définition comprend plusieurs critères, la Cour de Justice a été conduite à les préciser en fonction des divers cas d'espèce qui lui étaient soumis.

4.1.2. Accomplissement d'une prestation.

3404

Se fondant sur l'approche contractuelle du contrat de travail, c'est-à-dire l'accomplissement d'une prestation à caractère économique en échange d'une rémunération, la Cour est venue préciser un certain nombre de points :

- **arrêt “ Lévin ”**, du 23 mars 1982, affaire **C-053/81**, dans lequel la Cour énonce que la prestation doit être une activité économique,
- **arrêt “ Bettray ”**, du 31 mai 1989, **C-344/87**, par lequel la Cour exclut des activités économiques, les activités à fonction sociale dans la mesure où elles ont une finalité de rééducation et de réinsertion qui traduit l'absence de caractère économique de l'activité.
- **arrêt “ Mehmet Birden ”**, du 26 novembre 1998, **affaire C-001/97**, dans lequel la Cour reconnaît la qualité de travailleur à une personne bénéficiant d'une aide sociale, et qui exerçait une activité tendant à permettre son retour sur le marché du travail moyennant une rémunération.

⁵ Par cet arrêt, la CJCE a exclu du champ des activités économiques, donc de la notion de travailleur, certaines prestations à finalité de rééducation ou de réinsertion. Il s'agissait en l'espèce de prestations de travail exécutées par des personnes n'étant pas en mesure, pour une durée indéterminée, de travailler dans des conditions normales en raison de leur état. Ces prestations étaient fournies moyennant une rémunération. Une personne bénéficiant de cette réglementation souhaitait se voir reconnaître la qualité de travailleur afin de bénéficier des droits et libertés attachés à cette qualité. Bien que constatant que la caractéristique essentielle de la relation de travail, c'est-à-dire la fourniture de prestations dans le cadre d'un rapport de subordination et en contrepartie la présence d'une rémunération, les juges européens se prononcent pour le rejet de la qualification de travailleur. Leur décision s'appuie sur le constat de **l'absence de caractère économique de l'activité en cause.**

- **arrêt “ Ninni-Orasche ”**, du 06 novembre 2003, **affaire C-413/01**, dans lequel la Cour pose le principe selon lequel la durée de l’activité est sans incidence dès lors qu’elle est réelle et effective.⁶ Autrement dit les activités purement marginales et accessoires doivent être exclues.
- **arrêt “ Trojani ”**, du 07 septembre 2004, **affaire C-456/02**, dans lequel la Cour met en évidence la complexité existante en la matière tenant à la multiplication des statuts intermédiaires.

4.1.3. Versement d’une rémunération et Sécurité Sociale.

3405 Toujours fondé sur l’approche contractuelle du contrat de travail, la Cour s’est intéressée à l’importance de la rémunération

- **arrêt “ Lévin ”**, précité, la Cour énonce que le montant de la rémunération n’a pas d’importance il peut même être dérisoire.
- **arrêt “ Kempf ”**, du 03 juin 1986, **affaire C-139/85**, où la Cour procède là à un revirement de jurisprudence, le montant de la rémunération ne doit plus dérisoire pour que le ressortissant puisse être qualifié de travailleur,
- **affaire “ Blum ”**, du 03 juillet 1986, **affaire C-066/85**, dans laquelle la Cour nous précise que *“ un enseignant stagiaire, accomplissant, sous la direction et la surveillance des autorités scolaires publiques, un stage de formation préparatoire à la profession d’enseignant pendant lequel il assure des prestations en donnant des cours et reçoit une rémunération, doit être considéré comme un travailleur au sens de l’article 48, paragraphe 1, du traité CEE, quelle que soit la nature juridique de la relation d’emploi. ”*
- **arrêt “ Kranemann ”**, du 17 mars 2005, **affaire C-109/04**, dans lequel la Cour nous confirme qu’un citoyen européen qui effectue un stage dans un Etat Membre d’accueil, dans un objectif de formation, peut être qualifié de travailleur au sens du droit européen,
- **arrêt “ Dodl et Oberhollenzer ”**, du 07 juin 2005, **affaire C-543/03**, par lequel la Cour indique qu’une personne a la qualité de “ travailleur ” dès lors qu’elle est assurée, ne serait-ce que contre un seul risque, au titre d’une assurance obligatoire ou facultative auprès d’un régime général ou particulier de sécurité sociale de travailleur,
- **arrêt “ Borger ”**, du 10 mars 2011, **affaire C-516/09**, par lequel la Cour confirme la position prise dans l’arrêt précédent lorsqu’il s’agit de la prolongation d’un congé sans solde.

⁶ “ Un emploi exercé à titre temporaire durant deux mois et demi par un ressortissant d’un Etat Membre sur le territoire d’un autre Etat Membre dont il ne possède pas la nationalité est susceptible de lui conférer le statut de travailleur au sens de l’article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE) pour autant que l’activité salariée accomplie n’a pas un caractère purement marginal et accessoire. ”

4.2. Extension de la notion de travailleur à celle de demandeur d'emploi.

3406 La Cour de Justice va progressivement étendre la notion de travailleur au sens du droit européen à celle de demandeur d'emploi, ressortissant d'un Etat Membre qui circulera dans l'Union afin de trouver un emploi dans un autre Etat Membre :

- **arrêt " Unger "**, du 19 mars 1964, **affaire C-075/63**, dans lequel la Cour nous précise que le travailleur communautaire n'est pas exclusivement celui qui détient un emploi actuel,
- **arrêts " Lair et Brown "**, du 21 juin 1988, **affaire C-039/86**, dans lequel la Cour énonce que le statut de travailleur pourra être accordé au ressortissant d'un Etat Membre qui a repris ses études après un travail,
- **arrêt " Antonissen "** précité, du 26 février 1991, **affaire C-292/89**, dans lequel la Cour pose que les travailleurs ont la possibilité de se déplacer dans un autre Etat Membre pour rechercher un emploi, et qu'ils ne peuvent pas être expulsés au-delà du délai de 6 mois s'ils disposent de véritables chances d'être engagés,
- **arrêt " Tsiotras "**, du 26 mai 1993, **affaire C-171/91**, affaire qui permet à la Cour de préciser qu'il est nécessaire que la recherche de l'emploi soit une recherche active,
- **arrêt " Commission contre Belgique "** précité, du 20 février 1997, **affaire C-344/95**, dans lequel la Cour précise qu'une réglementation nationale ne peut obliger automatiquement le demandeur d'emploi à quitter le territoire national dès le délai de recherche d'emploi est expiré.

Après avoir envisagé dans quelle mesure un ressortissant européen pouvait être qualifié de travailleur, il faudra s'interroger sur la relation internationale de travail ⁷ et le contrat international de travail. C'est ce que ne manquera pas de faire le législateur européen.

4.3. L'interdiction de toute discrimination.

3407 Dans le domaine de la discrimination au travail également, la Cour de Justice précisera différents points :

- **arrêt " Commission c/ France "**, ⁸ du 04 avril 1974, **affaire 167/73**, par lequel la Cour précise que nul désavantage ne doit être infligé à un ressortissant communautaire

⁷ Voir infra, Titre 5 " Défense des droits des travailleurs ".

⁸ Dans cette affaire, l'objet du litige était le suivant : " Ayant pour objet la constatation qu'en ne modifiant pas, en ce qui concerne les ressortissants des autres Etats Membres, la disposition de l'article 3, alinéa 2, de la loi du 13 décembre 1926 portant code du travail maritime, la République Française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions du traité CEE en matière de libre circulation des travailleurs, et, en particulier, en vertu des articles 1, 4 et 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du conseil du

candidat à un emploi en raison de sa nationalité. Toute disposition contraire lui serait inopposable. Est proscrite la limitation de l'accès à certains emplois aux seuls ressortissants nationaux,

- **arrêt " Royer "**, du 08 avril 1976, **affaire C-48/75**, dans lequel la Cour précise que le droit d'entrée et au séjour pour les ressortissants d'un Etat Membre entrant dans le champ d'application du traité est directement conféré par le traité. Le droit de demeurer est aussi ouvert.
- **arrêt " Angonese "**,⁹ du 06 juin 2000, **affaire C-281/98**, dans lequel la Cour de Justice condamne également la discrimination à caractère indirect. Elle précise que l'article 39 du Traité CE s'oppose à ce qu'un employeur oblige les candidats à un concours de recrutement à faire la preuve de leurs connaissances linguistiques exclusivement au moyen d'un unique diplôme, délivré dans une seule province d'un Etat Membre.

La Cour de Justice veille donc scrupuleusement à l'interdiction de toute discrimination entre les ressortissants des différents Etats Membres de l'Union. Les travailleurs ont le droit de circuler librement sur le territoire de l'Union. Ce droit, garanti par une abondante jurisprudence, s'étend aux membres de la famille du travailleur.

Seules, des dispositions transitoires pouvant durer jusqu'en 2011 ont permis aux Etats Membres de conserver des procédures d'autorisation de travail pour les nouveaux Etats Membres de l'Union Européenne depuis 2004.

15 octobre 1968, relatif a la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté " (JO n° I 257 du 19 octobre 1968, p . 2).

⁹ **Arrêt " Angonese "**, du 6 juin 2000, **affaire C-281/98** : " L'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE) s'oppose à ce qu'un employeur oblige les candidats à un concours de recrutement à faire la preuve de leurs connaissances linguistiques exclusivement au moyen d'un unique diplôme, délivré dans une seule province d'un Etat Membre " .

4.4. Apport de la CJUE en Matière d'Ordre Public.

3408 Rappel : la définition de l'ordre public varie en fonction des Etats Membres car il consiste en la défense des intérêts que l'Etat tient pour essentiel à la sauvegarde de la société. Il y a donc une absence de conception unitaire de la notion d'ordre public.

4.4.1. La liberté d'appréciation de chaque Etat Membre en matière d'ordre public.

3409 Plusieurs arrêts permettent de mieux cerner la notion d'ordre public :

- **arrêt " Van Duyn "**, du 04 décembre 1974, **affaire C-41/74**, dans laquelle la Cour de Justice énonce que chaque Etat Membre est libre de prendre les décisions qu'il veut en la matière. Cependant, la portée de cette notion ne saurait être définie unilatéralement par chaque Etat Membre, sans contrôle de la Communauté,
- **arrêt " Bouchereau "**, du 27 octobre 1977, **affaire C-30/70**, à l'occasion de laquelle la CJCE précise que le recours à cette notion ne doit s'effectuer qu'en cas de menace réelle et suffisamment grave affectant un intérêt fondamental de la société,
- **arrêts " Adoui " et " Cornouaille "**, du 18 mai 1982, **affaires jointes C-115 et C-116/81**, dans lesquels la position adoptée par la Cour de Justice est identique en matière de santé et de sécurité publique, puisqu'elle s'estime compétente pour contrôler la validité des mesures nationales, au regard du droit européen,
- **arrêt " Roux "**, du 05 février 1991, **affaire C-363/89**, à propos de laquelle la Cour de Justice affirme l'interdiction des prohibitions générales et absolues pour les Etats Membres, mais avec une possibilité de restreindre l'exercice du droit de séjour pour motif d'Ordre Public, dans des cas individuels,
- **arrêt " Calfa "**, du 19 janvier 1999, **affaire C-348/96**, dans lequel la Cour pose que la réserve d'ordre public est d'interprétation stricte, mais que les Etats Membres gardent une marge d'appréciation des faits,
- **arrêt " Luxembourg "**, du 19 juin 2008, **affaire C-319/06**, à l'occasion duquel la Cour revient sur la notion d'ordre public. Portant sur la transposition de la directive 96/71/CE relative au détachement des travailleurs, cet arrêt permet à la Cour de Justice de rappeler que :
 - les dispositions d'ordre public sont celles qui sont à ce point cruciales pour la protection de l'ordre politique, social ou économique qu'elles exigent d'être respectées par toute personne présente sur le territoire national, quelle que soit sa nationalité,
 - l'exception d'ordre public constitue une dérogation au principe fondamental de la liberté de prestation de services, qui doit être interprétée au sens strict et qui ne peut pas être déterminée unilatéralement par l'Etat Membre.

4.4.2. Réaffirmation des règles de fonds relatives à l'ordre public.

3410 Rappelons que deux règles de fond s'appliquent en matière d'ordre public au niveau européen :

- le principe de proportionnalité,
- le principe de non discrimination.

Ces règles de fond sont prévues à l'article 27 " principes généraux " de la directive 2004/38/CE, en effet cet article va notamment prévoir que l'Etat Membre souhaitant limiter la libre circulation d'un citoyen européen doit non seulement adopter une mesure proportionnée à la menace que constitue l'individu du fait de son comportement mais aussi adopter une mesure non discriminatoire.

- **Principe de proportionnalité.**

3411 La mesure prise par l'Etat Membre restreignant la libre circulation de l'individu doit être proportionnée à la menace que ce dernier représente pour l'ordre public. La CJUE précise ce principe dans plusieurs arrêts :

- **arrêt " Rutili "**, du 28 octobre 1975, **affaire C-36/75**, dans lequel la Cour énonce que le principe de proportionnalité est un Principe Général du Droit Communautaire tiré de la Convention Européenne de Sauvegarde des Libertés fondamentales et des Droits de l'Homme. A partir de cet arrêt, la Cour de Justice va définir strictement les contours de la réserve d'ordre public,
- **arrêt " Royer "**, du 08 avril 1976, **affaire C-48/75**, dans lequel la Cour de Justice précise que l'omission d'une formalité administrative ne justifie pas une restriction prise sur le fondement de l'ordre public,
- **arrêt " Carpenter "**, du 11.07.2002, **affaire C-60/00**, et **arrêt " MRAX "**, du 11 juillet 2002, **affaire C-459/99**, par lesquels la Cour de Justice affirme que les membres de la famille du ressortissant bénéficient des mêmes garanties que ce dernier. Le fait pour le conjoint ressortissant d'un Etat tiers de ne pas quitter le territoire après l'expiration du titre de séjour avant le mariage ne justifie pas une mesure d'expulsion,
- **arrêt " Orfanopoulos "**, du 29 avril 2004, **affaire C-482/01**, dans lequel la Cour estime que dans le cadre de la mise en œuvre de ce principe de proportionnalité, l'accent doit être mis sur le respect des droits fondamentaux (référence explicite à l'arrêt *Boutif* de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, du 2 août 2001).
- **arrêt " Oulane "**, du 17 février 2005, **affaire C-215/03**, affaire dans laquelle la Cour de Justice retient qu'une mesure de détention adoptée par l'Etat Membre d'origine ne justifie pas l'adoption par l'Etat Membre d'accueil, d'une mesure restrictive de la libre circulation des personnes sur le fondement de l'ordre public.

- **Principe de non discrimination.**

3412 Deux arrêts important permettent de suivre la position de la Cour de Justice :

- **arrêts “Adoui ” et “ Cornouaille ”**, du 18 mai 1992, **affaires jointes C-115/81 et C-116/81** précitées dans lesquels la Cour pose le principe selon lequel pour apprécier la gravité de la menace à l’ordre public, il faut tenir compte du principe de non discrimination,
- **arrêt “ Olazabal ”**, du 06 novembre 2002, **affaire C-7/01**, dans lequel la Cour de Justice considère que l’Etat peut prendre, à l’égard du ressortissant d’un autre Etat Membre, des mesures non prévues à l’égard des nationaux, dès lors qu’il aurait eu la possibilité d’en adopter des plus sévères.

Cette dernière décision de la Cour de Justice diffère de la solution dégagée dans l’**arrêt “ Rutili ”**, du 28 octobre 1975, **affaire C-36/75**. En effet, alors que dans cette dernière la Cour de Justice estimait qu’un Etat Membre de l’Union Européenne ne pouvait interdire partiellement, à un citoyen européen, l’accès à son territoire, dans l’arrêt Olazabal elle estime maintenant que cette interdiction partielle peut-être prononcée dès lors que des mesures plus sévères pouvaient être adoptées par l’Etat Membre d’accueil.

- **Mise en œuvre pratique de ces deux principes.**

3413 Selon l’article 27 de la directive 2004/38, afin qu’un Etat puisse restreindre la liberté de circulation d’une personne, il faut que le comportement de celle-ci constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société. La Cour de Justice précisera en particulier deux aspects :

Actualité de la menace :

- **arrêt “ Orfanopoulos ”**, du 29 avril 2004, **affaire C- 482/01** précité, et **arrêt “ Oliveri ”**, du 29 avril 2004, **affaire C-493/01**, la Cour considère que la menace doit exister au moment où la mesure restrictive est adoptée par les autorités nationales.

Comportement personnel :

- **arrêt “ Van Duyn ”**, du 04 décembre 1974, **affaire C-41/74**, qui nous apprend que l’affiliation du citoyen à une organisation peut être prise en compte quand ce dernier participe aux activités de celle-ci, et partage ses objectifs et buts. A l’inverse, quand l’affiliation a pris fin avant que la mesure restrictive soit adoptée, l’individu ne peut pas être considéré comme une menace actuelle,
- **arrêt “ Bonsignore ”**, du 26 février 1975, **affaire C-67/74**, qui énonce la prohibition des restrictions pour motif de prévention générale,

Il est nécessaire de préciser que les sanctions pénales antérieures ne doivent en principe pas être prises en compte dans l'appréciation de la menace à l'ordre public, sauf si l'individu constitue actuellement une menace (cf. **arrêt " Orfanopoulos "** de 2004 précité).

Ainsi, les Etats Membres ont la possibilité de restreindre la libre circulation des personnes dans des cas extrêmement restreints, dans lesquels l'Ordre Public est en jeu. Cette limite d'Ordre Public à la libre circulation des personnes est toutefois encadrée par les principes de proportionnalité et de non discrimination, puisque toute limite aux grands principes de l'Union doit être appréhendée restrictivement.

4.5. Apport de la CJUE en matière de santé publique.

Rédaction réservée

4.6. Apport de la CJUE dans le cas de la fonction publique.

3414 Saisie dans le cadre de plusieurs affaires la Cour de Justice a été amenée à préciser certains points relatifs à la notion de fonction publique :

- **arrêt “ Commission c/ Belgique ”**, du 17 décembre 1980, **affaire C-149/79**, dans lequel la Cour précise qu’il s’agit des emplois 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’Etat ou des autres collectivités publiques,
- **arrêt “ Giovanni Maria Sotgiu ”**, du 12 février 1974, **affaire C-152/73**, dans lequel la Cour nous indique que c’est la nature des fonctions exercées et non l’appartenance générale à l’Etat qui fonde la dérogation,
- **arrêt “ Commission c/ France ”**, du 03 juin 1986, **affaire C-307/84**, dans lequel la Cour nous dit que l’emploi d’infirmier n’entrent pas dans la catégorie des emplois de la fonction publique,
- **arrêt “ Bleis ”**, du 27 novembre 1991, **affaire C-4/91**, dans lequel la Cour nous dit que les emplois de professeurs de l’enseignement secondaire n’entrent pas non plus dans la catégorie des emplois de la fonction publique,
- **arrêt “ Burbaud ”**, du 09 septembre 2003, **affaire C-285/01**, dans lequel la Cour nous indique que le droit européen s’oppose, lorsqu’un ressortissant d’un Etat Membre possède un diplôme obtenu dans un Etat Membre qui est équivalent à celui requis dans un autre Etat Membre pour accéder à un emploi dans la fonction publique, à ce que les autorités du dernier Etat Membre subordonnent l’intégration dans cet emploi à la réussite d’un concours d’admission.

Titre 3 - Section 5

Les problématiques d'élargissement de l'Union.

5.1. Généralités.

3415 Composée de six Etats Membres à sa fondation en 1957, l'Union Européenne compte aujourd'hui vingt-huit Etats Membres à la suite de six élargissements.¹⁰ L'élargissement constitue un important moteur d'intégration. Néanmoins, le cinquième élargissement, sans précédent, qui a eu lieu en deux vagues successives en 2004 et 2007, pour accueillir douze nouveaux Etats Membres, a permis de définir les contours de la politique d'élargissement. Celle-ci regroupe les pays candidats à l'adhésion à l'Union et les pays candidats potentiels des Balkans occidentaux. Les premiers relèvent du processus d'élargissement et les deuxièmes du processus de stabilisation et d'association.

L'article 49 du traité sur l'Union Européenne et les critères de Copenhague forment le cadre de l'élargissement. Si le processus d'élargissement a pour objectif de préparer les pays candidats à assumer leurs obligations d'Etats Membres au moment de leur adhésion, le processus de stabilisation et d'association vise à rapprocher progressivement les pays candidats potentiels de l'Union. Ces processus reposent sur des conditions strictes dans le respect des besoins et mérites propres à chaque pays et dans le cadre des instruments bilatéraux et financiers établis à cet effet.

5.2. Le cinquième élargissement.

5.2.1. D'une Europe des 15 à une Union à 25.

3416 Le 1^{er} mai 2004, dix nouveaux pays et près de 75 millions d'habitants ont rejoint l'Union Européenne, l'Union à 25 Etats Membres constitue désormais un espace politique et économique de 450 millions de citoyens comprenant notamment trois anciennes républiques soviétiques, Estonie, Lettonie, Lituanie, quatre ex-satellites de l'URSS, Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, une ancienne république yougoslave, Slovénie, et deux îles méditerranéennes, Chypre et Malte.

Cet élargissement historique de l'Union de 15 à 25 membres clôt un long processus d'adhésion qui a permis la réunification du peuple européen, divisé durant un demi-siècle par le rideau de fer et la guerre froide. Revenons donc quelques instants sur la préparation, les enjeux et les perspectives de ce 5^{ème} élargissement de l'Union.

¹⁰ Le dernier élargissement est celui relatif à l'entrée de la Croatie, le 1^{er} janvier 2013, effectif au 1^{er} juillet.

- **La préparation du 5^{ème} élargissement de l'Union.**

Avec la chute du mur de Berlin le 9 novembre 1989, c'est l'ensemble du bloc communiste de l'Est qui s'effondre. Cet événement constitue le point de départ du processus de réunification du continent européen. En effet, à partir de ce moment, l'Union et les Etats candidats n'ont eu de cesse de préparer ensemble l'élargissement dans le cadre de partenariats d'adhésion bilatéraux, Union / Etats candidats, qui fixent, pour chaque Etat les efforts prioritaires à accomplir en vue d'assumer les obligations liées à son adhésion, selon un échéancier précis.

De 1987 à 1996, treize Etats ont déposé une demande d'entrée dans l'Union : Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie et Turquie.

Réuni à Luxembourg, le Conseil européen des 12 et 13 décembre 1997 a lancé le processus d'élargissement de l'Union selon un déroulement " par étapes, selon des rythmes propres à chaque Etat candidat en fonction de son degré de préparation ".

Pour se préparer à devenir membres de l'Union, les Etats candidats ont d'abord signé des accords européens, cas des Pays d'Europe Centrale et Orientale, les fameux PECO, ou des accords d'association, cas de la Turquie, de Chypre et Malte. L'Union les a soutenus dans leurs efforts d'adoption des règles communautaires par le biais d'une véritable stratégie de préadhésion. Elle leur a apporté son assistance financière afin de développer leurs institutions, leurs infrastructures et leurs économies.

Etat	Signature de l'accord européen ou d'association	Date de candidature à l'adhésion
Bulgarie	01.03.1993	14.12.1995
Chypre	19.12.1972	03.07.1990
Estonie	12.06.1995	24.11.1995
Hongrie	16.12.1991	31.03.1994
Lettonie	12.06.1995	13.10.1995
Lituanie	12.06.1995	08.12.1995
Malte	05.12.1970	03.07.1990
Pologne	16.12.1991	05.04.1994
République tchèque	06.10.1993	17.01.1996
Roumanie	08.02.1993	22.06.1995
Slovaquie	06.10.1993	27.06.1995
Slovénie	10.06.1996	10.06.1996
Turquie	12.09.1963	14.04.1987

Calendrier des processus d'adhésion

Les négociations d'adhésion ont démarré le 31 mars 1998 avec les six Etats les mieux préparés, Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovénie, et, le 15 février 2000, avec les autres Etats candidats, Bulgarie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie et Slovaquie, à l'exception de la Turquie. Elles se sont appuyées sur le principe de "différenciation", à savoir que chaque Etat avance selon ses efforts de préparation à l'adhésion. Ainsi, la durée des négociations a varié d'un Etat à l'autre en fonction des progrès réalisés par chaque Etat.

Depuis 1998, la Commission a publié chaque année des rapports réguliers sur l'état d'avancement des progrès réalisés par chaque Etat candidat. En outre, des priorités par Etat candidat ainsi que le soutien particulier qu'elles nécessitent, ont été définies dans les partenariats pour l'adhésion, adoptés en 1998 et révisés en 1999 et 2002. Cet arsenal de documents a permis d'effectuer un " *Screening* ", évaluation secteur par secteur, permettant d'établir pour chaque candidat une " feuille de route " indiquant quels actes législatifs doivent être adoptés ou modifiés afin de respecter l'acquis communautaire.

Le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 a constaté que 10 des 13 Etats candidats, Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovénie, Lettonie, Lituanie, Malte, Slovaquie, remplissaient les conditions suffisantes pour entrer dans l'Union. **Ils ont donc signé leur traité d'adhésion le 16 avril 2003 à Athènes et ont officiellement rejoint l'Union le 1^{er} mai 2004 après les procédures de ratifications.**

5.2.2. Evaluations conjointes des politiques de l'emploi dans les Etats candidats.

3417 La perspective de l'adhésion des 13 Etats candidats, et ses conséquences sur la libre circulation des travailleurs, a conduit l'Union à réaliser des évaluations conjointes des politiques de l'emploi dans les Etats candidats. Elles ont fait l'objet d'une communication de la Commission au Conseil, au Parlement Européen, au Comité Economique et Social Européen et au Comité des régions, du 30 janvier 2003, intitulée " Etat d'avancement de la mise en œuvre des documents d'évaluation conjointe concernant les politiques de l'emploi dans les pays candidats ".¹¹

- **Documents d'évaluation conjointe** (" Joint Assessment Papers " - JAP).

La perspective d'adhésion à l'Union Européenne implique l'assimilation de l'acquis communautaire par les Etats candidats. La Commission européenne a pour tâche d'assister ces derniers et de suivre leurs progrès.

En 1999, la Commission européenne a ainsi initié un processus de coopération dans le domaine de l'emploi avec les pays candidats à l'adhésion. Ensemble, ils ont défini, dans des

¹¹ COM(2003) 37 final - Non publié au Journal officiel.

documents d'évaluation conjointe, " Joint assessment papers " ou JAP, les défis qu'entraînent, pour la politique de l'emploi, la réalisation des objectifs de Lisbonne et la mise en œuvre du titre " Emploi " du traité instituant la Communauté européenne. Le soutien financier de l'Union Européenne aux efforts d'adhésion peut ainsi être axé vers les priorités identifiées.

La Commission européenne propose une synthèse des défis identifiés dans les JAP et dresse un premier bilan des progrès réalisés dans le cadre de leur mise en œuvre.

- **Défis rencontrés par les Etats candidats à l'adhésion.**

Dans leur progression vers les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi, les pays candidats à l'adhésion rencontrent de nombreux défis lors de la transformation de leurs marchés du travail, transformation rendue plus complexe en raison de la restructuration de l'économie, et lors de l'élaboration de leurs politiques en matière sociale.

Les pays candidats doivent ainsi :

- accroître les taux d'emploi, généralement inférieurs à la moyenne communautaire et en dessous des objectifs de Lisbonne,
- accroître l'offre de main-d'œuvre, les processus de transition ayant entraîné des retraits considérables du marché du travail,
- soutenir la restructuration de l'économie grâce au fonctionnement du marché du travail, notamment en permettant aux travailleurs de s'adapter aux mutations économiques et de quitter les industries en déclin au profit des industries modernes,
- améliorer les niveaux de qualifications de la main-d'œuvre afin d'accroître leur productivité et leur compétitivité.

La Commission traduit les défis des pays candidats en domaines d'actions :

- promouvoir l'emploi par le biais de l'évolution des salaires et des systèmes de prélèvements fiscaux et de prestations sociales,
- investir dans les ressources humaines et agir sur les déficits de qualifications, par la poursuite des réformes des systèmes d'éducation et de formation tout au long de la vie,
- permettre aux services publics de l'emploi, essentiels en période de transition et de restructuration économiques, de jouer un rôle efficace,
- promouvoir une approche politique plus proactive et plus préventive,
- garantir la cohésion sociale par l'intégration des minorités ethniques, la plupart se trouvant dans une position défavorisée sur le marché du travail et certaines, en particulier les Roms, étant fortement menacées d'exclusion sociale et de pauvreté,
- moderniser le marché du travail avec une contribution active des partenaires sociaux, en particulier en ce qui concerne l'organisation et les conditions de travail, la flexibilité et la sécurité,
- promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes sur les marchés du travail des pays candidats, où existent d'importantes discriminations fondées sur le sexe,

- renforcer les capacités administratives nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'emploi, politique s'intégrant dans la stratégie globale de la politique économique, et apporter une attention particulière aux préparatifs en vue de l'action du Fonds social européen (FSE),
- garantir la disponibilité des ressources pour les politiques de l'emploi, y compris l'investissement dans le capital humain et l'infrastructure sociale.

5.2.3. Evaluation des politiques sociales des Etats candidats.

3418 Dans le cadre des processus d'adhésion à l'Union, la Commission a été amenée à conduire des processus d'évaluation des politiques sociales en vigueur dans chacun des Etats candidats. Ces évaluations ont fait l'objet de rapports détaillés. En matière de libre circulation les évaluations ont porté sur :

- la libre circulation des personnes,
- la politique d'asile,
- la politique d'immigration,
- la coopération judiciaire civile,
- la coopération policière, douanière et judiciaire en matière pénale.

5.2.4. Mesures transitoires des nouveaux Etats Membres en matière de libre circulation.

- **Pays de l'Europe Centrale et Orientale, PECO.**

3419 Les anciens Etats Membres peuvent appliquer, à titre transitoire, des restrictions à la libre circulation des travailleurs issus des nouveaux Etats Membres de l'Union Européenne. Ces mesures étaient possibles durant une période maximale de sept ans après l'adhésion.

Les traités d'adhésion des PECO étant entré en vigueur au 1^{er} mai 2004, la période transitoire ouverte aux anciens Etats Membres a pris fin au 30 avril 2011 et la liberté de circulation de leurs ressortissants est désormais totale.

- **Bulgarie et Roumanie.**

Basé sur le même principe, et pendant une période transitoire de sept ans maximum à compter de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, le 1^{er} janvier 2007, certaines conditions limitant la libre circulation des travailleurs depuis, vers et entre ces deux nouveaux Etats Membres peuvent être appliquées.

Ces restrictions ne concernent que la liberté de circulation en relation avec une prise de fonctions professionnelles et peuvent varier d'un Etat de l'Union à l'autre.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2014, les gouvernements des anciens Etats Membres de l'Union peuvent décider eux-mêmes :

- d'appliquer des restrictions aux travailleurs de ces deux nouveaux Etats Membres,
- ainsi que du type de restrictions qu'ils appliquent.

Cette possibilité a pour objet de permettre aux marchés de l'emploi nationaux de s'adapter à l'arrivée des travailleurs de ces deux nouveaux Etats Membres. Toutefois, les anciens Etats Membres :

- s'ils peuvent restreindre le droit de travailler comme salarié dans un autre Etat Membre, mais **ne peuvent pas restreindre celui de voyager librement**,
- au cours des deux premières années suivant l'adhésion d'un Etat, la politique et la législation des Etats déjà Membres s'appliquent pour déterminer l'accès au marché du travail des travailleurs en provenance de ce nouvel Etat Membre, de sorte que ces derniers peuvent avoir besoin d'un permis de travail. Si un pays souhaite prolonger l'application de ces mesures pendant trois années supplémentaires, il doit en informer la Commission avant la fin des deux premières années,
- ensuite, les Etats Membres peuvent continuer à appliquer des restrictions pendant une nouvelle période de deux années supplémentaires à condition d'informer la Commission de l'existence de perturbations graves sur le marché du travail national. **Toutes les restrictions doivent obligatoirement être levées au bout de sept ans**,
- la priorité doit être accordée aux travailleurs faisant l'objet de restrictions nationales par rapport aux travailleurs provenant de pays ne faisant pas partie de l'Union,
- lorsqu'ils sont employés légalement dans un autre pays de l'Union, ces travailleurs ont le droit de bénéficier d'un **traitement équivalent à celui réservé aux travailleurs du pays d'accueil**,
- les Etats Membres dont les ressortissants font l'objet de restrictions peuvent appliquer des mesures équivalentes aux travailleurs issus du pays concerné.

5.3. Les élargissements en cours.

5.3.1. Stratégie d'élargissement 2011-2012.

3420 Le processus d'élargissement est entré dans une nouvelle phase, en raison notamment de l'achèvement des négociations avec la Croatie, dont l'adhésion à l'Union Européenne est prévue à la mi-2013. Forte de ce succès, la Commission européenne a l'intention de s'inspirer de cette expérience dans le cadre de ses négociations futures avec les autres Etats candidats.

La communication COM(2011) 66 final du 12 octobre 2011 dresse le bilan du programme d'élargissement actuel de l'Union et énonce les priorités de sa stratégie 2011-2012, ainsi que les moyens dont elle compte se doter pour atteindre ses objectifs.

- **Priorités de la stratégie d'élargissement 2011-2012.**

Dans le cadre de sa stratégie d'élargissement, la Commission préconise de :

- consolider l'état de droit et la réforme de l'administration publique,
- garantir la liberté d'expression dans les médias,
- renforcer la coopération régionale et la réconciliation dans les Balkans occidentaux,
- soutenir la reprise économique des pays candidats ou candidats potentiels et inscrire leurs économies dans le cadre de la stratégie Europe 2020,
- développer les réseaux de transport et d'énergie.

5.3.2. Bilan des discussions avec les Etats candidats.

- **Progrès accomplis par les pays des Balkans occidentaux.**

3421 Les négociations d'adhésion avec la Croatie sont terminées depuis juin 2011, cet Etat remplissant les critères d'adhésion. **Le traité d'adhésion a été signé en décembre 2011.** Sous réserve de l'accomplissement des procédures de ratification requises, **la Croatie est ainsi devenue membre de l'Union Européenne le 1^{er} juillet 2013.**

L'ancienne République yougoslave de **Macédoine** continue à satisfaire aux critères politiques. Le pays procède actuellement à la réforme du Parlement, de l'appareil judiciaire et de l'administration publique. Cependant, le pays doit renforcer la liberté d'expression dans les médias, ainsi que la lutte contre la corruption. La Commission réitère sa proposition en faveur de l'ouverture des négociations d'adhésion.

Le **Monténégro** bénéficie du statut de pays candidat depuis décembre 2010. Depuis lors, le pays a amélioré son cadre législatif et institutionnel, bien qu'il doive continuer la politique de lutte contre la corruption et le crime organisé. La Commission a recommandé l'ouverture des négociations d'adhésion.

En **Albanie** le blocage politique a continué tant avant qu'après les élections locales de mai 2011. Cependant, le dialogue entre les forces politiques albanaises a pu être rétabli vers la fin de l'année. Le pays a peu progressé en ce qui concerne les critères politiques d'adhésion, mais a réalisé certain progrès dans la lutte contre la criminalité organisée.

Depuis les élections d'octobre 2010, la **Bosnie-Herzégovine** n'a pu former un gouvernement national, et par conséquent, la mise en œuvre des réformes permettant la progression vers l'adhésion à l'Union a accusé un retard. La gouvernance du pays comprend toujours une présence internationale dotée d'un mandat exécutif.

En ce qui concerne la **Serbie**, la Commission a recommandé le statut de pays candidat, étant entendu que la Serbie reprenne le dialogue avec Pristina et procède rapidement à la mise en œuvre, de bonne foi, des accords déjà conclus. Elle propose encore l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie, aussitôt que cette dernière aura accompli des progrès supplémentaires pour normaliser ses relations avec Pristina. L'avis de la Commission constate que la Serbie a fait de grands progrès dans le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993. De plus, le pays a mis en place une économie de marché viable et a atteint un certain degré de stabilité macroéconomique. A terme, la Commission estime que la Serbie devrait être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion, pour autant que les progrès se poursuivent.

Au **Kosovo**, selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, la période 2010-2011 a été marquée par des élections législatives anticipées, ainsi que par la désignation d'une présidente en avril 2011. Dans ce contexte, le pays a peu progressé dans son programme de réformes, bien qu'il y ait des avancées concernant le commerce et la constitution d'un conseil national pour l'intégration dans l'Union. Cependant, la criminalité organisée et la corruption demeurent préoccupantes. La Commission a néanmoins proposé la mise en œuvre de mesures, comme prévu dans sa communication de 2009, notamment dans les domaines de visas, du commerce ainsi que de la participation aux programmes de l'Union.

- **Progrès accomplis par la Turquie.**

3422 La présente stratégie souligne que la Turquie est déjà largement intégrée dans l'Union grâce aux échanges commerciaux et aux investissements réalisés dans le cadre de l'Union douanière. Cependant, le pays doit poursuivre ses efforts en vue de satisfaire aux critères politiques d'adhésion. **Il est crucial que les droits fondamentaux soient respectés**, tels que la liberté d'expression, les droits de la femme et la liberté de religion.

Sur la scène internationale, la Turquie joue un rôle de premier plan en ce qui concerne les événements survenus en Afrique du Nord et au Proche-Orient en 2011. Ses relations sont cependant toujours tendues avec Chypre. La Commission compte mettre en œuvre un nouvel agenda positif de nature à permettre une coopération et un dialogue plus étroits avec le pays.

- **Progrès accomplis par l'Islande.**

3423 La période 2008-2009 a été marquée par l'effondrement de l'économie en Islande. Peu à peu, le pays s'est relevé et a su préserver une certaine stabilité politique, ce qui lui a permis de poursuivre son processus d'adhésion à l'Union. Le niveau d'intégration de l'Islande est assez élevé. La communication note le déroulement satisfaisant des négociations entre l'Islande et l'Union.

5.3.3. Éléments de soutien au processus d'élargissement.

3424 La Commission soutient le processus d'élargissement grâce à :

- l'assistance financière qui provient majoritairement de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) dont le montant s'élève à 11,6 milliards d'euros pour 2007-2013,
- la libéralisation du régime des visas et la mobilité qui pousse les pays aux réformes,
- l'information et la communication qui permettent le soutien de l'opinion publique.