

**Révision de la  
coordination des  
prestations de chômage  
Règlements (CE)  
n°883/2004 et n°987/2009**

**- Analyse d'impact juridique pour la Grande  
Région-**



## I. Introduction

Le 13/12/2016, la Commission européenne a proposé une révision des dispositions européennes sur la coordination des systèmes de sécurité sociale dans les régions transfrontalières<sup>1</sup>. Cette révision s'inscrit dans le paquet de mesures pour la mobilité des travailleurs présenté par la Commission en 2016. Cette proposition de modification a pour objectif la poursuite de modernisation du droit de l'Union en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale, en facilitant encore l'exercice des droits des citoyennes et citoyens tout en garantissant la clarté juridique, une répartition juste et équitable de la charge financière entre les Etats membres ainsi que la simplicité des procédures administratives et l'applicabilité des règles. La proposition de la Commission européenne vise, d'une part, à favoriser la mobilité sur le marché du travail et, d'autre part, à assurer une répartition équitable de la charge financière entre les Etats membres. Les règlements (CE) n° 883/2004<sup>2</sup> et (CE) n° 987/2009<sup>3</sup> portent sur les prestations de maladie, de maternité, de paternité, de vieillesse, de chômage, familiales et similaires. Les dispositions européennes déterminent quel est le système national applicable aux travailleurs migrants et elles évitent qu'une personne faisant usage de son droit à la mobilité se retrouve privée de sécurité sociale ou bien bénéficiaire d'une double couverture sociale. Ces dispositions ne remplacent pas les systèmes nationaux par un système européen unique, mais elles instaurent des règles de coordination – et non d'harmonisation. Ceci permet l'application du principe de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union, posé à l'art. 45 TFUE.

La proposition de révision porte essentiellement sur quatre domaines de coordination dans lesquels la Commission estime que des améliorations sont nécessaires : l'accès des citoyens mobiles (économiquement) non actifs aux prestations sociales, les prestations pour soins de longue durée, les prestations de chômage et les prestations familiales. La proposition fixe aussi les règles applicables en cas de conflit de lois et elle définit les rapports entre les règlements et la directive 96/71/CE<sup>4</sup> concernant le détachement de travailleurs.

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

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

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004, ci-après « règlement d'application ».

<sup>4</sup> Directive 96/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services, J.O. L 18 du 21/01/1007, p. 1.



La présente analyse d'impact juridique réalisée par la Task Force Frontaliers de la Grande Région 2.0 (TFF 2.0) traite du domaine des « prestations de chômage ». Cette analyse présente les principales modifications de la proposition de la Commission européenne à ce sujet ainsi que les modifications apportées au cours de la procédure législative européenne actuellement en cours sous forme d'orientation générale du Conseil EPSCO (Conseil de l'Union européenne pour l'Emploi, la Politique sociale, la Santé et la Protection des Consommateurs) du 26 juin 2018. Le Conseil EPSCO est une émanation du Conseil de l'Union européenne qui examine la proposition de loi dans le cadre de la procédure législative et rend ainsi un avis à ce sujet. Sur proposition de la Commission européenne, le Conseil EPSCO intervient ainsi, dans le cadre du droit social, aux côtés du Parlement européen en tant que législateur. À ce stade la Commission européenne, le Conseil de l'UE et le Parlement européen sont en négociations (trilogue informel) pour parvenir à un accord sur les dispositions concernant la règle de totalisation des périodes (art. 61), la durée de l'exportation des prestations de chômage (art. 64) et la compétence pour le versement des prestations de chômage aux travailleurs frontaliers (art. 65).

La proposition de modification présentée par la Commission européenne et celle du Conseil EPSCO sont examinées par la TFF 2.0 en particulier du point de vue de leurs conséquences sur les travailleurs frontaliers dans la Grande Région. Le terme « **travailleur frontalier** » au sens de l'art. 1 point f) du règlement de base désigne toute personne qui exerce une **activité salariée** ou non salariée **dans un** Etat membre et qui **réside dans un autre** Etat membre où elle retourne en principe **chaque jour** ou **au moins une fois par semaine**.

La Grande Région compte environ 232.000 frontaliers et elle est le plus grand marché de l'emploi transfrontalier au sein de l'Union européenne.

Les conséquences des flux migratoires en tous sens dans la Grande Région sont que les marchés régionaux de l'emploi sont imbriqués les uns dans les autres. Les effets de modifications dans la législation européenne ne peuvent donc pas être envisagés séparément mais doivent être toujours appréciés concernant leur significations dans l'ensemble pour le marché de l'emploi de la Grande Région. La TFF 2.0 se demande quelles seront les conséquences des modifications proposées pour les travailleurs frontaliers quant à l'octroi des prestations de chômage et dans quelle mesure celles-ci auront un impact sur le marché de l'emploi en général de la Grande Région par rapport



à la mobilité des travailleurs. Cette question se pose en particulier par rapport à la révision proposée concernant la compétence de l'Etat membre pour le versement des prestations de chômage.

La TFF 2.0 présente donc d'abord brièvement les prestations de chômage servies dans les quatre pays de la Grande Région. Ensuite la coordination européenne actuelle des prestations de chômage selon le règlement (CE) n° 883/2004 sera décrite, puis les modifications proposées par la Commission européenne et le Conseil EPSCO seront exposés. Enfin, les arguments pour et contre les propositions de modification seront présentés, afin de fournir si possible des pistes de réflexion.

## II. Le versement des prestations de chômage dans les différents pays de la Grande Région

Avant d'aborder la question de la coordination des prestations de chômage au niveau européen, il convient de décrire les prestations de cette nature qui sont servies dans les différents pays de la Grande Région<sup>5</sup>.

### 1) Prestations de chômage en Allemagne

En Allemagne, l'institution habilitée à servir les prestations de chômage est l'Agence fédérale pour l'Emploi (Bundesagentur für Arbeit, BA). Pour percevoir une allocation de chômage (Arbeitslosengeld I) en Allemagne, le salarié doit remplir les conditions suivantes:

- être **sans emploi**, c.-à-d. ne pas occuper d'emploi ou se trouver en période de formation professionnelle continue<sup>6</sup> ;
- ne **pas** avoir obtenu la **pension de retraite normale**<sup>7</sup> ;
- avoir passé la **période minimale de cotisation**, c.-à-d. avoir été affilié à l'assurance obligatoire pendant au moins 12 mois dans le délai-cadre de 2 mois<sup>8</sup> ;
- s'être **inscrit personnellement comme demandeur d'emploi** à l'Agence fédérale pour l'Emploi<sup>9</sup> ;

<sup>5</sup> La présentation se limite au versement de prestations de chômage à des personnes vivant seules.

<sup>6</sup> Art. 136 al. 1 1°) du livre IIIème du Code de la sécurité sociale, (SGB III dans les notes ci-dessous).

<sup>7</sup> Art. 136 al. 1 2°) SGB III.

<sup>8</sup> Art.137 al. 1 3°) en lien avec l'art. 142 al. 1 en lien avec l'art 143 al. 1 SGB III.

<sup>9</sup> Art. 137 al. 1 2°) en lien avec l'art. 141 al. 1 SGB III.



- s'efforcer de mettre fin à sa propre situation de chômage (**efforts personnels**) et se mettre à la disposition de l'Agence fédérale pour l'Emploi dans le cadre de ses efforts pour placer le demandeur d'emploi (**disponibilité**)<sup>10</sup>.

La **durée** du droit à l'allocation de chômage est fonction de la durée d'affiliation à l'assurance obligatoire dans le délai-cadre étendu à trois années supplémentaires, et de l'âge que le demandeur d'emploi a atteint au moment de l'ouverture du droit à la prestation<sup>11</sup>. Ce régime confère **en principe** un droit à la prestation pour **12 mois** après une période d'affiliation à l'assurance obligatoire de 24 mois<sup>12</sup>.

Le **montant** de l'allocation de chômage s'élève généralement à **60% du salaire net forfaitaire** (également appelé Leistungsentgelt), lequel résulte du salaire brut que le demandeur d'emploi a perçu dans la période de référence d'un an<sup>13</sup>.

## 2) Prestations de chômage en France

En France, c'est l'Union nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (UNEDIC) qui gère l'assurance de chômage et qui fixe les modalités exactes d'indemnisation. Les services français de l'emploi (Pôle Emploi) sont responsables de l'inscription des demandeurs d'emploi, de leur suivi et de leur placement, ainsi que du traitement des demandes d'allocation d'aide au retour à l'emploi et du versement de celle-ci. Pour avoir droit à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), les demandeurs d'emploi doivent remplir les conditions suivantes :

- être **involontairement privés d'emploi**<sup>14</sup>. Il en est ainsi dans le cas :
  - d'un licenciement pour motif personnel ou économique ;
  - d'une rupture conventionnelle homologuée ;
  - du non-renouvellement d'un contrat de travail à durée déterminée ;
  - d'une démission considérée comme légitime ;
- **avoir travaillé au moins 88 jours (= 4 mois) ou 610 heures** au cours des 28 mois qui ont précédé la fin du contrat de travail **et avoir été affiliés au régime obligatoire de sécurité sociale** si la personne est âgée de moins de 53 ans, ou au cours des 36 mois

<sup>10</sup> Art.138 al. 1 2°) et 3°) al. 4 et 5 SGB III.

<sup>11</sup> Art. 147 SGB III.

<sup>12</sup> Un demandeur ne peut percevoir des prestations de chômage plus longtemps et jusqu'à 24 mois que s'il est âgé d'au moins 50 ans.

<sup>13</sup> Art. 149 en lien avec l'art. 150 SGB III.

<sup>14</sup> Art. 2 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.



qui ont précédé la fin du contrat de travail si la personne est âgée de plus de 53 ans<sup>15</sup>;

- être **inscrits** comme demandeurs d'emploi ou accomplir une action de formation inscrite dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)<sup>16</sup> ;
- rechercher **activement** un emploi<sup>17</sup> ;
- **ne pas avoir atteint l'âge de la retraite** et ne pas avoir droit à une pension de retraite complète<sup>18</sup> ;
- être **physiquement aptes** à exercer un emploi<sup>19</sup> ;
- **résider en France**<sup>20</sup>.

La **durée d'indemnisation dépend de la durée d'emploi** au cours de la période de référence (28 mois / 36 mois)<sup>21</sup> **et de l'âge** du demandeur. Elle est **au minimum** de 122 jours calendaires (= **4 mois**) et **au maximum** de 730 jours calendaires (= **24 mois**) pour les salariés privés d'emploi âgés de moins de 53 ans<sup>22</sup>. Les salariés privés d'emploi qui ont entre 53 et 55 ans sont indemnisés au maximum pendant 913 jours calendaires (= 30 mois) et pour ceux qui sont âgés d'au moins 55 ans, cette limite est portée à 1095 jours calendaires (= 36 mois).

Le **montant** de l'indemnité est calculé sur la base du salaire journalier de référence (SJR)<sup>23</sup>. Celui-ci correspond au salaire annuel de référence résultant du salaire brut des 12 mois précédant le dernier jour de travail, divisé par le nombre de jours durant lesquels cette rémunération a été perçue. Le montant journalier de l'indemnité correspond au plus élevé **des deux montants suivants** :

- **40,4% du SJR + 11,92 €** (depuis le 01/07/2018)<sup>24</sup>
- **57% du SJR**<sup>25</sup>

<sup>15</sup> Art. 3 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>16</sup> Art. 4 a.) du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>17</sup> Art. 4 b.) du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>18</sup> Art. 4 c.) du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>19</sup> Art. 4 d.) du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>20</sup> Art. 4 f.) du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>21</sup> Art. 3 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>22</sup> Art. 9 § 1 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>23</sup> Art. 11, art. 12, art. 13 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>24</sup> Voir le site Internet de Pôle emploi à la page : <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-montant-de-votre-allocation-d-aide-au-retour-a-l-emploi-are--@/article.jspz?id=569324> (consulté en dernière date le 28/11/2018).

<sup>25</sup> Art. 14 du Règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.



Toutefois, ce montant ne peut être **ni supérieur à 75 % du SJR<sup>26</sup>, ni inférieur à 29,06 €<sup>27</sup>**. La prestation mensuelle compensatrice du salaire correspond au montant journalier de l'ARE multiplié par le nombre de jours du mois considéré.

### 3) Prestations de chômage au Luxembourg

L'institution habilitée à servir les prestations de chômage au Luxembourg est l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM). Pour être admis au bénéfice de l'indemnité de chômage au Luxembourg, le demandeur doit remplir les conditions suivantes en vertu de l'art. L. 521-3 n° 1-9 du Code du Travail luxembourgeois :

- être **chômeur involontaire**. Ce n'est pas le cas lorsqu'il est mis fin au contrat de travail par une convention de rupture amiable, la démission du salarié ou son licenciement avec effet immédiat pour faute grave ;
- être **domicilié au Luxembourg** ;
- être âgé de **16 ans au moins et de 64 ans au plus** ;
- être **apte au travail, disponible** et **prêt** à accepter tout emploi approprié ;
- être **inscrit** comme demandeur d'emploi auprès de l'Agence pour le Développement de l'Emploi (ADEM) et avoir introduit une demande d'indemnité de chômage ;
- avoir travaillé pendant au moins 26 semaines au cours des 12 mois précédant son inscription comme demandeur d'emploi auprès de l'ADEM (à raison d'au moins 16 heures par semaine) en tant que salarié lié par un ou plusieurs contrats de travail (**accomplissement de la période d'attente**)<sup>28</sup>;
- ne **pas** exercer la fonction de **gérant**, d'associé gérant ou d'une personne responsable de la gestion courante d'une entreprise ;
- ne pas être titulaire d'une procuration commerciale.

La **durée d'indemnisation** dépend du temps pendant lequel le chômeur remplissant les conditions a travaillé au cours de la période de référence de 12 mois<sup>29</sup>. La durée

<sup>26</sup> Art. 16 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage.

<sup>27</sup> Art. 14 du règlement général annexé à la convention du 14/04/2017 relative à l'assurance chômage, et site Internet du Pôle emploi à la page: <https://www.pole-emploi.fr/candidat/le-montant-de-votre-allocation-d-aide-au-retour-a-l-emploi-are--@/article.jspz?id=569324> (consulté en dernière date le 28/11/2018).

<sup>28</sup> Art. L. 521-6 al. 1 Code du travail.

<sup>29</sup> Art. L. 521-11 al. 1 Code du travail.



**maximale** d'indemnisation est de **12 mois**<sup>30</sup>. Dans certains cas, il est possible d'introduire une demande de prolongation de la durée d'indemnisation auprès de l'ADEM<sup>31</sup>.

Le **montant** de la prestation est de **80% du salaire brut** que le demandeur a perçu en moyenne dans les trois mois ayant précédé sa perte d'emploi<sup>32</sup>. Le montant maximum de l'indemnité de chômage est limité à 2 fois et demie le salaire social minimum.

#### 4) Prestations de chômage en Belgique

En Belgique, l'organisation et la gestion de l'assurance chômage relèvent de l'Office national de l'Emploi (ONEM). L'allocation de chômage est versée soit par la Caisse Auxiliaire de Paiement des Allocations de Chômage (CAPAC, institution publique de sécurité sociale), soit par le syndicat sectoriel reconnu, tels le syndicat socialiste FGTB, le syndicat chrétien CSC ou le syndicat libéral CGSLB. Le placement et le suivi des demandeurs d'emploi sont assumés par les établissements publics régionaux, par Emploi-Wallonie (SPW) en coopération avec le FOREM<sup>33</sup> et l'IFAPME<sup>34</sup> pour la Région wallonne, par Actiris pour la Région de Bruxelles, par le VDAB pour la Région flamande et par l'ADG pour la Communauté germanophone.<sup>35</sup> Pour avoir droit à une allocation de chômage en Belgique, le demandeur d'emploi doit remplir les conditions suivantes<sup>36</sup> :

- avoir été **involontairement** privé de travail<sup>37</sup> ;
- **être et resté inscrit comme demandeur d'emploi** auprès du service régional de l'emploi compétent<sup>38</sup> ;
- **être disponible** pour le marché de l'emploi, c.-à-d. participer activement aux actions d'accompagnement, de formation, d'expérience professionnelle ou d'insertion qui

<sup>30</sup> Art. L. 521-11 al. 2 Code du travail.

<sup>31</sup> Les chômeurs qui sont âgés d'au moins 50 ans et qui peuvent justifier d'un certain nombre d'années d'emploi (art. L. 521-11 al. 3 Code du travail.), chômeurs difficiles à placer (art. L. 521-11 al. 4 Code du travail) et chômeurs ayant participé à des stages, cours ou travaux d'utilité générale (art. L. 521-11 al. 5 Code du travail) peuvent introduire auprès du service des allocations de chômage de l'ADEM une demande de prolongation de la durée d'indemnisation de 12 mois supplémentaires au maximum.

<sup>32</sup> Art. L. 521-14 Code du Travail.

<sup>33</sup> Service Public Wallon de l'Emploi et de la Formation.

<sup>34</sup> Institut wallon de Formation en Alternance et des indépendants et Petites et Moyennes Entreprises.

<sup>35</sup> Voir le portail Internet Belgium.be – Informations et services officiels, à l'adresse :

<https://www.belgium.be/fr/emploi/chomage> (consulté en dernière date le 26/11/2018).

<sup>36</sup> Voir le site Internet de la CAPAC à l'adresse : <https://capac.fgov.be/d/infoblatt-c3a-vollarbeitsloser> (consulté en dernière date le 27/11/2018).

<sup>37</sup> Art. 44, art. 51 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>38</sup> Art. 58 § 1 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.





lui sont proposées par le service régional de l'emploi compétent, et rechercher lui-même activement un emploi<sup>39</sup> ;

- être **apte au travail**<sup>40</sup> ;
- **ne pas avoir encore atteint l'âge de la retraite** et ne pas avoir droit à une **pension complète**<sup>41</sup> ;
- **résider en Belgique**<sup>42</sup> ;
- être en possession d'une carte de contrôle<sup>43</sup> ;
- accomplir un **stage** comportant un certain nombre de journées de travail au cours d'une période de référence déterminée<sup>44</sup>.

Le stage à accomplir au cours de la période de référence varie selon l'âge du demandeur d'emploi<sup>45</sup>.

En Belgique, la **durée d'indemnisation** est **illimitée en principe**, à savoir que les prestations de chômage sont allouées en principe pour une durée indéterminée. **Toutefois**, l'aide allouée est **dégressive**, c.-à-d. que le montant et donc aussi le taux de l'allocation de chômage **décroissent progressivement** à mesure qu'augmente la durée du chômage, dans la limite de **65%** du salaire brut perçu en dernière date, jusqu'à un **montant forfaitaire**<sup>46</sup>. Cependant, le montant de l'aide forfaitaire ne dépend plus du dernier salaire perçu, mais de la situation familiale du chômeur.

Pour avoir une vue d'ensemble détaillée de la durée d'indemnisation et du montant des prestations de chômage, on peut consulter le tableau mis en ligne sur le site de l'ONEM<sup>47</sup>.

<sup>39</sup> Art. 56 § 1, Art. 58 § 1 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>40</sup> Art. 60 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>41</sup> Art. 64, art. 65 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>42</sup> Art. 66 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>43</sup> Art. 71 1°) de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>44</sup> Art. 30 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>45</sup> Le stage comprend, selon les cas, une période préalable d'emploi de 12 à 24 mois au cours d'une période de référence de 21 à 42 mois ; voir à ce sujet la feuille d'information T 31 de l'ONEM à l'adresse Internet : <https://www.onem.be/fr/documentation/feuille-info/t31> (consultée en dernière date le 27/11/2018).

<sup>46</sup> Art. 114, art. 110, art. 111 de l'arrêté royal portant réglementation du chômage du 25/11/1991.

<sup>47</sup> Au sujet du tableau synoptique, voir la feuille d'information T 67 de l'ONEM à l'adresse internet : <https://www.ifa.be/de/dokumentatie/infoblatt/t67> (consultée en dernière date le 28/11/2018).



On constate que c'est en Allemagne et au Luxembourg que la durée de versement des prestations de chômage est la plus courte dans la Grande Région, à savoir de 12 mois en général, tandis qu'elle est plus longue en France (24 mois au maximum) et surtout en Belgique (durée illimitée en principe).

En ce qui concerne le montant des prestations de chômage, la comparaison est difficile, car d'une part, la prestation de chômage en espèces se calcule soit à partir du salaire net, soit sur la base du salaire brut selon le pays. D'autre part, les déductions pour impôts et les cotisations de sécurité sociale varient également d'un pays à l'autre. Il n'est donc pas possible de dire d'une façon générale dans quel pays de la Grande Région une personne privée d'emploi perçoit la prestation de chômage en espèces la plus élevée ou la plus basse.

### **III. La coordination des prestations de chômage – Situation juridique actuelle**

Les dispositions de l'Union concernant la coordination des prestations de chômage déterminent quel est l'Etat membre compétent pour les servir. Elles évitent également qu'une personne ayant fait usage de son droit à la mobilité et ayant ensuite perdu son emploi se retrouve privée de prestation de chômage ou en perçoive trop.

#### **1) Compétence pour l'octroi de prestations de chômage en cas de chômage complet**

Selon l'art. 3 § 1 point h) du règlement (CE) n° 883/2004 (règlement de base) les prestations de chômage sont appréhendées par le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale en tant que branche de la sécurité sociale.

Les prestations de chômage sont des prestations qui sont servies par suite de la survenance du risque de perte d'emploi<sup>48</sup>. Une prestation se rattache au risque de chômage lorsqu'elle est destinée à indemniser une personne de la perte de salaire résultant du chômage, donc à subvenir à l'entretien du travailleur sans emploi<sup>49</sup>. Elle se caractérise typiquement par le fait que le bénéficiaire est tenu de s'inscrire comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi et de se mettre à la disposition du marché du travail.

<sup>48</sup> Otting in : Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, art. 3, point 37.

<sup>49</sup> CJCE, arrêt du 08/07/1992, aff. C-102/91 (Knoch) ; CJCE, arrêt du 27/11/1997, aff. C-57/96 (Meints).



La coordination détermine l'Etat membre compétent pour servir les prestations de chômage. Les prestations comprennent à la fois des versements en espèces qui servent de revenu de substitution et une aide à l'obtention d'un nouvel emploi.

Le versement des prestations de chômage relève **en principe** de l'Etat d'exercice de l'activité salariée ou non salariée en vertu de l'art. 11 § 3 point a) du règlement de base (**principe du pays d'emploi**). Pour les travailleurs frontaliers, qui sont au cœur de l'analyse d'impact juridique, il existe toutefois une **exception**, prévue à l'art. 65 § 2 et 3 du règlement de base :

Par dérogation au principe du pays d'emploi, les **travailleurs frontaliers au chômage complet** perçoivent leurs **prestations de l'Etat de résidence** en vertu de l'art. 65 § 2 phrase 1 en lien avec le § 5 point a) du règlement de base (**principe de l'Etat de résidence**)<sup>50</sup>. Le **chômage complet** suppose l'absence totale d'emploi, c.-à-d. pas seulement une suspension de l'obligation de travail, mais une cessation complète de la relation de travail<sup>51</sup>. Même les **travailleurs frontaliers atypiques**, donc ceux qui, comme les autres, exercent un emploi dans un Etat membre et résident dans un autre Etat membre où ils retournent chaque jour ou une fois par semaine, mais qui ont la nationalité de leur Etat d'emploi, font partie, le cas échéant, des travailleurs frontaliers au chômage complet depuis la jurisprudence « Jeltens » de la CJUE<sup>52</sup>.

Les travailleurs frontaliers au chômage complet doivent **se mettre à la disposition** des services de l'emploi de l'Etat de résidence en vertu de l'art. 65 § 2 du règlement de base en vue de leur placement, c.-à-d. qu'ils doivent alors s'inscrire auprès des **services de l'emploi de l'Etat membre de résidence** (art. 65 § 3 du règlement de base), se soumettre au contrôle qui y est organisé et respecter les conditions fixées par la législation de cet Etat membre.

Le principe de l'Etat de résidence repose selon la jurisprudence précédente de la Cour de justice de l'Union européenne sur la considération que d'une part, les travailleurs frontaliers ont davantage de chances de réinsertion sur le marché du travail dans l'Etat membre où ils résident que dans l'Etat de leur dernier emploi, car c'est dans l'Etat de

<sup>50</sup> Otting in : Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, art. 65, point 13, 14.

<sup>51</sup> Otting in : Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, art. 65, point 11.

<sup>52</sup> CJUE, arrêt du 11/04/2013, aff. C-443/11 (Jeltens).



résidence que se trouve leur centre d'intérêt<sup>53</sup>. De plus, les services de l'emploi du lieu de résidence sont les mieux à même de contrôler la nécessaire disponibilité du frontalier demandeur d'emploi ainsi que sa réelle volonté de travailler, et aussi de promouvoir activement son retour à l'emploi.

Nonobstant le fait qu'il est tenu par principe de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat de résidence, le travailleur frontalier peut **à titre complémentaire se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat de son ancien emploi** (art. 65 § 2 phrase 2 du règlement de base). Se mettre à disposition veut dire, ici, se prêter à des actions de réinsertion dans le cadre de la recherche d'un emploi, et non percevoir des prestations de chômage en espèces. Les obligations du chômeur dans l'Etat membre de résidence servant les prestations ont toutefois priorité sur les obligations prévues par la législation de l'Etat de l'ancien emploi dont les services de l'emploi ne sont sollicités qu'à titre complémentaire.

## **2) Etat compétent pour servir les prestations de chômage en cas de chômage partiel ou intermittent**

Pour les travailleurs frontaliers qui sont **au chômage partiel** ou **intermittent pour d'autres raisons**, donc dont la relation de travail n'a pas encore complètement pris fin, le principe applicable est que l'Etat membre compétent pour servir les prestations de chômage est le dernier **Etat d'emploi**<sup>54</sup>.

## **3) Exportation de prestations de chômage en espèces**

L'art. 64 § 1 du règlement de base offre au demandeur d'emploi la possibilité sous certaines conditions de **conserver** pour une durée limitée le **droit** à des prestations de chômage qu'il a acquis dans l'Etat compétent, pendant sa recherche d'emploi dans un autre Etat membre. Pour justifier de la permission de conserver ce droit, il faut produire l'attestation PD U2 (Portable document). Le droit aux prestations de chômage est maintenu en principe **pendant 3 mois**, à condition que le droit global aux prestations n'ait pas encore expiré<sup>55</sup>. Cette période de 3 mois peut, sur demande du chômeur, être

<sup>53</sup> CJUE, arrêt du 17/02/1977, aff. 76/76 (Di Paolo) et CJUE arrêt du 22/09/1988, aff. 236/87 (Bergemann) ; D'autres points de vue peuvent exister à ce sujet voir à cet effet le point V 1).

<sup>54</sup> Art. 65 § 1 du règlement de base.

<sup>55</sup> Art. 64 § 1 point c) du règlement de base.



**portée à 6 mois au maximum** ; la prolongation est laissée à la discrétion des services de l'emploi compétents.

L'exportation de prestations étant limitée aux **prestations de chômage en espèces**, les prestations en nature comme p. ex. le coût des cycles de formation continue ou des stages de réinsertion n'est pas pris en compte<sup>56</sup>. Pendant cette période, le demandeur d'emploi est dispensé de l'obligation de se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat compétent. Toutefois, il est tenu de **s'inscrire** auprès des services de l'emploi de l'Etat membre où il s'est rendu pour y rechercher un emploi, et ce, **dans les 7 jours** suivant son arrivée, et de se soumettre au contrôle qui y est en vigueur<sup>57</sup>.

L'art. 64 § 2 du règlement de base fixe les conditions de la **conservation du droit aux prestations** dans l'Etat compétent. A l'expiration de la période de conservation de ce droit, donc passé 3 mois en principe, l'obligation de continuer à servir la prestation de chômage ne persiste que si l'intéressé retourne dans l'Etat membre compétent. S'il n'y retourne pas à temps, il **perd entièrement le droit à la prestation**<sup>58</sup>. L'art. 64 § 3 du règlement de base permet aussi en principe au demandeur d'emploi de fractionner sa période de conservation du droit de 3 mois en principe, donc de changer plusieurs fois de lieu de séjour à l'étranger, tant qu'il ne dépasse pas au total la durée de 3 mois (ou de 6 mois au maximum en cas d'autorisation correspondante).

#### **4) Prise en charge des frais**

En vertu de l'art. 65 § 6 phrase 1 du règlement de base, les prestations de chômage des travailleurs frontaliers restent à la charge de l'institution de l'Etat membre de résidence qui les sert, c.-à-d. que celle-ci doit y pourvoir même si en dernière date, le demandeur d'emploi n'était plus affilié auprès d'elle, mais auprès de l'institution compétente dans l'Etat d'emploi, à laquelle il a payé régulièrement ses cotisations. Mais en compensation, **l'institution de l'Etat membre de résidence a droit à un remboursement par l'institution de l'Etat d'emploi**. Ce droit est **limité dans le temps** en vertu de l'art. 65 § 6 et § 7 du règlement de base, à savoir qu'il s'étend uniquement aux prestations qui ont été servies dans les 3 premiers mois de chômage ou, selon le cas, dans les 5 premiers mois. D'autre part, le droit à remboursement est également **limité quantitativement** au montant qui

<sup>56</sup> Otting in : Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, art. 64 point 7.

<sup>57</sup> Otting in : Hauck/Noftz, EU-Sozialrecht Kommentar, art. 64 point 2.

<sup>58</sup> Art. 64 § 2 phrase 2 du règlement de base.



aurait résulté d'un droit fictif dans l'Etat d'emploi si les prestations avaient été servies selon la législation de celui-ci.

### 5) Base de calcul des prestations de chômage

L'art. 62 du règlement de base fixe les éléments à prendre en compte comme base de calcul des prestations de chômage, lorsque la personne privée d'emploi n'a pas travaillé dans l'Etat compétent pendant toute la période de référence. En principe, d'après l'art. 62 § 1 du règlement de base, le salaire perçu en dernière date dans l'Etat compétent est déterminant. Pour les travailleurs frontaliers qui, en cas de chômage complet ont des droits conférés par la législation de l'Etat de résidence, même sans y avoir exercé d'emploi antérieur, il faut, d'après l'art. 62 § 3 du règlement de base, partir du dernier revenu du travail perçu dans l'ancien Etat d'emploi. La raison en est que dans le cas contraire, les droits des travailleurs frontaliers risqueraient d'être inopérants, faute pour eux d'avoir travaillé antérieurement dans l'Etat de résidence compétent.

### 6) Totalisation des périodes à prendre en compte

Le règlement actuel (CE) n° 883/2004 (règlement de base) contient, en son art. 61 § 1, des dispositions sur la totalisation des périodes d'assurance accomplies dans différents Etats membres<sup>59</sup> et pose, à l'art. 61 § 2 du règlement de base, l'exigence d'une durée d'assurance antérieure dans l'Etat membre compétent.

Le but de l'art. 61 § 2 du règlement de base est de favoriser la recherche d'emploi dans l'Etat membre où l'intéressé a payé directement des cotisations d'assurance chômage antérieurement, et de mettre les prestations de chômage à la charge de cet Etat.

Comme les **travailleurs frontaliers** au chômage complet dans l'Etat compétent n'ont **pas** à justifier de **période d'assurance antérieure** selon l'art. 61 § 2 du règlement de base, parce qu'ils n'ont généralement pas accompli de périodes d'assurance dans l'Etat de résidence compétent, la TFF 2.0 n'a pas à s'étendre sur cette disposition.

<sup>59</sup> D'après ces dispositions, l'Etat membre compétent pour servir les prestations de chômage tient compte en principe des périodes accomplies dans un autre Etat membre comme si celles-ci avaient été accomplies sous la législation qu'elle applique.



## IV. La proposition de révision de la coordination des prestations de chômage

### 1) Instauration du principe de l'Etat d'emploi

D'après la disposition actuellement en vigueur<sup>60</sup>, c'est généralement l'Etat membre de résidence qui, pour les travailleurs frontaliers, est compétent pour servir les prestations de chômage (principe du pays de résidence). La proposition de révision prévoit de modifier l'art. 65 du règlement de base en ce sens que les travailleurs frontaliers au chômage recevront normalement les prestations de chômage de l'**Etat d'emploi**, donc que le principe du pays d'emploi sera désormais applicable aux travailleurs frontaliers<sup>61</sup>.

Une exception au principe du pays d'emploi est cependant prévue pour les travailleurs frontaliers qui n'ont **pas été affiliés au moins 12 mois exclusivement à l'assurance chômage du dernier Etat d'emploi**<sup>62</sup>. Dans ce cas, c'est l'**Etat membre de résidence** qui restera compétent pour servir les prestations de chômage.

Le but de la modification est de refléter le principe que l'Etat membre ayant perçu les cotisations doit prendre en charge les prestations afin que soit garantie une juste répartition des charges. L'adoption du principe de l'Etat d'emploi aura pour conséquence à l'avenir d'alléger considérablement les charges financières de l'Etat de résidence qui supporte non seulement les allocations de chômage, mais aussi les autres branches de la sécurité sociale en vertu de l'art. 11 § 3 point c) du règlement de base. En principe, ce sera donc l'Etat membre du dernier emploi qui sera tenu de servir les prestations de chômage.

L'art. 65 § 4 de la proposition de révision du règlement de base prévoit que l'ancien travailleur frontalier pourra se mettre à la disposition non seulement des services de l'emploi de l'Etat membre compétent comme jusqu'à présent, mais **aussi à titre complémentaire des services de l'emploi de l'autre Etat membre**.

D'après la dernière orientation générale du Conseil EPSCO, il convient de durcir l'exception au principe du pays d'emploi selon laquelle l'Etat de résidence est compétent pour le travailleur frontalier s'il ne justifie pas d'une durée d'assurance chômage d'au moins 12 mois dans l'Etat d'emploi. L'orientation générale prévoit

<sup>60</sup> Art. 65 § 2 du règlement de base.

<sup>61</sup> Art. 65 § 1 de la proposition de révision concernant le règlement de base.

<sup>62</sup> Art. 65 § 2 de la proposition de révision concernant le règlement de base.



maintenant que le travailleur frontalier au chômage relèvera de la compétence de l'Etat de résidence et non de l'Etat d'emploi uniquement s'il ne justifie pas de périodes d'assurance, d'emploi ou d'activité indépendante totalisant **au moins 3 mois** dans l'Etat d'emploi.

## 2) Chômage partiel ou intermittent

En cas de chômage partiel ou intermittent, la proposition de révision ne prévoit pas de modifier les dispositions actuelles du règlement de base. Le chômage partiel ou intermittent est exclu du champ d'application des § 2 à § 4 de l'art. 65 § 5 de la proposition de révision du règlement de base. Il en résulte que pour le chômeur partiel qui est un travailleur frontalier, **l'institution du pays d'emploi reste compétente pour servir les prestations de chômage**<sup>63</sup>.

## 3) Prolongation de l'exportation des prestations de chômage en espèces

L'art. 64 § 1 point c) de la proposition de révision du règlement de base prévoit une **prolongation de l'exportabilité des prestations de chômage** en cas de recherche d'emploi dans un autre Etat membre que l'Etat compétent. Les personnes au chômage qui recherchent un travail dans un autre Etat membre doivent pouvoir continuer à percevoir l'allocation de chômage pendant **6 mois** en principe, au lieu de 3 mois jusqu'à présent<sup>64</sup>. L'allongement de l'exportabilité des prestations vise à augmenter les chances, pour les personnes en recherche d'emploi, de se réinsérer sur le marché du travail. La proposition de modification prévoit en outre, selon l'art. 64 § 1 point c) dernière phrase de la proposition de révision du règlement de base, la **possibilité** pour l'institution compétente de l'Etat membre **de prolonger** l'exportation des prestations de chômage au-delà des 6 mois, **jusqu'à la fin de la période d'attribution**.

Selon l'art. 65 § 3 de la proposition de révision du règlement de base, un travailleur frontalier au chômage complet qui ne veut pas ou plus se mettre à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre compétent et qui souhaite rechercher du travail dans l'Etat membre de résidence ou celui de la dernière activité professionnelle pourra désormais **expressément** exporter la prestation de chômage conformément à l'art. 64 du règlement de base. Cependant, l'obligation pour le chômeur d'avoir été inscrit,

<sup>63</sup> Art. 65 § 1 de la proposition de révision concernant le règlement de base.

<sup>64</sup> Art. 64 § 1 point c), § 3 de la proposition de révision concernant le règlement de base.





avant de partir, comme demandeur d'emploi auprès des services de l'emploi d'Etat membre compétent pendant au moins 4 semaines après le début du chômage, n'existe pas pour les travailleurs frontaliers. De l'avis de la TFF 2.0, ceci aura pour conséquence, en lien avec le changement de compétence à l'avenir, que le document PD U2 sera davantage demandé et utilisé par les travailleurs frontaliers.

Le Conseil EPSCO a cependant préconisé à nouveau dans son orientation générale, comme dans l'actuel règlement (CE) 883/2004, l'exportation de prestations de chômage pour la **durée de 3 mois**. La personne au chômage conserverait le droit aux prestations pendant 3 mois à compter de la date à laquelle elle n'est plus à la disposition des services de l'emploi de l'Etat membre qu'elle a quitté. Mais ce qui est nouveau, c'est que les services de l'emploi compétents ou l'institution compétente **pourraient étendre** la période de 3 mois **jusqu'à la fin de la période d'attribution** à la personne concernée, au lieu de la possibilité de prolongation de 6 mois au maximum jusqu'à présent.

#### **4) Suppression de la procédure de remboursement**

La proposition de révision prévoit de supprimer la **procédure de remboursement en vigueur** pour les prestations de chômage entre l'Etat membre de résidence et le dernier Etat d'emploi<sup>65</sup>, en abrogeant les paragraphes 6 à 8 de l'art. 65 du règlement de base et de l'art. 70 du règlement d'application. L'extension du principe du pays d'emploi aux travailleurs frontaliers vise à mieux répartir les charges financières résultant des prestations de chômage par l'instauration de nouvelles règles de détermination de l'Etat membre compétent, à savoir par une répartition proportionnelle aux montants de cotisations ou de contributions perçues, ce qui rendrait la procédure de remboursement obsolète.

#### **5) Base de calcul des prestations de chômage**

La révision proposée ne change rien à la base de calcul des prestations de chômage. Le dispositif de l'art. 62 du règlement de base reste applicable<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Art. 65 § 6 à § 8 du règlement de base ; art. 70 du règlement d'application.

<sup>66</sup> Voir à ce sujet le point III 5).



## 6) Durée minimale d'assurance antérieure pour la totalisation des périodes

La **dimension temporelle de la durée d'assurance antérieure** a été diversement appliquée dans les Etats membres<sup>67</sup>, car elle n'a pas été définie dans la législation. La Commission européenne a maintenant précisé le cadre temporel dans sa proposition de révision et elle prévoit la nécessité de justifier d'une durée d'assurance antérieure d'**au moins 3 mois. D'autres travailleurs mobiles que les travailleurs frontaliers** ne pourront ainsi faire valoir des droits au titre de l'assurance chômage dans un Etat membre qu'à condition de justifier d'une durée d'assurance antérieure d'au moins 3 mois dans cet Etat. Cette disposition a pour but de garantir que le travailleur puisse prouver qu'il présente un minimum d'intégration sur le marché du travail lorsqu'il demande la prestation.

D'après l'orientation générale du Conseil EPSCO, la disposition concernant la totalisation des périodes pour justifier le droit à la prestation de chômage doit être assouplie. Au lieu de la durée d'assurance antérieure de 3 mois, l'orientation générale ne demande plus qu'une **durée d'assurance antérieure d'un mois au minimum**. Mais comme **une période d'assurance antérieure n'est pas nécessaire pour les travailleurs frontaliers**<sup>68</sup>, cette modification est **sans incidence** pour les travailleurs frontaliers. Il convenait néanmoins de la mentionner ici par souci d'exhaustivité.

## V. Arguments pour et contre les propositions de modification de la Commission européenne et du Conseil EPSCO

### 1) Modification de la compétence pour le versement des prestations de chômage

Le changement prévu d'Etat membre compétent pour le versement des prestations de chômage aurait pour conséquence d'**accroître l'effort exigé pour certains des travailleurs frontaliers au chômage** pour se **mettre à la disposition** des services de l'emploi compétents. En particulier, plus l'Etat de résidence est éloigné de l'Etat d'emploi, plus l'insertion professionnelle du travailleur frontalier au chômage serait difficile. En fonction de cet éloignement, la possibilité pour le travailleur frontalier en recherche d'emploi d'avoir des entretiens-conseils et des stages de réinsertion dans

<sup>67</sup> Le principe majoritairement admis en pratique est qu'une période d'assurance ou d'emploi d'une journée est suffisante. D'autres Etats membres considèrent quant à eux qu'il faut une période d'un mois. Ils craignent surtout que certaines personnes acceptent un emploi de courte durée dans l'intention frauduleuse de pouvoir bénéficier ainsi de la prestation de l'Etat d'emploi.

<sup>68</sup> Art. 61§ 1 de la proposition concernant le règlement de base.



l'Etat d'emploi pourrait devenir toute théorique. Si par exemple un travailleur frontalier qui réside à Nancy, travaille à Sarrebruck et retourne en principe chaque jour ou au moins une fois par semaine à son domicile perd son emploi, l'art. 65 de la proposition de révision du règlement de base prévoit que c'est l'Allemagne qui sera l'Etat compétent pour servir les prestations de chômage et donc aussi l'Etat responsable de l'insertion professionnelle. Par contre il convient de souligner que si le lieu de résidence du travailleur frontalier se trouve dans la région rurale proche de la frontière du pays limitrophe, les services de l'emploi dans l'Etat d'emploi pourraient, le cas échéant, pour le travailleur frontalier être plus facile à atteindre. Cela peut être le cas p. ex. si le travailleur frontalier habite dans la région de Trèves et était employé au Luxembourg.

Il n'est pas possible actuellement d'évaluer les effets de l'instauration du principe de l'Etat d'emploi pour les travailleurs frontaliers sur **la durée du le traitement de leurs demandes de prestations** et le versement de l'allocation de chômage, car si l'on subordonne la détermination de la compétence à la durée d'emploi dans l'Etat membre (au moins 12 mois d'assurance chômage selon la proposition de révision et au moins 3 mois d'assurance chômage selon l'orientation générale), il faut alors que les services de l'emploi commencent par examiner les périodes d'emploi accomplies et tranchent ainsi la question primordiale de savoir quel Etat membre est compétent pour servir la prestation. La question de la détermination de la compétence pourrait entraîner un renvoi des travailleurs frontaliers entre les services de l'emploi des différents Etats membres, ce qui ralentirait le traitement de leur demande de prestations. D'un autre côté, le transfert de compétence à l'Etat d'emploi aura pour effet de supprimer le long délai d'établissement du document PD U1, régulièrement qualifié de problématique actuellement. Le document PD U1 est établi par l'institution compétente de l'Etat d'emploi et il contient les justificatifs des périodes d'assurance accomplies et le cas échéant du montant du revenu professionnel perçu<sup>69</sup>. La délivrance du document PD U1 devient superflue avec le changement de la compétence vers l'Etat d'emploi, car les périodes d'assurance et le montant du revenu professionnel sont déjà connus par l'Etat d'emploi.

Le fait que la compétence d'un Etat membre pour servir les prestations de chômage dépende à l'avenir de la durée d'emploi signifie qu'il y aura des **travailleurs frontaliers**

<sup>69</sup> Ces justificatifs sont déterminants pour le droit à la prestation de chômage en espèces et son montant.



**ayant la même orientation** qui **relèveront d'Etats membres différents**. Ainsi, pour les travailleurs frontaliers résidant en France et travaillant en Belgique, il pourra arriver que l'Etat compétent pour servir les prestations de chômage soit la Belgique lorsque le chômeur pourra justifier d'une durée d'emploi supérieure à 12 mois (selon la proposition de révision) ou supérieure à 3 mois (selon l'orientation générale), ou bien la France lorsque la durée d'emploi du chômeur sera inférieure à 12 mois (selon la proposition de révision) ou inférieure à 3 mois (selon l'orientation générale). Ainsi, **le résultat ne sera plus le même pour tous les travailleurs frontaliers qui font la navette dans la même direction**. Ceci pourrait créer une situation confuse et une **insécurité** pour les travailleurs frontaliers, car il est difficilement compréhensible pour eux pourquoi des différences de traitement existent entre des travailleurs frontaliers qui font la navette dans la même direction. D'un autre côté, il peut être souhaitable que les travailleurs frontaliers soient traités de la même manière concernant le versement des prestations de chômage que les résidents.

Un autre argument défavorable au changement de compétence pour les prestations de chômage est le fait que les obligations des bénéficiaires d'une allocation de chômage dans le pays d'emploi sont difficiles à contrôler et à mettre en application lorsqu'ils résident dans un autre Etat membre. Il pourrait en résulter des **incitations à la fraude**. L'agence pour l'emploi allemande n'a p. ex. pas le droit de contrôler le travailleur frontalier en situation de au lieu de résidence en France sur le sérieux de ses démarches pour retrouver un nouvel emploi. L'Etat membre compétent ne peut non plus vérifier, si l'ancien travailleur frontalier exerce éventuellement une activité professionnelle dans son Etat de résidence. La « séparation » de l'Etat de l'emploi compétent et l'Etat de résidence du travailleur frontalier ne rend plus possible de garder la prestation de services, le placement et le contrôle ensemble.

Toujours à l'encontre d'un transfert de compétence à l'Etat d'emploi, on relève aussi les possibles **obstacles linguistiques** à la promotion de la réinsertion professionnelle sous forme de formations continues sur le marché du travail de l'Etat d'emploi. Il est vrai que d'après l'art. 65 § 4 de la proposition de révision du règlement de base, un travailleur frontalier au chômage complet pourra toujours, en complément des services de l'emploi de l'Etat membre compétent, se mettre aussi à la disposition des services de l'emploi de l'autre Etat membre et bénéficier ainsi de mesures de formation continue aussi bien dans l'Etat de résidence que dans l'Etat d'emploi. Mais les obligations du chômeur dans l'Etat



membre qui sert les prestations et/ou les démarches qu'il doit entreprendre dans cet Etat pour trouver du travail ont la priorité<sup>70</sup>. Ceci a pour conséquence qu'avec la proposition de révision, les formations continues devront être faites avant tout dans l'Etat d'emploi et dans la langue qui est généralement plutôt moins familière pour le travailleur frontalier. Au Luxembourg, par exemple, il existe trois langues officielles (français, luxembourgeois, allemand), mais en pratique, c'est le français qui est le plus répandu, surtout pour les **offres de formation continue** et les **entraînements à la recherche d'emploi**. La réinsertion du travailleur frontalier au chômage complet qui vient d'Allemagne pourrait donc être difficile. Les travailleurs frontaliers de Trèves ayant exercé une activité professionnelle au Luxembourg et étant en situation de chômage, recherche en général au vu des conditions favorables un nouvel emploi au Luxembourg. Pour cette raison il être avantageux que ces travailleurs frontaliers puissent bénéficier des mesures de réinsertion professionnelle adaptés au marché de l'emploi de l'Etat visé. Néanmoins des obstacles linguistiques pourraient mettre en péril le succès de ces mesures comme p. ex. les requalifications.

La situation est similaire pour les travailleurs frontaliers de la France qui étaient salariés auparavant en Allemagne. Les obstacles linguistiques existent encore malgré la reprise d'un travail dans le pays voisin, surtout dans la langue écrite. Les travailleurs frontaliers de la France doivent suivre les formations continues en langue écrite allemande si à l'avenir l'Etat d'emploi est compétent pour l'octroi des prestations de chômage.

D'autre part le fait de pouvoir effectuer les mesures de réinsertion dans une langue étrangère, offre la possibilité pour tous les travailleurs frontaliers d'améliorer leur compétence linguistique disponible ce qui peut promouvoir leur perspective professionnelle.

On constate aussi que dans les lois nationales de tous les pays de la Grande Région, obtenir une allocation de chômage suppose de résider dans le pays où la demande est déposée. Si la proposition d'attribuer la compétence à l'Etat d'emploi pour l'octroi des prestations de chômage devait aboutir, il faudrait réfléchir à l'opportunité, pour les pays de la Grande Région, de préciser leur législation nationale de telle manière que le droit aux prestations de chômage existe pour les travailleurs frontaliers quel que soit leur lieu

---

<sup>70</sup> Voir art. 56 § 2 du règlement d'application.



de résidence. Ce droit résulte cependant déjà du nouvel article 65 du règlement de base<sup>71</sup>.

D'un autre côté, le transfert, pour les travailleurs salariés, de la compétence au pays d'emploi pour l'octroi des prestations de chômage produit un **effet positif** en ce qui concerne les **prestations en nature en cas de maladie** :

Le règlement (CE) n° 883/2004 actuel confère aux travailleurs frontaliers qui ont un contrat de travail le bénéfice des prestations en nature en cas de maladie aussi bien selon l'Etat de résidence que selon l'Etat d'emploi (art. 17, 18 du règlement de base). Ceci découle du fait que quand une relation de travail est en cours, Etat d'emploi et Etat de résidence sont nettement séparés. C'est la condition pour que les intéressés puissent bénéficier, en cas de maladie, de prestations aussi bien dans l'Etat d'emploi que dans l'Etat de résidence. En cas de chômage, cependant, les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir, selon l'actuel règlement (CE) n° 883/2004, que des prestations en nature dans l'Etat de résidence, car en cas de chômage, seul l'Etat de résidence est compétent et il n'y a donc pas de séparation des compétences. Si après la révision, l'Etat d'emploi devait être compétent pour l'octroi des prestations de chômage, les travailleurs frontaliers auraient aussi en cas de chômage la possibilité de percevoir des prestations en nature aussi bien dans l'ancien Etat d'emploi que dans l'Etat de résidence. Ceci devrait être particulièrement intéressant pour les travailleurs frontaliers atypiques qui, en cas de maladie, préfèrent généralement demander des prestations en nature dans l'Etat dont ils possèdent la nationalité.

Enfin, la durée différente des prestations de chômage devrait jouer un rôle important pour les frontaliers en pratique. En Allemagne et au Luxembourg, les prestations de chômage sont servies en principe pendant 12 mois, tandis qu'elles le sont en principe pendant 24 mois en France et même pour une durée illimitée en Belgique<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> D'après la jurisprudence de la CJUE, les dispositions concernant la libre circulation des travailleurs doivent être interprétées de telle manière qu'elles n'empêchent pas l'Etat membre du dernier emploi de refuser, conformément à sa législation nationale, une allocation de chômage à un travailleur frontalier au chômage complet dont les meilleures chances de réinsertion professionnelles se trouvent dans cet Etat membre, au motif qu'il ne réside pas sur le territoire national, dans la mesure où la législation applicable en vertu de l'art. 65 du règlement de base est celle de l'Etat membre de résidence (CJUE, arrêt du 11/04/2013, aff. C-443/11 (Jeltes), point 46.

<sup>72</sup> Il est à noter qu'une différence entre les prestations prévues dans la législation de l'Etat membre du dernier emploi et les prestations octroyées au travailleur frontalier en vertu de la législation de l'Etat de résidence,



## 2) Prolongation de l'exportation des prestations de chômage en espèces

L'extension à 6 mois, prévue dans la proposition de révision de la Commission européenne, de la période d'exportation des prestations de chômage, est approuvée par la TFF 2.0. Il en résultera probablement une augmentation du nombre de travailleurs frontaliers qui exportent leur allocation de chômage du fait de l'allongement à 6 mois de la période minimale. **Davantage de mobilité et de flexibilité** améliorera les chances des chômeurs de trouver un nouvel emploi dans l'Etat voisin. Les anciens travailleurs frontaliers auront ainsi la possibilité de **mieux tirer parti** du marché européen du travail **et donc de la libre circulation des travailleurs en vertu de l'art. 45 TFUE**. En même temps, les chances d'une réinsertion dans le monde du travail s'en trouveront augmentées et la charge des prestations de chômage allégée pour les Etats membres. En effet, selon les statistiques de l'Agence fédérale du Travail (Bundesagentur für Arbeit, situation 2017) un bénéficiaire d'allocation de chômage, par exemple, perçoit cette allocation en moyenne 8 mois en Sarre et 7 mois en Rhénanie-Palatinat. L'extension de la possibilité d'exportation à 6 mois reflète donc plutôt la situation sur le marché actuel du travail de la Grande Région.

De plus, l'allongement de la période d'exportation à 6 mois garantit au chômeur une **plus grande sécurité juridique**. Jusqu'à présent, les prestations de chômage ne peuvent être exportées que pour 3 mois. Un allongement est laissé à la discrétion des services de l'emploi de l'Etat membre compétent. D'après la proposition de révision, la conservation du droit à la prestation sera maintenant garantie jusqu'à 6 mois, sans que cela soit laissé à la discrétion des services de l'emploi.

Dans l'orientation générale du Conseil EPSCO, cependant, la période d'exportation de 6 mois a de nouveau été ramenée aux 3 mois initiaux. La réduction de la durée d'exportation de l'allocation de chômage vise à éviter d'accroître les incitations négatives dues au fait que l'Etat membre servant les prestations n'a aucune possibilité de contrôler le chômeur dans l'Etat membre où les prestations sont exportées. Un autre argument mentionné est que le sérieux de la recherche de travail est difficilement vérifiable pour l'Etat membre d'origine.

notamment en ce qui concerne la durée du versement de l'allocation de chômage et son montant, ne peut pas être considérée comme une restriction à la libre circulation des travailleurs, car la différence résulte de l'absence d'harmonisation du droit de l'Union (CJUE, arrêt du 11/04/2013, aff. C-443/11 (Jeltes), point 45.



La TFF 2.0 est plutôt critique à l'égard d'une limitation à 3 mois de la période d'exportation de l'allocation de chômage. La Commission européenne a vraisemblablement voulu compenser le changement de compétence des Etats membres par l'allongement de l'exportabilité des prestations de chômage. Cette compensation est contrariée par la limitation à 3 mois proposée et elle ramène au *statu quo* actuel, ce qui ne représente ni une augmentation de la sécurité juridique, ni une amélioration de la liberté de circulation des travailleurs selon le principe de l'art. 45 TFUE.

## VI. Conclusion

- En termes de l'instauration du principe du pays d'emploi pour les travailleurs frontaliers, la TFF 2.0 estime qu'une évaluation dépend d'une part de la direction des flux frontaliers et d'autre part sur le plan financier de la situation personnelle et familiale du travailleur frontalier. Il faut donc procéder à une appréciation au cas par cas pour chaque frontalier.
- Comme il n'y aura plus de solution uniforme pour l'ensemble des travailleurs frontaliers, ceci pourrait avoir pour conséquence d'insécuriser certains des frontaliers dans leur décision d'accepter un emploi par-delà la frontière.
- De l'avis de la TFF 2.0, conseiller et s'occuper correctement des travailleurs frontaliers (par ex. service de placement, mesures d'insertion, preuves de candidatures, acceptation d'un travail raisonnable) devient un défi, y compris pour les services de l'emploi.





### Clause de non responsabilité :

La clause de non responsabilité s'applique à l'ensemble des informations contenues dans cet ouvrage. Les informations ont été soigneusement collectées et traduites, cependant des erreurs ne peuvent être exclues.

### Droit d'auteur : © Task Force Frontaliers 2.0, février 2019

Tout droit de reproduction de l'œuvre, incluant toutes ses parties, est réservé. Toute utilisation en dehors des limites étroites de la loi relative aux droits d'auteur est interdite sans autorisation préalable de la Task Force Frontaliers de la Grande Région 2.0.

**Task Force Frontaliers 2.0**  
**Novembre 2018**  
**Auteurs: Nora Benyoucef, Viviane Kerger**

Ministère de l'Economie, du Travail, de l'Energie et du Transport  
de la Sarre  
Task Force Frontaliers 2.0  
Franz-Josef-Röder-Straße 17  
66119 Saarbrücken  
taskforce.grenzgaenger@wirtschaft.saarland.de  
www.tf-frontaliers.eu

