



Accords intérimaires européens concernant les régimes de Sécurité Sociale

(STE n° 12), (STE n° 13)

English

Rapport explicatif

Préface

1. Les Accords intérimaires européens (STE n° 12 et n° 13) ont fait l'objet d'un regain d'intérêt à la suite de l'adhésion au Conseil de l'Europe d'Etats non membres de l'Union européenne. Ces accords constituent en effet un premier pas vers une meilleure coordination des législations de sécurité sociale entre Parties contractantes, puisqu'ils permettent d'assurer l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants des autres Parties contractantes au regard de la législation nationale, et prévoient l'extension aux ressortissants de toutes les Parties contractantes des avantages découlant des conventions bilatérales ou multilatérales de sécurité sociale conclues entre deux ou plusieurs Parties contractantes.
2. Le Comité d'experts pour la coordination dans le domaine de la sécurité sociale (CS-CR) a rédigé le présent rapport explicatif avec l'espoir que des commentaires actualisés des dispositions des Accords intérimaires faciliteront leur ratification par les Etats ayant montré leur intérêt pour ces instruments. Les observations y formulées visent à mieux faire comprendre les dispositions de ces accords et les raisons pour lesquelles elles y ont été incluses.
3. Le présent rapport explicatif a été élaboré en tenant compte des événements essentiels qui ont eu lieu dans le domaine de la coordination internationale de la sécurité sociale après la rédaction des Accords intérimaires, tels que l'entrée en vigueur de la Convention européenne de sécurité sociale (STE n° 78) et l'application du Règlement (CEE) n° 1408/71.

I. Introduction

4. L'origine des Accords intérimaires réside dans une recommandation adoptée par l'Assemblée consultative, au cours de sa première session, le 6 septembre 1949, relative au rôle du Conseil de l'Europe dans le domaine de la sécurité sociale, dans laquelle elle invitait les Etats membres à s'inspirer «des mesures déjà prises par voies d'accords bilatéraux ou régionaux en vue de préparer un accord multilatéral qui rende leur législation sociale entièrement applicable aux ressortissants des autres pays» (1). L'Assemblée demandait par conséquent l'égalité de traitement, en matière de sécurité sociale, tous les ressortissants des pays membres.
5. Le Comité des Ministres a d'abord envisagé la possibilité d'étendre à tous les Etats membres les dispositions de la Convention multilatérale de sécurité sociale, signée le 7 novembre 1949 à Paris par les cinq Etats signataires du Traité de Bruxelles (2). Face à la complexité du problème, le Comité des Ministres a convoqué un comité d'experts en

matière de sécurité sociale. Lors de sa première réunion, le Comité d'experts est parvenu à la conclusion que cette extension ne pourrait pas être réalisée et a proposé, à titre provisoire, la conclusion d'accords intérimaires multilatéraux.

6. Considérant qu'il serait difficile pour certains Etats membres de ratifier un texte portant sur l'ensemble de la sécurité sociale, le Comité d'experts prépara, avec l'assistance technique du Bureau international du travail, deux accords distincts.

7. Le premier Accord intérimaire (n° 12 de la Série des traités européens) traite des prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants (3). Le deuxième Accord intérimaire (n° 13 de la Série des traités européens) s'applique aux prestations de maladie, de maternité, de chômage, aux prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, aux allocations de décès et aux allocations familiales (4).

8. Chacun de ces Accords intérimaires est assorti d'un protocole qui étend le bénéfice de ses dispositions aux réfugiés, au sens que la Convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, donne à ce terme. Les annexes I et II à chaque accord précisent respectivement les régimes de sécurité sociale et les accords bilatéraux et multilatéraux auxquels s'appliquent les accords ; l'annexe III à chaque accord énumère les réserves formulées par les Parties contractantes.

9. Les Accords intérimaires ont été signés le 11 décembre 1953; ils sont entrés en vigueur le 1^{er} juillet 1954. Les protocoles à ces accords ont également été signés le 11 décembre 1953 et sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 1954.

10. Comme leur nom l'indique, les Accords intérimaires avaient été conçus à l'origine avec un caractère provisoire. Ainsi, la Convention européenne de sécurité sociale a été élaborée (5), entre autres, compte tenu des Accords intérimaires auxquels elle est appelée à se substituer dans les relations entre les Parties contractantes. L'article 76 de ladite convention stipule que «à partir de l'entrée en vigueur de la présente convention, les dispositions des Accords intérimaires européens ainsi que de leurs protocoles additionnels, cessent d'être applicables dans les relations entre Parties contractantes ».

11. Les dispositions des Accords intérimaires continuent cependant d'être applicables dans les relations entre les Etats n'ayant pas ratifié la Convention européenne de sécurité sociale et dans les relations de ces Etats avec les Parties contractantes à la convention. Dans tous les cas, les droits d'un ressortissant d'une Partie contractante aux Accords intérimaires n'ayant pas ratifié la convention ne peuvent être détériorés au moment où la convention est ratifiée par d'autres Parties contractantes aux Accords intérimaires.

12. Toutefois, au cours des dernières années, l'adhésion d'Etats non membres de l'Union européenne au Conseil de l'Europe (notamment de pays d'Europe centrale et orientale) a suscité un regain d'intérêt pour les Accords intérimaires dans ces pays et leur a accordé une nouvelle actualité.

II. Principes généraux des Accords intérimaires

13. Chaque accord donne effet, dans le champ d'application qui lui est propre, aux principes essentiels ci-après:

a. Egalité de traitement dans chaque Partie contractante, au regard des lois et des règlements de sécurité sociale, entre les ressortissants de cet Etat et les ressortissants des autres Parties contractantes.

b. Extension aux ressortissants de toutes les Parties contractantes des avantages découlant des conventions bilatérales et multilatérales de sécurité

sociale conclues entre deux ou plusieurs Parties contractantes.

14. L'article 1^{er} de chaque accord en définit le champ d'application matériel. L'article 2 consacre le principe de l'égalité de traitement et en énonce les conditions. L'article 3 pose le principe de l'extension des avantages découlant des conventions bilatérales et multilatérales en vigueur. On constatera qu'en ce qui concerne les régimes de sécurité sociale non contributifs ces principes ne s'appliquent qu'après certains délais de carence jugés nécessaires et raisonnables, du fait que les prestations prévues par ces régimes sont entièrement financées par les pouvoirs publics.

15. Les accords ne s'appliquent ni à l'assistance publique, ni aux régimes spéciaux des fonctionnaires publics, ni aux prestations aux victimes de guerre ou de l'Occupation.

16. Lors de l'élaboration des accords, il a été jugé nécessaire de permettre aux Parties contractantes de formuler des réserves en ce qui concerne l'application du principe de l'égalité de traitement aux régimes de sécurité sociale en question, et concernant les conventions bilatérales et multilatérales auxquelles s'appliquent les accords. De même, tout nouvel Etat membre qui ratifie les accords peut aussi se prévaloir du droit de formuler une réserve.

17. Les trois annexes font partie intégrante de chaque Accord intérimaire. L'annexe I précise les régimes auxquels s'applique l'accord. L'annexe II précise les conventions bilatérales et multilatérales de sécurité sociale conclues entre les Parties contractantes auxquelles s'applique l'accord et l'annexe III énumère les réserves formulées par les Parties contractantes.

18. Extension des accords aux réfugiés : chacun de ces accords est assorti d'un protocole qui étend le bénéfice de ses dispositions aux réfugiés au sens que la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés donne à ce terme.

III. Commentaire détaillé sur les Accords intérimaires

19. A l'exception des articles 1, 2 et 3, les articles correspondants des deux accords sont identiques. Les trois premiers articles eux-mêmes se correspondant dans une large mesure, ils ne feront donc l'objet de remarques séparées que lorsque ce sera nécessaire.

Article 1

20. L'article 1 de chaque accord énumère les régimes de prestations auxquels cet accord s'applique. Les deux accords ont été conçus de manière à couvrir tout le domaine de la sécurité sociale, qu'il s'agisse de régimes contributifs ou de régimes non contributifs. Toutefois, les accords prévoient des dispositions différentes selon qu'il s'agit de régimes contributifs ou non contributifs.

21. Les allocations au décès, les prestations d'invalidité et aux survivants accordées au titre de la législation sur les accidents du travail sont exclues de l'Accord n° 12, ces prestations étant couvertes par l'Accord n° 13.

22. Les régimes d'assistance publique, les régimes spéciaux des fonctionnaires publics et les prestations aux victimes de guerre ou de l'Occupation sont exclus du champ d'application des accords. Aucune définition du terme « assistance » n'est donnée dans les accords. Cependant, conformément à l'article 2. a. i de la Convention européenne d'assistance sociale et médicale, « assistance désigne, en ce qui concerne chacune des Parties contractantes, toute assistance prévue par les lois et règlements en vigueur sur toute partie de son territoire tendant à accorder aux personnes démunies de ressources

suffisantes les moyens d'existence et les soins que nécessite leur état à l'exception des pensions non contributives et des prestations aux victimes de guerre ou de l'occupation ».

Paragraphe 1

23. Aucune définition ni des mots «sécurité sociale» ni de l'expression « lois et règlements » n'est donnée dans les accords. Le champ d'application des accords est cependant défini par les sous-alinéas du paragraphe 1 de l'article 1 et par la liste des lois et règlements reproduite à l'annexe I (voir les commentaires à l'article 7).

Paragraphe 2

24. Aucune définition des régimes contributifs et non contributifs n'est donnée dans les accords. Toutefois, on peut se référer à l'article 1. y. de la Convention européenne de sécurité sociale, selon lequel un régime contributif est « un régime sous lequel l'octroi des prestations dépend soit d'une participation financière directe des personnes protégées ou de leur employeur, soit d'une condition de stage professionnel, » et un régime non contributif est « un régime dont l'octroi des prestations ne dépend ni d'une participation financière directe des personnes protégées ou de leur employeur, ni d'une condition de stage professionnel ».

Paragraphe 3

25. Ce paragraphe précise que le terme « prestations » couvre tous suppléments ou majorations.

Paragraphe 4

26. Lors de l'élaboration des accords, on a soulevé la question de la définition des termes « ressortissants » et « territoire » qui sont utilisés dans le texte des accords à de nombreuses reprises. En raison des nombreuses difficultés de nature à la fois juridique et politique pour élaborer une définition de ces deux termes, il a été décidé que leur signification serait déterminée par chaque Partie contractante dans une déclaration adressée au Secrétaire Général, pour communication aux autres Parties contractantes.

Article 2

Paragraphe 1

27. Ce paragraphe édicte le principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants des Parties contractantes et énonce les conditions d'application en ce qui concerne les prestations couvertes par chaque accord.

28. La règle générale pour bénéficier des prestations est que l'intéressé ait sa résidence normale sur le territoire de l'une des Parties contractantes mais, pour certaines prestations, l'intéressé doit avoir sa résidence normale ou résider normalement sur le territoire de la Partie contractante qui accorde la prestation. L'accord ne définit pas le terme « résidence normale », l'interprétation de ce terme doit être déterminée par chaque Partie contractante.

29. Accord n° 12 : Il résulte de l'article 2, paragraphe 1. c., qu'en ce qui concerne les prestations contributives de vieillesse, d'invalidité ou de survivants, l'égalité de traitement est garantie même si l'intéressé réside sur le territoire de l'une des autres Parties contractantes, à condition que ces prestations, dans le cas où elles sont accordées aux ressortissants, soient exportées dans cette dernière Partie contractante. Toutefois, en ce qui concerne la détermination du droit aux prestations, les conditions de

résidence peuvent être plus strictes pour les prestations d'invalidité que pour les autres prestations couvertes par cet accord, puisque l'égalité de traitement doit être garantie seulement si le bénéficiaire a sa résidence normale dans le pays intéressé au moment de l'événement ouvrant droit à prestation.

30. En ce qui concerne les prestations accordées en vertu d'un régime non contributif, l'égalité de traitement peut être limitée à une personne qui a résidé sur le territoire de la Partie contractante qui accorde les prestations pendant au moins quinze ans au total depuis l'âge de 20 ans, y réside normalement sans interruption depuis cinq ans au moins au moment de la demande de prestation et continue à y résider normalement.

31. Accord n° 13 : La règle générale pour bénéficier des prestations autres que celles d'accident du travail est que le bénéficiaire ait sa résidence normale sur le territoire de la Partie contractante qui accorde les prestations.

32. Outre cette règle générale, il est prévu que les événements ouvrant droit à prestation au titre de maladie, de maternité ou de chômage devraient s'être produits à une date où le bénéficiaire avait déjà sa résidence normale sur le territoire de la Partie contractante qui accorde les prestations.

33. En ce qui concerne les prestations accordées en vertu d'un régime non contributif, à l'exclusion des prestations au titre d'accident du travail, il est prévu que le bénéficiaire devrait résider depuis au moins six mois sur le territoire de la Partie contractante qui accorde les prestations.

34. La référence à l'article 9 que l'on trouve à l'article 2 des deux accords indique que l'égalité de traitement peut être accordée sous certaines réserves (voir à ce sujet les commentaires de l'article 9).

Paragraphe 2

35. Ce paragraphe couvre spécifiquement le cas où le droit aux prestations est fondé non sur la nationalité, mais sur le lieu de naissance.

Paragraphe 3

36. L'article 2 de l'accord n° 13 contient un troisième paragraphe couvrant le cas éventuel de discrimination fondée sur la nationalité lorsque le droit aux prestations dépend de la nationalité d'un enfant.

Article 3

37. Cet article édicte l'autre principe général des deux accords: extension aux ressortissants de toutes les Parties contractantes des avantages résultant de conventions de sécurité sociale bilatérales ou multilatérales conclues entre deux ou plusieurs Parties contractantes. L'article est identique dans les deux accords, à l'exception du délai de résidence requis au titre des régimes non contributifs. La différence à ce sujet entre les accords est la même que celle qui concerne l'application du principe de l'égalité de traitement (voir commentaires de l'article 2). La référence à l'article 9 indique ici aussi la possibilité de formuler des réserves.

38. Les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par les Etats membres sont très nombreuses. Elles prévoient, entre autres, la conservation des droits acquis et des droits en cours d'acquisition lorsqu'une personne se rend d'un pays à l'autre, et, en particulier, la totalisation des périodes d'assurance aux fins d'établir le droit au service des prestations et de calculer le montant des prestations dues. Ces conventions peuvent être limitées, en ce qui concerne leur champ d'application personnel, aux seuls

ressortissants des deux Parties contractantes. L'extension prévue à l'article 3 des accords n'est pertinente que si la convention bilatérale ne s'applique pas déjà aux ressortissants d'autres Etats.

39. Un exemple permettra de mieux faire ressortir l'importance que présentent à cet égard les accords: l'Etat A et l'Etat B, qui sont parties aux accords, ont conclu une convention bilatérale du type décrit ci-dessus. Si un ressortissant d'un autre Etat partie à l'Accord intérimaire vient travailler dans l'Etat A, il sera assuré sur la même base qu'un ressortissant de ce pays. Si, après un certain temps, il se rend dans l'Etat B, il n'y sera pas seulement assimilé à un ressortissant du pays B, mais pourra également invoquer le bénéfice de la Convention bilatérale entre A et B, de telle sorte qu'il puisse bénéficier de tous les avantages de l'accord bilatéral.

40. L'article 3 doit s'appliquer également aux conventions multilatérales conclues entre les Parties contractantes et d'autres Etats, à condition qu'aucune obligation supplémentaire ne soit ainsi imposée à ces tierces parties.

Article 4

41. Cet article concerne des situations dans lesquelles les prestations non liquidées ou suspendues pour des raisons tenant à la nationalité ou à la résidence de l'intéressé pourront, dans ces cas, sur demande de celui-ci, être liquidées ou rétablies à partir du jour de l'entrée en vigueur des accords pour toutes les Parties contractantes intéressées. La demande doit être présentée dans le délai d'un an à partir de cette date ; à défaut, les prestations seront liquidées ou rétablies au plus tard à compter de la date de cette demande.

Article 5

42. Cet article prévoit qu'aucun droit acquis ne sera réduit du fait de la ratification des Accords intérimaires.

Article 6

43. Cet article précise que les accords ne s'appliquent pas aux lois et règlements nationaux concernant les élections des membres des organismes de gestion des régimes de sécurité sociale.

Article 7

44. L'annexe I à l'accord intérimaire n° 12 et l'annexe I à l'accord intérimaire n° 13, prises dans leur ensemble, donnent pour chaque Partie contractante une liste de tous les régimes de sécurité sociale sans aucune exception. Les régimes de sécurité sociale auxquels un gouvernement ne désire pas que l'accord s'applique devraient être également portés sur cette liste, mais une réserve doit être formulée à ce sujet. L'annexe I ne donne pas le détail des diverses lois et règlements relatifs à la sécurité sociale, mais simplement le titre de chaque régime. Il s'ensuit que si une nouvelle loi ou un nouveau règlement concerne un régime déjà mentionné à l'annexe I et n'en change pas le caractère, il n'est pas nécessaire de notifier cette loi ou ce règlement au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

45. L'annexe I devrait également indiquer, en ce qui concerne chaque régime, si sa nature est contributive ou non, ainsi que l'ont fait les Parties contractantes.

Article 8

46. L'annexe II inclut toutes les conventions bilatérales et multilatérales auxquelles

l'article 3 s'applique. Les conventions bilatérales ou multilatérales qui ne prévoient que l'égalité de traitement ne sont pas portées à l'annexe II.

Article 9

47. Cet article admet la possibilité, pour les Parties contractantes, de formuler des réserves en vue de limiter l'application des principes édictés dans les accords en ce qui concerne un régime de sécurité sociale ou une convention bilatérale ou multilatérale donnée. Ces réserves peuvent être formulées à la date de la signature ou à une date ultérieure à l'occasion de la notification d'une nouvelle loi, d'un nouveau règlement ou d'une nouvelle convention.

48. Les réserves formulées par les Parties contractantes sont reproduites à l'annexe III.

49. Toute Partie contractante peut retirer, en tout ou partie, une réserve formulée par elle au moyen d'une notification, telle que décrite au paragraphe 3.

Article 10

50. Cet article définit le statut juridique des annexes. Concernant les procédures de notification des annexes, se référer respectivement à l'article 7, paragraphe 2 ; article 8, paragraphe 2 ; et article 9, paragraphes 2 et 3 des Accords intérimaires.

Article 11

51. Le paragraphe 1 prévoit la possibilité d'arrangements relatifs à la mise en œuvre des accords entre autorités compétentes des Parties contractantes, bien que le cas ne se soit pas présenté à ce jour.

52. Le paragraphe 2 traite des différends concernant l'interprétation des accords ou leur application et prévoit une procédure préliminaire de négociation entre les Parties contractantes au niveau des autorités compétentes.

53. Les paragraphes 3 et 4 concernent le cas où le différend n'a pu être réglé lors de la procédure prévue au paragraphe 2.

Article 12

54. Cet article prévoit qu'une Partie contractante qui dénoncerait les accords devrait cependant respecter les droits acquis aux termes de ces accords. La mention du droit de toucher des prestations prévues par la législation d'une Partie contractante, pendant que le bénéficiaire réside sur le territoire d'une autre Partie contractante, s'applique aux prestations pour accident du travail et aux prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivants dont le bénéfice a été acquis en vertu d'un régime contributif.

55. La question des droits en cours d'acquisition au moment où une dénonciation prend effet peut être réglée par accords spéciaux entre les Parties contractantes intéressées. Si ces accords n'étaient pas conclus, le principe serait que les dispositions de l'accord qui a été dénoncé resteraient applicables aux périodes d'assurance et aux périodes équivalentes accomplies antérieurement à la date à laquelle la dénonciation a pris effet.

Article 13

56. Les dispositions de cet article, d'une manière générale, correspondent aux modèles de clauses finales adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Article 14

57. Cet article concerne la possibilité pour les Etats non membres du Conseil de l'Europe d'adhérer aux Accords intérimaires sur invitation du Comité des Ministres et indique la procédure à suivre en pareille hypothèse.

Article 15

58. Cet article contient les dispositions types de notification par le Secrétaire Général des informations importantes qu'il aurait reçues conformément aux dispositions des accords.

Article 16

59. Bien que les accords soient conclus pour une période préliminaire de deux ans, ils resteront en vigueur indéfiniment d'année en année sans qu'un acte positif soit nécessaire à cet effet. En revanche, un Etat qui désirerait rompre ses engagements pris en vertu des accords devrait les dénoncer formellement; la procédure de dénonciation a été, pour des raisons pratiques, établie de telle manière que la dénonciation prendrait effet à l'expiration soit de la période initiale de deux ans, soit d'une période ultérieure d'un an.

IV. Commentaires sur les protocoles additionnels

60. L'article 1 de chaque protocole définit ce qu'il convient d'entendre par le terme « réfugié » et renvoie à la définition qui est donnée par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 sur le statut des réfugiés.

61. L'article 2 prévoit que les dispositions des Accords intérimaires s'appliquent aux réfugiés dans les mêmes conditions qu'aux ressortissants des Parties contractantes. Toutefois, les dispositions de l'article 3 des accords ne sont appliquées aux réfugiés que dans les cas où les parties aux accords mentionnés dans ledit article ont ratifié le protocole à l'accord concerné, ou viennent à y adhérer.

62. Les dispositions de l'article 3 correspondent aux clauses finales des accords.

ANNEXE

Les tableaux de signatures et ratifications des STE Nos. 12, 12A et 13, sont disponibles sur le site du Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>.

Notes :

(1) 1re Session, 1949 : Doc. 79, I,3.

(2) Cette Convention, signée par la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, garantissait l'égalité de traitement aux ressortissants de chaque Partie contractante dans l'application de la législation de sécurité sociale correspondante et établissait des liens entre les accords bilatéraux conclus entre les Parties contractantes à ce traité.

(3) Le titre officiel de l'Accord n° 12 est : « Accord intérimaire européen concernant les régimes de sécurité sociale relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants ».

(4) Le titre officiel de l'Accord n° 13 est « Accord intérimaire européen concernant la sécurité sociale à l'exclusion des régimes relatifs à la vieillesse, à l'invalidité et aux survivants ».

(5) La Convention européenne de sécurité sociale est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1977 et a été ratifiée par

l'Autriche, la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, le Portugal, l'Espagne et la Turquie au 31 décembre 1999.