

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1965-1966

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 1966.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la **Convention générale de Sécurité sociale** et des trois protocoles annexes, signés le 17 décembre 1965, entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République tunisienne,***

Par M. Marcel AUDY,

Sénateur,

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée Nationale a eu à se prononcer, le 25 mai, sur le projet de loi aujourd'hui soumis à notre examen et qui tend à autoriser l'approbation de la Convention générale de Sécurité

(1) Cette commission est composée de : MM. Roger Menu, *président* ; André Plait, Lucien Grand, Roger Lagrange, *vice-présidents* ; Marcel Lambert, François Levacher, *secrétaires* ; Hubert d'Andigné, Emile Aubert, Marcel Audy, Pierre Barbier, Hamadou Barkat Gourat, Maurice Bayrou, Daniel Benoist, Lucien Bernier, Raymond Bossus, Pierre Bouneau, Joseph Brayard, André Bruneau, Mme Marie-Hélène Cardot, MM. Marcel Darou, Michel Darras, Adolphe Dutoit, Abel Gauthier, Jean Gravier, Paul Guillaumot, Louis Guillou, Jacques Henriot, Arthur Lavy, Bernard Lemarié, Paul Lévêque, Robert Liot, Henri Loste, Georges Marie-Anne, André Méric, Léon Messaud, Alfred Poroï, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Charles Sinsout, Robert Soudant, Mme Jeannette Thorez-Vermeersch, M. Raymond de Wazières, N...

Voir les numéros :

Assemblée nationale (2^e législ.) : 1742, 1816 et in-8° 475.

Sénat : 149 (1965-1966).

sociale et des trois Protocoles annexes, signés le 17 décembre 1965, entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République tunisienne.

Il s'agit de l'un des documents de portée internationale parmi ceux qui doivent, à brève échéance, porter de 17 à 24 le nombre des Etats avec lesquels la France se trouvera liée par des accords de réciprocité en matière de Sécurité sociale. Si, bien entendu, les lignes directrices dont s'inspirent ces Conventions sont les mêmes — égalité de traitement, maintien des droits en cours d'acquisition ou acquis, exportabilité des prestations — il est évident que la confrontation des régimes nationaux en présence, de leurs similitudes et de leurs différences conduit à diverses variantes qui permettent de classer les instruments internationaux en catégories assez nuancées, selon l'étendue de leur champ d'application quant aux personnes et quant aux risques couverts.

Votre Commission s'est tout d'abord efforcée de dégager les raisons qui militent en faveur de la mise en vigueur d'une telle Convention avec la Tunisie ; elle s'est alors penchée sur le contenu même de celle-ci.

I. — Les raisons militant en faveur de la mise en vigueur de la Convention franco-tunisienne.

Sans qu'il soit possible, en l'absence d'un recensement officiel, d'affirmer les chiffres avec une précision mathématique, il est permis de penser qu'à l'heure actuelle plus de 22.000 Français sont domiciliés en Tunisie et plus de 45.000 Tunisiens le sont en France.

Quel est, en l'absence de Convention, le système de protection sociale applicable à l'une et à l'autre de ces catégories ?

a) Tunisiens en France.

Ils bénéficient, en principe, de la règle de la territorialité des lois françaises ; à ce titre, comme les autres étrangers, ils se trouvent couverts par notre législation de Sécurité sociale. Mais celle-ci comporte un certain nombre de dispositions et de particularités qui viennent modifier ou restreindre sur le plan pratique l'efficacité de cette protection. Il est bien évident, par exemple, qu'en l'absence de textes d'accords internationaux, il n'est possible de considérer, pour l'ouverture du droit à certaines prestations, que les cotisations versées à nos régimes nationaux ; or, de nombreux travailleurs voient leur carrière professionnelle se dérouler dans

des pays différents, surtout si ceux-ci se trouvent préalablement liés par des accords sur la libre circulation des personnes ; il est important pour eux que l'acquisition de leurs droits sociaux puisse se poursuivre avec un minimum de solutions de continuité et, si possible, de façon ininterrompue.

De même, il est souhaitable, pour eux, de pouvoir échapper aux effets de l'article L. 245 du Code de la Sécurité sociale qui stipule que les travailleurs étrangers et leurs ayants droit « bénéficient des prestations d'assurances sociales *s'ils ont leur résidence en France* ». Il résulte de cette disposition que, par exemple, se trouvent privés de la protection sociale :

— un travailleur tombant malade dans son pays pendant une période de congé légal ;

— un travailleur ayant regagné son pays au moment où s'ouvriraient ses droits aux prestations vieillesse (sous réserve de quelques droits très anciennement acquis par les plus âgés) ;

— la famille d'un travailleur restée dans son pays, aussi bien pour les prestations de maladie que familiales, etc.

Par ailleurs, un certain nombre de prestations sont spécifiquement réservées aux Français à moins, bien entendu, que des accords bilatéraux en disposent autrement : allocations de maternité réservées au cas où l'enfant est de nationalité française, allocation aux vieux travailleurs salariés, allocation supplémentaire, par exemple.

b) *Français en Tunisie.*

Il est bien certain que la protection des intérêts sociaux de nos compatriotes travaillant à l'étranger, et en Tunisie dans le cas particulier, est un devoir auquel notre pays ne saurait se dérober ; il le peut d'autant moins que, dans telle ou telle hypothèse, la législation sociale du pays considéré peut n'être applicable qu'aux nationaux de celui-ci.

Certes, diverses lois ont-elles été votées par le Parlement français qui tendent et contribuent à compléter l'éventail des droits ouverts aux Français de l'étranger, notamment par certaines possibilités d'assurances et de rachats volontaires de cotisations ; mais, pour des raisons tantôt financières, tantôt juridiques, tantôt matérielles, il n'a pas été possible de couvrir *tous les risques dans tous les cas.*

Il faut considérer, au surplus, la tendance centrifuge de fait qu'entraîne l'éloignement, pour un Français installé et

travaillant à l'étranger depuis de nombreuses années ; elle occasionne un certain relâchement de ses contacts avec la Métropole, complété par une bien explicable emprise des usages locaux. La juxtaposition de ces éléments justifie, aux yeux de votre Commission, le principe de la signature et de la mise en vigueur d'une convention de réciprocité qui doit permettre d'assurer une très souhaitable coordination des mesures de protection sociale, au bénéfice de tous les travailleurs en cause.

II. — La Convention et les Protocoles du 17 décembre 1965.

Nous n'entrerons pas dans le détail critique de ces textes puisque, aussi bien, il s'agit d'accords qui sont de la nature visée par l'article 53 de la Constitution, d'ores et déjà conclus entre les Gouvernements français et tunisien ; en de telles matières, le Parlement peut autoriser ou refuser l'approbation mais sans possibilité d'amendement des textes ; il peut, par contre, et votre Commission le souhaite, sur quelques points particuliers qui seront évoqués dans ce rapport, manifester le désir qu'à l'occasion des conversations diplomatiques de routine ou d'adaptation qui s'ouvriraient ultérieurement, l'esprit ou le texte des accords soit infléchi dans tel ou tel sens.

Ces précisions étant données, analysons les grandes lignes de ces accords de décembre 1965.

a) *Des solutions apportées à quelques problèmes de principe : coordination entre les régimes.*

Elles font l'objet des dispositions essentielles du Titre premier de la Convention dont les articles stipulent :

— la réciprocité sur l'ensemble des territoires des deux Etats et l'égalité de traitement de leurs ressortissants en ce qui concerne les droits et les obligations prévues par les législations de sécurité sociale (art. 1^{er} et 2) ;

— l'application aux intéressés de la législation en vigueur au lieu de leur activité, à l'exception des travailleurs détachés pour deux ans au maximum et du personnel ambulancier des entreprises de transport (art. 3).

Le Titre II est constitué par l'ensemble des mesures prises pour assurer, risque par risque, le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition aux travailleurs appelés à exercer leur activité dans l'un ou l'autre des deux pays contractants.

L'assurance maladie, maternité et décès fait l'objet du Chapitre premier.

Il y est spécifié que les salariés se rendant d'un pays dans l'autre bénéficient :

— des prestations de l'assurance maladie du pays du lieu de travail, pour eux-mêmes et *leurs ayants droit résidant sous leur toit*, s'ils remplissent les conditions d'aptitude au travail, d'affiliation à un régime de sécurité sociale et d'ouverture du droit aux prestations fixées ou mentionnées par l'article 5 ; il faut noter, à ce propos, que, pour la totalisation des périodes d'assurance, il ne doit pas s'être écoulé plus de trois mois entre la fin de la période d'assurance dans un pays et le début de la nouvelle période dans l'autre ;

— des prestations de maternité du pays du lieu de travail pour eux et les *membres de leur famille* s'ils satisfont aux conditions de travail et de droit aux prestations exigées dans le pays d'accueil ; si la naissance a lieu dans le pays d'origine les prestations servies sont celles du régime de ce pays ; cette disposition est particulièrement intéressante pour les Français travaillant en Tunisie ;

— des allocations de décès du pays du lieu de travail, s'ils satisfont aux exigences locales en matière de conditions de travail et d'ouverture du droit.

Les articles 8 et suivants règlent un certain nombre de situations particulières :

— droit aux prestations conservé pendant un délai de trois mois renouvelable une fois, et sous réserve de l'accord donné par l'organisme d'affiliation, pour le travailleur tombant malade dans son pays d'origine à l'occasion d'un congé payé (art. 8) ;

— maintien également du droit aux prestations pendant un délai de trois mois, renouvelable une ou plusieurs fois, en cas d'exceptionnelle gravité reconnue par l'institution d'affiliation, sur avis de son contrôle médical, au travailleur qui obtient de cette institution l'agrément pour regagner son pays d'origine (art. 9) ;

— droit aux prestations des assurances maladie et maternité accordé aux travailleurs détachés ou ambulants et à leurs *ayants droit qui les accompagnent*, faisant l'objet des exceptions prévues à l'article 3 ci-dessus analysé (art. 10) ;

— droit aux prestations des assurances maladie et maternité accordé, dans la limite de six ans à dater de l'entrée du travailleur dans le pays d'accueil, à ses ayants droit restés dans leur pays (art. 11).

Une section II du Chapitre premier traite du service des prestations et des remboursements entre institutions pour les dépenses de maladie, disposant essentiellement que les prestations, lorsqu'elles sont versées à un assuré ou au titre d'ayants droit restés ou rentrés dans leur pays d'origine le sont selon les modalités, conditions et au taux en vigueur dans ce pays.

Ces prestations, servies par l'institution du pays dans lequel se trouvent l'assuré ou ses ayants droit lui sont remboursées, selon diverses modalités, par l'institution d'affiliation, sauf arrangements ultérieurs contraires entre les deux pays.

L'un des points particuliers de la Convention franco-tunisienne réside dans le fait que la coordination des régimes d'assurance invalidité et d'assurance vieillesse est renvoyée à un accord complémentaire qui ne pourra intervenir qu'après la mise en application de la loi tunisienne couvrant ces risques.

Le Chapitre III traite des accidents du travail et maladies professionnelles. Son article 18 élimine toute restriction et toute déchéance qui pourraient être opposées par les lois nationales à un travailleur, du fait de sa qualité d'étranger ou du lieu de sa résidence ; les articles suivants fixent toutefois les modalités de transfert de résidence, les conditions d'ouverture du droit aux prestations et leur taux, ainsi que le régime des remboursements entre institutions.

Le Chapitre IV est consacré au problème des prestations familiales. Il dispose essentiellement que les travailleurs des deux pays peuvent prétendre, pour leurs enfants résidant sur le territoire autre que celui du lieu de leur travail, aux allocations familiales, qui sont servies par l'institution du pays de résidence des enfants selon les modalités et au taux prévu par la législation de ce pays.

Une participation forfaitaire, révisable une fois par année, est versée par l'institution d'affiliation à l'organisme centralisateur du pays qui assure le service des prestations. Cette participation est arrêtée par les autorités compétentes des deux Etats sur la base d'un barème fixant l'âge, le nombre et le rang des enfants pour lesquels elle est accordée. Il est stipulé que le droit aux prestations familiales ainsi défini prend fin six ans après l'arrivée du travailleur dans son nouveau pays d'emploi.

Avec le Titre III de la Convention et le Protocole n° II qui en précise les modalités, nous abordons l'un des points capitaux de ce rapport : l'étude des règlements des problèmes financiers posés pour l'application de ces Accords eux-mêmes.

Ces problèmes sont d'autant plus importants que la Tunisie, afin de maintenir l'équilibre de sa balance des paiements, a institué depuis plusieurs années déjà un sévère contrôle de ses mouvements de fonds à destination de pays étrangers et qu'il a fallu trouver, pour cette raison, des aménagements semblant acceptables à l'une et à l'autre des parties.

Nous avons vu, en effet, dans les pages qui précèdent qu'un certain nombre d'opérations de remboursements forfaitaires ou autres sont prévues pour régulariser des situations comptables entre institutions de l'un et l'autre pays.

D'autre part, de nombreux Français ayant résidé ou résidant en Tunisie se sont efforcés de s'y assurer des droits sociaux en cotisant au titre de l'assurance volontaire ou à des régimes complémentaires ou mutualistes.

Les opérations courantes de paiement des prestations de remboursement d'une institution à une autre n'ont guère posé de problèmes aux négociateurs puisque « les deux gouvernements s'engagent à n'apporter aucun obstacle au transfert des sommes correspondant à l'ensemble des règlements financiers rattachés à des opérations de sécurité sociale et de prévoyance sociale » (art. 29 de la Convention).

Les problèmes relatifs aux transferts des cotisations de rachat ou arriérés au titre des régimes de vieillesse ont été et demeurent un peu plus compliqués puisqu'ils ont dû faire l'objet d'un protocole particulier sur lequel votre rapporteur reviendra dans un instant, en évoquant les travaux de la Commission et après avoir simplement mentionné que d'autres protocoles n'appelant guère de commentaires particuliers définissent, l'un les « règlements courants de sécurité sociale » et l'autre le régime d'assurances sociales des étudiants ; un dernier protocole est relatif à l'octroi de l'allocation aux vieux travailleurs salariés aux ressortissants tunisiens.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre Commission a procédé à l'analyse des mesures prévues par la convention franco-tunisienne et ses protocoles annexes.

Comme nous l'avons laissé entendre précédemment, le problème des transferts des rachats de cotisation et des règlements de cotisations arriérées à des institutions et organismes au titre de l'assurance volontaire des salariés et des non-salariés ainsi qu'au titre des régimes complémentaires lui a semblé le plus délicat ; c'est à son propos qu'elle a donc manifesté le désir de voir le Gouvernement donner au Sénat des précisions et apaisements qu'elle estime nécessaires.

L'article 3 du Protocole prévoit, en effet, que ces transferts feront l'objet d'un échelonnement dans le temps.

Il est précisé qu' « à cet effet la Banque Centrale de Tunisie autorisera le Payeur général près l'Ambassade de France à Tunis à se faire ouvrir, dans une banque tunisienne, un compte tenu en francs français, dont le débit sera libre au profit des institutions et organismes, à concurrence de 400.000 francs français par trimestre ».

Cette somme représente donc la limite de la dérogation que les autorités tunisiennes ont acceptée au principe du non-transfert des fonds à destination de l'étranger.

Les calculs auxquels il a été procédé donnent à penser que, les arriérés ne pouvant être pris en considération que dans la limite d'un plafond de 32.900 francs français par personne et le montant total des sommes transférables se situent aux environs de 6 millions de francs, il faudra approximativement quatre ans pour parachever l'opération des transferts.

Votre Commission demande au Gouvernement de lui donner l'assurance que les institutions françaises compétentes seront mises en état, par toutes mesures appropriées, de commencer, dès l'entrée en vigueur de la Convention, le service des prestations à ceux de nos compatriotes qui peuvent y prétendre. Il ne serait pas admissible, en effet, que ces derniers aient de quelque façon que ce soit à subir, dans leur situation personnelle, le contre-coup des exigences de l'équilibre financier de l'Etat tunisien.

Par ailleurs, l'article 5 du Protocole financier prévoit que l'Ambassade de France communiquera périodiquement, et au plus tard le 31 décembre 1966, à la Banque centrale de Tunisie des états indiquant pour chaque personne les périodes d'activité en Tunisie prises en considération et le montant de la somme à régler.

Il apparaît à votre Commission que ce délai est, en tout état de cause, trop court, si l'on tient compte du temps qui doit encore courir jusqu'à l'approbation définitive de la Convention et du fait que, dans la pratique, les intéressés auront dû faire leur demande plusieurs semaines avant la date fixée pour permettre la préparation effective de la communication officielle prévue pour le 31 décembre prochain.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire, à l'appui de ces réserves, combien il sera difficile aux intéressés d'être prévenus à temps de cette forclusion dont ils sont menacés avant même l'ouverture des procédures qui les concernent ! Il apparaît donc à votre Commission comme indispensable que le Gouvernement français obtienne du Gouvernement tunisien le report de ce délai au 31 décembre 1967, ne serait-ce que par souci d'harmonisation avec le décret du 13 mai 1966 pris pour l'application de la loi n° 65-555 du 10 juillet 1965.

*
* *

Telles sont, Mesdames et Messieurs, les conditions dans lesquelles votre Commission, en espérant que le Gouvernement apporte les précisions et garanties qu'elle attend, vous demande de bien vouloir adopter sans modification le projet de loi voté par l'Assemblée Nationale et dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de la Convention générale sur la Sécurité sociale et des trois Protocoles joints à ladite Convention, signés le 17 décembre 1965 entre la République française et la République tunisienne, dont les textes sont annexés à la présente loi (1).

(1) Voir les documents annexés au numéro 1742 (Assemblée Nationale, 2^e législature).