

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 1993.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes),

Par M. André ROUVIÈRE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, *vice-présidents* ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, *secrétaires* ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Briasac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir le numéro :
Sénat : 213 (1992-1993).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I - LE TRANSFERT DES DROITS A PENSION ENTRE LES ETATS MEMBRES ET LA COMMUNAUTE : UN DROIT RECONNU PAR LE STATUT DES FONCTIONNAIRES DE LA COMMUNAUTE ET QUI S'IMPOSE AUX ETATS	6
1. Le statut des fonctionnaires et agents de la Communauté prévoit la possibilité de transférer les droits à pension d'un Etat membre à la Communauté et réciproquement	6
<i>a) Le transfert des droits à pension</i>	6
<i>b) Le problème de l'application concrète du droit à transfert</i>	6
2. Le transfert des droits à pension est un droit qui s'impose aux Etats membres mais peut s'appliquer selon des modalités choisies par ces Etats en accord avec la Communauté	7
<i>a) Un droit qui s'impose aux Etats</i>	7
<i>b) Des modalités choisies par accord entre les Etats et la Communauté</i>	7
II - L'ACCORD DU 27 JUILLET 1992 : L'APPLICATION A LA FRANCE DE CE DROIT	9
1. Des négociations difficiles	9
2. Le champ d'application de l'accord	9
3. Principales stipulations de l'accord	11
<i>a) Règles de délais</i>	11
<i>b) Modalités des transferts</i>	12
<i>b1. Procédure du transfert</i>	12
<i>b2. L'ampleur du transfert est limitée</i>	13
<i>c) Rétroactivité de l'accord</i>	14
<i>d) Mise en vigueur de l'accord</i>	14

	<u>Pages</u>
III - PORTÉE DE L'ACCORD	14
1. Des conséquences financières difficiles à évaluer	14
2. Un accord qui permet à la France d'appliquer la réglementation communautaire et de respecter la jurisprudence de la CJCE	15
3. Un accord qu'il faudra compléter	16
Conclusion	16
EXAMEN EN COMMISSION	18
Projet de loi	18

Mesdames, Messieurs,

Le présent accord, signé le 27 juillet 1992, tend à permettre le transfert de droits à pension entre les régimes de retraite français et communautaire.

Il constitue le texte d'applications pour la France, du règlement modifié n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 portant statut des fonctionnaires de la Communauté.

Après avoir présenté le principe du transfert des droits à pension, votre rapporteur analysera l'accord du 27 juillet 1992 et précisera sa portée.

I - LE TRANSFERT DES DROITS A PENSION ENTRE LES ETATS MEMBRES ET LA COMMUNAUTE : UN DROIT RECONNU PAR LE STATUT DES FONCTIONNAIRES DE LA COMMUNAUTE ET QUI S'IMPOSE AUX ETATS

1. Le statut des fonctionnaires et agents de la communauté prévoit la possibilité de transférer les droits à pension d'un Etat membre à la Communauté et réciproquement

a) Le transfert des droits à pension :

Le statut des fonctionnaires de la Communauté en son annexe VIII (article 11) fixant les modalités du régime des pensions, donne aux fonctionnaires qui entrent au service des Communautés ou le quittent la possibilité de transférer des droits à pension acquis dans leur régime de retraite d'origine vers leur régime de retraite d'accueil.

Ce droit est étendu aux autres agents de la Communauté par l'article 39, paragraphe 2, du régime applicable aux autres agents de la Communauté européenne

b) Le problème de l'application concrète du droit à transfert

Le statut des fonctionnaires et des autres agents de la Communauté est fixé par le règlement n° 259/68 du Conseil du 29 février 1968 modifié à plusieurs reprises (1).

Aux termes de l'article 189 alinéa 2 du Traité de Rome "Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ces éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre".

(1) Près de 70 règlements sont intervenus depuis 1968 pour modifier le règlement initial.

Dès lors, le principe du transfert des droits à pension devaient trouver à s'appliquer directement dans tous les Etats membres. Cependant, l'article 11 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires de la Communauté établissant ce principe, ne comporte guère de précisions sur sa mise en oeuvre. Aussi apparut-il nécessaire de conclure des accords entre chaque Etat membre et la Communauté permettant son application. L'échange de lettres qui nous est aujourd'hui soumis constitue l'accord entre la France et la Communauté à cet effet.

2. Le transfert des droits à pension est un droit qui s'impose aux Etats membres mais peut s'appliquer selon des modalités choisies par ces Etats en accord avec la Communauté

a) Un droit qui s'impose aux Etats

La Cour de Justice des Communautés européennes a sanctionné à plusieurs reprises les Etats membres qui n'appliquaient pas l'article 11 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires de la Communauté :

- La Belgique en 1981 (affaire 137/80 Commission contre Royaume de Belgique) et en 1989 (non respect de l'arrêt de 1981).
- Le Luxembourg en 1988 (affaire 212/81 Caisse de pension des employés privés contre Léon Bodson).
- Les Pays-Bas en 1986 (affaire 72/85).

b) Des modalités choisies par accord entre les Etats et la Communauté

Les régimes de retraite des Etats membres et de la Communauté ne sont pas tous fondés sur le même principe. Certains relèvent de la **capitalisation**. C'est le cas d'un régime de la Communauté. D'autres sont des systèmes fondés sur la **répartition** comme, par exemple, les régimes français, belges et luxembourgeois.

Une des principales difficultés à surmonter pour l'application du principe des transferts de droits fut de trouver un système de calcul de ces droits qui permettent de passer d'un type de régime à un autre.

● Le forfait de rachat

Pour le passage d'un régime de répartition (par exemple la Belgique ou la France) à un régime de capitalisation (la Communauté) on retient la notion de "forfait de rachat" (cf annexe I, I.1 de l'échange de lettres).

Le forfait de rachat peut se définir comme la somme des cotisations versées par l'assuré et son employeur à un régime de pension national, actualisée chaque année par un coefficient de revalorisation.

Le transfert des droits à pension sera opéré par le versement de ce forfait au régime de capitalisation par le régime de répartition.

● L'équivalent actuariel

S'agissant du passage d'un système de capitalisation à un système de répartition, on retient la notion d'"équivalent actuariel".

L'équivalent actuariel peut se définir comme le capital correspondant à la pension dont l'assuré a acquis le droit et auquel est appliqué un intérêt d'escompte en raison du caractère anticipé du versement par rapport à l'échéance (c'est-à-dire à l'âge donnant droit à la pension) et un coefficient de réduction proportionné au risque de décès du bénéficiaire avant la date d'échéance.

II - L'ACCORD DU 27 JUILLET 1992 : L'APPLICATION A LA FRANCE DE CE DROIT

1. Des négociations difficiles

La France, après de premières discussions avec la Commission dès 1970, a été saisie du problème de l'application de l'article 11 de l'annexe VIII du statut des fonctionnaires de la Communauté en 1974. Des études techniques ont alors été engagées par les services français.

Cependant des divergences importantes sont apparues entre les parties, la Commission souhaitant notamment imposer sa conception des transferts des Etats membres vers le régime communautaire, conception fondée sur son propre système de capitalisation et donc sur la notion d'équivalent actuariel. La France dont le régime des pensions est fondé sur la répartition ne pouvait accéder à de telles demandes. Un arrêt de la Cour de Justice (Caisse de pension des employés privés contre Léon Bodson, affaire 212/81 du 18 mars 1982) a toutefois tranché en faveur d'une position proche de celle défendue par la France : les transferts d'un régime de répartition vers la Communauté pourraient se faire sur la base de la notion de forfait de rachat (1).

Les négociations ont repris en 1984 pour aboutir à l'accord qui est aujourd'hui soumis au Sénat. La durée de cette phase de négociations s'explique notamment par les changements de personnes à la tête des services chargés de les mener et par la difficulté du sujet.

2. Le champ d'application de l'accord

Le champ d'application de l'article 11 de l'annexe VII était, au moment des négociations avec la France, limité aux

(1.) cf supra p. 3

fonctionnaires et aux travailleurs salariés. Il excluait, en revanche, les travailleurs agricoles et non salariés.

Cela explique que l'accord ne concerne, du côté français, que :

- les assurés du régime général (annexe I de l'échange de lettres),
- les fonctionnaires de l'Etat (annexe II),
- les ressortissants des régimes spéciaux de sécurité sociale -collectivités locales, ouvriers des établissements industriels de l'Etat- (annexe III),
- les ressortissants de l'IRCANTEC -Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'Etat et des collectivités publiques- (annexe IV).

Cependant, un arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 14 juin 1990 (Weiser contre Caisse nationale des barreaux français) a imposé une modification de la rédaction de l'article 11 de l'annexe VIII. Cet arrêt a en effet considéré comme "invalide" l'article 11, paragraphe 2 au motif que les travailleurs non salariés ne pouvaient en bénéficier.

L'article 11.2 a ainsi été modifié par un règlement du Conseil du 2 mars 1992 (n° 571/92) qui met sur un pied d'égalité travailleurs salariés et non salariés.

De ce fait, il sera nécessaire d'établir un avenant à l'échange de lettres du 27 juillet 1992 pour prendre en compte les situations des non salariés et des travailleurs agricoles. Le Gouvernement français s'y est engagé aux termes du présent accord (Point I de la lettre de M. de Koster). Il eut été de bien meilleure méthode de présenter au Sénat un texte concernant l'ensemble des travailleurs. Cela n'a pas été possible, selon les informations recueillies par votre rapporteur, en raison des retards pris par les études techniques.

Du côté communautaire, l'accord s'appliquera :

- aux fonctionnaires de la Communauté ;
 - aux agents temporaires des Communautés ;
- et par extension, prévue par l'échange de lettres :
- aux agents du Centre européen de la formation professionnelle ;
 - aux agents de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail.

On notera que certains organismes de la "sphère" communautaire, comme par exemple la Banque Européenne d'Investissement (B.E.I.) ne sont pas concernés par le présent accord. De fait, les agents de la B.E.I., ne sont pas couverts par le règlement n° 259/68 du 29 février 1968 modifié portant statut des fonctionnaires des Communautés et qui prévoit la possibilité des transferts de droits à pension.

3. Principales stipulations de l'accord

a) Règles de délais :

L'accord établit cinq délais pour la mise en oeuvre du droit au transfert :

- 6 mois, à compter soit de la date à laquelle l'intéressé, selon les cas, est titularisé, remplit les conditions pour avoir droit à une pension, ou est affilié à un régime de retraite, soit de la date d'entrée en vigueur de l'accord pour le *dépôt de la demande de transfert* ;
- 3 mois, à partir du dépôt de la demande, pour *transmission* du régime d'origine vers le régime d'accueil ;
- 6 mois, à compter de la réception de la demande pour *information*, du régime d'accueil par le régime d'origine, *sur le montant du transfert envisagé* ;

- 3 mois, à compter de cette notification, pour la *confirmation de sa demande par l'intéressé*. Cette confirmation donnée, la demande devient irrévocable ;

- 6 mois, à compter de la date de cette confirmation, pour procéder au *transfert des droits*.

b). Modalités des transferts

b1) Procédure du transfert

Il convient de distinguer deux cas :

● **Premier cas : transfert de la France vers la Communauté**

Le régime français calculera un "forfait de rachat", somme constituée par les cotisations de retraite qui lui auront été versées par l'intéressé ou son employeur à la date de son entrée aux Communautés. Ces cotisations seront actualisées afin de tenir compte des revalorisations de salaires.

Le forfait de rachat devra ensuite être transféré dans les **six mois** aux Communautés.

● **Second cas : transferts de la Communauté vers la France**

La Communauté calculera un "équivalent actuariel".

Cette somme sera assortie d'un intérêt composé au taux de 3,5 % par an entre la date d'entrée au service des Communautés et la date de la confirmation de la demande par l'intéressé.

Puis, les services de la Communauté la transféreront, dans les six mois, au régime français concerné.

b2) L'ampleur du transfert est limitée:

● S'agissant du régime général d'assurance vieillesse, ne pourront donner lieu à transfert de la France vers la Communauté :

- les périodes susceptibles d'être validées gratuitement ;
- les majorations de durée d'assurance prévues par la législation nationale ;
- les cotisations d'assurance volontaire versées après la date d'entrée en fonction auprès des Communautés ;
- les cotisations obligatoires versées au régime général au titre d'une activité professionnelle salariée en France exercée simultanément à l'emploi auprès des Communautés.

A l'inverse, le transfert de la Communauté vers la France ne pourra avoir pour effet de valider :

- plus de quatre trimestres par année civile ni un nombre de trimestres supérieur à la durée des services effectifs au sein de la Communauté ;
- un salaire supérieur au plafond des cotisations de sécurité sociale pour chacune des années considérées.

● S'agissant des fonctionnaires tributaires des codes des pensions civiles et militaires et des affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales et au Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, le calcul prévu par l'accord ne pourra prendre en compte, en cas de transfert de la Communauté vers la France, un nombre d'annuités supérieur à celui qui correspond à la durée des services effectifs auprès de la Communauté.

● S'agissant des affiliés des régimes spéciaux (hors CNRACL et Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'Etat), le transfert de la Communauté vers la France

ne pourra conduire à la prise en compte d'un nombre d'annuités supérieur à la durée des services effectifs auprès des Communautés.

c) Rétroactivité de l'accord

Le transfert des droits pourra bénéficier aux personnes admises à la retraite avant l'entrée en vigueur de l'accord et, au plus tôt, au 1er janvier 1962.

d) Mise en vigueur de l'accord

La lettre de M. de Koster précise que les délais d'accomplissement des procédures devront être appréciés "avec souplesse" durant une année. Cette formule fort peu juridique vise à permettre aux agents ayant déposé leurs dossiers avec retard de ne pas se voir opposer la forclusion. Votre rapporteur ne peut que regretter ce genre d'imprécisions dans un texte engageant la France notamment sur le plan financier. S'inquiéter de la rigueur des délais est compréhensible mais alors pourquoi ne pas prévoir des délais plus longs ?

Au terme d'une année d'application, l'accord fera l'objet d'une évaluation par les parties. On relèvera cependant qu'il ne comporte aucune stipulation relative à son éventuelle modification. Dans ces conditions, la partie demanderesse d'une révision ne sera-t-elle pas soumise à la bonne -ou mauvaise- volonté de l'autre partie ?

III - PORTÉE DE L'ACCORD

1. Des conséquences financières difficiles à évaluer

Le régime de retraite de la Communauté étant, dans l'ensemble, plus favorable que les régimes français, il faut surtout s'attendre à des transferts de droits de la France vers la Communauté.

Selon la direction du Budget, «*compte tenu de l'écart d'assiette salariale moyenne entre le régime des pensions communautaires et celui de l'Etat soit 2,6, il peut être supposé que seuls les transferts dans le sens Etat vers CEE atteindront des montants non négligeables*».

L'évaluation du montant de ces transferts s'avère difficile. D'une part, le nombre des personnes qui souhaiteront bénéficier de l'accord n'est pas connu avec précision et certitude et, d'autre part, la situation de chacun des personnels au regard des régimes de retraite est particulière.

Néanmoins, selon les informations communiquées à votre rapporteur par la direction du Budget, on pourrait estimer le montant des transferts potentiels vers le régime communautaire à environ **97 millions de francs**.

2. Un accord qui permet à la France d'appliquer la réglementation communautaire et de respecter la jurisprudence de la CJCE

L'accord du 27 juillet 1992 a un mérite évident. Il permet à la France de respecter la réglementation communautaire. Il lui évite ainsi d'encourir les foudres de la Cour de Justice des Communautés européennes. On a vu, en effet, que celle-ci n'avait pas hésité à condamner les Etats membres n'ayant pas pris de mesures d'application de l'annexe VII, article 11, du statut des fonctionnaires communautaires (1).

(1) cf p. 7.

3. Un accord qu'il faudra compléter

Comme votre rapporteur l'a indiqué précédemment, l'accord du 27 juillet 1992 ne s'applique pas aux travailleurs non salariés ni aux travailleurs agricoles.

Or, suite à l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 14 juin 1990 (Weiser contre Caisse nationale des barreaux français), le statut des fonctionnaires communautaires a été modifié par un règlement du Conseil du 2 mars 1992 qui étend l'application du droit à transfert aux travailleurs non salariés.

Pour des raisons techniques, cette extension n'a pu être prise en compte (1) par le présent accord.

Un nouveau texte, sous forme d'avenant, devra donc être soumis au Parlement à une date qui semble encore indéterminée et lointaine puisque la négociation de ce texte n'aurait pas encore débuté.

CONCLUSION

L'accord qui vous est soumis doit, aux yeux de votre rapporteur, être approuvé pour deux raisons principales. En premier lieu il permet l'application concrète d'un droit reconnu par les textes au profit des personnels communautaires. En second lieu, son adoption par le Parlement est en quelque sorte obligatoire puisque son rejet exposerait notre pays à une condamnation par la Cour de Justice des Communautés, ce qu'à l'évidence, notre Assemblée ne peut souhaiter.

Ceci conduit néanmoins votre rapporteur à regretter vivement les conditions dans lesquelles le Parlement français est amené à examiner certains textes communautaires.

(1.) cf supra, pp.5 et 6.

En effet, que peut-il faire, face à un texte qu'il estimerait insatisfaisant mais dont l'adoption serait obligatoire, si ce n'est souligner son dépit de n'avoir aucun moyen de sanctionner ni même d'améliorer un tel projet ?

Le problème n'est pas nouveau. Il se pose à chaque examen d'un projet de transposition en droit interne d'une directive communautaire. Cependant, en ce cas, le Parlement peut au moins amender le projet de loi interne et obtenir des améliorations, peut-être minimales, mais néanmoins réelles, de ce texte.

S'agissant du présent accord, rien de cela n'est possible. Accord international, il ne peut être amendé. Accord d'application d'un règlement communautaire, il ne peut, en fait, être rejeté. Alors, à quoi bon soumettre un texte au Parlement dès lors que celui-ci ne peut ni le rejeter ni l'amender ? Certes, la lettre de l'article 53 de la Constitution impose cet examen pour un certain nombre de textes, dont notre accord fait partie puisqu'il engage les finances publiques. Son esprit et le souci de transparence démocratique auraient pu pousser l'exécutif à informer, en amont, avant l'adoption de l'accord -c'est-à-dire il y a bien longtemps- le Parlement, et à prendre en compte ses suggestions. Il est vrai qu'il y a là toute une "révolution culturelle" à accomplir, et ceci quel que soit le gouvernement au pouvoir.

Au demeurant, la nouvelle procédure de l'article 88-4 de la Constitution devrait y contribuer. Le Parlement devrait ainsi, grâce à cette procédure, être informé de l'élaboration de l'accord complémentaire relatif aux travailleurs non salariés évoqué dans le rapport avant qu'il ne vienne en discussion devant le Conseil de la Communauté.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous propose d'émettre un avis favorable et contraint à l'adoption du présent accord.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent rapport lors d'une réunion tenue le mercredi 10 novembre 1993.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a relevé que l'accord du 27 juillet 1992 ne s'appliquerait pas aux personnels de la Banque européenne d'investissement.

M. Jacques Genton a évoqué avec le rapporteur le champ d'application exact de l'accord.

La commission a alors conclu à l'adoption du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et les Communautés européennes portant sur le transfert de droits à pension (ensemble quatre annexes) signé à Bruxelles le 27 juillet 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1.) Voir le texte annexé au document Sénat n° 213 (1992-1993)