

N° 319

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès verbal de la séance du 6 avril 1994.

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 du Protocole du 26 avril 1993 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux allocations de naissance,

Par M. Michel CRUCIS,

Senateur.

(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 Becart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean-Paul Chambrard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Frissé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, 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 : 160 (1993-1994)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 3 |
| I - LE DISPOSITIF DU PROTOCOLE DE 1993 | 4 |
| A - Un champ d'application limité | 4 |
| B - Le dispositif : une simplification par rapport au précédent protocole | 4 |
| C - Les travailleurs concernés | 5 |
| II - UN DISPOSITIF SINGULIER LIÉ A L'EXISTENCE D'UNE IMPORTANTE ACTIVITÉ TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE | 6 |
| A - Des dispositions bilatérales en marge de la réglementation européenne | 6 |
| B - Le régime particulier des allocations de naissance courtes | 7 |
| III - UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS UN RÉSEAU DE LIENS BILATÉRAUX PRIVILÉGIÉS | 8 |
| A - L'importance de la communauté française en Belgique ... | 9 |
| B - La densité des relations économiques | 9 |
| IV - LES EVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET INTERCOMMUNAUTAIRES : LA RÉFORME INSTITUTION- NELLE ET LE RÔLE DE LA MONARCHIE | 9 |
| A. Les données politiques récentes ont souligné le rôle stabilisateur de la monarchie | 9 |
| B - La réforme institutionnelle : ies accords de la Saint-Michel (29 septembre 1992) | 10 |
| Examen en commission | 12 |
| Projet de loi | 13 |

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation d'un protocole en date du 26 avril 1993 entre la France et la Belgique relatif au versement des allocations de naissance à des familles belges ou françaises, respectivement par la France ou la Belgique lorsqu'elles résident dans l'un ou l'autre des deux pays.

Il s'agit en réalité de remplacer un précédent accord conclu en 1977 sur le même sujet, devenu cependant obsolète du fait des modifications législatives intervenues en France, concernant précisément les allocations de naissance.

Ce texte, seul du genre passé par la France à titre bilatéral, revêt une importance particulière compte tenu du nombre de travailleurs français frontaliers exerçant leur activité en Belgique ou résidant en Belgique tout en travaillant en France ; des situations comparables existent au demeurant pour nos voisins belges.

I - LE DISPOSITIF DU PROTOCOLE DE 1993

A - Un champ d'application limité

Les allocations de naissance prises en compte pour l'application de l'accord présentement soumis à notre examen sont pour la France l'allocation pour jeune enfant (allocation "courte" servie pendant les trois mois qui suivent la naissance) et pour la Belgique "l'allocation de naissance".

En France, l'allocation pour jeune enfant "courte" a été créée par la loi n° 86-1307 du 29 décembre 1986 relative à la famille. Ce dernier texte avait lui-même modifié la loi n° 85-17 du 4 janvier 1985 relative aux mesures en faveur des jeunes familles et des familles nombreuses qui avait créé l'allocation au jeune enfant en remplacement des allocations pré et postnatales. Or ce sont ces dernières prestations qui étaient couvertes par le précédent protocole de 1977.

Il convient de préciser qu'en Belgique, l'allocation de naissance -d'un montant très légèrement inférieur à son équivalent français- n'est servie qu'à compter de la naissance de l'enfant. Si la législation belge prévoit la possibilité que ladite allocation soit servie avant la naissance, le présent accord écarte explicitement le recours à cette faculté dans le cadre de son application.

B - Le dispositif : une simplification par rapport au précédent protocole

En application de l'accord, le travailleur, qu'il soit français ou belge, qui exerce une activité salariée ou non salariée en France, alors que sa famille réside en Belgique, bénéficiera de l'allocation de naissance belge. Réciproquement, si un travailleur belge ou français travaille en Belgique et réside en France, il bénéficiera de l'allocation française pour jeune enfant.

Le passage du protocole de 1977 à celui de 1993 s'accompagne donc d'une certaine simplification du dispositif : en effet, au terme de l'ancien protocole, dans le cas de figure évoqué précédemment, le paiement des allocations de naissance françaises au bénéfice des familles résidant en France de travailleurs exerçant en Belgique était assuré par ce dernier pays, et inversement. Il fallait donc que, deux fois par an, les organismes français et belges procédaient à des remboursements croisés.

Il convient de préciser à cet égard que si la législation française privilégie le critère de résidence de la famille pour le versement des allocations familiales, la législation belge en revanche s'en remet pour sa part au critère du "pays d'emploi". Critère d'ailleurs partagé par nos partenaires européens dans le cadre de la réglementation communautaire en la matière.

C - Les travailleurs concernés

Contrairement au précédent protocole de 1977, l'accord de 1993 s'étend également aux travailleurs non salariés. L'article 4 de l'accord renvoie, pour la définition du travailleur non salarié, au règlement communautaire n° 1408/71 précité : *"est considérée comme travailleur salarié (...) toute personne, affiliée à titre obligatoire à la sécurité sociale conformément à l'article L. 311-2 du code de la sécurité sociale, qui remplit les conditions minimales d'activité ou de rémunérations prévues à l'article L. 313-1 du code de la sécurité sociale pour bénéficier des prestations en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité, ou la personne qui bénéficie des dites prestations en espèces."*

Est considérée comme travailleur non salarié "toute personne qui exerce une activité non salariée et qui est tenue de s'assurer et de cotiser pour le risque vieillesse dans un régime de travailleurs non-salariés"

II - UN DISPOSITIF SINGULIER LIÉ A L'EXISTENCE D'UNE IMPORTANTE ACTIVITÉ TRANSFRONTALIÈRE ENTRE LA FRANCE ET LA BELGIQUE

A Les dispositions bilatérales en marge de la réglementation européenne

Le Règlement CEE n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants, prévoyait, s'agissant de la question particulière des prestations familiales, un régime singulier basé sur deux dispositions :

Tout d'abord, lorsqu'un travailleur exerçait son activité dans un Etat membre autre que la France, il bénéficiait des prestations de l'Etat en question, et à sa charge -en vertu du critère du pays d'emploi-

Ensuite, deuxième disposition celle-ci à caractère dérogatoire : lorsque le travailleur était soumis à la législation française (travaillait en France), il ne bénéficiait que des prestations familiales du pays de résidence de sa famille, selon le critère du pays de résidence, la charge finale incombant toutefois à la France.

On peut comprendre les raisons qui conduisaient la France, à l'époque à manier de préférence le critère d'Etat de résidence de la famille plutôt que celui de pays d'emploi : elle avait durant les années 50 et 60, accueilli sur son sol de nombreux travailleurs migrants dont la famille était restée dans les pays d'origine respectifs. Le critère du pays d'emploi aurait donc entraîné une charge financière très lourde pour la France.

Quoi qu'il en soit, l'affaire fut tranchée par la Cour de Justice des Communautés européennes. Cette dernière fit droit à la requête d'un ouvrier italien (11) s'élevant contre le traitement selon

(11) Affaire Pinna, 41/84 - 15 janvier 1986

lui discriminatoire établi au bénéfice de la France par le règlement CEE n° 1408/71.

En vertu de la règle d'égalité de traitement entre les ressortissants des différents Etats membres et arguant du caractère discriminatoire du critère du pays de résidence, la Cour invalida les dispositions décrites ci-dessus.

En conséquence un nouveau règlement fut adopté (CEE n° 3427-189 du 30 octobre 1989), qui étend, d'une part, le critère du pays d'emploi à tous les Etats membres et s'élargit, d'autre part, aux travailleurs non-salariés.

Ainsi, en application de ces dispositions communautaires, M. X, qu'il soit belge ou français, travaillant en France alors que sa famille réside en Belgique, bénéficiera des prestations familiales françaises à la charge de la France.

B - Le régime particulier des allocations de naissance courtes

En tout état de cause, les allocations pour jeune enfant côté français et allocations de naissance côté belge ont toujours été exclues de la réglementation communautaire. D'où l'importance revêtue par le présent accord bilatéral, seul du genre conclu par la France, qui s'insère dans le cadre particulier des liens étroits qui unissent nos deux pays et qui trouve ici une traduction très concrète pour nombre de nos compatriotes frontaliers résidant en Belgique, et, symétriquement, pour de nombreux citoyens belges.

III - UN ACCORD QUI S'INSCRIT DANS UN RÉSEAU DE LIENS BILATÉRAUX PRIVILÉGIÉS

A. L'importance de la communauté française en Belgique

Il apparaît opportun à votre rapporteur, au détour du présent projet de loi et par delà la relative modestie de son impact, de rappeler qu'il s'inscrit malgré tout dans un cadre de relations bilatérales très étroites et ce, dans tous les domaines.

Il convient de souligner, et ceci est en rapport direct avec le présent protocole, l'importance de la présence française en Belgique qui en fait l'une des plus importantes au monde : avec 75 000 immatriculés, et un total d'environ 170 000 personnes, la communauté des Français vivant en Belgique est au second rang, derrière celle de nos compatriotes résidant aux Etats-Unis.

Cette communauté rassemble des personnes d'origine ou de formations très diverses : ouvriers, fonctionnaires européens, chefs d'entreprise, cadres, mais aussi chômeurs et retraités, ces derniers étant particulièrement nombreux dans la région frontalière du Hainaut.

Cette communauté, représentée au Conseil supérieur des Français de l'étranger par 7 délégués (6 élus plus un nommé par le ministre), a pu s'émouvoir du resserrement de notre dispositif consulaire avec la suppression des consulats de Gand et de Tournai, dont les services sont désormais assurés par ceux de Bruxelles et de Mons.

Il serait dans ce contexte, opportun de "geler" toute mesure supplémentaire de "resserrement" et activer la mise en place des consuls honoraires de Charleroi et de Gand.

Deuxième point tout à fait sensible : celui de l'usage de notre langue. Avec 4 millions de francophones, sur 10 millions d'habitants, la Belgique joue évidemment un rôle actif dans la francophonie. Toutefois, les francophones belges et les Français présents en Belgique doivent compter avec un fort activisme flamand contre notre langue, y compris, ce qui est inquiétant, parmi les jeunes.

A cet égard, le Collège de l'Europe, situé à Bruges, peut être appelé à tenir une place importante dans le combat destiné à maintenir au français une place importante dans l'enseignement.

B. La densité des relations économiques

Quelques chiffres suffisent pour démontrer l'importance des échanges commerciaux et des investissements français en Belgique : l'Union économique belgo-luxembourgeoise a absorbé 9,2 % de nos exportations en 1992 (soit l'équivalent des exportations vers le Royaume-Uni et derrière l'Allemagne et l'Italie), et provoqué 8,6 % de nos importations. Quant aux investissements français au cours des deux dernières années, l'Union économique belgo-luxembourgeoise en a absorbé 32,7 milliards, soit derrière la RFA (42,4 milliards de francs) et immédiatement après l'ensemble Espagne-Italie-Pays-Bas-Royaume-Uni (35,7 milliards).

IV - LES ÉVOLUTIONS INSTITUTIONNELLES ET INTERCOMMUNAUTAIRES : LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE ET LE RÔLE DE LA MONARCHIE

A. Les données politiques récentes ont souligné le rôle stabilisateur de la monarchie

L'émotion considérable dont a témoigné l'ensemble de la population belge lors de la disparition brutale du roi Baudouin a conduit une partie de la classe politique à reconsidérer avec plus de sérénité et de retenue les discours excessifs tenus jusqu'alors dans le cadre des querelles intercommunautaires. On peut se réjouir à cet égard de la modération dont ont témoigné les responsables flamands

à l'occasion de diverses manifestations locales ou nationales à la fin de l'année dernière. Le mouvement séparatiste s'est aperçu à cette occasion qu'il ne disposait pas d'un soutien suffisant pour continuer à affirmer des positions maximalistes.

Si le roi des Belges ne dispose, en théorie, que d'un pouvoir de représentation, la réalité démontre que le roi Baudouin a exercé une influence réelle, attitude que devrait poursuivre son successeur Albert II. Ce rôle ne dépend pas seulement de la personnalité du monarque, il est également lié à la spécificité linguistique et institutionnelle de la Belgique qui lui confère une position essentielle d'arbitre entre les différentes composantes du pays.

Le scrutin proportionnel intégral, parce qu'il impose des gouvernements de coalitions, confère ainsi au roi un rôle important dans la désignation du chef du Gouvernement, aujourd'hui M. Jean-Luc Dehaene, qui dirige une coalition des partis socialistes et socio-chrétiens.

B. La réforme institutionnelle : les accords de la Saint-Michel (29 septembre 1992)

L'élément le plus novateur de cette réforme réside dans la proclamation du caractère fédéral de la Belgique.

L'autorité fédérale ne dispose que de compétences d'attribution, les compétences résiduelles étant dévolues aux autres entités fédérées. Celles-ci étant les régions d'une part, et les communautés d'autre part.

La Belgique comprend trois régions : la Flandre, la Wallonie et Bruxelles, établies sur une base territoriale et trois communautés : la communauté francophone, la communauté flamande et la communauté germanophone. Seules les deux entités flamandes -région et communauté- coïncident exactement, conférant une grande influence au chef du Gouvernement régional flamand. Il n'en va pas de même de la région francophone d'une part et de la communauté francophone d'autre part, sachant que la nouvelle

constitution prévoit, d'une certaine façon pour compenser cette source de faiblesse, que le conseil de la communauté française peut décider de transférer les compétences de ladite communauté au Conseil de la région wallone.

Ces entités fédérées peuvent désormais passer des accords internationaux dans les domaines de leur compétence sous réserve qu'elles informent préalablement le roi de leur intention en la matière, ce dernier pouvant dans certains cas, s'opposer à la conclusion de tels accords.

Enfin, la fédéralisation de la Belgique et les transferts de compétences du niveau national à l'échelon régional impliquent d'autres changements substantiels : la Chambre des représentants voit le nombre de ses députés ramené de 212 à 150 ; elle disposera quasiment seule du pouvoir législatif, au détriment du Sénat dont l'effectif passe de 184 à 72 membres.

Cet aménagement a notamment pour objet de ne pas multiplier le nombre des mandats publics, sachant -et c'est là un des aspects novateurs de la réforme- que désormais les conseils de communauté et de région seront élus au suffrage direct avec l'interdiction de cumuler mandat national et mandat régional ou communautaire.

Cette réforme importante a permis de calmer -pour un temps ?- les querelles séparatistes qui avaient atteint, à la veille de la disparition du roi Baudouin, un niveau d'exacerbation préoccupant. Alors qu'une certaine paix s'est donc instaurée à la suite de cette réforme des institutions, la disparition même du monarque a pu faire l'effet d'une brutale prise de conscience et entraîné à son tour un certain apaisement des esprits, dont chacun et en particulier, la France, ne peut que se féliciter.

*

* *

L'excellence des liens de toute nature qui unissent la Belgique et la France débordent le cadre des relations bilatérales ; elles trouvent également de nombreuses applications dans le domaine international. La participation substantielle de la Belgique à l'eurocorps, le soutien politique accordé à la proposition française concernant la menace de frappe aériennes sur les batteries serbes entourant Sarajevo, tant dans le cadre de l'Union européenne que dans celui de l'Alliance atlantique, en sont les deux plus récentes illustrations. On rappellera enfin que l'implication active de la Belgique dans les négociations du GATT, alors que ce pays exerçait la présidence de la Communauté, a été d'un grand secours pour le soutien des intérêts européens.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur vous propose de donner un avis favorable au présent projet de loi.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport dans sa séance du mercredi 6 avril 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est engagé entre les commissaires. Après que M. Guy Penne eut apporté des précisions complémentaires concernant les communautés linguistiques en Belgique, M. Xavier de Villenin, président, s'est interrogé sur l'éventualité du dépôt d'autres projets de loi ayant le même objet et conclus avec d'autres pays de l'Union européenne.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a donné un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte propose par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation du Protocole entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume de Belgique relatif aux allocations de naissance, signé à Bruxelles le 26 avril 1993 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 160 (1993 1994)