

N° 6639²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session extraordinaire 2013-2014

PROJET DE LOI**portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de
Luxembourg et la République de Serbie en matière de sécurité
sociale, signée à Luxembourg, le 7 juin 2013**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(28.5.2014)

La Commission se compose de: M. Georges ENGEL, Président; M. Frank ARNDT, Rapporteur; Mme Taina BOFFERDING, M. Félix EISCHEN, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Ali KAES, Alexandre KRIEPS, Edy MERTENS, Paul-Henri MEYERS, Marc SPAUTZ, Serge URBANY, Mme Christiane WICKLER et M. Serge WILMES, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi 6639 a été déposé à la Chambre des Députés par M. le Ministre des Affaires étrangères et européennes, Jean Asselborn, en date du 20 décembre 2013.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 6 mai 2014.

Lors de la réunion du 12 mai 2014, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale, a désigné M. Frank Arndt comme rapporteur du projet de loi et elle a entendu la présentation du projet de loi ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat.

Le présent rapport a été adopté en date du 28 mai 2014.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

L'objectif principal de la Convention en matière de sécurité sociale entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Serbie signée à Luxembourg le 7 juin 2013 est de remplacer l'ancienne Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la Communauté d'Etat Serbie et Monténégro en matière de sécurité sociale, signée à Belgrade le 27 octobre 2003 qui est actuellement applicable. La nouvelle convention bilatérale est surtout une adaptation formelle devenue nécessaire suite à l'indépendance du Monténégro. A noter qu'avec ce pays, nous avons une convention bilatérale particulière qui s'applique depuis le 1er mai 2009.

La nouvelle convention avec la Serbie garantit les droits en matière de sécurité sociale des personnes qui ont été soumises successivement ou alternativement aux législations des Etats contractants.

Dans une large mesure la présente convention suit l'aménagement général des conventions bilatérales conclues jusqu'à présent par le Luxembourg et reprend les formules de coordination usuelles adoptées tant dans ces instruments que dans les règlements communautaires (CE) 1408/71 et 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale en Europe.

Le champ d'application matériel est très large car la convention s'applique aux législations des deux Etats contractants relatives à l'assurance maladie-maternité, l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survivant, aux prestations de chômage, ainsi qu'aux prestations familiales. La convention exclut les législations concernant l'assistance sociale et les prestations aux victimes de guerre.

A l'instar des autres conventions conclues récemment avec les pays des Balkans occidentaux, la présente convention ne vise pas l'assurance dépendance.

Pour ce qui est de son champ d'application personnel, la convention s'applique à toutes les personnes, sans distinction de nationalité, qui sont ou ont été soumises à la législation de l'un ou des deux Etats contractants ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. La présente convention suit ainsi la conception adoptée dans les instruments bilatéraux récents conclus par le Grand-Duché et celle du règlement communautaire (CE) 883/2004, qui depuis son extension aux ressortissants de pays tiers, ne considère plus la nationalité de l'un des pays de l'Union européenne comme condition indispensable à son application.

A l'instar des autres instruments internationaux en matière de sécurité sociale, la présente convention énonce les principes fondamentaux en matière de coordination internationale des régimes de sécurité sociale, à savoir:

- l'égalité de traitement, prévoyant que les personnes qui résident sur le territoire d'un Etat contractant et auxquelles la convention est applicable sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de cet Etat dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet Etat;
- l'exportation des prestations, prévoyant que les prestations acquises au titre de la législation de l'un des Etats contractants ne peuvent subir aucune réduction, modification, suppression ou suspension du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire de l'autre Etat contractant;
- la totalisation des périodes d'assurance, prévoyant que les périodes accomplies dans les deux Etats contractants sont totalisées pour l'ouverture, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations. C'est un principe général qui s'applique pour l'ensemble des prestations prévues par la convention.

Le deuxième titre de la convention, qui a trait à la détermination de la législation applicable, consacre le principe généralement admis suivant lequel la législation à laquelle le travailleur est soumis est celle de l'Etat contractant sur le territoire duquel il exerce son activité professionnelle. S'agissant de gens de mer, la législation applicable est celle de l'Etat contractant dont le navire bat pavillon.

La présente convention retient également la dérogation habituelle au principe du pays d'emploi au profit des travailleurs qui sont occupés normalement sur le territoire d'un Etat et qui sont détachés par leur employeur sur le territoire de l'autre Etat pour y effectuer un travail limité par son objet et dans le temps. Dans ce cas, le travailleur reste soumis à la législation à laquelle il est assujéti normalement. Le détachement est en principe limité à 24 mois, à moins qu'une prolongation exceptionnelle ne soit accordée. Ces dispositions s'appliquent par analogie aux travailleurs non salariés.

Une autre dérogation concerne les travailleurs des entreprises de transports pour lesquels la législation applicable est celle de l'Etat contractant sur le territoire duquel l'entreprise a son siège.

Finalement les autorités compétentes des Etats contractants ont la faculté de déroger, d'un commun accord, aux dispositions régissant la détermination de la législation applicable dans les cas où ces dispositions s'avéreraient inappropriées à l'égard d'une personne ou d'une catégorie de personnes.

Le troisième titre de la convention regroupe six chapitres, dont chacun contient des règles spécifiques aux différentes branches de la sécurité sociale couvertes par la convention.

Le chapitre premier qui a trait à l'assurance maladie-maternité règle la situation des personnes dont le droit aux prestations est ouvert au titre de la législation d'un Etat contractant et qui résident ou séjournent temporairement sur le territoire de l'autre Etat contractant. Suivant la formule de coordination retenue, les prestations en nature sont servies dans ces cas par l'institution du lieu de résidence ou de séjour, suivant les dispositions de la législation qu'elle applique, comme si les intéressés étaient affiliés dans le pays de résidence ou de séjour. Les prestations en nature servies par l'institution du lieu de résidence ou de séjour donnent lieu à remboursement entre institutions compétentes.

A l'instar des autres conventions bilatérales conclues récemment, la présente convention vise également les étudiants qui poursuivent leurs études sur le territoire de l'autre Partie contractante.

A la différence des prestations en nature, les prestations en espèces en cas de maladie et de maternité sont servies directement par l'institution compétente, selon la législation qu'elle applique, même lorsque les bénéficiaires résident ou séjournent sur le territoire de l'autre Etat contractant.

Le chapitre 2 fixe les modalités de calcul des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivant. Les règles de coordination applicables sont identiques à celles du règlement communautaire (CE) 883/2004 en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Dans les cas où une institution doit avoir recours à la totalisation des périodes d'assurance pour l'ouverture du droit, elle applique la formule de calcul „prorata temporis“ qui consiste à déterminer le montant théorique de la pension qui serait due à l'intéressé au titre de la législation qu'elle applique, si toutes les périodes prises en compte au moyen de la totalisation avaient été accomplies sous sa législation, puis à calculer le montant effectivement dû par elle au prorata des périodes accomplies sous sa législation, par rapport à l'ensemble des périodes accomplies sous les législations des deux Etats contractants.

Si les périodes d'assurance accomplies dans un Etat contractant suffisent à elles seules pour ouvrir le droit à pension, l'institution de cet Etat effectue un double calcul. D'un côté, elle procède au calcul direct de la pension, qui consiste à déterminer le montant qui correspond à la durée des périodes d'assurance à prendre en compte au titre de la seule législation qu'elle applique, et de l'autre côté elle calcule la pension suivant la formule „prorata temporis“ décrite ci-dessus. Le montant le plus élevé résultant de ces deux calculs représente la prestation revenant à l'intéressé.

Lorsque la durée des périodes d'assurance accomplies dans un Etat contractant est inférieure à une année et lorsque ces périodes n'ouvrent à elles seules aucun droit à pension, l'institution de cet Etat contractant n'est pas tenue d'accorder une prestation. Toutefois, dans ces cas, l'institution de l'autre Etat contractant doit prendre en compte ces périodes, tant pour l'ouverture du droit que pour le calcul de la pension.

L'article 20 permet une totalisation des périodes d'assurance accomplies dans un pays tiers avec lequel tant le Luxembourg que la Serbie sont liés par un instrument international prévoyant des règles de coordination.

D'autres dispositions de ce titre ont trait à des particularités de la législation luxembourgeoise. C'est ainsi que les périodes qui ont pour effet de prolonger la période de référence au cours de laquelle doit avoir été accompli le stage requis pour l'obtention d'une pension d'invalidité ou de survivant sont également prises en considération lorsque ces périodes ont été accomplies en Serbie. D'autre part, les dispositions relatives à la totalisation des périodes d'assurance sont également applicables aux fins de la mise en compte au titre de la législation luxembourgeoise de la période d'assurance suivant la naissance d'un enfant en faveur du parent qui se consacre à son éducation (années-bébé), à condition toutefois que l'intéressé ait été assujéti en dernier lieu à l'assurance pension luxembourgeoise.

Le chapitre 3 a trait à l'indemnisation des accidents du travail et des maladies professionnelles. Il règle également d'une façon générale le service des prestations en nature et des prestations en espèces autres que les rentes dans l'Etat de séjour ou de résidence du travailleur suivant le même système que celui qui est prévu en matière d'assurance maladie.

En matière de réparation du préjudice résultant d'une maladie professionnelle, la convention prévoit que, dans les cas où la victime d'une maladie professionnelle a exercé une activité susceptible d'entraîner cette maladie dans les deux pays, les prestations dues sont accordées exclusivement au titre de la législation de l'Etat sur le territoire duquel l'intéressé a exercé cette activité en dernier lieu et à charge de cet Etat.

Par ailleurs, des règles très précises concernant l'aggravation des maladies professionnelles sont prévues.

Le chapitre 4 règle le cas de la prestation forfaitaire accordée en cas de décès pour faire face aux frais de funérailles. L'allocation au décès est due au titre de la législation de l'Etat compétent et l'institution compétente est tenue de l'accorder, même si le décès a eu lieu sur le territoire de l'autre Etat contractant. Par ailleurs, une règle de priorité est prévue pour éviter d'éventuels conflits de droit positifs.

Le chapitre 5 a trait à la matière du chômage. Contrairement au règlement (CE) 883/2004 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale de l'Union européenne, il n'y a pas de disposition d'exportation dans la convention, qui permettrait à un chômeur de se rendre sur le territoire de l'autre Etat contractant pour y chercher un travail tout en gardant son droit à l'indemnisation. Cependant, la convention tend à protéger les droits des travailleurs, car une règle de totalisation des périodes d'assu-

rance est prévue pour l'ouverture du droit si un travailleur perd son emploi alors qu'il avait travaillé auparavant dans l'autre Etat. A noter que la majoration du taux d'indemnisation est prévue si les membres de famille résident sur le territoire de l'autre Etat.

Dans le chapitre 6 relatif aux prestations familiales, la convention ne retient pas la formule de coordination prévue par le règlement communautaire (CE) 883/2004 suivant laquelle les personnes soumises à la législation d'un Etat ont droit pour leurs enfants résidant sur le territoire de l'autre Etat aux prestations prévues par la législation du premier Etat. La convention prévoit, au contraire, que les prestations familiales dues sont celles prévues par la législation de l'Etat sur le territoire duquel les enfants résident. Les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence des enfants et sont à sa charge.

Cette dernière formule se prête en effet mieux à la coordination des législations nationales des deux Etats contractants, dont chacune base le droit aux prestations en cause sur la résidence des enfants sur son territoire. A noter également que dans toutes les conventions bilatérales récentes conclues par le Luxembourg, cette solution a été retenue.

Finalement, il convient de relever expressément qu'une disposition transitoire (article 52 alinéa 2) permet de maintenir les droits aux allocations familiales pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la convention et qui continuent de bénéficier de l'exportation des allocations familiales en vertu de l'ancienne convention avec la Communauté d'Etat Serbie et Monténégro et de l'ancienne convention du 13 octobre 1954 avec l'ex-Yougoslavie. Ainsi aucun travailleur concerné ne sera traité moins favorablement avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention.

Le quatrième titre de la convention a trait aux dispositions diverses, usuellement reprises dans les instruments internationaux en matière de sécurité sociale.

Pour l'essentiel, ces dispositions

- créent la base légale pour l'élaboration d'un arrangement administratif fixant les modalités d'application de la convention et pour la désignation des organismes de liaison;
- déterminent les échanges d'information entre les autorités compétentes sur l'évolution de leur législation nationale et sur les mesures prises pour l'application de la convention;
- assurent l'entraide administrative entre les institutions compétentes des Etats contractants;
- prévoient des procédures de régularisation des trop-perçus et des situations où des prestations d'assistance sociale ont été accordées;
- assurent la recevabilité des demandes, déclarations ou recours qui doivent être présentés dans un délai déterminé auprès d'une autorité ou institution d'un Etat lorsqu'ils sont présentés dans le même délai auprès d'une instance correspondante de l'autre Etat;
- prévoient des mesures pour le recouvrement réciproque des cotisations dues;
- déterminent la procédure à suivre pour résoudre tout différend venant à s'élever entre les Etats contractants en ce qui concerne l'interprétation ou l'application de la convention.

Le cinquième titre de la convention contient les dispositions transitoires et finales.

Les dispositions transitoires ont notamment pour objet l'application de la convention aux cas d'assurance survenus avant son entrée en vigueur ainsi que la prise en considération des périodes d'assurance accomplies avant son entrée en vigueur pour la détermination du droit aux prestations s'ouvrant conformément aux dispositions de la convention.

Les dispositions finales ont trait à l'abrogation de l'ancienne convention avec la Communauté d'Etat Serbie et Monténégro dans les relations entre la Serbie et le Luxembourg, à l'entrée en vigueur et à la durée de la nouvelle convention, ainsi qu'à la conservation des droits acquis et des droits en cours d'acquisition en cas de dénonciation.

III. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 6 mai 2014, le Conseil d'Etat n'a pas de remarques à formuler concernant l'article unique du projet de loi.

Par contre, quant au texte de l'accord à approuver, le Conseil d'Etat fait deux observations.

Il relève d'abord que l'article 12 de la Convention à approuver prévoit que les autorités compétentes des parties contractantes peuvent, d'un commun accord, établir des exceptions aux dispositions des articles 9 à 11 de ladite Convention et qui concernent la détermination de la législation applicable.

Le Conseil d'Etat donne à considérer que dans la mesure où ces accords engagent internationalement le Luxembourg et qu'ils concernent en règle générale l'exécution ou l'interprétation d'un traité préexistant, ils ne peuvent pas être dispensés de l'approbation parlementaire. En effet, selon le Conseil d'Etat, les accords visés à l'article 12 ne fixent pas seulement des modalités de mise en oeuvre de la Convention, comme tel est le cas pour les arrangements administratifs prévus à l'article 38 de ladite Convention.

La commission a été informée qu'en pratique les dérogations accordées en vertu de l'article 12 visent essentiellement des cas individuels pour lesquels les deux pays contractants, dans l'intérêt de l'assuré, décident d'appliquer la législation autre que celle qui découlerait du droit commun des articles 9 à 11 de la Convention. Il est assez rare que des catégories de personnes soient visées par ce genre de dérogation, laquelle par ailleurs figure dans la même teneur dans toutes les conventions de sécurité sociale.

La commission considère qu'il y a lieu de tenir compte à l'avenir de l'observation du Conseil d'Etat en ce sens que les dérogations ne pourront avoir qu'une portée individuelle. Des dérogations par catégories entières d'assurés risqueraient de devoir être soumises à l'approbation parlementaire, ce qui n'est nullement souhaitable au regard du faible enjeu en cause. Par conséquent, pour de futures conventions le libellé de la disposition conventionnelle prévoyant la possibilité de dérogation sur la législation applicable devrait être reformulée en ce sens.

En deuxième lieu, le Conseil d'Etat note que l'article 38, paragraphe 2 prévoit que les modalités d'application de la Convention peuvent être réglées par arrangement administratif conclu entre les autorités compétentes. Il renvoie à ce sujet à son avis du 9 octobre 2012 relatif au projet de loi 6422 portant approbation de l'Accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg et le Gouvernement de la République française pour le développement de la coopération et de l'entraide administrative en matière de sécurité sociale des 11 avril et 17 juin 2011, notamment pour ce qui est de la publication de ces arrangements au Mémorial conformément à l'article 37 de la Constitution.

La commission note que dans cet avis le Conseil d'Etat avait souligné que *„dès qu'ils ont vocation à engager internationalement le Luxembourg, les arrangements administratifs, convenus entre un ministre et son homologue étranger et qui concernent en règle générale l'exécution ou l'interprétation d'un traité préexistant, ne peuvent pas se dispenser de l'approbation parlementaire. Dans l'hypothèse où une clause du traité prend la forme d'une autorisation légale accordée au Gouvernement ou à un de ses membres à l'effet de conclure des engagements administratifs portant sur un objet déterminé, la doctrine, en se référant à la théorie de „l'habilitation conventionnelle“, part du principe qu'une approbation de la Chambre des Députés n'est pas nécessaire.“*

Etant donné que les arrangements administratifs visés n'ont pour objectif que de fixer des modalités de mise en oeuvre du traité soumis à l'approbation du législateur, le Conseil d'Etat a considéré à l'endroit du projet 6422 que la deuxième hypothèse s'applique. Par contre, il a insisté à ce que ces arrangements soient publiés au Mémorial, comme l'exige l'article 37 de la Constitution.

La commission se rallie à ces considérations juridiques du Conseil d'Etat. En l'occurrence, les arrangements administratifs à conclure entrent également dans la deuxième hypothèse ci-dessus explicitée par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, la publication de l'arrangement au Mémorial est suffisante.

*

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi dans la teneur qui suit:

*

**IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DU TRAVAIL,
DE L'EMPLOI ET DE LA SECURITE SOCIALE**

PROJET DE LOI

**portant approbation de la Convention entre le Grand-Duché de
Luxembourg et la République de Serbie en matière de sécurité
sociale, signée à Luxembourg, le 7 juin 2013**

Article unique.— Est approuvée la Convention entre le Grand-Duché de Luxembourg et la République de Serbie en matière de sécurité sociale, signée à Luxembourg, le 7 juin 2013.

Luxembourg, le 28 mai 2014

Le Président,
Georges ENGEL

Le Rapporteur,
Frank ARNDT

