Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse

Herausgeber: Union syndicale suisse

Band: 65 (1973)

Heft: 6-7

Artikel: La convention européenne de sécurité sociale : un nouvel instrument du Conseil de l'Europe pour assurer la protection des travailleurs migrants dans le domaine de la sécurité sociale

Autor: Creutz, Helmut

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-385701

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Organe mensuel de l'Union syndicale suisse

Revue syndicale suisse

N° 6/7 Juin/Juillet 1973 65e année

La convention européenne de sécurité sociale

(Un nouvel instrument du Conseil de l'Europe pour assurer la protection des travailleurs migrants dans le domaine de la sécurité sociale)

Par Helmut Creutz, délégué du Bureau international du travail (BIT), Genève

La protection des travailleurs migrants en matière de sécurité sociale ne résulte pas de la seule application des législations nationales. Elle requiert aussi, à l'échelon international, la solution de problèmes spécifiques qui découlent soit de la conception de ces législations elles-mêmes, soit de la situation particulière de cette catégorie de travailleurs. Ainsi, en ce qui concerne les législations, toutes dispositions d'application exclusivement nationale ou territoriale risquent d'affecter les travailleurs migrants: outre les discriminations expresses qui leur sont parfois opposées en raison de la nationalité, le caractère strictement territorial de certaines législations de sécurité sociale présente des inconvénients sérieux. Il se peut, par exemple, qu'un travailleur résidant sur le territoire d'un Etat et travaillant sur le territoire d'un autre Etat ne soit soumis à aucune législation, ou soit au contraire simultanément soumis aux législations de ces deux Etats. Ou bien, le service des soins médicaux, des indemnités de maladie et de chômage, des pensions et rentes et des prestations familiales n'est pas toujours garanti aux bénéficiaires – qu'il s'agisse de travailleurs, membres de famille, chômeurs ou titulaires de pension ou de rente – qui résident, transfèrent leur résidence ou séjournent hors du pays débiteur. De plus, la situation particulière des travailleurs migrants, qui implique l'assujettissement successif aux législations de sécurité sociale de différents pays, les expose à perdre le bénéfice de leurs droits, lorsque ces droits dépendent de

l'accomplissement d'une durée déterminée d'assurance, d'emploi ou de résidence dans le pays considéré. Cette dernière conséquence est d'autant plus grave que les pensions sont souvent subordonnées à des conditions d'attribution de longue durée.

Pour résoudre ces problèmes qui appellent, en raison même de leur nature, une action internationale, les législations de sécurité sociale doivent être coordonnées entre elles. Visant à faciliter leur application équitable et conjointe dans l'intérêt des travailleurs migrants, la coordination consiste à établir entre ces législations, considérées comme les données fondamentales du système, les relations et les ajustements nécessaires pour assurer aux intéressés une continuité satisfaisante de protection. Semblable continuité implique pour l'essentiel la suppression des dispositions discriminatoires fondées sur la nationalité, la neutralisation des dispositifs restrictifs associés à l'application territoriale des législations, la reconstitution fictive de la carrière globale des travailleurs migrants au regard de la sécurité sociale et la coopération des institutions et services nationaux compétents pour l'octroi des prestations, la répartition éventuelle des charges et l'entraide administrative. Ainsi, la fonction proprement internationale de ce type de coordination se manifeste dans toute son étendue.

L'Organisation internationale du travail, dès le début de ses activités, a été appelée à intervenir dans le domaine des relations internationales en matière de sécurité sociale, car elle avait l'obligation constitutionnelle de défendre les intérêts des travailleurs occupés à l'étranger. Son action en faveur du développement d'un système international de coordination des différentes législations de sécurité sociale s'est exercée sur plusieurs plans. Elle a consisté, d'abord, à poser des principes généraux, tantôt dans les conventions consacrées exclusivement aux étrangers ou aux migrants, tantôt dans les conventions relatives aux normes généralement applicables en matière de sécurité sociale. En outre, l'OIT a proposé dans la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, un système international de coordination des législations relatives aux pensions d'invalidité, de vieillesse et de survivants. Elle a ensuite, par la convention (n° 118) sur l'égalité de traitement des nationaux et des non-nationaux en matière de sécurité sociale, 1962, incité ses membres à développer leurs efforts en vue de la coordination des législations nationales, dans l'ensemble du domaine de la sécurité sociale. Enfin, parallèlement à l'établissement de normes internationales, l'OIT s'est efforcée, surtout après la dernière guerre mondiale, de favoriser la conclusion de conventions multilatérales entre ses membres, soit de sa propre initiative, soit en prêtant son concours technique à des organisations à vocation régionale.

Les principes fondamentaux qui ont été progressivement affirmés par les conventions internationales du travail et par la doctrine inter-

nationale sont les suivants. *L'égalité de traitement* exige que les travailleurs migrants soient soumis aux législations de sécurité sociale et en bénéficient dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux du pays d'immigration. *La détermination de la législation applicable* vise à garantir dans tous les cas l'assujettissement des travailleurs migrants à une législation déterminée. *Le maintien des droits acquis* vise à lever les conditions éventuelles de territorialité, afin de garantir aux intéressés le bénéfice des prestations auxquelles ils ont acquis droit au cours de leur vie active, même lorsqu'ils ont cessé de résider dans le pays où ils ont exercé leur activité. *Le maintien des droits en cours d'acquisition* consiste à prendre en considération, si besoin est, toutes les périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies selon telle ou telle législation de sécurité sociale pour l'ouverture et la détermination des droits aux prestations. *Le service des prestations à l'étranger,* finalement, consiste à accorder dans tous les cas le bénéfice des prestations dues au titre des législations de sécurité sociale aux bénéficiaires qui se trouvent occasionnellement ou résident hors de l'Etat débiteur. Ces normes ont exercé une influence très étendue, puisqu'elles ont également guidé l'élaboration des conventions multilatérales, à laquelle l'OIT a prêté son concours technique, dans le cadre de son action complémentaire à l'échelon régional.
L'action poursuivie en ce sens par l'OIT s'est réalisée en fait, dans la plupart des cas, sous la forme d'une expérience très efficace de coopération avec diverses organisations compétentes en ce domaine. Elle s'est manifestée tout d'abord en Europe. En effet, plus les relations économiques entre les pays de l'Europe occidentale s'intensifiaient après la seconde guerre mondiale, plus le besoin se faisait sentir de régler les relations internationales en matière de sécurité sociale, non pas exclusivement sur le plan bilatéral, mais toujours davantage sur le plan multilatéral. Cette tendance s'explique par les avantages que la coordination multilatérale des législations de sécurité sociale présente par rapport à la multiplication des instruments bilatéraux: elle harmonise simultanément les relations entre plusieurs pays et elle en facilite l'application sur le plan administratif. La coopération de l'OIT avec les pays européens et leurs différentes organisations régionales a conduit à la préparation des instruments suivants: Accord concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans (1950) et Accord révisé concernant la sécurité sociale des bateliers rhénans (1961), Convention européenne concernant la sécurité sociale des travailleurs des transports internationaux (1956), Convention européenne de sécurité sociale (1957) transformée en Règlement n° 3 du Conseil de la Communauté économique européenne et règlements européens ultérieurs de sécurité sociale, Règlement n° 1408/71 du Conseil de la CEE relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur

famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (Règlement n° 3 révisé). Le BIT a participé aussi à la préparation des textes d'application de ces divers instruments.
A cette liste se sont ajoutés récemment deux grands instruments du Conseil de l'Europe. Il s'agit de la Convention européenne de sécurité sociale et de l'Accord complémentaire pour son application que les ministres des Affaires étrangères des Etats membres du Conseil de l'Europe ont ouverts à signature à Paris le 14 décembre 1972.
La nouvelle convention est appelée à se substituer aux deux Accords intérimaires de sécurité sociale et à leurs Protocoles additionnels que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adoptés en 1953. Ces accords, concernant principalement l'égalité de traitement entre les ressortissants des Parties contractantes, étaient considérés comme intérimaires en raison de l'intention des Etats membres du Conseil de l'Europe de les remplacer ultérieurement par une convention générale assurant une protection plus complète aux migrants. L'évolution du droit international au cours des années qui ont suivi l'entrée en vigueur des Accords intérimaires a bientôt imposé la nécessité de donner suite à cette intention d'élaborer un instrument général tenant compte de l'ensemble des accords bilatéraux et multilatéraux conclus entre ces Etats. Etant donné que le Règlement n° 3 du Conseil de la CEE concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants et la Convention internationale du travail (n° 118) sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962, vont sensiblement plus loin que les Accords intérimaires dans la protection garantie aux étrangers, apatrides et réfugiés, le Comité d'experts en matière de sécurité sociale du Conseil de l'Europe a été chargé, avec le concours technique du Bureau international du Travail, de préparer un projet de convention européenne de sécurité sociale, destinée à réaliser une coordination aussi complète que possible des législations de sécurité sociale des Etats membres du Conseil de l'Europe.
Sur le plan technique, cette tentative présentait un caractère plus complexe par rapport à la préparation du Règlement n° 3, limité aux six pays de la CEE. En effet, si l'objectif était identique dans les deux cas, la préparation du projet de convention intéressant les dix-sept pays du Conseil de l'Europe soulevait des problèmes particuliers, car le nombre plus élevé des pays intéressés entraîne une plus grande diversité des régimes de sécurité sociale en présence. Ainsi, alors que la plupart des régimes de sécurité sociale des pays de l'Europe des Six ont conservé des caractéristiques communes tenant à leur filiation historique par rapport aux régimes antérieurs d'assurances sociales, certains pays du Conseil de l'Europe ont, soit développé des régimes de sécurité sociale inspirés d'une conception différente, apparentée à la technique de l'assistance,

soit réalisé une véritable mutation dans les méthodes de protection sociale mises en œuvre par le régime de sécurité sociale, comme en témoigne le Service national de santé britannique. L'un des problèmes les plus délicats consistait à trouver une formule de coordination équilibrée dans le domaine des pensions, susceptible d'intégrer de manière équitable les régimes de base non contributifs des pays nordiques, qui couvrent tous les résidents.

Par conséquent, les travaux, qui ont été menés parallèlement avec la révision des règlements européens de sécurité sociale, se sont orientés vers un instrument moins ambitieux que le Règlement n° 3 ou le nouveau Règlement n° 1408/71 du Conseil de la CEE relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (Règlement n° 3 révisé) dans ses dispositions de détail et plus proche d'une «convention cadre», mais susceptible de garantir néanmoins une protection s'étendant à toutes les branches de la sécurité sociale et à toutes les personnes assujetties aux législations de sécurité sociale, y inclus les travailleurs indépendants. Le texte final, qui vient d'être ouvert à signature, établit les droits fondamentaux des ressortissants des Parties contractantes au regard de l'égalité de traitement, de la conservation des droits et du service des prestations à l'étranger, tout en laissant à la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux ultérieurs le soin de régler les problèmes particuliers qui se révélaient trop complexes pour faire l'objet d'une coordination générale intéressant dix-sept pays. Ainsi, la plupart des dispositions, dont les dispositions fondamentales, seront applicables de plein droit dès l'entrée en vigueur de la convention, tandis que l'application de certaines dispositions particulières aux différentes catégories de prestations, notamment en matière de maladie, de maternité, de chômage et de prestations familiales, est subordonnée à la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux complémentaires.

Les règles essentielles de la nouvelle convention peuvent être résumées de la façon suivante:

1. La convention s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de maladie et de maternité; les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants; les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles; les allocations au décès; les prestations de chômage; les prestations familiales.

Ce champ d'application s'étend aux régimes généraux et spéciaux, à caractère contributif et à caractère non contributif, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur concernant des prestations visées au paragraphe précédent. Des accords bilatéraux ou multilatéraux pourront déterminer les conditions dans lesquelles la convention sera applicable aux régimes institués par voie d'accords

collectifs, qui sont rendus obligatoires par décision des pouvoirs publics.
La convention couvre en général toutes les personnes qui sont des ressortissants d'une Partie contractante – de même que les réfugiés et apatrides résidant sur le territoire d'une Partie contractante – et qui sont, ou ont été, soumises à la législation de l'une ou de plusieurs des Parties contractantes, ainsi que les membres de leur famille et leurs survivants. Les survivants de personnes qui, sans avoir eu la nationalité d'une Partie contractante, ont été soumises à la législation d'une Partie contractante sont également admis à bénéficier des dispositions de la convention, à condition toutefois qu'ils soient ressortissants d'une Partie contractante.
2. Pour prévenir tout cumul d'assujettissement, la convention se fonde sur le principe qu'une seule législation est applicable. Pour éviter d'éventuels conflits de lois, elle pose, en règle générale, que la législation applicable est celle de la Partie contractante sur le territoire de laquelle s'exerce l'activité professionnelle. Des exceptions et particularités sont prévues en ce qui concerne notamment les travailleurs salariés détachés, les travailleurs salariés des transports internationaux, les travailleurs qui exercent normalement leur activité sur le territoire de plusieurs Parties contractantes et les travailleurs indépendants.
3. La convention affirme le principe de l'égalité de traitement. Toutefois, en ce qui concerne l'application de ce principe à des régimes de caractère non contributif, une Partie contractante pourra exiger de la part des ressortissants d'autres Parties contractantes qu'ils satisfassent à des conditions particulières de résidence, notamment lorsque le montent de la prestation est indépendant de la durée de résidence.
4. La convention dispose que les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, les rentes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles et les allocations au décès ne peuvent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni suppression, ni confiscation du fait que le bénéficiaire réside sur le territoire d'une Partie contractante autre que celui où se trouve l'institution débitrice. De manière générale, elle prévoit le service de ces prestations dues au titre de la législation d'une Partie contractante sur le territoire de toute autre Partie contractante. Toutefois, des exceptions à ce principe sont admises, notamment dans le cas des régimes non contributifs et pour certaines prestations particulières. A cet égard, la convention prévoit la possibilité de déroger à la règle générale du transfert intégral lorsqu'il s'agit de prestations non contributives, dont le montant est indépendant de la période de résidence. Par ailleurs, la convention permet d'exclure le transfert de certaines prestations particulières, dont l'octroi est lié à la condition de résidence sur le territoire de la Partie contractante qui les sert.

5. Pour l'acquisition, le maintien ou le recouvrement du droit aux prestations, ainsi que, le cas échéant, le calcul de celles-ci, la convention prévoit la totalisation de toutes périodes d'assurance, de résidence, d'emploi ou d'activité professionnelle accomplies par les intéressés et prises en compte par les différentes législations nationales.

6. En matière de pensions, la convention apporte une solution inédite au problème délicat qui résulte de la confrontation de législations différentes dans leur conception, à savoir, d'une part, des législations utilisant la technique classique de l'assurance sociale, et, d'autre part, les législations de certains pays nordiques, qui accordent des prestations non contributives d'un montant uniforme à tous les résidents nationaux lors de la réalisation de l'éventualité considérée, notamment en cas d'invalidité, de vieillesse et de décès, sans aucune condition de stage ou, parfois, sous condition d'une durée de résidence très réduite correspondant à un stage symbolique. Afin de pouvoir ajuster l'octroi des prestations non contributives de montant uniforme à la carrière effective des travailleurs migrants, les prestations complètes de ce genre sont censées correspondre à une carrière fictive de trente années pour les pensions de vieillesse ou à une durée au moins égale aux deux tiers du nombre d'années écoulées entre la date à laquelle le travailleur a atteint l'âge de seize ans et la date à laquelle est survenue l'éventualité pour les pensions d'invalidité et de survivants. Cette fiction a pour effet d'intégrer ce genre de prestations au mécanisme général de coordination et de permettre l'octroi de prestations partielles, calculées selon la formule «pro rata temporis», y compris dans le cas où les bénéficiaires résideraient à l'étranger, lorsque les travailleurs intéressés n'ont effectué qu'une partie de leur carrière sous de telles législations. D'autres prestations partielles étant accordées au titre de toute législation sous laquelle s'est déroulée une partie de la carrière, ce système général et unifié de coordination aboutit à répartir simultanément le montant et la charge des prestations en fonction de la carrière des travailleurs, indépendamment de la conceptions des législations et de la nature des prestations.

7. S'agissant des autres branches de sécurité sociale, il convient de rappeler la conception générale de la convention, selon laquelle il était impossible de régler en détail toutes les situations particulières, notamment en matière de maladie, de maternité, de chômage et de prestations familiales. Pour ces situations, la convention propose des solutions conformes aux orientations des instruments internationaux les plus récents, afin de faciliter d'une manière efficace et appropriée la solution des problèmes dont il s'agit. Toutefois, l'application de ces solutions est subordonnée à la conclusion ultérieure d'accords bilatéraux ou multilatéraux entre Parties contractantes.

Les formules retenues reposent sur les orientations fondamentales suivantes:
En matière de maladie et de maternité, comme pour les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle, les prestations en espèces sont servies aux personnes qui ne résident pas sur le territoire de l'Etat compétent, pour quelque cause que ce soit, par l'institution compétente de cet Etat et selon la législation qu'elle applique, tandis que les prestations en nature sont servies à ces personnes, ainsi qu'aux membres de leur famille qui se trouvent dans la même situation, par l'institution du lieu de leur séjour ou de leur résidence, selon la législation qu'elle applique à condition que leur droit soit ouvert conformément à la législation de l'Etat compétent, compte tenu, en tant que de besoin, de la totalisation des périodes nécessaires à cet effet.
En matière de réparation des maladies professionnelles, par assimilation avec la solution en matière de réparation des accidents du travail dont la réalisation subite ne met en jeu que la seule législation applicable, l'octroi des prestations est également régi par les dispositions d'une seule législation, celle du pays où s'est écoulée la dernière période d'exposition au risque et dont les conditions sont remplies, compte tenu de la totalisation de telles périodes, en tant que de besoin, pour l'ouverture des droits et le calcul des prestations.
La formule retenue en matière de chômage consiste à maintenir les droits acquis en cas de transfert de résidence, en les honorant selon les dispositions de la législation du nouveau pays de résidence. Pour les travailleurs qui résidaient normalement hors du pays compétent lors de leur emploi antérieur, comme par exemple les frontaliers et les saisonniers, les prestations sont servies par l'institution du lieu de leur résidence, selon les dispositions de la législation qu'elle applique, à condition que le droit soit ouvert conformément à cette législation.
En matière de prestations familiales, la convention comporte deux solutions alternatives, chacune étant douée de sa logique propre: l'une s'inspire du principe de transfert des allocutions familiales du pays compétant au bénéfice des enfants qui ne résident pas dans ce pays, tandis que l'autre dispose en faveur de l'octroi intégral des prestations familiales selon la législation du pays de résidence des membres de la famille, pour autant que le droit soit ouvert dans le pays compétent, si besoin est.
La nouvelle convention entrera en vigueur le premier jour du troisième mois suivant celui au cours duquel sera intervenu le dépôt du troisième instrument de ratification ou d'acceptation. Il est prévu qu'après l'entrée en vigueur le Comité des ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil à adhérer à la convention. Toutefois, cette décision devra recueillir l'accord unanime des Parties contractantes.

Un Accord complémentaire a été élaboré, devant permettre à la fois d'appliquer les règles de la convention qui sont directement applicables et de servir de guide pour l'application des dispositions particulières qui ne sont applicables qu'après la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux. L'Accord complémentaire, ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe ayant signé la convention, entrera en vigueur à la même date que cette dernière.

Conclusion

Etant donné que la nouvelle convention du Conseil de l'Europe permet de résoudre tous les problèmes de sécurité sociale résultant des migrations des travailleurs et de leurs familles ainsi que des déplacements des touristes et autres voyageurs d'un pays européen à l'autre, elle est un pas en avant par rapport aux règlements correspondants des Communautés européennes concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants. La convention ne se limite pas en effet aux seuls salariés, mais couvre tous ceux qui, pour une raison ou pour une autre, peuvent avoir besoin de prestations de sécurité sociale sur le territoire d'une autre Partie contractante. Par ailleurs, la convention prévoit la protection de nationaux d'Etats non membres du Conseil de l'Europe, dans la mesure où ces Etats adhéreront à la convention. C'est même l'une de ses caractéristiques principales, si l'on considère que les deux sources essentielles des mouvements migratoires (les travailleurs étrangers allant des pays européens du sud vers ceux du nord et le mouvement inverse et saisonnier des touristes) couvrent un nombre encore plus important d'Etats que ceux représentés au Conseil de l'Europe.
Des principaux pays européens d'émigration, seule l'Italie bénéfice actuellement d'arrangements multilatéraux en matière de sécurité sociale (à savoir les règlements des Communautés européennes) pour ses travailleurs et leurs familles se trouvant sur le territoire des huit autres Etats membres. Grâce à la nouvelle convention du Conseil de l'Europe, les travailleurs de tous les pays constituant une source importante de main-d'œuvre, qu'ils soient membres du Conseil de l'Europe (Turquie) ou non (Algérie, Espagne, Grèce, Portugal, Yougoslavie, etc.), pourront obtenir une complète protection en matière de sécurité sociale sur le territoire des Parties contractantes.
En ce qui concerne les touristes des pays européens du nord qui passent en nombre croissant leurs vacances dans les pays méditerranéens, ils bénéficieront de la protection de la sécurité sociale dès que les Etats concernés participeront à la convention.