

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant la ratification de la **convention de sécurité sociale** entre la République française et la **Principauté d'Andorre** signée à Andorre-la-Vieille le 12 décembre 2000,*

Par M. Robert DEL PICCHIA,
Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, président ; MM. N... , Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, secrétaires ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Briseperre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Robert Del Picchia, Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Henri Torre, André Vallet, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 363 (2001-2002)

Traités et conventions.

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'accession de la Principauté d'Andorre à la souveraineté internationale, en 1993, a rendu nécessaire l'évolution des rapports, de droit et de fait, que la France entretient avec ce pays.

La présente convention figure au nombre des instruments juridiques destinés à adapter ces rapports inter-étatiques à cette nouvelle donne.

Elle se substitue, en effet, à des arrangements parcellaires directement conclus, en 1970, entre les caisses de sécurité sociale andorraines et françaises, et englobe désormais l'ensemble des risques couverts par les assurances sociales.

Les nouvelles dispositions contenues dans cette convention –qui a déjà été ratifiée par la partie andorrane- s'inspirent largement des mécanismes contenus dans le règlement élaboré en ce domaine par l'Union européenne.

Des adaptations de certains éléments de ce règlement communautaire ont été effectuées pour tenir compte tant des spécificités de la Principauté, notamment son petit nombre d'habitants¹, que de celles marquant les relations franco-andorraines.

Ce nouvel instrument juridique, beaucoup plus complet que les dispositions actuellement en vigueur en matière de sécurité sociale, est globalement équilibré au profit des deux pays, et attendu par nos concitoyens résidant en Andorre.

¹ 85 000 habitants environ, pour une superficie de 470 km²

I. LA NÉCESSITÉ D'UNE CONVENTION ENTRE ÉTATS SOUVERAINS

A. LE SYSTÈME ACTUEL DE SÉCURITÉ SOCIALE ENTRE LA FRANCE ET ANDORRE EST FONCTIONNELLEMENT LACUNAIRE, ET JURIDIQUEMENT FRAPPÉ DE CADUCITÉ DEPUIS L'ACCESSION D'ANDORRE À LA SOUVERAINETÉ INTERNATIONALE

La coordination actuelle des dispositions françaises et andorraines de sécurité sociale résulte d'arrangements conclus et entrés en vigueur en 1970, et en 1973 pour le régime agricole. Ces arrangements ont été respectivement signés, pour la France, par les présidents des conseils d'administration des Caisses nationales et, pour Andorre, par un représentant du Conseil général des Vallées (détenant le pouvoir législatif), ainsi que par le président du conseil d'administration et le directeur de la Caisse de sécurité sociale andorrane.

Ces accords, conclus lorsque Andorre n'était pas encore un Etat indépendant, ont perdu, de ce fait même, leur validité juridique lors de son accession à la souveraineté. En effet, il n'y a pas, en l'espèce, succession d'Etats, et ces accords ont été conclus entre des personnes qui n'ont pas compétence pour signer une convention internationale. De plus, aucune des procédures requises pour l'entrée en vigueur d'un accord international n'a été appliquée.

Il faut également souligner que les dispositions contenues dans ces arrangements dérogent à la législation française applicable en matière de sécurité sociale.

B. CES SPÉCIFICITÉS ENTRAÎNENT DES SITUATIONS PRÉJUDICIALES POUR NOS RESSORTISSANTS

Outre que nos concitoyens résidant en Andorre pâtissent de la précarité de ces arrangements, ces derniers sont lacunaires, n'englobent pas la totalité des risques sociaux, et dérogent parfois aux dispositions de la législation française prévalant en ce domaine.

Ces éléments constituent autant de restrictions aux activités économiques que souhaiteraient engager des Français sur le territoire andorran; alors que l'on constate une forte expansion des entreprises espagnoles dans la Principauté, **il convient de donner à nos compatriotes des garanties sociales stables et fondées en droit.** Ce sera l'un des apports bénéfiques de cette convention.

II. UNE CONVENTION DONT LE DISPOSITIF EST LARGEMENT INSPIRÉ DES PRINCIPES GÉNÉRAUX DU DROIT COMMUNAUTAIRE

L'objectif des négociateurs français a été de traduire dans cette convention, comme dans toutes celles signées en ce domaine par la France avec des pays non-membres de l'Union européenne, **les principes majeurs contenus dans le règlement communautaire (n° 1 408/71) régissant la coordination des systèmes de sécurité sociale**. Cette volonté constante de notre pays se retrouve dans les dispositions de cette convention, qui couvre, de façon très complète, les principaux risques ressortissant des assurances sociales.

Cependant, du fait des spécificités inhérentes tant aux relations franco-andorranes qu'à l'exiguïté de ce territoire, certaines dispositions dérogatoires à ces principes généraux ont été introduites, d'autant plus justifiées qu'Andorre n'est pas membre de l'Union européenne.

A. UN DISPOSITIF TRÈS COMPLET D'ASSURANCES SOCIALES

1. une définition précise du champ d'application personnel

Ce caractère se retrouve dès le chapitre premier qui précise les champs d'application territorial, personnel et matériel de la convention. Elle s'applique, en effet, aux fonctionnaires, aux étudiants, aux ressortissants d'Etats tiers (essentiellement l'Espagne, du fait de sa forte influence en Andorre), et aux non-salariés français, populations auxquelles les arrangements antérieurs ne s'adressaient pas.

L'article 1 précise la définition de « l'ayant-droit », ainsi que la durée du séjour considéré comme « temporaire » : ainsi, au-delà de 6 mois, le séjour cesse d'être considéré comme tel, pour devenir permanent. Il faut relever que cette durée découle d'une demande de la Principauté, et va au-delà des dispositions communautaires, qui ne fixent pas de durée.

2. un large champ d'application matérielle

Le contenu de la convention est consacré, successivement, à l'assurance vieillesse (chapitre II), aux assurances maladie et maternité (chapitre III), à l'assurance invalidité (chapitre IV), à l'assurance décès (chapitre V), à l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles (chapitre VI), ainsi qu'aux prestations familiales (chapitre VII).

Ce sont ainsi l'ensemble des risques sociaux, à l'exception du chômage, qui sont évoqués et réglés par la convention.

B. LES QUELQUES DÉROGATIONS À CES PRINCIPES GÉNÉRAUX SONT JUSTIFIÉES PAR LA SPÉCIFICITÉ DE LA PRINCIPAUTÉ D'ANDORRE

Ces dérogations sont de plusieurs ordres : outre la fixation à 6 mois de la durée maximale du séjour temporaire, la convention prévoit la possibilité d'un transfert vers l'Espagne en cas d'urgence médicale d'un assuré du régime français qui se trouverait en Andorre, afin de tenir compte de l'équipement sanitaire et de la situation géographique d'Andorre (article 241).

Les nouvelles règles définies en matière d'**invalidité** permettront un partage de la charge financière en découlant entre les deux Etats lorsque la totalisation des périodes accomplies dans les deux Etats est nécessaire pour l'ouverture du droit à une pension (articles 25 et 26). Ce partage se fera, en principe, au prorata des périodes accomplies dans chaque Etat ; mais si un droit est ouvert dans l'Etat où est survenue l'invalidité sans recourir aux périodes accomplies dans l'autre Etat, aucun partage n'aura lieu. Cette clause est favorable à Andorre.

Enfin, la convention conserve les grands principes énoncés dans les arrangements de 1970 et 1973 -totalisation des périodes, maintien des droits acquis, levée des clauses de résidence- mais y ajoute des règles de coordination plus détaillées et plus complètes pour les risques :

- **de vieillesse** : règles relatives à la liquidation successive des pensions (article 9)

- **d'invalidité** : règles concernant la suppression, la suspension de la pension, l'aggravation de l'incapacité, le passage vers une pension de retraite (articles 27, 28 et 29)

- **d'accident du travail et de maladie professionnelle** : règles relatives à l'appréciation de l'incapacité, aux cas de rechute ou d'aggravation d'une maladie professionnelle (article 35, 36 et 37).

S'agissant de **l'assurance maladie et maternité**, trois particularités au regard du règlement européen sont à relever :

a) **les étudiants andorrans venant suivre des études ou une formation en France** ont la possibilité de s'affilier à leur régime d'origine. Cette possibilité que l'on ne retrouve pas dans le règlement pour les étudiants des autres Etats membres en France, est favorable aux intéressés. En effet, un étudiant en Andorre est ayant droit jusqu'à 25 ans, or le statut d'étudiant en France offre des avantages annexes que n'offre pas le statut d'ayant droit.

b) les « détachés », au titre de l'article 4 de la convention peuvent bénéficier dans l'Etat où ils exercent leur activité d'un choix dans le circuit de remboursement des prestations qui leur sont servies. Elles peuvent en effet l'être, soit par les institutions de l'Etat compétent, soit par celles de l'Etat où ils exercent leur activité (la charge revient toujours à l'Etat compétent). Ce choix n'est pas offert par le règlement, qui impose de passer par les institutions de l'Etat d'activité. La proximité géographique entre la France et Andorre rend possible cette dérogation.

c) enfin, la convention prévoit la possibilité d'accords tarifaires avec certains hôpitaux français, et celle de transfert médical en Espagne sans autorisation préalable pour tenir compte de la faible capacité de soins dont dispose Andorre. Les accords tarifaires permettent de déroger à la règle selon laquelle, en cas de séjour temporaire, de transfert de résidence ou de soins programmés en France pour un assuré andorran, ce sont les tarifs français qui sont appliqués.

Les règles sur l'invalidité tiennent compte des particularités du régime d'Andorre. En règle générale, les conventions de sécurité sociale prévoient une totalisation des périodes d'assurance pour l'ouverture des droits, et l'Etat compétent est celui sur le territoire duquel est survenue l'invalidité. Mais, en l'occurrence, la charge de la pension est déterminée par un système original : si l'Etat compétent n'a pas fait application du principe de totalisation, il assume seul la charge. En revanche, si l'Etat compétent a fait appel aux périodes accomplies dans l'autre Etat, la charge de la pension sera partagée entre les deux Etats en fonction des périodes accomplies dans chacun des deux Etats. Ce système n'existe pas en droit communautaire.

En résumé, dans chacun des deux Etats, la France et Andorre, le montant de la pension est indépendant de la durée d'assurance, et aucun partage de la charge n'intervient. La charge revient donc à l'Etat où est survenue l'invalidité.

On retrouve les règles communautaires en matière d'allocation décès, mais les règles concernant les accidents du travail et les maladies professionnelles sont plus précises et plus détaillées pour des raisons pratiques dans cette convention que dans le règlement, notamment sur la rechute, l'aggravation et l'appréciation du degré d'incapacité.

Il faut souligner que le régime andorran ne comporte pas de risque chômage, qui n'est donc pas pris en compte par la convention.

Enfin, il faut noter, s'agissant des dispositions financières, que la convention prévoit un remboursement entre régimes sur facture, contrairement au règlement qui prévoit pour tous les risques, sauf les maladies professionnelles et les accidents du travail, un remboursement par forfait.

Par ailleurs, s'agissant des **règles de détermination de la législation applicable, on retrouve dans la convention la règle générale du lieu de travail présente dans le règlement, mais pas le principe de l'unicité de la législation applicable**. L'article 4 de la convention prévoit en effet la possibilité d'être affilié aux deux régimes andorran et français en cas de double activité.

Les dérogations à la règle du lieu de travail pour les travailleurs détachés, les fonctionnaires, le personnel roulant ou navigant de sociétés de transports internationaux correspondent aux dérogations du règlement, à cette différence près que les salariés des postes diplomatiques ou consulaires ne disposent pas d'un choix de rattachement à l'un ou l'autre des Etats comme le propose le règlement, mais sont automatiquement rattachés au régime de l'Etat où ils exercent leur activité.

Les règles applicables en matière d'**assurance vieillesse** ne diffèrent du règlement communautaire qu'en ce qui concerne les liquidations successives (article 9 de la convention). Le règlement prévoit que, si les opérations de liquidation des pensions dans chaque Etat ne sont pas concomitantes, les prestations déjà accordées feront l'objet d'un réexamen à chaque fois qu'interviendra une nouvelle liquidation. La convention ne prévoit pas ce réexamen.

C. LES CAS PARTICULIERS SOULEVÉS PAR CERTAINES ACTIVITÉS

L'article 4 de la convention énumère certaines dérogations à sa portée générale. Ainsi, pour la France :

- **les travailleurs salariés peuvent bénéficier d'un « détachement » d'un an renouvelable une fois**, qui leur permet de rester affiliés au régime de l'Etat d'envoi (paragraphe 2). Cette dérogation à la règle de l'application de la législation du lieu du travail (lex loci labori) est favorable à la fluidité de la main d'œuvre.

- **les fonctionnaires de l'Etat, les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers et les ouvriers d'Etat** « sont affiliés, pour l'ensemble des risques, au régime de sécurité sociale qui leur serait applicable s'ils exerçaient leur fonction en France » (paragraphe 4).

- **les personnels salariés des postes diplomatiques et consulaires** sont également affiliés au régime de sécurité sociale applicable dans l'Etat où ils exercent leur activité professionnelle (paragraphe 5).

- **les personnels roulant ou navigant d'une entreprise de transports internationaux** relève de la législation de l'Etat où l'entreprise a son siège principal (paragraphe 6), et non pas de celle de l'Etat où se déroule leur activité. Cette dérogation est classique, du fait notamment du caractère par définition multi-étatique de cette profession.

CONCLUSION

Cette convention contient des dispositions classiques, largement analogues à celles déjà entrées en vigueur par la conclusion de textes similaires conclu entre la France et des Etats extra-communautaires (la Suisse, par exemple). Elle **reprend, autant que possible, les prescriptions du règlement européen régissant la coordination des systèmes de sécurité sociale, et n'y déroge qu'en considération des spécificités des relations franco-andorrannes.**

Cette convention, équilibrée dans ses dispositions, est nécessaire du fait de la caducité des arrangements conclus en la matière en 1970, non pas alors entre deux Etats indépendants (puisque la Principauté d'Andorre n'avait pas encore ce statut), mais entre caisses françaises et andorrannes d'assurances sociales. **Ce texte est donc opportun et nécessaire.**

Il confortera la situation des quelques 1 800 de nos compatriotes qui travaillent dans la Principauté et en incitera sans doute d'autres à les y rejoindre, répondant ainsi à un souhait explicitement formulé par les autorités andorrannes.

Cette convention s'inscrit, en effet, dans un contexte d'appui à ces autorités, illustrée également par la convention sur la coopération administrative franco-andorranne signée le 14 février 2001 : il s'agit là d'un ensemble de dispositions qui visent à améliorer la fluidité des échanges de travailleurs, notamment de cadres qualifiés, entre Andorre et la France.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 2 octobre 2002.

A la suite de l'exposé du rapporteur, le président Dulait a souligné l'apport que constituera cette convention à la situation de nos compatriotes entrepreneurs en Andorre.

Puis, la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention de sécurité sociale entre la République française et la Principauté d'Andorre, signée à Andorre-la-Vieille le 12 décembre 2000, et dont le texte est annexé à la présente loi.²

² Voir le texte annexé au document Sénat n° 363 (2001-2002)

ANNEXE

ÉTUDE D'IMPACT

- Etat du droit et situation de fait existant et leurs insuffisances

En l'absence de convention de sécurité sociale, les relations entre les régimes français et andorrans étaient régies par l'Accord administratif du 9 juin 1970 passé entre la caisse andorranne de sécurité sociale et les caisses nationales françaises.

Ce premier acte officiel de coopération entre les deux Etats dans le domaine de la sécurité sociale présentait néanmoins des limites importantes en raison du caractère obsolète et insuffisant de ces dispositions.

C'est la raison pour laquelle les autorités françaises et andorranes ont ouvert en 1997 des négociations en vue d'aboutir à la signature d'un accord bilatéral de sécurité sociale améliorant et élargissant les dispositions de l'arrangement de 1970.

- Bénéfices escomptes en matière :

* d'emploi

Sans objet.

* d'intérêt général

A l'instar de toutes les conventions internationales de sécurité sociale, celle-ci facilitera les échanges de travailleurs entre les deux pays. Elle améliorera la situation des assurés des régimes français et andorrans, indépendamment de leur nationalité, en permettant l'accès au système de santé de l'autre Etat et en facilitant l'ouverture des droits et le service des prestations. Elle évitera aussi les pertes de droit : les entreprises auront la possibilité d'envoyer momentanément des salariés exercer leur activité dans l'autre Etat tout en les maintenant au système de sécurité sociale d'origine, et les travailleurs qui ont cotisé aux régimes d'assurance vieillesse des deux Etats bénéficieront, en contrepartie, de retraites liquidées et calculées en coordination.

* d'incidence financière

Celles-ci sont difficilement quantifiables, dans la mesure où elles dépendent du nombre, non encore estimé, des personnes concernées.

* de simplification des formalités administratives

L'arrangement administratif ainsi que les formulaires d'application de la convention sont destinés à en expliciter les modalités pour une utilisation efficace et dans l'intérêt du travailleur et de ses ayants-droit.

* de complexité de l'ordonnancement juridique

La convention franco-andorrane, qui s'ajoute à la trentaine d'accords déjà conclu par la France en matière de sécurité sociale, remplace et abroge l'Arrangement administratif du 9 juin 1970 entre les institutions des deux Etats.