

**PORTABILITÉ DES DROITS SOCIAUX ET MOBILITÉS
PROFESSIONNELLES DANS LA SOUS-RÉGION D'AFRIQUE
CENTRALE : QUID DE L'ENJEU D'UNE COORDINATION DES
SYSTÈMES NATIONAUX DE PROTECTION SOCIALE ?**
*Analyse comparative de la question au regard des cadres
normatifs européen et africain*

Par

Jean Michel KUMBU ki NGIMBI

*Docteur en droit de l'Université de Hambourg/Allemagne
Professeur Ordinaire à la Faculté de Droit de l'Université de Kinshasa
Administrateur à la Caisse Nationale de Sécurité Sociale/RDC*

et

Me Herman UMBA JIMMY

*Doctorant
Diplômé d'Etudes Supérieures en Droit économique et social de l'Université de Kinshasa
Diplômé de l'Ecole Nationale Supérieure de Sécurité Sociale (En3s) Saint-Etienne/France*

RÉSUMÉ

L'investissement des blocs commerciaux régionaux a été l'une des caractéristiques principales des relations internationales au cours des dernières décennies. Celui-ci traduit le nouveau paradigme du développement économique qui prévaut désormais au niveau mondial et qui vise à promouvoir une circulation plus accrue de la main-d'œuvre par-delà les frontières étatiques.

Pourtant, les mobilités professionnelles transfrontalières qui en résultent, sans cesse plus fréquentes à l'échelle du continent, questionnent déjà sur le degré de protection des travailleurs se retrouvant hors de leurs pays d'origine. Ce constat met en scène la problématique de « l'exportabilité » ou de la « portabilité » des droits sociaux déjà acquis ou en cours d'acquisition, comme facteur déterminant pour parvenir à la libre circulation des personnes.

Aussi, face aux limites qu'accusent les instruments tant incitatifs que normatifs (les conventions de l'OIT N°19, 97 et 118 sur l'égalité de traitement des travailleurs en matière de sécurité sociale et la conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition), une approche coordonnée mériterait d'être envisagée pour éviter une pénalisation des travailleurs migrants dans l'acquisition et l'exercice de leurs droits sociaux. Cette démarche impliquera nécessairement l'aménagement des passerelles entre les différents systèmes nationaux de protection sociale, via essentiellement la signature des conventions, de façon à ce que les travailleurs puissent passer d'un pays à l'autre sans perdre leurs droits acquis.

Dès lors, comment adapter la mise en place d'une coordination sous régionale au niveau des instances continentale, régionale et sous régionale, avec des systèmes de protection sociale bâtis dès l'origine sur des logiques nationales ? Quelle approche devrait-on privilégier pour intégrer les mobilités « professionnelles » dans un dispositif de coordination sous régionale des systèmes de protection sociale ?

Mots-clés: Migrations, mobilités professionnelles, sécurité sociale, droits sociaux, coordination.

ABSTRACT

Investment by regional trading blocs has been one of the main features of international relations in recent decades. This reflects the new paradigm of economic development that now prevails at the global level and which aims to promote greater movement of labour across state borders.

However, the resulting cross-border professional mobility, which is becoming more and more frequent on a continental scale, is already raising questions about the degree of protection afforded to workers who find themselves outside their country of origin. This observation brings to the fore the problem of the "exportability" or "portability" of social rights already acquired or in the process of being acquired, as a determining factor in achieving the free movement of persons.

Also, in view of the limitations of both incentive and normative instruments (ILO Conventions No. 19, 97 and 118 on equality of treatment in the field of social security and the preservation of acquired or in the process of being acquired rights), a coordinated approach should be envisaged to avoid penalizing migrant workers in the acquisition and exercise of their social rights. This approach will necessarily imply building bridges between the different national social protection systems, mainly through the signing of conventions, so that workers can move from one country to another without losing their acquired rights.

So how can we adapt the implementation of sub-regional coordination at the level of continental, regional and sub-regional bodies, with social protection systems built from the outset on national logics? What approach should be used to integrate "professional" mobility into a sub-regional coordination mechanism for social protection systems?

Keywords: Migration, professional mobility, social security, social rights, coordination

A. LA MOBILITÉ PROFESSIONNELLE ET L'APPLICATION DU PRINCIPE DU « TERRITORIALISME »

A l'heure de la globalisation des échanges, tel que l'atteste le recours aux accords de partenariat régionaux ou économiques¹, l'intégration des différentes sous-régions du continent Africain s'avère être un objectif stratégique majeur pour consolider le développement des économies et faciliter ainsi leur insertion au sein du système économique mondial.

Dans cette perspective, la mobilité professionnelle transfrontalière qu'accompagne la garantie des droits sociaux participe dans sa mise en œuvre optimale à la croissance économique en permettant une agrégation plus aisée des facteurs de production, au nombre desquels le « travail » occupe une place de choix. Cette mobilité suppose en effet, une affirmation et un exercice du droit pour les travailleurs à se déplacer en tout lieu dans une sous-région déterminée pour rejoindre les emplois là où ils se trouvent.

Toutefois, cette liberté de se mouvoir par-delà les frontières se retrouve généralement entravée par une insuffisante garantie de protection sociale due à l'insertion dans le corpus législatif des Etats du principe de la territorialité de la sécurité sociale, rendant *ipso facto* l'exécution du travail moins décente tout en pénalisant aussi bien l'acquisition que l'exercice des droits à protection sociale.

1. Du principe de la territorialité

L'adoption par la plupart des Etats de la sous-région d'Afrique centrale du principe de la territorialité² des droits sociaux assortie d'une clause de résidence, impose désormais que les prestations sociales de chaque système national ne soient servies qu'au résident dans le pays considéré et encore en considération des conditions réglementaires requises pour chaque prestation. Point n'est besoin de rappeler ici que les cotisations sociales obéissent également à la même logique.

L'application de ce principe a ainsi pour conséquence de soumettre les travailleurs qui se déplacent à plusieurs pesanteurs telles que : les ruptures de protection dues à la non-conservation des droits acquis, ou encore les conflits de législations, ces différentes situations risquant de freiner la circulation inter-régionale des personnes et des services. In concreto, une application plus

¹ Cfr Les accords ACP-UE.

² A lire utilement les prescrits des articles 5,100 et 104 de la loi n° 06.035 du 28 Décembre 2006 portant code de sécurité sociale de la République Centrafricaine; également les dispositions des articles 13, 22 et 35 de la loi n°028/2016 du 06 février 2016 portant Code de Protection Sociale en République Gabonaise ; et enfin des articles 3, 105 et 166 n° 004/86 du 25/02/86 instituant le code de sécurité sociale en République du Congo.

étroite de ce principe consisterait à ne prendre en compte que les risques survenus sur le territoire national et les ayants-droits résidant sur ce territoire, et à subordonner le versement des prestations à une condition de résidence sur ce même territoire rendant par conséquent ces prestations « non-exportables ».

Pour rappel, le principe de la territorialité il convient de le relever, émergea au fur et à mesure que se développèrent les politiques contemporaines tendant à organiser la sécurité sociale comme un service public essentiellement chargé d'aménager une redistribution plus équitable du revenu national. Dès lors, les lois nationales encadrant la redistribution du revenu furent considérées comme des « lois de police » au sens du droit international privé : leur champ d'application coïncidant automatiquement avec le territoire de l'Etat dont elles émanent.

Il résulte de ce qui précède que dans son application autant législative que réglementaire, le principe de la « territorialité » a pour effet induit à faire de la résidence sur le territoire national la condition nécessaire et suffisante de l'assujettissement³, voire du droit aux prestations. A titre d'exemple, lorsque les systèmes nationaux ont un caractère professionnel, le principe de territorialité lie l'assujettissement à l'exercice de l'activité sur le territoire national.

Pourtant, la portée du principe de territorialité peut être réduite ou supprimée par les accords bilatéraux ou multilatéraux de sécurité sociale. C'est tout l'intérêt d'une part, de l'analyse de la démarche de « *coordination* » privilégiée par les pays membres de l'Union Européenne et d'autre part, de l'initiative de coordination multilatérale émanant de quelques Pays Africains. Cela, avant d'aborder l'approche de la « bilatéralité » qui reste une faculté à l'avantage des sujets de droit international que sont les Etats.

B. LA DÉMARCHE EUROPÉENNE D'UNE COMMUNE RÉGULATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

L'objectif d'une croissance économique soutenue dans l'espace communautaire européen a orienté dès le départ les Etats membres à proscrire toutes les entraves au principe de libre circulation (marchandises, capitaux et personnes). Ainsi, bien avant l'Europe politique, le Traité organisant la communauté européenne du charbon et de l'acier enjoignît aux Etats membres d'interdire toute discrimination à l'égard des travailleurs qui se déplacent tout en leur demandant d'aménager leurs législations de sécurité sociale dans ce sens⁴.

³ Tel en est le cas pour le bénéfice du système sanitaire du Royaume-Uni « National health service » (NHS).

⁴ Article 69 point 4 du traité CECA : « Les Etats membres s'engagent à écarter toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'emploi dans les industries du charbon et de l'acier, à l'égard des

Ces aménagements ont donc consisté pour les pays Européens à mettre en place des passerelles, via un système de coordination, nécessaires à la préservation des droits acquis ou en cours d'acquisition au profit du travailleur comme de ses ayant-droits se déplaçant désormais hors de son pays pour rejoindre les emplois là où ils se trouvent.

Cette coordination des systèmes de sécurité sociale des pays membres de l'espace Européen a été mise en place au sein d'une architecture supranationale intégrée : « l'Europe ». Elle repose sur une réglementation, un champ d'application circonscrit et enfin sur des structures.

1. Réglementation et principes directeurs du système européen de coordination

Dès l'origine, le Traité de Rome instituant la Communauté économique européenne fonde au sein de l'Europe politique le dispositif de coordination de la sécurité sociale en faveur des travailleurs originaires d'un pays membre qui se déplacent dans un autre Etat membre⁵.

C'est sur ce fondement que des règlements de mise en œuvre de cette disposition du Traité ont été adoptés, ici en l'occurrence le règlement 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leurs familles qui se déplacent à l'intérieur de la communauté⁶, mais également le règlement 883/2004 du 30 avril 2004 qui par ses nouvelles procédures se substitue désormais au règlement précédent⁷.

Cette législation communautaire en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale repose sur deux principes à savoir: d'une part, les principes liés *d'égalité et d'unicité de la législation applicable* aux travailleurs concernés et d'autre part, le principe de *conservation des droits*.

2. Principe d'égalité et d'unicité de la législation applicable

Premièrement, le principe d'égalité et d'unicité vise à éviter que le travailleur soit pénalisé dans l'acquisition et l'exercice des droits à protection sociale par une application du principe de territorialité contenu dans les

travailleurs nationaux d'un des Etats membres de qualification confirmée dans les professions du charbon et de l'acier, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales de santé et d'ordre public ».

⁵ C'est l'objet des articles 45 à 48, l'article 48 du traité de Rome lesquels articles posent le cadre d'un dispositif de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale de façon à faciliter cette libre circulation.

⁶ Le règlement 1408/01 a été complété par les règlements 1390/81 du 17 septembre 1981 et 3795/81 du 08 décembre 1981 prescrivant désormais un élargissement du champ d'application personnel initial aux travailleurs non-salariés.

⁷ Ce dernier texte a été complété, par un règlement d'application n°987/2009 et un règlement d'adaptation N°988/2009, les deux en date du 16 septembre 2009.

législations nationales, un principe ayant pour conséquence de soumettre les travailleurs qui se déplacent à des ruptures de protection, à la non-conservation des droits acquis et à des conflits de législations.

La législation communautaire s'appuie ainsi sur le socle qu'offre le principe de l'égalité de traitement entre nationaux et ressortissants communautaires lequel prohibe d'une part, toutes discriminations directes ou indirectes fondées sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération, les conditions de travail et la protection sociale⁸ et d'autre part, celles qui conduiraient à imposer des conditions identiques, mais plus difficiles à satisfaire pour les ressortissants communautaires que pour les nationaux.

En guise de solution, le règlement 883/2004 du 30 avril 2004⁹ a procédé à la suppression pure et simple de la condition de résidence préalable sur le territoire d'un Etat membre comme condition nécessaire pour bénéficier de l'égalité de traitement.

La règle de l'unicité de la législation applicable vise pour sa part à éviter qu'une personne puisse n'être couverte par aucun système de protection et, a contrario, n'admet aucunement des cas de cumul c'est-à-dire que certains bénéficiaires puissent relever de plusieurs systèmes en même temps. Ce problème se pose en effet, quand les législations en présence appliquent des principes différents (principe de territorialité ou de personnalité, principe de résidence ou lien avec l'activité professionnelle).

C'est dans l'optique de résoudre ces difficultés que l'article 13 du règlement 1408/71 a posé comme principe de solution « l'application de la loi nationale au lieu de travail » ou *lex loci laboris* et ce, quel que soit le lieu de résidence. Ce principe est du reste repris au titre II du règlement n°883/2004/CE consacré à la détermination de la législation applicable pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale, tant pour les prestations que pour le financement. Il s'agit finalement d'appliquer la législation sociale en vigueur sur le territoire national où s'exerce l'activité professionnelle.

3. Principe de conservation des droits

Deuxièmement, le principe de la conservation des droits acquis permet dans son application la mise en échec du principe de territorialité en favorisant une exportabilité ou une transférabilité des droits sociaux. Puisqu'en effet, le principe d'exportabilité implique que les droits ouverts au titre d'un régime

⁸ Article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'union Européenne.

⁹ Article 5 du règlement 883/2004 (intitulé « Assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d'évènements ») impose désormais que lorsqu'une prestation dans un système national dépend de la perception antérieure des prestations, de revenus ou de la survenance de faits ou d'évènements, ces conditions doivent être prises en compte quel que soit l'Etat membre dans lequel elles ont été remplies.

déterminé sur le territoire d'un Etat membre soient honorés sur le territoire de tout autre Etat membre si le bénéficiaire décide d'y résider. Ce mécanisme entendait ainsi favoriser dans sa mise en œuvre la mobilité des travailleurs au sein de l'Europe¹⁰.

Le principe de la conservation des droits en cours d'acquisition ou la « *totalisation* » a par contre pour effet de neutraliser les règles nationales qui imposent des conditions d'ouverture des droits liées à la durée d'activité, par la totalisation des périodes d'emploi, des cotisations ou de résidence accomplies sous la législation des Etats sur le territoire desquels le travailleur a été occupé¹¹.

Il en résulte que dans son application, ce mécanisme pallie la segmentation nationale des systèmes de protection sociale, laquelle aboutirait à annihiler ou à réduire nombre des droits. Il revêt donc sous cette perspective un caractère central pour faciliter la mobilité des travailleurs.

4. *Champ d'application de la coordination*

En premier lieu, le champ d'application territorial du système européen de coordination comprend principalement les territoires des vingt-sept (27) Etats membres de l'Union européenne¹².

Dans sa mise en œuvre, la coordination s'étend en second lieu, conformément aux termes du règlement 1408/71 « aux ressortissants de l'un des Etats membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un Etat membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou plusieurs Etats membres, ainsi qu'aux membres de leurs familles et à leurs survivants ».

De ce qui précède, relevons que si l'objectif premier du mécanisme que constitue la « coordination » demeure celui d'instaurer au sein de l'Europe un régime permettant aux travailleurs de surmonter les obstacles qui pourraient résulter pour eux des règles nationales relatives à la sécurité sociale, les dispositions de la législation communautaire s'encastrent désormais dans un

¹⁰ Initialement réservée aux seules prestations à long termes, l'exportabilité (ou la transférabilité) s'applique, en vertu du règlement de 2004, à toutes les prestations en espèces.

¹¹ Ce principe dit de « totalisation » est prévu à l'article 48 du TFUE et à l'article 6 du règlement 883/2004/CE du 30 avril 2004. Une fois le droit ouvert grâce à la totalisation des périodes, la prestation est soit due en totalité par le pays de résidence pour les prestations à court terme, soit calculée au prorata des périodes passées dans chaque pays pour les prestations à long terme.

¹² Le droit communautaire en matière de sécurité sociale s'applique également, suite à l'accord instituant l'Espace Economique Européen (EEE) signé à Porto le 2 mai 1992, aux pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) non-membres de l'Union Européenne. La Suisse a également signé le 21 juin 1999 avec l'Union européenne et les Etats membres des accords bilatéraux, entrés en vigueur le 1^{er} juin 2002.

champ d'application personnel plus large à savoir: *les droits de circulation et de séjour attachés à la citoyenneté européenne.*

En troisième lieu, le champ d'application matériel des règles de la coordination se déploient aussi bien au niveau des régimes que des branches. En effet, au sein de l'espace européen la coordination vise en premier lieu tous les régimes, qu'ils soient contributifs ou non contributifs. Il sied de relever qu'un certain nombre de dispositifs de protection sociale¹³ n'entrent pas dans le champ d'application matériel du règlement 883/2004 ou y entrent avec un régime juridique spécifique en ce qui concerne les « prestations sociales à caractères contributifs ».

Cette exclusion est justifiée par la diversité et la complexité de ces régimes conventionnels, par essence très disparates selon les Etats membres. Le système ne prend en considération que les branches de sécurité sociale qui sont concernés suivant la délimitation établie par le règlement 1408/71/CEE tel que légèrement modifié par le règlement 883/2004/CE¹⁴.

Ainsi, les règles de coordination propres aux différentes branches prévoient que les prestations sont calculées selon les règles du pays débiteur c'est-à-dire celui où est affiliée la personne autrement-dit « pays compétent » dans le vocabulaire des règlements, sauf pour les prestations en nature de maladie. Au final, le règlement 883/2004/CE pose un principe général selon lequel un Etat membre doit assimiler des faits survenus sur un autre territoire à des faits survenus sur le sien quand la survenance de tels faits engendre des effets juridiques selon sa législation.

5. Les organes du système européen de coordination

Au-delà des instances politiques de la Communauté européenne (Conseil des ministres, Parlement, Commission), la sécurité sociale des travailleurs migrants a nécessité la mise en place de trois organes spécialisés à savoir : *La commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS), la « commission des comptes », et enfin le « Comité consultatif ».*

La commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (CACSSS) est en effet placée auprès de la commission et est composée d'un représentant de chaque Etat membres ainsi que des Etats observateurs (EEE et Suisse) auxquels s'ajoute un représentant de la commission. Présidée par un représentant du Pays qui assume la présidence de l'Union, elle est également

¹³ Il s'agit ici essentiellement des régimes conventionnels de sécurité sociale.

¹⁴ Le règlement 883/2004/CEE en son article 3§1 énumère les branches en des termes volontairement généraux pour couvrir toutes les particularités nationales. Il s'agit des prestations de maladie, de maternité et paternité assimilées, d'invalidité, de vieillesse, de survivant, d'accident de travail et de maladie professionnelles, de décès, de chômage, de préretraite et des prestations familiales.

chargée de renforcer la collaboration en matière de sécurité sociale (application uniforme du droit, échange de bonnes pratiques et promotion de la coopération entre Etats) et peut proposer la révision des règlements. Le règlement 883/2004 a du reste renforcé sa compétence d'instance de recours gracieux en cas de différends¹⁵.

La « *commission des comptes* » pour sa part est chargée des questions financières générées par l'application des règlements ; elle calcule notamment les coûts moyens des dépenses d'assurance maladie sur la base desquels se feront les remboursements forfaitaires entre Etats membres et contrôle le règlement réciproque de leurs dettes.

Et enfin, le « *Comité consultatif* » qui est un organe tripartite composé en nombre égal de représentant des gouvernements, des syndicats et des organisations patronales des différents Etats membres. Il est saisi pour avis par les autres instances sur les questions relatives à la protection sociale des travailleurs migrants.

En définitive, le fonctionnement du système de coordination des systèmes de sécurité sociale au niveau Européen a fait appel à l'adoption préalable des règles et principes cadres ci-haut développées, une définition circonspecte du champ d'application du régime dont dépend la rationalisation de sa gestion et enfin, la mise en place des structures et instances. Pour sa part, l'Afrique s'attèle, non sans écueils, par le biais de la conférence interafricaine de la prévoyance sociale à mettre en place une plateforme de coordination des systèmes de protection sociale des Etats, néanmoins l'on ne peut omettre d'évoquer dans ce sens les initiatives sous régionales.

C. LES INITIATIVES AFRICAINES EN MATIÈRE D'HARMONISATION ET DE COORDINATION DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

1. La convention générale de sécurité sociale de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs

Consacrée par la signature de la convention générale du 10 septembre 1978, cette initiative sous régionale est le fruit du rapprochement économique amorcé plutôt¹⁶ par les gouvernements de trois Etats à savoir : La République Démocratique du Congo (Ex-Zaïre), la République Rwandaise et la République du Burundi.

¹⁵ Cfr article 74, règl.883/2004 du 30 avril 2004.

¹⁶ Ce rapprochement était le fruit de la signature deux ans auparavant par la République Démocratique du Congo (Ex-Zaïre), la République Rwandaise et la République du Burundi de la convention du 20 septembre 1978 portant création de la Communauté Economique des Pays des Grands Lacs.

La construction de cet édifice en dépit d'une longue stagnation constatée depuis plusieurs années avait pour motivation de promouvoir une libre circulation aux travailleurs de ces trois Etats dont la garantie de la portabilité des droits en a constitué le ciment. En effet, la libre circulation des travailleurs impliquait nécessairement la suppression des dispositions discriminatoires, la neutralisation des clauses restrictives associées à l'application territoriale des législations de sécurité sociale, la coopération des institutions et services nationaux pour l'octroi des prestations sans omettre l'éventualité d'une entraide administrative.

A l'instar du cadre européen, la convention générale avait également consacré en guise principe de solution en l'occurrence l'application de la loi nationale au lieu de travail ou « *lex loci laboris* »¹⁷.

2. *Champ d'application ratione materiae et ratione personae*

Cet instrument juridique se donnait l'ambition de réaliser une harmonisation des législations de sécurité sociale des différents Etats membres de la sous-région en favorisant une convergence des règles comme des conditions d'assujettissement et de prise en charge nécessaire pour une portabilité des droits.

En effet matériellement, la convention générale couvre deux branches de sécurité sociale en l'occurrence :

- Les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants ;
- Les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

D'un autre point de vue, les dispositions de la convention générale demeurent applicables aux travailleurs ressortissant de l'un des Etats et donc soumis à l'une ou l'autre législation ainsi qu'à leurs ayant droits¹⁸. Dans la pratique, les personnes résidant sur le territoire d'une partie contractante à la convention sont soumises aux obligations autant qu'au bénéfice de la législation de toute autre Partie Signataire dans les mêmes conditions que les ressortissants de cette dernière.

Il apparaît utile de relever à ce niveau le principe de l'extension automatique des règles de majoration ou de revalorisation des prestations prévues par la législation d'une Partie Contractante au profit des ressortissants de toute autre Partie Contractante se retrouvant sur le territoire de ladite Partie.

Dans le même sens, a été consacrée dans la convention générale la légitimité des clauses de réduction, de suspension et de suppression se retrouvant dans le corpus législatif des parties contractantes. En effet, celles-ci sont légitimes en

¹⁷ Cfr article 10 de la convention générale de sécurité sociale du 10 septembre 1978.

¹⁸ Cfr article 3 et suivant de la convention générale de sécurité sociale du 10 septembre 1978.

cas de cumul d'une prestation avec d'autres prestations, ou du fait de l'exercice d'une activité professionnelle dans le chef d'un travailleur bénéficiaire et ce, même s'il s'agit des prestations acquises au titre de la législation d'une Partie Contractante ou d'une activité exercée sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

En sus d'entrevoir la possibilité de la signature d'accords particuliers comme des arrangements entre Parties Contractantes¹⁹, la convention générale consacre également dans ses dispositions la possibilité de la signature d'accord²⁰ entre institutions ou services de sécurité sociale comme mécanisme devant aider à mieux imbriquer les processus de recouvrement mutuels des cotisations sociales comme de l'octroi des prestations en faveur des travailleurs transfrontaliers.

Pour mettre en œuvre le plus efficacement possible le transfert des prestations monétaires, le canal privilégié par la trilatérale a été celui de l'utilisation des Banques Centrales des Parties Contractantes.

Ainsi, sans opérer une transposition des mécanismes de coordination réalisés dans d'autres espaces économiques et qui, le plus souvent impliquent une construction organique assez complexe en plus des nouvelles règles et principes directeurs, le cadre conventionnel sous régional crée plutôt des passerelles pour une collaboration plus étroite entre les institutions et services nationaux de sécurité sociale à l'avantage des travailleurs migrants-transfrontaliers ainsi que de leurs ayant-droits.

3. La convention multilatérale de la conférence internationale de la sécurité sociale

a) Contexte et principes de la coordination

A l'échelle du continent africain, le cadre qu'offre la conférence interafricaine de la prévoyance sociale²¹ se donne l'ambition de promouvoir et d'assurer la protection des travailleurs migrants et à mieux garantir leurs intérêts dans le domaine de la prévoyance sociale²². Cette démarche se

¹⁹ Cfr les articles 48 et 49 de la convention générale de sécurité sociale du 10 septembre 1978.

²⁰ Cfr article 41 alinéa 2 de la convention générale de sécurité sociale du 10 septembre 1978.

²¹ Le Traité instituant une Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (C.I.PRES.S.) a été signé le 21 septembre 1993 à Abidjan. En 2014, le Traité révisé a fait l'objet d'une signature par les plénipotentiaires des Etats membres lors de la session du Conseil des Ministres tenue du 04 au 06 juin 2014 à Genève (Suisse). Depuis 2016, la CIPRES compte seize (16) Etats membres suite aux adhésions de la République Démocratique du Congo (2009) et de la République de Madagascar (2016)., in <CIPRES>, <historique et objectifs>, <http://www.lacipres.org/presentation/article/historique-objectifs> (accédé dernièrement le <10 septembre 2020>).

²² La convention multilatérale de la Conférence Interafricaine de prévoyance sociale (CIPRES) a été ratifiée le 08/12/2007. Sont signataires les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun,

poursuivant tant dans une perspective de consolidation des liens d'intégration économique et sociale que pour favoriser une intensification de la coopération mutuelle entre Pays membres.

Il ressort de ce qui précède, que l'adoption à l'échelle du continent africain d'une convention multilatérale de sécurité sociale pose désormais les bases d'une initiative de « coordination » des systèmes de sécurité sociale des Pays concernés dans l'optique d'une meilleure portabilité des droits des travailleurs. Dans cette perspective, la Convention Multilatérale de Sécurité Sociale s'avère être l'instrument cadre qui affirme dans son contenu les principes suivants :

- l'égalité de traitement des ressortissants des Etats membres au regard de la législation de Sécurité Sociale de chacun d'entre eux ;
- le maintien des droits acquis ou en cours d'acquisition de leurs ressortissants en matière de Sécurité Sociale, nonobstant les déplacements des personnes protégées sur les territoires des Etats membres.

En effet, au travers de ce cadre juridique multilatéral, le principe d'égalité suppose en Afrique que les prestations de vieillesse, d'invalidité, ou de survivants, les rentes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles, les prestations familiales ou toute autre prestation en espèces due au titre de la législation de l'une ou de plusieurs des Parties Contractantes ne puissent subir aucune réduction, ni modification, ni suspension, ni confiscation du fait que le travailleur, sa famille ou ses survivants résident sur le territoire d'une Partie Contractante autre que celui de l'institution débitrice. Par contre, le principe du maintien des droits permet une cristallisation des droits acquis ou en cours d'acquisition au terme des périodes d'assurance en faveur de tout ressortissant d'un Etat membre en dépit d'une migration professionnelle survenue vers un autre pays signataire de la convention multilatérale.

A ce niveau, il sied de noter que certaines législations consacrent une période intermédiaire généralement de six mois où le ressortissant continuera à être pris en charge par la législation du pays d'origine ou de provenance.

b) Champ d'application *ratione materiae* et *ratione personae*

De l'analyse des dispositions de l'article 2 de la convention multilatérale de sécurité sociale, apparaît une très forte extension de son champ d'application matérielle²³. En effet, cet instrument juridique international s'applique à toutes

Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo.

²³ Suivant les termes de l'article 2 la convention multilatérale CIPRES s'applique :

- 1°/ à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale, notamment :
- Les prestations de vieillesse, d'invalidité, et de survivants ;
 - Les prestations d'accidents du travail et de maladies professionnelles ;
 - Les prestations familiales et de maternité ;
 - Les prestations de maladie.

les législations relatives aux branches de sécurité sociale que consacrent les Etats-membres, tout en prévoyant une clause d'extension à tout régime de sécurité sociale qui viendrait à être institué ultérieurement en vertu de la législation de toute partie contractante.

A ce niveau, il se dégage une approche complètement différente au regard du cadre de coordination européen, lequel s'est construit au départ, en restreignant son champ d'application matérielle tel que cela transparait pour les prestations servies en cas de chômage ou encore pour ce qui est de l'intégration au système de coordination des régimes complémentaires ou conventionnels de sécurité sociale des Etats membres.

En effet, le bénéfice des règles de la coordination devra ainsi s'appliquer lorsqu'un travailleur ressortissant d'un des Etats-Parties ou ses ayants droit a été soumis successivement ou alternativement aux législations de deux ou plusieurs Parties Contractantes.

Aux termes des dispositions de l'article 3 de la convention multilatérale CIPRES, trois conditions cumulatives sont exigées dans le chef du requérant pour pouvoir bénéficier d'une couverture extraterritoriale. Il s'agit notamment de celles-ci : - être travailleur ou membre de famille ou encore survivant d'un travailleur, - être soumis à la législation de l'une ou plusieurs des Parties Contractantes, et enfin, - être ressortissant d'une Partie Contractante. La seule restriction contenue dans le texte conventionnel ne concernant que les agents diplomatiques ou consulaires de carrière, y compris les fonctionnaires appartenant aux cadres des chancelleries.

A l'instar de la réglementation européenne, le cadre normatif africain qu'offre la CIPRES met en œuvre également la règle de l'unicité de la législation applicable en consacrant le principe de la *lex loci laboris* ou l'application de la loi nationale au lieu de travail. En effet, l'article 10 de la convention portant sur la détermination de la législation applicable prévoit sauf exception liée à la limitation de la durée des prestations extraterritoriales²⁴ que les travailleurs

2°/ à tous les régimes légaux de protection sociale des parties contractantes tels que spécifiés à l'article 4 du Traité instituant la CIPRES ;

3°/ à toute les législations qui codifient, modifient ou complètent, ou qui codifieront, modifieront ou compléteront les législations de Sécurité Sociale en vigueur à la date de la ratification de la présente Convention sur le territoire de chaque Partie Contractante.

4°/ à tout régime de sécurité sociale qui viendra à être institué ultérieurement en vertu de la législation de toute partie Contractante.

²⁴ L'article 11 de la convention multilatérale de la CIPRES prévoit des exceptions à la règle énoncée à l'article 10 de la présente Convention en ce que d'une par les travailleurs occupés sur le territoire d'une Partie Contractante par une entreprise dont ils relèvent normalement et qui sont détachés sur le territoire d'une autre Partie Contractante par cette entreprise afin d'y effectuer un travail pour son compte, demeurent soumis à la législation de la première Partie, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas six mois ; si la durée du travail à effectuer se prolongeait en raison de circonstances imprévisibles au-delà des six mois, la

doivent être soumis à la législation d'une seule partie contractante en l'occurrence celle sur le territoire duquel ils exercent leurs activités professionnelles et ce, même s'ils résident sur le territoire d'une autre Partie Contractante ou si l'entreprise ou l'employeur qui les occupe, a son siège ou son domicile sur le territoire d'une autre Partie Contractante.

La mise en œuvre des principes sus-évoqués, le champ d'application matériel et personnel qu'implique nécessairement le cadre multilatéral Africain pose nécessairement la question des structures ou au moins les passerelles d'entraide administrative nécessaires à une coordination réussie du système.

c) De l'entraide administrative et du règlement des différends

Pour faciliter l'application et la mise en œuvre de la coordination, une entraide administrative est prônée entre les Etats membres suivant les termes de la convention multilatérale. Celle-ci intervient en sus du bénéfice mutuel des exemptions ou réductions de taxes, de timbres, de droits de greffe ou d'enregistrement prévus par les lois, règlements et dispositions statutaires en vigueur actuellement ou celles devant entrer en vigueur ultérieurement sur le territoire des différents Etats membres. Il s'agit en l'occurrence, des pièces ou documents à produire en vue de percevoir des prestations ou toutes autres pièces ou documents analogues à produire le cas échéant.

Suivant les termes de l'article 39 du texte conventionnel, les autorités et institutions des Parties Contractantes assurent mutuellement une entraide qui peut prendre deux formes à savoir : de première part, une communication des informations de toute nature et de seconde part, le prêt des bons offices mutuels.

En effet, la communication des informations est aussi bien horizontale que verticale entendue qu'elle concerne les Parties Contractantes entre elles et tout Etat membre avec le Secrétaire Permanent. La convention prévoit que les informations communiquées portent sur :

- les mesures prises pour l'application du cadre conventionnel ;

législation de la première Partie demeure applicable jusqu'à l'achèvement de ce travail, sous réserve de l'accord des institutions compétentes des deux Parties Contractantes ; à condition que ces travailleurs ne soient pas envoyés en remplacement d'autres travailleurs parvenus au terme de leurs périodes de détachement.

D'autre part, ces exceptions concernent également les travailleurs des transports internationaux (transports de passagers ou de marchandises, ferroviaires, routiers, aériens ou de navigation maritime ou fluviale) occupés sur le territoire de deux ou plusieurs Parties Contractantes en qualité de personnel roulant ou navigant, au service d'une entreprise qui a son siège sur le territoire d'une Partie Contractante, sont soumis à la législation de cette dernière Partie.

Enfin, pour les travailleurs salariés, autres que ceux des transports internationaux, qui exercent normalement leur activité sur le territoire de deux ou plusieurs Parties Contractantes, ceux-ci demeurent soumis à la législation de la Partie Contractante sur le territoire de laquelle ils résident.

- le contenu législatif des Parties contractantes et les modifications ultérieures ;
- l'information statistique concernant les bénéficiaires et le montant des prestations servies en application de la présente Convention.

Concernant le prêt des bons offices, il s'établit entre les autorités et institutions des Parties Contractantes, comme s'il s'agissait de l'application de leur propre législation. Cette démarche sous-entend une assistance technique qui n'exclut pas une approche bilatérale pour en faciliter la mise en œuvre. C'est ce qui transparaît du contenu de la convention multilatérale qui pose le principe suivant lequel l'entraide administrative entre institutions est en principe gratuite sauf convention dérogatoire à signer entre les autorités compétentes des Parties Contractantes prévoyant le remboursement de certains frais.

En outre, dans la perspective du règlement des différends pouvant survenir dans les rapports administratifs entre les caisses, le cadre normatif de la CIPRES à défaut d'organes nouveaux prévoit une approche non-juridictionnelle en préconisant le triptyque « *négociations bilatérales - instance des parties contractantes au niveau du secrétariat permanent-saisine du conseil des ministres* ».

In concreto, suivant les termes de l'article 46 de la convention multilatérale, tout différend venant à s'élever entre deux ou plusieurs Parties Contractantes au sujet de l'interprétation ou de l'application de la présente Convention, fera d'abord l'objet de négociations entre les Parties litigantes.

Au terme de cette étape, si l'une des Parties en cause considère qu'il s'agit d'une question de nature à intéresser l'ensemble des Parties Contractantes, les Parties au litige agissant d'un commun accord ou, à défaut, l'une d'elles, pourra saisir le Secrétaire Permanent de la CIPRES, pour avis. Cet avis lie les parties en désaccord.

En dernière instance seulement, si le différend n'a pu être réglé, selon le cas, soit dans un délai de six mois à partir de la première demande tendant à l'ouverture des négociations, soit dans un délai de trois mois suivant la communication aux Parties Contractantes de l'avis émis par le Secrétaire Permanent de la CIPRES, le différend sera soumis au Conseil des Ministres de la CIPRES.

Relevons le fait que en optant pour approche non juridictionnelle du règlement des litiges, le cadre conventionnel de la CIPRES a pour principal inconvénient de ne pas favoriser l'écriture d'une jurisprudence en la matière, du reste utile à la résolution des litiges à venir entre les Parties Contractantes.

En définitive, le cadre normatif CIPRES négocié et partiellement ratifié, offre aux Etats membres Africains l'opportunité d'imbriquer leurs différents systèmes de sécurité sociale. Aussi, dans sa construction, elle ne s'oppose pas

à la conclusion d'accords bilatéraux pour la résolution des questions intéressant étroitement les migrations transfrontalières ou encore le règlement des cotisations sociales²⁵. Dans la mesure où la convention multilatérale CIPRES ne prévoit pas des structures intégrées, un engagement fort est attendu des Etats mais aussi une implication soutenue des administrations locales de sécurité sociale assortie d'échanges des bonnes pratiques sans lesquelles aucune coordination ne pourrait voir le jour dans les espaces sous régionaux qu'intègre le continent.

D. L'APPROCHE BILATÉRALE DANS LA CONSTRUCTION D'UNE COORDINATION EFFICACE AU NIVEAU AFRICAIN

Parallèlement à la construction d'un dispositif d'harmonisation ou d'une coordination des systèmes de sécurité sociale à l'échelle du continent africain comme pour des Etats membres d'une même sous-région, une autre seconde approche suggère la « bilatéralité » au regard du déficit d'intégration des organisations sous régionales au niveau africain. L'objectif étant ici de créer progressivement un réseau d'engagements synallagmatiques favorisant in fine une coordination sous régionale des systèmes de protection sociale et une imbrication du fonctionnement des administrations.

1. Contenu de l'accord bilatéral

Tel que relevé en amont, le principe dit du « territorialisme » ou de la « territorialité de la Sécurité sociale » selon lequel les dispositions du droit de la Sécurité sociale d'un Etat ne peuvent s'étendre au-delà de son espace territorial n'empêchent pas la signature des accords bilatéraux entre Etats permettant, dans certaines circonstances, d'aménager des passerelles entre administrations de sécurité sociale pour une meilleure gestion des droits des migrants professionnels. Dans cette optique, la signature des conventions bilatérales entre les Etats membres d'une même sous-région serait une démarche heureuse et salutaire pour les catégories professionnelles concernées. Cette démarche se justifiant autant par une réelle promiscuité géographique des populations que par les éléments de similarité entre les textes organisant la sécurité sociale des différents Pays voisins.

²⁵ A titre d'exemple l'article 44 prescrit en ces termes: Recouvrement des créances 1°/Le recouvrement des cotisations et pénalités ainsi que de toute autre créance dues à l'institution d'une Partie Contractante peut être opéré sur le territoire d'une autre Partie Contractante, suivant la procédure administrative et avec les garanties et privilèges applicables au recouvrement des cotisations et pénalités dues à l'institution correspondante de cette dernière partie. 2°/L'application des dispositions du paragraphe précédent entre les Parties Contractantes est subordonnée à la conclusion d'accords entre ces Parties. Ces accords concerneront également la procédure judiciaire de recouvrement des sommes dues aux institutions compétentes des Parties Contractantes.

Pour rappel, la convention bilatérale est au sens littéral un contrat conclu entre deux sujets de droit international (Etats, Organisations Internationales non-gouvernementales revêtues de la personnalité Juridique)²⁶. Et dans un contexte des migrations professionnelles au niveau de la sous-région d'Afrique centrale, l'instrument conventionnel bilatéral servirait utilement à l'harmonisation extraterritoriale des législations, pour une plus grande interopérabilité des administrations de sécurité sociale des Etats concernés.

Dans cette optique, l'entame de tout processus des négociations bilatérales devrait porter utilement sur les aspects suivants : la définition de la législation applicable ; le champ d'application *rationae materiae* et *rationae personae* ; les arrangements administratifs nécessaires à l'application de la Convention ; le prêt mutuel des bons offices, le bénéfice des exemptions de droit d'enregistrement, de greffe, de timbre et de taxes consulaires prévues par la législation de l'un des États contractants pour les pièces à produire aux administrations, institutions ou juridictions administratives de sécurité sociale ; l'équivalence des délais de demandes et des recours ; la monnaie du règlement des prestations ; la meilleure modalité du règlement des différends concernant l'interprétation ou l'application de la Convention.

In fine, les accords bilatéraux signés au niveau sous régional en matière de sécurité sociale devraient prendre la forme des « traités en forme simplifiée » lesquels emportent par principe adoption ou authentification du texte et engagement des parties. L'avantage de l'approche bilatérale étant ici de ne point requérir une architecture supranationale, du reste complexe à mettre en œuvre, tout en ayant le mérite de parvenir à une première étape d'harmonisation avec une possibilité d'extension des effets aux Etats tiers par le jeu des clauses conventionnelles.

2. Incidence des lignes directrices de l'Association Internationale de la Sécurité Sociale dans la construction d'une harmonisation bilatérale

Les ajustements législatifs, à l'instar de la suppression des clauses de résidence dans les textes législatifs de sécurité sociale, apparaissent à eux-seuls insuffisants à garantir la construction d'un cadre conventionnel propice à la sécurisation des travailleurs migrants.

En effet, l'harmonisation bilatérale de législations de sécurité sociale des pays membres de la sous-région d'Afrique centrale, requiert au préalable des institutions locales une nouvelle approche de la gouvernance suivant les

²⁶ L'accord écrit contenu dans le traité traduit ainsi l'expression des volontés concordantes des parties contractantes en vue de produire des effets juridiques, qui sont régis par le droit international. Le caractère obligatoire garantira l'engagement conventionnel des parties au traité ainsi que l'exécution de bonne foi de celui-ci (*pacta sunt servanda*).

références professionnelles qu'offrent les lignes directrices de l'AISS²⁷. Dans ce sens, une mise au diapason des différentes administrations locales de sécurité sociale au regard des principes autant de transparence que de prévisibilité favoriserait une imbrication plus aisée des législations comme des pratiques administratives.

L'accompagnement technique de l'AISS²⁸ auprès des caisses des pays de la sous-région d'Afrique centrale préalablement à l'entame de tout processus de négociation d'une convention bilatérale aiderait à une standardisation des processus métiers lesquels sont essentiels à la coopération en matière de sécurité sociale. Dans cette optique, la démarche d'harmonisation bilatérale s'inscrirait désormais dans un processus linéaire intégrant une étape liminaire (des préalables) caractérisée par la mise à niveau du fonctionnement des administrations par une assistance technique de l'AISS menée à la lumière des référentiels de bonne gestion pour aboutir finalement à la conclusion des conventions de sécurité sociale, puisque de cette démarche dépend l'amélioration de l'efficacité des Caisses de sécurité sociale. L'objectif final étant de bâtir des cadres conventionnels viables et à même de garantir efficacement les droits acquis ou en cours d'acquisition des travailleurs migrants.

In fine, cette démarche aura le mérite de mettre en place un faisceau des conventions bilatérales établissant des passerelles entre institutions de sécurité sociale. Pourtant elle exigera de chaque institutions à garantir une bonne gouvernance dans les domaines ci-après, à savoir: la viabilité financière; des investissements sains; la couverture et les cotisations des membres, les prestations et services aux membres; ainsi que la gestion des ressources humaines et de l'infrastructure des technologies de l'information et de la communication (TIC).

²⁷ Les lignes directrices de l'AISS sur la « bonne gouvernance » consacrent les principes de responsabilité, transparence, prévisibilité, participation et dynamisme lesquels se renforcent mutuellement en ce que le respect de l'un facilite la mise en œuvre des autres, créant ainsi un environnement vertueux et propice à la bonne gouvernance.

²⁸ Celle-ci a pour ambition de par son mandat statutaire à promouvoir et à développer la sécurité sociale à travers le monde grâce à des améliorations techniques et administratives.

CONCLUSION

Il apparaît indéniable que la perspective d'une portabilité des droits sociaux vient en appui de la réalisation de l'architecture communautaire comme de l'optimisation de l'activité économique en garantissant aux travailleurs une prise en charge adéquate lors de la survenance des risques en milieu de travail. Le système de coordination bâti d'une part, suivant le principe *d'égalité et d'unicité de la législation applicable* et d'autre part, sur le principe de *conservation des droits*, appelle une organisation politique assez complexe, mais du reste nécessaire pour favoriser un rapprochement des administrations de sécurité sociale du reste essentiel pour une prise en charge plus prompte.

De ce point de vu, il demeure un objectif à atteindre pour l'Afrique marquée par une très faible intégration politique des Etats, mais aussi par des institutions de sécurité sociale ayant besoin de réaliser une interopérabilité des systèmes de solidarités. Le cadre conventionnel bilatéral apparaît dès lors utile pour mieux imbriquer le fonctionnement des administrations par le truchement des accords spécifiques entre organismes ou institutions de sécurité sociale. Cet objectif ne pouvant être atteint sans une bonne gouvernance laquelle doit être calée en objectif pour les organismes de sécurité sociale au sein de chaque sous-région du continent.

Au final, les cadres européens et les expériences menées en Afrique conduisent à affirmer que la portabilité des droits sociaux ne peut se réaliser sans une volonté politique forte, assortie d'instruments juridiques concertés pour encadrer la collaboration comme l'entraide administrative en matière de sécurité sociale.

Dans ce sens, une approche bilatérale apparaît dès lors telle une première étape d'un rapprochement pour cette finalité.

BIBLIOGRAPHIE

I. Textes conventionnels

- Traité du 21 septembre 1993 instituant une Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale (C.I.PRE.S.) ;
- Traité du 18 avril 1951 instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier ;
- Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté Economique Européenne ;
- Traité sur le fonctionnement de l'union Européenne
- Convention multilatérale de la Conférence Interafricaine de prévoyance sociale (CIPRES) du 08 décembre 2007 ;
- Convention générale de sécurité sociale du 10 septembre 1978 entre la République du Zaïre, la République Rwandaise et la République du Burundi ;
- Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen portant coordination des systèmes de sécurité sociale ;
- Loi N°16/009 du 15 juillet 2016 fixant les règles relatives au régime général de sécurité sociale en République Démocratique du Congo ;
- Loi N° 06.035 du 28 Décembre 2006 portant code de sécurité sociale de la République Centrafricaine ;
- Loi n°028/2016 du 06 février 2016 portant Code de Protection Sociale en République Gabonaise ;
- Loi N° 004/86 du 25/02/86 instituant le code de sécurité sociale en République Populaire du Congo.

II. Articles et Ouvrages

- BORGETTO (M) et LAFORE (R), *Droit de la sécurité sociale*, 19^{ème} édition Dalloz, Paris, 2019 ;
- DUPEYROUX et Alii, *Droit de la Sécurité Sociale*, 18^{ème} éd Mémentos Dalloz, Paris, 2015 ;
- KESSLER Franck, *Droit de la Protection Sociale*, 6^{ème} éd Dalloz, Paris, 2017 ;
- SEMPÉRÉ Jean-François, *Les accords de partenariat économique : un chemin critique vers l'intégration régionale et la libéralisation des échanges*, Novembre 2008 ;
- TRICOIT Jean-Philippe, *Droit Social International et européen, cours intégral et synthétique*, Gualino-lextenso, Paris, 2020.