



18.086

Message concernant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo

du 30 novembre 2018

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République du Kosovo.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

30 novembre 2018

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Alain Berset
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La présente convention de sécurité sociale rétablit une base légale en droit international pour la coordination des assurances sociales entre les deux États, mettant ainsi fin au vide juridique qui existait depuis avril 2010.

Contexte

Le Kosovo est le seul État successeur de l'ex-Yougoslavie avec lequel la Suisse n'entretient plus de relations juridiques en matière de sécurité sociale. Le Conseil fédéral avait décidé de ne plus appliquer dans ses relations avec le Kosovo la convention de sécurité sociale conclue en 1962 avec l'ex-Yougoslavie, et ce à partir du 1^{er} avril 2010. Près de 200 000 personnes issues de l'immigration kosovare vivent en Suisse.

Depuis 2010, le Kosovo a développé de manière déterminante sa législation en matière d'assurances sociales et a mis sur pied une nouvelle infrastructure. Ces considérations, jointes aux résultats d'un projet pilote mené avec le Kosovo, conduisent à juger que la situation est nettement plus satisfaisante qu'en 2009 et qu'il est donc opportun de signer une nouvelle convention.

Contenu du projet

La convention suit le modèle auquel se réfèrent les conventions de sécurité sociale conclues jusqu'à présent et les principes reconnus sur le plan international dans le domaine de la sécurité sociale. Les dispositions adoptées portent notamment sur l'égalité de traitement des ressortissants des États contractants, le versement des rentes à l'étranger, la prise en compte des périodes d'assurance, l'assujettissement des personnes exerçant une activité lucrative et l'assistance administrative. La convention contient en outre une base légale en matière de lutte contre la fraude.

Le message décrit dans une première partie l'historique de la convention; il présente ensuite le système de sécurité sociale kosovar, avant de se terminer par un commentaire détaillé des dispositions de la convention.

Message

1 Présentation de la convention

1.1 Contexte

Le Kosovo est un État successeur de l'ex-République populaire fédérative de Yougoslavie. La Suisse a reconnu le nouvel État peu après sa déclaration d'indépendance le 17 février 2008.

Dans les premiers temps qui ont suivi la déclaration d'indépendance, les relations entre la Suisse et le Kosovo dans le domaine de la sécurité sociale ont reposé tacitement sur la Convention du 8 juin 1962 entre la Confédération suisse et la République Populaire Fédérative de Yougoslavie relative aux assurances sociales¹ (ci-après la convention avec la Yougoslavie), qui restait en vigueur. Cependant, en décembre 2009, le Conseil fédéral a décidé de suspendre l'application de cette convention dans ses relations avec le Kosovo à compter du 1^{er} avril 2010. Les déficiences dans le fonctionnement de l'administration au Kosovo, la difficile collaboration ainsi que l'impossibilité de coordonner le système de sécurité sociale kosovar avec le système suisse ont motivé cette décision. De plus, l'exécution des mesures de lutte contre la fraude s'est révélée problématique.

Depuis que la convention avec la Yougoslavie ne s'applique plus dans les relations avec le Kosovo, la Suisse traite les ressortissants kosovars de la même manière que les citoyens des pays avec lesquels elle n'a pas conclu de convention. Les rentes des ressortissants kosovars ne sont plus versées à l'étranger; un remboursement des cotisations versées est opéré en lieu et place de l'exportation des rentes; en vertu de la garantie des droits acquis selon la convention avec la Yougoslavie, les prestations en cours continuent à être versées; les prestations de la prévoyance professionnelle peuvent être perçues en cas de résidence à l'étranger, même sans convention.

Près de 200 000 personnes issues de l'immigration kosovare vivent en Suisse. Beaucoup ont exercé une activité professionnelle en Suisse pendant des dizaines d'années. L'absence de convention représente un obstacle financier à un retour dans leur pays natal une fois atteint l'âge de la retraite, car les rentes de vieillesse de l'AVS suisse ne peuvent pas être perçues au Kosovo.

Tant l'importante diaspora kosovare en Suisse que le gouvernement du Kosovo sont très intéressés à la conclusion d'une nouvelle convention. Le gouvernement a présenté à plusieurs reprises une demande en ce sens à la Suisse. En Suisse, les syndicats et différents parlementaires se sont en outre fortement engagés pour une nouvelle convention.

La signature de la convention a été expressément saluée par ces milieux. Depuis 2010, le Kosovo a développé de manière déterminante sa législation en matière d'assurances sociales et a mis sur pied une nouvelle infrastructure. Les autorités suisses ont suivi de très près cette évolution et ont eu de nombreux échanges d'in-

¹ RS 0.831.109.818.1

formations avec les autorités kosovares. Un projet pilote bilatéral a permis de tester le fonctionnement de la collaboration au moyen de cas concrets. Les résultats de ces travaux ont montré que la situation s'est nettement améliorée par rapport à 2009 et que les conditions à l'ouverture de négociations en vue de la conclusion d'une convention étaient remplies.

En conséquence, par décision du 16 novembre 2016, le Conseil fédéral a approuvé le lancement de négociations en vue de la conclusion d'une convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo. Le mandat prévoit qu'une convention doit être négociée en vue de régler notamment l'égalité de traitement, l'exportation des prestations et la lutte contre la fraude, et qu'elle doit s'inspirer des conventions de sécurité sociale conclues dernièrement avec d'autres pays.

Le Kosovo est le seul État successeur de la Yougoslavie avec lequel la Suisse n'a pas conclu d'accord dans le domaine de la sécurité sociale. Dans les relations avec les autres États successeurs, la convention conclue avec l'ex-Yougoslavie a été appliquée jusqu'à la conclusion d'une nouvelle convention. La Suisse dispose de nouveaux accords avec la Slovanie, la Croatie et la Macédoine. En ce qui concerne les relations avec les deux premiers États toutefois, c'est maintenant l'Accord sur la libre circulation des personnes² entre la Suisse et l'UE et les règlements (CE) n° 883/2004³ et n° 987/2009⁴ en matière de coordination de la sécurité sociale qui s'appliquent. Les nouvelles conventions avec la Serbie et le Monténégro ont été approuvées par les parlements des États concernés et devraient entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019. La nouvelle convention avec la Bosnie-Herzégovine a été signée le 1^{er} octobre 2018 et sera probablement soumise au Parlement pour approbation en 2019.

Les relations entre la Suisse et le Kosovo sont étroites. La Suisse s'engage sur différents aspects, par exemple en matière de maintien de la paix et dans le cadre du partenariat migratoire ainsi qu'en participant à des missions de la communauté internationale telles que la KFOR ou l'EULEX.

1.2 Déroutement et résultat des négociations

Les négociations en vue de la conclusion d'une nouvelle convention ont débuté en janvier 2017. Elles ont été très rapides et ont pu s'achever le 1^{er} juin 2017, après trois rencontres. Dans les mois qui ont suivi, le peu de questions encore en suspens a été réglé par voie de correspondance. Les parties se sont mises d'accord sur les projets de convention, de protocole final et d'arrangement administratif concernant l'application de la convention. La convention a été signée le 8 juin 2018 à Pristina. La procédure d'approbation par le Parlement kosovar est en cours.

² Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS **0.142.112.681**).

³ Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (RS **0.831.109.268.1**).

⁴ Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (RS **0.831.109.268.11**).

Le contenu de la convention correspond aux autres conventions de sécurité sociale conclues récemment. Du point de vue suisse, il importe qu'elle contienne en particulier une disposition qui garantisse la collaboration en matière de lutte contre les abus et la fraude. Par ailleurs, elle garantit une large égalité de traitement entre les ressortissants des deux États et prévoit l'exportation des prestations.

1.3 Procédure de consultation

La législation relative à la consultation n'est pas applicable, car la convention n'est pas sujette au référendum, n'a pas une grande portée, ni ne touche aux intérêts essentiels des cantons.

1.4 Contenu de la convention et appréciation

La structure et le contenu de la convention avec le Kosovo correspondent à ceux des conventions bilatérales que la Suisse a récemment conclues, y compris avec les États successeurs de la Yougoslavie, ainsi qu'aux normes internationales en matière de coordination de la sécurité sociale. La convention vise à coordonner les assurances vieillesse, survivants et invalidité des États contractants afin d'éviter que les ressortissants de l'autre État ne soient désavantagés ou discriminés. La convention porte sur l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ainsi que sur les branches d'assurance correspondantes au Kosovo. Par contre, les allocations familiales n'entrent pas dans le champ d'application matériel de la convention. La législation du Kosovo ne prévoit pas d'allocations familiales.

La convention vise à établir la plus large égalité de traitement possible entre les ressortissants des deux États contractants; elle pose le principe de l'assujettissement au lieu de l'exercice de l'activité lucrative, avec des règles permettant de déterminer l'État compétent lorsque l'activité lucrative concerne les deux États; elle facilite l'accès aux prestations des États contractants, notamment par la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans l'autre État pour l'ouverture d'un droit aux prestations; elle garantit le versement intégral des prestations à l'étranger et institue la collaboration des autorités des États contractants. La convention prévoit en outre une clause de lutte contre les abus, et elle règle la restitution des prestations induement versées et le recouvrement de cotisations non versées.

Le protocole final contient une réglementation transitoire concernant les rentes de vieillesse de base kosovares.

La conclusion d'une convention de sécurité sociale représente un élément essentiel de la consolidation des relations entre la Suisse et le Kosovo. Elle facilite en particulier le retour des ressortissants kosovars dans leur pays en leur octroyant une rente suisse.

1.5 Versions linguistiques de la convention

La convention est conclue en langue allemande et en langue albanaise, les deux textes faisant également foi.

2 Aperçu de la sécurité sociale au Kosovo

2.1 En général

De 1974 à 1989, la province autonome du Kosovo disposait de son propre système de sécurité sociale organisé selon le principe de répartition, même si la législation était harmonisée avec celle de la Fédération yougoslave et de la République de Serbie. La perte du statut de province serbe autonome en 1989 est allée de pair avec l'intégration du système kosovar dans le système de protection sociale serbe. Ensuite, pendant les années de conflit et de guerre, les rentes n'ont pas été versées régulièrement et les cotisations ne pouvaient plus être payées. Les informations sur les cotisations versées par les assurés dans l'ancien système ont en partie été perdues. Les premiers jalons en vue de la constitution d'un nouveau système de sécurité sociale ont été posés pendant l'administration intérimaire MINUK puis par la mise en place d'un nouveau gouvernement au Kosovo en 2002. Cela a abouti à l'adoption de la législation correspondante en 2014, qui est présentée brièvement ci-après.

Le système repose sur trois piliers. Le premier comprend un système de rentes financé exclusivement par l'État et régi par la loi n° 04/L-131. Son administration est rattachée au Ministère du Travail et de la prévoyance sociale. Les personnes qui ont versé des cotisations avant 1999 dans l'ancien système sont indemnisées par le premier pilier. Le second pilier est constitué de l'épargne individuelle et obligatoire, qui est versée dans le fonds de pension kosovar (*Kosovo Pension and Savings Trust*). Ce pilier est obligatoire pour les personnes de 18 ans et plus, nées après 1946 et exerçant une activité lucrative. Il fonctionne selon le principe de la primauté des cotisations et il est réglé par la loi n° 04/L-101. Les salariés et les employeurs versent chacun au moins 5 % de la masse salariale pour financer ce deuxième pilier. Ils peuvent prévoir de manière volontaire d'en verser jusqu'à 15 %. Ces deux piliers entrent dans le champ d'application matériel de la convention. Le troisième pilier concerne l'épargne volontaire. Encouragé fiscalement, il est constitué de l'épargne privée ou organisé au niveau des entreprises. Les fonds de pension créés à cet effet sont soumis au contrôle de la Banque centrale du Kosovo.

2.2 Vieillesse

Le premier pilier prévoit une rente de vieillesse de base pour toutes les personnes de plus de 65 ans. La prestation, à caractère non contributif, est versée aux ressortissants kosovars qui résident de manière permanente au Kosovo. Le montant de la rente mensuelle s'élève actuellement à 75 euros. Déterminé en fonction du coût de la vie, de l'inflation et du budget de l'État, il est fixé par le gouvernement en décembre de chaque année pour l'année suivante.

Parmi les rentes payées par le premier pilier figurent aussi les «rentes de vieillesse des cotisants» appelées ainsi parce qu'elles sont destinées aux personnes qui ont versé des cotisations dans l'ancien système. Leur octroi est réservé aux personnes qui ont eu droit à la rente avant le 1^{er} janvier 1999 ou qui peuvent justifier d'au moins quinze ans de cotisation avant cette date lorsqu'elles ont eu 65 ans après cette date. La rente mensuelle s'élève à 140 euros.

Dans le deuxième pilier, le montant de la rente de vieillesse dépend des cotisations versées et de la rémunération du capital constitué. Si le capital épargné est inférieur à 2000 euros, la prestation de vieillesse est versée sous la forme d'un paiement unique. Si le montant est supérieur, elle consiste en une rente viagère annuelle versée par un assureur privé.

2.3 Décès

Les rentes de survivants du premier pilier sont versées aux veuves et aux veufs de moins de 65 ans ainsi qu'aux orphelins jusqu'à la fin de leur scolarité ou de leur formation, mais au plus tard jusqu'à leurs 25 ans. Ces prestations sont versées lorsqu'un droit a été ouvert avant le 1^{er} janvier 1999 ou, pour les droits nouvellement ouverts, lorsque la personne décédée avait cotisé pendant au moins quinze ans dans l'ancien système. Les survivants d'assurés qui sont décédés pendant leur travail ou des suites d'une maladie professionnelle perçoivent également des prestations du premier pilier. Le montant correspond à la rente de vieillesse de base et augmente de 20 % par enfant. Les personnes exerçant une activité lucrative n'ont pas droit aux prestations de survivants du premier pilier.

Dans le deuxième pilier, les prestations sont versées aux survivants en cas de décès de l'ayant droit.

2.4 Invalidité

Des rentes d'invalidité d'un montant de 75 euros par mois sont octroyées par le premier pilier. Ont droit à ces rentes financées exclusivement par l'impôt les ressortissants du Kosovo âgés de 18 à 64 ans, pour autant qu'ils résident de manière permanente au Kosovo. Cette rente est en outre conditionnée à une incapacité complète de travail pour n'importe quelle activité. Aucune rente d'invalidité partielle n'est prévue. Une commission médicale évalue l'incapacité de travail et, selon les cas, une nouvelle évaluation est prévue chaque année ou tous les trois ou cinq ans.

Par ailleurs, le premier pilier verse des rentes dites d'invalidité pour raisons professionnelles aux personnes de moins de 65 ans. Celles-ci doivent avoir déjà eu droit à une rente similaire avant le 1^{er} janvier 1999 ou être actuellement en incapacité complète et durable de travail pour des raisons professionnelles ou suite à une maladie professionnelle. Il n'est pas non plus prévu de rentes partielles pour cette catégorie de rentes. La décision relative à l'incapacité de travail incombe à une commission médicale et à des organisations spécialisées en médecine du travail. La rente mensuelle se monte à 75 euros.

3 **Commentaire des dispositions de la convention**

Dispositions générales (titre I)

Art. 2 Champ d'application matériel

Le champ d'application matériel de la convention comprend, du côté suisse, l'assurance-vieillesse et survivants et l'assurance-invalidité. Du côté kosovar, le champ d'application s'étend à la loi relative au système de pensions financé par l'État, qui comprend tous les systèmes de rentes financés par l'État, y compris les rentes de vieillesse, de survivants et d'invalidité professionnelle basées sur d'anciennes périodes de contributions. Le champ d'application de la convention s'étend en outre à la loi relative au fonds de pension kosovar. Les allocations familiales sont exclues du champ matériel de la convention, ce qui reflète la retenue de la Suisse en matière d'exportation des allocations familiales.

Art. 3 Champ d'application personnel

La convention s'applique aux ressortissants des États contractants, aux membres de leur famille et à leurs survivants, indépendamment de leur nationalité, ainsi qu'aux réfugiés et aux apatrides qui résident sur le territoire de l'un des États contractants. Les dispositions concernant la législation applicable (art. 6 à 9 et 11 à 13) s'appliquent aussi aux ressortissants d'États tiers.

Art. 4 Égalité de traitement

En conformité avec les principes généraux appliqués entre États, la convention garantit une très large égalité de traitement entre les ressortissants des deux États contractants dans les domaines d'assurance relevant du champ d'application. Cependant, en raison des particularités de sa législation, la Suisse se réserve le droit d'émettre des réserves à l'égalité de traitement. Cela concerne notamment l'assurance-vieillesse, invalidité et survivants facultative ainsi que l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité de ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service de la Confédération ou de certaines organisations (cf. art. 1a, al. 1, let. c, ch. 2 et 3, LAVS).

Art. 5 Versement des prestations à l'étranger

Garantir le paiement de prestations aux ressortissants qui résident sur le territoire de l'autre État contractant est un aspect essentiel de la coordination internationale en matière de sécurité sociale (par. 1).

En ce qui concerne la Suisse, la convention prévoit, de manière analogue aux autres conventions, que les quarts de rente AI, les rentes extraordinaires ainsi que l'allocation pour impotence de l'AVS/AI ne sont pas exportables.

Le Kosovo prévoit une limitation en ce qui concerne le versement de la rente d'invalidité kosovare à l'étranger. Il s'agit d'une rente financée exclusivement par

l'impôt (montant mensuel de 75 euros) qui correspond à la rente d'invalidité extraordinaire prévue en Suisse (laquelle n'est pas non plus exportable).

Le versement des rentes dans des pays tiers est régi par le principe de l'égalité de traitement: si un État contractant prévoit le versement de prestations à ses ressortissants dans un État tiers, il en ira de même pour les ressortissants de l'autre État contractant (par. 4).

Dispositions concernant la législation applicable (titre II)

Art. 6 Principe général

Un aspect important de toute convention de sécurité sociale consiste à régler l'assujettissement aux assurances sociales des personnes exerçant une activité lucrative sur le territoire de l'autre État contractant. Ce principe permet d'éviter tout double assujettissement et toute lacune d'assurance. Comme toutes les conventions du même type, la présente convention applique le principe de l'assujettissement au lieu de travail. Cela signifie que si une personne travaille dans les deux États, elle sera assujettie dans chaque État uniquement pour l'activité qui y est exercée.

Les articles suivants contiennent des règles particulières qui s'écarteront du principe de l'assujettissement au lieu de travail et concernent certaines catégories de travailleurs.

Art. 7 Détachement

Les salariés détachés temporairement sur le territoire de l'autre État pour y travailler demeurent, pendant cinq ans au maximum, soumis aux dispositions légales de l'État contractant qui les a détachés. Ce principe permet d'éviter tout double assujettissement et toute interruption de la carrière d'assurance et limite le travail administratif pour les employeurs.

Art. 8 Personnel des entreprises de transport aérien

Les personnes qui sont employées sur le territoire des deux États contractants comme membres d'équipage d'une entreprise de transport aérien sont soumises aux dispositions légales de l'État contractant sur le territoire duquel l'entreprise a son siège, sauf si elles sont employées par une filiale, une succursale ou une représentation permanente de cette entreprise sur le territoire de l'autre État contractant. Cette disposition correspond aux dernières conventions conclues par la Suisse et reflète la pratique internationale.

Art. 9 Employés d'entreprises de transport maritime

Les membres de l'équipage d'un navire battant pavillon d'un État contractant sont assujettis aux dispositions légales de cet État. Une activité exercée à bord d'un navire battant pavillon de l'un des États contractants est assimilée à une activité exercée sur le territoire de cet État. Les personnes qui sont employées par un em-

ployeur ayant son siège sur le territoire de l'autre État contractant sont par contre soumises aux dispositions légales de celui-ci.

Art. 10 Membres d'une représentation diplomatique ou consulaire

Dans le respect de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques⁵ et de la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires⁶, le par. 1 prévoit que les ressortissants de l'un des États contractants envoyés comme membres d'une mission diplomatique ou d'un poste consulaire de cet État sur le territoire de l'autre État sont soumis aux dispositions légales du premier État (par. 2).

Le personnel (sans statut diplomatique ou consulaire) d'un État contractant qui est employé auprès d'une représentation de cet État dans un autre État (personnel local) est en principe assujéti au lieu de l'exercice de l'activité lucrative. Il a cependant la possibilité d'opter pour l'application des dispositions légales de l'État de la représentation diplomatique ou consulaire (par. 3).

Les représentations diplomatiques et consulaires des États contractants sont tenues, en tant qu'employeurs, d'assurer le personnel local selon la législation de sécurité sociale de l'État dans lequel se trouve la représentation (par. 5).

Les ressortissants d'un État contractant qui sont employés en tant que personnel technique ou de service auprès d'une représentation diplomatique ou consulaire d'un État tiers dans l'autre État contractant sont soumis à la législation du deuxième État contractant s'ils ne sont assurés ni dans leur pays d'origine ni dans l'État de l'employeur (par. 7). Cette disposition permet d'éviter des lacunes d'assurance.

Art. 11 Fonctionnaires

Les fonctionnaires et les personnes assimilées de l'administration publique d'un État contractant qui sont détachés sur le territoire de l'autre État contractant sont assujéti aux dispositions légales de l'État dont relève l'administration qui les emploie.

Art. 12 Dérogations

Les règles touchant les dispositions légales applicables sont complétées par cette disposition, dite clause échappatoire, qui permet aux autorités compétentes des deux États de prévoir, d'un commun accord, des solutions particulières pour des cas particuliers.

Art. 13 Membres de la famille

L'art. 13 est une disposition standard relative à l'assurance des membres de la famille accompagnant une personne qui exerce une activité lucrative sur le territoire d'un État contractant et qui reste soumise aux dispositions légales de l'autre État,

⁵ RS 0.191.01

⁶ RS 0.191.02

conformément aux art. 7 à 12. Il permet au conjoint sans activité lucrative et aux enfants de rester également assurés dans le pays d'origine.

Dispositions relatives aux prestations (titre III)

A. Dispositions relatives aux prestations suisses

Art. 14 Mesures de réadaptation

Les ressortissants kosovars soumis à l'obligation de cotiser qui exercent une activité lucrative ou qui résident en Suisse ont droit aux mesures de réadaptation comme les Suisses aussi longtemps qu'ils résident en Suisse. Les ressortissants kosovars sans activité lucrative qui, en raison de leur âge, sont assurés à l'AVS/AI, mais ne sont pas soumis à l'obligation de cotiser (personnes sans activité lucrative âgées de 18 à 20 ans et enfants mineurs) ont droit aux mesures de réadaptation à condition d'avoir résidé au moins un an sans interruption en Suisse. Des conditions plus souples s'appliquent aux mineurs invalides (par. 4).

Art. 15 Totalisation des périodes d'assurance

Si les périodes d'assurance accomplies en Suisse ne permettent pas d'atteindre la durée d'assurance minimale de trois ans pour ouvrir le droit à une rente d'invalidité ordinaire, les périodes d'assurance accomplies au Kosovo sont prises en compte (par. 1). Si nécessaire, des périodes d'assurance accomplies dans un État tiers avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale peuvent être prises en compte (par. 2). Les périodes accomplies à l'étranger ne peuvent être prises en compte qu'à condition que la période d'assurance accomplie en vertu du droit suisse ne soit pas inférieure à un an (par. 3).

La prise en compte des périodes accomplies à l'étranger ne vaut (contrairement aux modalités de calcul des rentes kosovares, cf. art. 18) que pour permettre l'ouverture du droit à prestation. En revanche, pour le calcul de la rente d'invalidité suisse, seules les périodes d'assurance accomplies en Suisse sont prises en compte (par. 4).

Art. 16 Indemnités forfaitaires uniques

Cette disposition vise à simplifier les procédures administratives pour les petites rentes. Les frais d'administration et les frais engendrés par les virements mensuels à l'étranger seraient trop élevés par rapport au montant de la rente. C'est la raison pour laquelle le versement à des ressortissants kosovars résidant à l'étranger d'une rente de vieillesse ordinaire dont le montant n'excède pas 10 % de la rente ordinaire entière prend la forme d'indemnités forfaitaires uniques dont le montant correspond à la valeur actuelle de la rente due (par. 2). Lorsque le montant de la rente suisse est supérieur à 10 %, mais ne dépasse pas 20 % de la rente ordinaire entière, l'assuré peut choisir entre le versement d'une rente et celui d'une indemnité forfaitaire unique (par. 3). Pour les couples mariés, l'indemnité unique n'est versée à un conjoint que si l'autre a également droit à une rente (par. 4).

Les mêmes conditions s'appliquent aux rentes ordinaires de l'assurance-invalidité pour autant que l'ayant droit a eu 55 ans et qu'aucun réexamen des conditions d'octroi ne soit prévu (art. 6).

Art. 17 Rentes extraordinaires

Cette disposition vise à faciliter l'accès des ressortissants de l'autre État contractant aux rentes extraordinaires. Pour y avoir droit, ces ressortissants doivent avoir résidé en Suisse de manière ininterrompue pendant cinq ans au moins.

B. Dispositions relatives aux prestations kosovares

Art. 18 Totalisation des périodes d'assurance et calcul des prestations pour le système de rentes financé par cotisations avant 1999

Étant donné que le système en place avant 1999, à caractère contributif, prévoyait une période de quinze ans d'assurance pour avoir droit à une rente, cet article de la convention prévoit la prise en compte des périodes d'assurance accomplies en Suisse. Les périodes d'assurance accomplies en Suisse sont également prises en compte pour le calcul au prorata de la rente kosovare.

Art. 19 Périodes d'assurance selon les dispositions légales d'États tiers

Le Kosovo prend en compte non seulement les périodes d'assurance accomplies en Suisse, mais aussi, le cas échéant, les périodes accomplies dans un État tiers, pour autant que le Kosovo ait conclu avec cet État une convention qui prévoit la totalisation des périodes d'assurance.

Dispositions diverses (titre IV)

Art. 20 à 34

Comme toutes les autres conventions bilatérales de sécurité sociale conclues par la Suisse, la présente convention contient un titre consacré aux modalités d'application où figurent des dispositions analogues à celles que l'on trouve dans les conventions conclues récemment.

La convention prévoit la conclusion d'un arrangement technico-administratif par les autorités compétentes et délègue à l'Office fédéral des assurances sociales la compétence de conclure lui-même cet arrangement.

Sont également prévues la transmission d'informations nécessaires à l'application de la présente convention (art. 20) et l'assistance administrative (art. 21). L'art. 22 règle l'échange d'informations entre les autorités compétentes pour l'évaluation de l'invalidité. Chaque État évalue l'invalidité selon ses propres dispositions légales. Il est prévu que les États contractants se transmettent mutuellement certaines expertises à titre gratuit, mais d'autres examens et rapports seront à la charge de l'État de résidence ou de l'État qui les requiert.

La convention contient une disposition détaillée sur la prévention de la perception induite de prestations (art. 23). Elle prévoit la possibilité de faire réaliser des contrôles supplémentaires sur le territoire de l'autre État contractant. Ainsi, l'assurance-invalidité suisse peut charger un service reconnu au Kosovo (par ex. une entreprise de règlement des sinistres) de réaliser des enquêtes et des vérifications poussées (par. 3). Inversement, l'assurance sociale kosovare a aussi la possibilité de recourir au dispositif suisse de lutte contre les abus dans l'assurance-invalidité via l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger. L'échange de données concernant les personnes percevant des rentes exportées permettra de faire des comparaisons avec les données des actes de décès de l'État de résidence et d'empêcher la perception induite de prestations (par. 4). La clause de lutte contre les abus permettra en outre un échange interétatique d'informations afin d'empêcher la perception induite de prestations complémentaires suisses ou de rentes de base kosovares (par. 5 et 6).

La protection des données personnelles est régie de manière détaillée à l'art. 24. En particulier, les données transmises entre les États ne peuvent être utilisées qu'aux fins visées par la convention et doivent être protégées contre tout accès et toute utilisation non autorisés. Les dispositions de protection des données applicables aux données transmises sont celles de l'État qui reçoit les données.

L'art. 26 prévoit que les autorités des États contractants reconnaissent les documents rédigés dans les langues officielles des deux États. En outre, le paiement des prestations en espèces dues en application de la convention est garanti, même si l'un des États contractants soumettait le trafic des devises à des restrictions (art. 29). Les art. 30 et 31 prévoient la procédure réglant respectivement la restitution des prestations non dues et le recouvrement des cotisations non versées. L'art. 32 traite des questions relatives aux prétentions récursoires. Le règlement des différends est du ressort des autorités compétentes des États contractants (art. 33).

Dispositions transitoires et dispositions finales (titre V)

Art. 35 à 37

Les dispositions transitoires et finales prévoient notamment que la convention s'applique aussi aux événements assurés intervenus avant la date d'entrée en vigueur de la convention (art. 35, par. 3). Les périodes accomplies avant l'entrée en vigueur de la convention sont prises en compte, mais les prestations qui en découlent ne sont fournies au plus tôt qu'à partir de l'entrée en vigueur de la convention (art. 35, par. 1). Aucune prestation n'est versée rétroactivement pour les périodes pendant lesquelles aucune convention avec le Kosovo n'était en vigueur. Une réévaluation des droits en vertu de la convention peut être faite sur demande (art. 35, par. 5).

Le dernier paragraphe de l'art. 35 précise en outre que la convention ne s'applique pas aux droits éteints suite au remboursement des cotisations. Les ressortissants kosovars qui ont obtenu le remboursement des cotisations AVS pendant la période où aucune convention n'était applicable ne peuvent pas faire valoir de droits liés aux cotisations et aux périodes de cotisation à l'encontre de l'AVS et de l'AI. Un rachat est exclu. Ces principes s'appliquent déjà en vertu de l'art. 6 de l'ordonnance du

29 novembre 1995 sur le remboursement aux étrangers des cotisations versées à l'assurance-vieillesse et survivants⁷.

Conclue pour une durée indéterminée, la convention peut être résiliée, moyennant un préavis de six mois, pour la fin d'une année civile (art. 36, par. 1 et 3). Les droits que les personnes ont acquis en application de la convention ne sont pas touchés par la dénonciation de la convention (garantie des droits acquis; art. 36, par. 4). La convention n'entre en vigueur qu'une fois les procédures d'approbation internes closes dans les deux États, et ce le premier jour du troisième mois qui suit la date de la réception de la dernière notification relative à l'achèvement de la procédure (art. 37, par. 3).

Protocole final

Le gouvernement kosovar en place lors des négociations de la présente convention a proposé une modification de la loi no 04/L-131 relative au système de pensions financé par l'État consistant en l'introduction d'un «examen pour l'octroi des rentes». Le projet de loi prévoit le droit à une rente de base (d'un montant mensuel d'environ 75 euros, à caractère non contributif) si l'assuré a résidé cinq ans au Kosovo avant d'atteindre l'âge de la retraite. L'examen du droit à la rente de base intégrera à l'avenir le revenu constitué par les autres rentes perçues; autrement dit, l'assuré n'aura pas droit à la rente de base s'il perçoit d'autres rentes, y compris de l'étranger, pour un montant plus élevé. Le gouvernement actuel entend lui aussi introduire cet examen pour l'octroi des rentes dans le cadre d'une réforme de plus grande ampleur, prévue pour 2018.

Afin de ne pas retarder la conclusion de la présente convention au motif que le droit national kosovar est sur le point d'être modifié, le protocole final prévoit, au sujet de la rente de base kosovare, qu'un échange d'information entre les parties concernant l'examen pour l'octroi des rentes et leur exportation ne commenceront qu'à partir du moment où la modification de loi kosovare entrera en vigueur. Concrètement, cela signifie que les rentes de base kosovares continueront d'être octroyées sans examen jusqu'à ce que la modification de loi entre en vigueur et que seules les rentes du fonds de pension seront exportées.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

La présente convention rétablit la situation juridique qui prévalait avant le 1^{er} avril 2010. Pour l'essentiel, l'exportation des rentes sera de nouveau possible, ce qui est déterminant pour évaluer les conséquences financières d'une convention. Étant donné que, depuis 2010, les nouvelles rentes ne sont plus exportées au Kosovo, plus de 6000 assurés ont demandé le remboursement de leurs cotisations, dont le montant est en général moins élevé que les rentes. Or les assurés qui ont demandé le remboursement de leurs cotisations ne peuvent plus faire valoir aucun droit envers

⁷ RS 831.131.12

l'AVS. Ils ne pourront donc pas non plus demander l'exportation d'une rente une fois que la nouvelle convention entrera en vigueur.

La plus grande partie des coûts dus à la convention proviendra des rentes qui seront versées à des Kosovars ne résidant plus en Suisse. Dans un premier temps, puisque le remboursement des cotisations aux Kosovars qui quittent la Suisse ne sera plus possible, les coûts à la charge de l'AVS diminueront. Mais ils devraient ensuite de nouveau augmenter lorsque les Kosovars demanderont le versement de leur rente en lieu et place du remboursement de leurs cotisations, après avoir quitté la Suisse.

D'après les estimations actuelles, il en coûtera alors au total 16 millions de francs par année, dont 15 millions à la charge de l'AVS (et sur ce montant, 3 millions seront financés par la Confédération) et 1 million à la charge de l'AI.

Les conventions de sécurité sociale permettent aussi indirectement de réaliser des économies. La rente octroyée à un ressortissant d'un État contractant peut faciliter le retour de ce dernier dans son pays et alléger la charge des autres assurances sociales. Ainsi, les assurés qui quittent la Suisse n'ont plus droit aux allocations pour impotent, ni aux prestations complémentaires, ni à l'aide sociale, ni à des prestations de santé.

La Caisse suisse de compensation, chargée du versement des rentes à l'étranger et de certaines tâches administratives en lien avec l'application de la convention, estime qu'elle aura à traiter environ 10 000 nouveaux cas de rentes pour des Kosovars résidant à l'étranger. Bien que la suppression du remboursement des cotisations entraîne une diminution du travail administratif correspondant, la Caisse suisse aura besoin, pour les tâches découlant de la convention (traitement des demandes de rentes, contrôles des rentes en cours, etc.), de personnel supplémentaire de l'ordre de deux équivalents plein temps. Il en résultera des coûts supplémentaires d'environ 300 000 francs pour la Confédération. Mais comme ces frais seront remboursés par l'AVS, ils n'auront pas d'impact sur le budget de la Confédération.

5 Programme de la législation

La présente convention ne figure ni dans le message sur le programme de la législation 2015 à 2019⁸ ni dans l'arrêté fédéral sur le programme de la législation 2015 à 2019⁹, car elle présente un caractère répétitif au regard des autres conventions de sécurité sociale conclues par la Suisse.

⁸ FF 2016 981

⁹ FF 2016 4999

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.) qui confère à la Confédération une compétence générale dans le domaine des affaires étrangères. L'art. 184, al. 2, Cst. autorise le Conseil fédéral à signer et à ratifier les traités internationaux. En vertu de l'art. 166, al. 2, Cst., l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 24, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement¹⁰; art. 7a, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration¹¹).

En l'absence de délégation de compétence, l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver la présente convention.

6.2 Forme de l'acte

En vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst., sont sujets au référendum les traités internationaux qui contiennent des «dispositions importantes fixant des règles de droit ou dont la mise en œuvre exige l'adoption de lois fédérales». Cependant, selon la pratique adoptée par le Parlement, les conventions de sécurité sociale qui ne créent pas d'obligations plus étendues par rapport aux nombreux traités semblables déjà conclus par la Suisse, sont considérées comme des «accords standard» et ne sont pas sujettes au référendum. Les conventions de sécurité sociale conclues par la Suisse reposent toutes sur un même modèle, qui est utilisé de manière uniforme sur le plan international et qui a été approuvé à plusieurs reprises par le Parlement (cf. par ex. le message du 12 février 2014 concernant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et l'Uruguay¹², le message du 5 novembre 2014 concernant l'approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Brésil¹³ et le message du 14 février 2018 concernant l'approbation des conventions de sécurité sociale entre la Suisse et la Serbie et entre la Suisse et le Monténégro¹⁴). Les conventions de sécurité sociale contiennent des principes de coordination qui doivent permettre d'éviter que des ressortissants d'un État contractant soient désavantagés s'ils s'installent dans l'autre État contractant. Leurs dispositions ne peuvent pas être considérées comme fondamentales, même si elles fixent des règles de droit. Ces conventions suivent un schéma conforme à la pratique administrative courante de la Suisse et ne prennent pas de décision de principe au regard de la législation nationale.

¹⁰ RS 171.10

¹¹ RS 172.010

¹² FF 2014 1655

¹³ FF 2014 8655

¹⁴ FF 2018 1109

Les engagements que prévoit la présente convention sont similaires à ceux déjà pris par la Suisse dans d'autres conventions internationales en matière de sécurité sociale.

Sur mandat du Conseil fédéral, l'Office fédéral de la justice a rédigé un rapport sur la pratique citée. Le 22 juin 2016, le Conseil fédéral a décidé, sur la base de ce rapport, que le fait qu'une convention internationale ne crée pas d'obligations plus étendues pour la Suisse que des traités semblables déjà conclus ne doit plus être déterminant pour décider si une convention doit être sujette au référendum. Raison pour laquelle il a chargé les départements de préparer, d'ici à la fin 2018, des normes de délégation sectorielles en vue de pouvoir conclure des accords internationaux dans leur domaine de compétence par arrêté fédéral simple.

Dans le cadre de la révision¹⁵ en cours de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)¹⁶, il est prévu d'inscrire dans toutes les lois sur les assurances sociales une nouvelle disposition selon laquelle l'Assemblée fédérale peut approuver les conventions de sécurité sociale par arrêté fédéral simple. La délégation de compétence à l'Assemblée fédérale reviendrait à inscrire dans la loi la pratique observée en matière d'«accords standard» et créerait ainsi la base légale nécessaire.

Le Conseil fédéral n'entend pas anticiper les résultats des débats parlementaires sur la révision de la LPGA et propose que l'arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo ne soit pas, conformément à la pratique suivie jusqu'à présent pour les accords standard, sujet au référendum prévu par l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. Si l'Assemblée fédérale n'acceptait pas la délégation de compétence proposée dans la révision de la LPGA, le Conseil fédéral proposerait de soumettre toutes les futures conventions au référendum facultatif.

¹⁵ FF 2018 1597

¹⁶ RS 830.1

