



18.086

Soziale Sicherheit.

Abkommen mit Kosovo

Sécurité sociale.

Convention avec le Kosovo

Zweitrat – Deuxième Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.03.19 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 05.06.19 (ZWEITRAT - DEUXIÈME CONSEIL)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 11.06.19 (DIFFERENZEN - DIVERGENCES)

Roduit Benjamin (C, VS), pour la commission: En date du 2 mai 2019, notre commission s'est penchée sur le projet d'une nouvelle convention de sécurité sociale avec le Kosovo. Voilà un objet qui, a priori, ne semblait susciter ni enthousiasme, ni polémique. Eh bien, détrompez-vous! Le débat en commission a été nourri et il a porté sur deux aspects: d'une part, l'adoption de la convention, et d'autre part, la question du référendum facultatif.

Sur le fond, tout d'abord, il faut savoir que la Suisse a reconnu le nouvel Etat peu après sa déclaration d'indépendance en 2008 et que les relations entre la Suisse et le Kosovo, dans le domaine de la sécurité sociale, ont reposé tacitement sur une convention datant de 1962 avec l'ex-Yougoslavie. Or, depuis 2010, la Confédération a suspendu, à juste titre, l'application de cette convention en raison de corruption dans l'administration du nouvel Etat, d'une collaboration difficile et de l'impossibilité de lutter contre les fraudes et de coordonner nos deux systèmes de sécurité sociale.

Concrètement, cela signifie que les rentes des ressortissants kosovars ne sont plus versées à l'étranger. En lieu et place, on procède à un remboursement des cotisations, mais il faut savoir que les prestations en cours continuent à être versées, de même que les prestations de la prévoyance professionnelle, et cela sans contrôle possible en l'absence de convention.

Or, environ 200 000 personnes sont issues de l'immigration kosovare et vivent en Suisse. Ces personnes travaillent dans notre pays, paient des impôts et des cotisations d'assurance sociale. Tant cette importante diaspora que le gouvernement de Pristina sont intéressés à la conclusion d'une nouvelle convention. Et le contexte a complètement changé en dix ans. Les conditions de collaboration administrative se sont nettement améliorées et peuvent désormais être considérées comme correctes. Pour preuve, le Kosovo est désormais doté de registres d'Etat civil correspondant aux standards internationaux, financés par l'Union européenne. En 2016, un projet pilote de six mois a permis de vérifier la qualité des informations fournies par le Kosovo à la Caisse suisse de compensation et l'office AI pour les assurés résidant à l'étranger, selon des normes équivalentes à celles appliquées pour d'autres Etats contractants.

Certes, la situation politique du Kosovo n'est pas idéale, mais elle ne l'est pas non plus pour de nombreux pays liés par convention avec la Suisse, dont certains membres de l'Union européenne.

De plus, il est contradictoire de reconnaître le Kosovo comme un Etat de droit et renvoyer, comme je l'ai vécu dans ma région l'été passé, des familles ne bénéficiant plus du statut de réfugié pour ce motif et en même temps considérer que c'est un Etat corrompu, fragile et inachevé.

Un argument aussi qui a convaincu la commission est le fait que ce type de convention – la seule qui reste à régler avec un Etat de l'ex-Yougoslavie – prévoit des mesures de surveillance et de lutte contre les abus. Rappelons que, dans le cadre de la campagne précédant la votation sur la base légale pour la surveillance des assurés, le Parlement a soutenu la mise en place de la surveillance des abus, également à l'étranger, pour les bénéficiaires issus de pays liés à la Suisse par une convention de sécurité sociale. Ce n'est donc pas en l'absence de convention que l'on arrivera à améliorer la situation.

Enfin, la commission a été sensible au fait que, sans convention, donc sans possibilité de percevoir de rente AVS ni de rente AI à l'étranger, beaucoup plus de Kosovars resteront en Suisse. Ils pourront toujours bénéficier chez nous de prestations complémentaires, d'une allocation pour impotent ou encore d'aides sociales, autant





de prestations qui ne sont pas exportées. Le coût économique sera certainement plus élevé que les 15 millions de francs que représenterait l'exportation des rentes. L'établissement d'une telle convention mettra fin à ces incitations négatives.

Ainsi, la commission vous recommande, par 17 voix contre 5 et 2 abstentions, d'accepter l'arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo.

Quant au référendum facultatif, même si le Conseil des Etats l'a souhaité, la majorité de la commission estime que rien ne justifie le fait de l'introduire pour cette convention standard, alors que nous n'avons pas fait de même pour celles conclues avec les autres Etats de l'ex-Yougoslavie. Même si, dans le projet de révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, le Parlement a souhaité soumettre les traités internationaux au référendum facultatif – article 153b du projet 18.089, article pour lequel nous venons de régler la dernière divergence, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2021 seulement –, il s'agit d'être cohérent et de suivre la même procédure.

Pour ces raisons, la commission vous recommande, par 16 voix contre 7 et 1 abstention, de suivre le Conseil fédéral et de ne pas soumettre l'arrêté, selon l'article 2 de l'arrêté dans la version du Conseil des Etats, au référendum.

AB 2019 N 886 / BO 2019 N 886

Hess Lorenz (BD, BE), für die Kommission: Die SGK hat sich mit dem Sozialversicherungsabkommen mit Kosovo befasst und empfiehlt Ihnen, diese Vorlage anzunehmen.

Die sozialversicherungsrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu Kosovo sollen mit einem neuen Abkommen wieder geregelt werden, nachdem hier über mehrere Jahre ein Unterbruch bestand. Das Abkommen koordiniert vor allem die Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsvorsorge der Vertragsstaaten und regelt die Auszahlung der Renten ins Ausland. Die Vereinbarung entspricht den anderen von der Schweiz abgeschlossenen Sozialversicherungsabkommen und richtet sich nach den internationalen Standards.

Was den Inhalt anbelangt, gewährleistet das Abkommen die weitgehende Gleichbehandlung der Versicherten und regelt die Auszahlung von Renten ins Ausland. Das Abkommen enthält zudem eine Grundlage für die Bekämpfung von Missbräuchen. Kosovo ist der einzige Nachfolgestaat Jugoslawiens, mit dem die Schweiz keine vertraglichen Beziehungen im Sozialversicherungsbereich unterhält. Das soll nun mit dieser Vorlage geändert werden.

Ein wichtiger Aspekt bei diesem Entwurf ist die Tatsache, dass keine rückwirkenden Ansprüche für die Zeit vor dem Abkommen geltend gemacht werden können. Das war auch einer der Diskussionspunkte und der Fragepunkte in der Kommission.

Der Ständerat hat diese Vorlage mit 38 zu 1 Stimmen gutgeheissen.

Was waren die Argumente bei der Diskussion in der SGK? Die Mehrheit hat vor allem gewichtet, dass vor der Fertigstellung des Entwurfes, wie er hier vorliegt, ein Pilotversuch stattgefunden hat und dass der Vertrag mit Kosovo über mehrere Jahre erarbeitet und ausgehandelt wurde. Weiter hat die Mehrheit auch den Aspekt, dass mit dieser Regelung der Anreiz für die betroffenen Personen für eine Rückkehr nach Kosovo erhöht werden könnte, stark gewichtet.

Was die tatsächliche Umsetzung dieser Auszahlungen von Renten anbelangt, war es auch noch ein wichtiger Punkt, dass eine Verwaltungshilfe vorgesehen ist. Verwaltungshilfe ist nicht genau dasselbe wie Rechtshilfe. Aber mit der Verwaltungshilfe kann eben insbesondere auch Missbrauch vorgebeugt werden oder in Fällen von Missbräuchen besser zusammengearbeitet werden. Das geht so weit, dass mit diesem Abkommen auch eine Observation in Kosovo, vor Ort, möglich ist.

Die Fragen bzw. die negativen Einwände in der Kommission betrafen mehrheitlich die Tatsache, dass das System in Kosovo trotzdem noch nicht als ganz stabil bezeichnet werden kann, und dann eben auch die Skepsis gegenüber der Tatsache, dass Renten exportiert werden.

Schlussendlich gilt es noch zu bemerken, dass wir hier von einem Abkommen mit einem Land reden, aus dem 200 000 Personen hier bei uns leben, dass diese Personen ihre Leistungen – in welcher Branche auch immer sie gearbeitet haben – hier erbracht haben, dass sie dann eben bei der Rückkehr diese Renten immer noch beziehen können und dadurch möglicherweise einen grösseren Anreiz haben, nach Kosovo zurückzugehen.

Die Kommission hat mit 17 zu 5 Stimmen beschlossen, Ihnen hier die Annahme dieses Abkommens zu beantragen.

Berset Alain, conseiller fédéral: Nous avons affaire, comme l'ont rappelé les deux rapporteurs, à une situation qui a beaucoup évolué depuis 2010. Jusqu'en 2010, la convention de sécurité sociale adoptée en 1962 avec la Yougoslavie était appliquée. A partir de 2010, le Conseil fédéral a suspendu cette application parce que



les conditions n'étaient plus réunies pour que la convention puisse être appliquée correctement, y compris les contrôles qui étaient nécessaires. Mais il faut bien se rendre compte que cela a généré, durant cet intervalle, une certaine injustice pour les personnes concernées, des personnes qui n'y étaient personnellement pour rien, mais qui ne pouvaient plus toucher de rente si elles souhaitaient rentrer dans leur pays. Pourtant, il s'agit de personnes qui sont nombreuses à vivre dans notre pays et qui ont contribué, pendant des années, à la prospérité de la Suisse en payant des cotisations, en travaillant dans nos entreprises. Or, depuis 2010, elles ne pouvaient plus retourner au Kosovo et y toucher une rente.

La situation s'est considérablement améliorée depuis 2010. Nous avons, dès la suspension de la convention, collaboré avec les autorités kosovares, indiqué quels étaient les éléments qui, selon nous, étaient importants pour pouvoir appliquer notre droit, pour pouvoir appliquer une convention et verser des rentes. Les structures administratives se sont fortement améliorées. Nous avons également mené un essai pilote en 2016, qui a donné des résultats positifs, et nous avons constaté d'ailleurs dans le même temps que l'Union européenne avait fait les mêmes travaux, les mêmes efforts, et était arrivée aux mêmes conclusions que la Suisse, parce que, véritablement, les structures se sont beaucoup améliorées.

La convention qui vous est soumise permet de réduire une injustice qui existe aujourd'hui, d'autant plus si l'on pense à la situation prévalant avec les autres Etats successeurs de l'ex-Yougoslavie, pour lesquels la situation a été réglée soit dans le cadre des accords bilatéraux – c'est le cas de la Slovénie et de la Croatie –, soit dans le cadre de la conclusion de conventions bilatérales de sécurité sociale – c'est le cas notamment de la Macédoine du Nord. De nouvelles conventions sont entrées en vigueur avec la Serbie et le Monténégro, tandis que, en ce qui concerne la Bosnie-Herzégovine, une convention a été signée en octobre 2018 et sera soumise au Parlement tout prochainement pour approbation.

La convention que vous avez sous les yeux est une convention standard. Elle comprend ce que d'autres conventions du même type contiennent déjà. Elle garantit le versement de prestations à l'étranger et prévoit la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans l'autre Etat pour l'ouverture d'un droit aux prestations. De nouvelles mesures permettant de lutter contre la fraude et les abus ont été introduites, tout d'abord par le biais d'une procédure d'assistance administrative qui a été clairement définie et qui repose sur une base légale permettant justement de demander l'assistance administrative aux autorités kosovares, et ensuite grâce à un autre élément très important, à savoir la possibilité de faire procéder à des vérifications supplémentaires par une société reconnue, ce qui peut naturellement aller jusqu'à effectuer des observations sur place, à condition qu'elles puissent être réalisées selon les règles que nous connaissons dans d'autres types d'assurances sociales dans notre pays.

Brièvement, j'aborde maintenant les conséquences financières de la convention. Elle entraînera des dépenses qui se monteront à un total de 16 millions de francs par année: 15 millions de francs à la charge de l'AVS et 1 million de francs à la charge de l'assurance-invalidité. Mais ce type de convention, et c'est le cas de la présente convention aussi, permet en même temps, évidemment, de réaliser des économies. Mais celles-ci ne sont pas chiffrables, notamment parce que des personnes qui, pouvant percevoir leur rente au Kosovo, retourneraient dans leur pays n'auraient plus droit à toute une série de prestations payées en Suisse, notamment à l'allocation pour impotent, aux prestations complémentaires ou encore à l'aide sociale ou à des prestations de santé.

Pour conclure, nous avons eu affaire, durant ces huit dernières années, à un développement très favorable, que nous avons accompagné, que nous avons suivi avec intérêt et qui nous permet de dire aujourd'hui que les conditions sont à nouveau remplies pour pouvoir appliquer une telle convention de sécurité sociale. C'est donc parce que les conditions sont remplies que j'aimerais vous inviter, au nom du Conseil fédéral, tout comme le recommande votre commission, à approuver l'arrêté y relatif et à nous donner la possibilité d'appliquer la convention conclue avec le Kosovo.

Büchel Roland Rino (V, SG): Herr Bundesrat, ein Abkommen kann man ja nur mit einem funktionierenden Rechtsstaat abschliessen. Sie haben soeben gesagt, die Entwicklung der Situation seit 2010 sei "très favorable", also sehr positiv. Wie erklären Sie sich dann den Bericht des VBS vom 11. Dezember letzten Jahres, in dem es ganz klar heisst: "Ausserhalb der Hauptstadt Pristina gibt es in Kosovo noch keine

AB 2019 N 887 / BO 2019 N 887

zuverlässige und transparente öffentliche Verwaltung"? Hier will der Bundesrat ja den Swisscoy-Einsatz verlängern. Die Diskrepanz ist ja riesig. Was stimmt jetzt, das, was Sie sagen, oder das, was das VBS sagt?

Berset Alain, conseiller fédéral: Merci pour votre question, Monsieur Büchel. On ne parle pas de la même chose. La question qui se pose dans le cas d'une convention de sécurité sociale ne consiste pas à juger la



situation du Kosovo, qui est un Etat souverain. La seule chose qui doit nous intéresser est de savoir si nous sommes en mesure, avec les informations et les accès que nous avons et avec les structures qui existent, notamment en ce qui concerne l'état civil, de garantir que notre droit peut être appliqué correctement, que les vérifications peuvent se faire correctement et que l'on peut aussi, là où c'est nécessaire, lutter contre les abus. Pour cette mission, oui, nous avons aujourd'hui l'information nécessaire – c'est à ce niveau que les choses ont beaucoup évolué depuis 2010 –, et nous avons procédé à des tests qui montrent que c'est possible. Cela ne veut pas dire que toutes les questions relatives à l'état de droit ou à la gestion de l'Etat du Kosovo sont réglées, mais il ne nous appartient pas, dans le cadre de la présente convention, de porter un jugement de valeur ou un jugement moral sur la situation au Kosovo. La seule chose qui nous intéresse, c'est de garantir que notre droit puisse être correctement appliqué, et ce sera le cas avec le Kosovo, comme c'est le cas avec une multitude d'autres Etats dans le monde.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Kosovo über soziale Sicherheit

Arrêté fédéral portant approbation de la convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Kosovo

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, art. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 2

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Clottu, Aeschi Thomas, Brand, Frehner, Herzog, Stahl)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 2

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Proposition de la minorité

(Clottu, Aeschi Thomas, Brand, Frehner, Herzog, Stahl)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Clottu Raymond (V, NE): Je vais parler au nom du groupe UDC et, en même temps si vous me le permettez, défendre ma proposition de minorité.

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 sociales, 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 1er 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.

Onze ans après son indépendance, le Kosovo demeure un Etat fragile et, surtout, inachevé. Selon le Département fédéral des affaires étrangères, sur le plan intérieur, les anciens combattants, vétérans de l'Armée de libération du Kosovo – l'UCK –, dirigent le Kosovo depuis la fin de la guerre en s'appuyant sur des réseaux familiaux, claniques et clientélistes, parfois proches du crime organisé. Ce système de gouvernance étatique favorise la corruption et freine le développement du pays vers un Etat de droit et une économie de marché inclusive.

La mainmise des vétérans sur le pouvoir kosovar est néanmoins remise en cause par une population lassée de l'incurie des autorités et du manque de perspectives, comme en témoignent les lourdes défaites subies par les représentants du pouvoir aux dernières élections parlementaires et locales organisées en 2017. Toutefois, l'opposition se montre incapable de capitaliser sur ce recul des partis gouvernementaux, elle qui est divisée et ne parvient malheureusement pas à offrir une alternative crédible pour le pays.

Cette impasse se manifeste, d'une part, par un exécutif pléthorique, résultat d'un compromis entre vétérans résolus à s'accrocher au pouvoir coûte que coûte, en dépit de leurs fortes divisions internes. Ainsi, le gouvernement actuel est composé de 23 ministres et 80 vice-ministres, une taille largement disproportionnée par rapport aux quelque 1,8 million d'habitants et à la superficie du pays quatre fois inférieure à celle de la Suisse. D'autre part, ce qui est très important et qui concerne cette convention, le parlement est dysfonctionnel, car très peu de lois parviennent à être adoptées en raison de la majorité ténue et hétérogène de la coalition gouvernementale.

Par conséquent, le Kosovo se retrouve, depuis de nombreux mois, dans une ambiance de paralysie préélectorale, ceci alors qu'aucun parti n'a intérêt à ce que de nouvelles élections aient lieu. Pour mémoire, la situation que je viens de décrire émane du Département fédéral des affaires étrangères et non de l'imagination de membres de notre groupe.

Il n'est pas surprenant que, dans ce contexte, des réformes impératives, visant par exemple à l'amélioration des systèmes de l'éducation et de la santé sociale – les deux se trouvant dans un état déplorable – n'aient pas été entreprises. Comment voulez-vous, dans ce contexte et malgré une base légale permettant de demander une assistance administrative aux autorités kosovares, que cette coopération étroite fonctionne? Nous émettons les plus grands doutes à ce sujet.

Il me semble dès lors plus raisonnable que de telles conventions soient désormais sujettes au référendum facultatif. Du reste, le Conseil des Etats, lors de la session de printemps de cette année, a soutenu cette convention soumise au référendum facultatif. Même le représentant du Conseil fédéral, lors des débats au Conseil des Etats, ne s'est pas opposé à cette règle: "Dès le moment où c'est une règle générale qui doit s'appliquer à l'ensemble de ces textes, nous ne voyons plus de raison de nous opposer ... C'est conforme à ce qui a été décidé lors de l'examen de la révision partielle de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales par les deux conseils", loi que nous venons de traiter cet après-midi. (BO 2019 E 222)

Ainsi, je vous invite à accepter ma proposition de minorité. Enfin, le groupe UDC rejettera l'arrêté portant approbation de cette convention avec le Kosovo.

La présidente (Carobbio Guscetti Marina, présidente): Il consigliere federale Berset e i relatori della commissione rinunciano a prendere la parola.

AB 2019 N 888 / BO 2019 N 888

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 18.086/18866)

Für den Antrag der Mehrheit ... 110 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 58 Stimmen

(3 Enthaltungen)

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 18.086/18865)

Für Annahme des Entwurfes ... 115 Stimmen

Dagegen ... 59 Stimmen

(2 Enthaltungen)

