



## Conseil d'administration

330<sup>e</sup> session, Genève, 17 juin 2017

GB.330/INS/7/2

Section institutionnelle

INS

### SEPTIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

## Rapport du Directeur général

**Deuxième rapport supplémentaire: rapport du comité chargé d'examiner la réclamation alléguant l'inexécution par la Croatie de la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, présentée par l'Association des syndicats de pensionnés de Serbie (USPS) en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'OIT**

### *Table des matières*

|                                                  | <i>Page</i> |
|--------------------------------------------------|-------------|
| I. Introduction .....                            | 1           |
| II. Examen de la réclamation.....                | 1           |
| A. Allégations de l'organisation plaignante..... | 1           |
| B. Réponse du gouvernement.....                  | 5           |
| III. Conclusions du comité.....                  | 12          |
| IV. Recommandations du comité.....               | 18          |



## I. Introduction

1. Par une communication datée du 25 novembre 2014, l'Association des syndicats de pensionnés de Serbie (USPS) a adressé au Bureau international du Travail (BIT), en vertu de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, une réclamation alléguant l'inexécution par la Croatie de la convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, qu'elle a ratifiée en 1991 et qui est actuellement en vigueur dans ce pays.
2. Les dispositions de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail relatives à la présentation de réclamations sont les suivantes:

### *Article 24*

#### *Réclamations au sujet de l'application d'une convention*

1. Toute réclamation adressée au Bureau international du Travail par une organisation professionnelle des travailleurs ou des employeurs, et aux termes de laquelle l'un quelconque des Membres n'aurait pas assuré d'une manière satisfaisante l'exécution d'une convention à laquelle ledit Membre a adhéré, pourra être transmise par le Conseil d'administration au gouvernement mis en cause et ce gouvernement pourra être invité à faire sur la matière telle déclaration qu'il jugera convenable.

### *Article 25*

#### *Possibilité de rendre la réclamation publique*

1. Si aucune déclaration n'est reçue du gouvernement mis en cause dans un délai raisonnable, ou si la déclaration reçue ne paraît pas satisfaisante au Conseil d'administration, ce dernier aura le droit de rendre publique la réclamation reçue et, le cas échéant, la réponse faite.
3. Conformément aux articles 1 et 2, paragraphe 1, du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations, tel que modifié par le Conseil d'administration à sa 291<sup>e</sup> session (novembre 2004), le Directeur général a accusé réception de la réclamation, en a informé le gouvernement de la Croatie et a transmis l'affaire au bureau du Conseil d'administration.
4. A sa 326<sup>e</sup> session (mars 2016), le Conseil d'administration a décidé que la réclamation était recevable et a constitué un comité tripartite chargé de l'examiner, composé de MM. Diego Cano Soler (membre gouvernemental, Espagne), Kris de Meester (membre employeur, Belgique) et Plamen Dimitrov (membre travailleur, Bulgarie).
5. Le gouvernement de la Croatie a soumis ses observations écrites dans une communication datée du 30 décembre 2016.
6. Le comité s'est réuni le 13 mars et le 9 juin 2017 pour examiner la réclamation et adopter son rapport.

## II. Examen de la réclamation

### A. Allégations de l'organisation plaignante

7. Selon l'organisation plaignante, dans les années quatre-vingt-dix, un grand nombre de pensionnés croates, pour la plupart de nationalité serbe, se sont vu dénier le droit à une pension de vieillesse. Dans les années quatre-vingt-dix, les intéressés vivaient dans les

parties occupées du territoire croate <sup>1</sup> ou dans d'autres parties de la Croatie et avaient dû, sous la contrainte ou la menace, quitter leur foyer et se réfugier en Serbie, au Monténégro, en Bosnie-Herzégovine ou ailleurs. Le versement de leurs pensions avait été unilatéralement suspendu par la caisse de retraite croate, qui avait invoqué l'interruption des transferts de fonds du fait de la guerre en ex-Yougoslavie.

8. A la fin de la guerre, le gouvernement croate a reconnu aux pensionnés le droit de percevoir des pensions accumulées et non versées à compter de la date à laquelle les paiements ont été suspendus jusqu'au moment où le droit de percevoir des pensions a été de nouveau reconnu. En juillet 1996, le directeur de l'ancienne Caisse de retraite et d'assurance-invalidité croate a adressé une lettre circulaire à tous les bureaux de district pour les informer que toutes les pensions dont le paiement avait été suspendu et dont les bénéficiaires résidaient dans l'ancienne zone occupée de la République de Croatie ou s'y trouvaient en raison de la guerre seraient versées sur demande. Cependant, la République de Croatie n'a jamais donné suite à cette circulaire. En octobre 1996, le Service central de l'ancienne Caisse de retraite et d'assurance-invalidité a adressé une autre lettre circulaire à tous les directeurs des services de district indiquant que «les instructions envoyées en juillet 1996 [devaient] être suspendues jusqu'à nouvel avis faute de ressources financières». Selon cette circulaire, «toutes les procédures en souffrance devaient être interrompues, sans qu'aucune décision ne soit nécessaire». L'organisation plaignante indique que, peu après l'envoi de la deuxième circulaire, le gouvernement croate est revenu sur sa décision de reconnaître le droit des bénéficiaires à percevoir les pensions accumulées et non versées en invoquant des instruments statutaires sur la prescription, qui prévoient la possibilité de refuser le paiement de prestations en raison d'un changement de circonstances imputable aux bénéficiaires des pensions. Par conséquent, bien que les organes administratifs et juridiques aient admis que le paiement des pensions avait été interrompu en raison de la guerre, dans la pratique, le gouvernement applique des règles statutaires selon lesquelles il y a prescription du droit de percevoir les pensions accumulées et non versées lorsque la suspension des paiements est imputable au pensionné. En conséquence, pour les demandes de paiement soumises avant le 1<sup>er</sup> janvier 1999, l'Institut croate pour l'assurance vieillesse ne reconnaît le droit à pension que pour les trois années antérieures aux demandes. S'agissant des demandes de paiement soumises après cette date, les bénéficiaires étaient assurés de recevoir des pensions à titre rétroactif, mais seulement pour les douze mois précédant la demande.
9. L'organisation plaignante allègue que, conformément à la loi sur les pensions et l'assurance-invalidité, le versement de pensions accumulées et non versées ne peut être prescrit que si le bénéficiaire est à l'origine de la suspension du paiement. Cependant, dans le cas présent, les paiements n'ont pas été suspendus en raison de circonstances imputables aux bénéficiaires mais à la guerre (force majeure), qui a causé l'interruption des transferts de fonds et du versement des pensions. L'organisation plaignante considère donc qu'il est illégal d'appliquer aux situations à l'examen les règles statutaires relatives à la prescription des pensions accumulées et non versées. Cela revient aussi à dénier les droits à percevoir des pensions accumulées et non versées, ce qui contrevient directement aux dispositions ci-après de la convention n° 48, qui sont particulièrement importantes en l'espèce:

<sup>1</sup> Zone de la République de Croatie qui a été sous administration de l'ONU de 1991 à 1995 et qui faisait partie du territoire – Slavonie orientale, Baranja et Srem occidental – sous administration transitoire de l'ONU depuis 1996 jusqu'au terme de sa réintégration pacifique dans le système constitutionnel et juridique de la République de Croatie, le 15 janvier 1998.

*Article 10*

1. Les personnes qui ont été affiliées à une institution d'assurance de l'un des Membres, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient de l'intégralité des prestations acquises en vertu de leur assurance:

- a) si elles résident sur le territoire d'un Membre, quelle que soit leur nationalité;
- b) si elles sont des ressortissants d'un Membre, quel que soit le lieu de leur résidence.

2. Toutefois, les subsides, majorations ou fractions de pensions, payables sur les fonds publics, peuvent ne pas être versés lorsqu'il s'agit de personnes qui ne sont pas des ressortissants d'un Membre.

3. D'autre part, pendant une période de cinq ans à partir de l'entrée en vigueur initiale de la présente convention, tout Membre pourra réserver le versement des subsides, majorations ou fractions de pensions, payables sur les fonds publics, aux ressortissants des Membres avec lesquels il en aura convenu par accord complémentaire.

*Article 19*

Les Membres peuvent déroger à la présente convention par voie de traité particulier, sans affecter les droits et obligations des Membres étrangers au traité, et sous réserve de régler d'une manière positive la conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis, et cela dans des conditions, dans l'ensemble, au moins aussi favorables que celles prévues par la présente convention.

*Article 21*

1. Les pensions non liquidées ou suspendues antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention, en raison de la résidence des intéressés à l'étranger, doivent être liquidées ou le service de telles pensions repris en application de la présente convention, et cela à partir de son entrée en vigueur pour le Membre intéressé.

2. Pour l'application de la présente convention, il doit être tenu compte des périodes d'assurance antérieures à son entrée en vigueur, s'il eût été tenu compte de ces périodes au cas où la présente convention aurait été en vigueur au cours de leur accomplissement.

3. Les droits liquidés antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention doivent être révisés sur demande de l'intéressé, à moins que ces droits n'aient fait l'objet d'un règlement en capital. La révision ne donne lieu au paiement d'aucun rappel ou remboursement d'arrérages pour la période antérieure à l'entrée en vigueur de la présente convention pour le Membre intéressé.

- 10.** L'organisation plaignante affirme qu'en refusant de verser les pensions dont le paiement a été suspendu pendant quatre années ou plus à des citoyens de la République de Croatie qui vivaient dans les parties occupées du territoire croate, ainsi qu'à des bénéficiaires qui ont continué de vivre dans des régions de la Croatie placées sous l'autorité du gouvernement croate et qui avaient dû, sous la contrainte ou la menace, quitter leur foyer et se réfugier en Serbie, au Monténégro, en Bosnie-Herzégovine ou ailleurs, la Croatie a violé les engagements qu'elle a pris en vertu des traités internationaux qu'elle a ratifiés. Selon les dispositions de la convention, la République de Croatie est tenue de s'acquitter de toutes les pensions accumulées et non versées, ce qu'elle a accepté de faire dans un premier temps en demandant à ce que le paiement des arriérés soit effectué. L'USPS considère que l'article 21 de la convention concernant des situations existant avant son entrée en vigueur ne signifie en aucune façon que ces dispositions ne visent que des droits à pension relatifs à la période antérieure à l'entrée en vigueur de la convention. C'est pourquoi «antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente convention» ne signifie pas qu'un Etat soit exonéré de l'obligation de payer les pensions non versées après l'entrée en vigueur de la convention. L'objectif était plutôt de résoudre, au moment où la convention a été adoptée, la question des pensions qui avaient été suspendues ou non versées à l'époque.

11. L'article 19 de la convention donne la possibilité aux Membres de conclure des accords bilatéraux sans affecter les droits et obligations des Membres non parties au traité, et sous réserve de régler la conservation des droits en cours d'acquisition ou des droits acquis, et cela dans des conditions, dans l'ensemble, au moins aussi favorables que celles prévues par la convention. L'USPS fait valoir que les pensions sont un droit acquis et inaliénable et qu'il faut assurer l'égalité entre les pensionnés susmentionnés et les pensionnés croates en mettant en place un mécanisme de paiement pour les pensions qui n'ont pas été versées du fait que certaines conditions juridiques relatives à la prescription pour le versement des pensions accumulées et non versées n'étaient pas remplies et compte tenu des conditions prévoyant que les pensionnés ne peuvent bénéficier que d'une seule pension de leur choix en raison de l'interruption des transferts de fonds pendant la guerre.
12. L'USPS indique en outre que l'Institut croate pour l'assurance vieillesse refuse catégoriquement de s'acquitter des pensions accumulées et non versées aux bénéficiaires qui demeuraient dans les parties occupées du territoire croate, au motif que ces personnes recevaient des pensions de ce que l'on appelle la «para-caisse» du territoire occupé. Or, rien ne justifie, d'un point de vue juridique, que la para-caisse verse des pensions aux intéressés, puisqu'avant la guerre et avant la création de ladite para-caisse, les intéressés n'avaient rien versé à cette caisse mais avaient régulièrement cotisé, pendant toutes leurs années de travail, à la Caisse de retraite de la République de Croatie.
13. Selon l'USPS, les pensionnés qui ont saisi les tribunaux croates ont aussi été privés du droit de percevoir les pensions accumulées et non versées pour les raisons susmentionnées, ce qui constitue une violation de la convention. Considérant que les pensionnés croates ne cotisaient pas à la para-caisse mais à la caisse de retraite croate avant la guerre et avant la création de la para-caisse, on peut conclure que l'aide financière qu'ils ont reçue de ladite para-caisse ne saurait être considérée comme une pension. C'est ce qu'a confirmé le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie, qui a indiqué dans son rapport que «les personnes âgées dépendent complètement de l'aide humanitaire parce qu'elles ne reçoivent pas de pension depuis cinq ans. En lieu et place de pension, les intéressés reçoivent une prestation supplémentaire des autorités locales serbes, d'un montant de dix dollars par mois». Ce montant est, en moyenne, dix fois moins élevé que celui de la pension que la Croatie a refusé de verser sans aucune raison valable. La Croatie n'a en outre exprimé aucune intention de régler le problème avec l'appui de la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et de verser aux intéressés les pensions pour lesquelles ils avaient cotisé pendant toutes leurs années de travail.
14. Par ailleurs, la Croatie a également aboli ce que l'on appelle les prestations compensatoires pour tous les pensionnés résidant en dehors de la Croatie qui ont les pensions les plus modestes, mais qui ont acquis des droits à pension sur la base d'accords internationaux relatifs à la sécurité sociale. En limitant ces droits aux pensionnés qui résident sur son territoire, la Croatie a violé l'article 10 de la convention selon lequel les pensionnés ont des droits quel que soit le lieu de leur résidence.
15. Enfin, l'USPS affirme que, en violant la convention, la Croatie a également violé sa propre Constitution, puisque la convention, en raison de sa valeur juridique, est au-dessus de la loi. Aux termes de l'article 141 de la Constitution, «[l]es accords internationaux conclus et ratifiés conformément à la Constitution et rendus publics, et qui sont en vigueur, font partie intégrante de l'ordre juridique interne de la République de Croatie, et prévalent sur la loi. Leurs dispositions ne peuvent être modifiées ou abrogées que dans des conditions et selon les modalités fixées par eux, ou conformément aux règles générales du droit international.»

## B. Réponse du gouvernement

### 1. Aspects de procédure

16. En ce qui concerne les hypothèses de procédure afférentes à l'examen de la réclamation, le gouvernement de la République de Croatie tient à souligner que la plaignante n'est pas une organisation professionnelle de travailleurs au sens de l'article 24 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et de l'article 2, paragraphe 2 b), du Règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des réclamations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Créée en 2009, l'Association des syndicats de pensionnés de Serbie est enregistrée à la Chambre de commerce serbe mais n'est pas inscrite au registre des syndicats de la République de Serbie, condition préalable pour obtenir le statut de syndicat dans ce pays. L'Association des syndicats de pensionnés de Serbie est une organisation de la société civile qui ne fait qu'utiliser le terme «syndicat» dans son titre. Ainsi, selon les règlements applicables de la République de Serbie, cette organisation n'est pas enregistrée en tant que syndicat, ne participe pas à la négociation collective, ni ne contribue en aucune façon à la protection des intérêts des travailleurs, y compris des travailleurs migrants. A cet égard, la République de Croatie est convaincue que, s'agissant de la réclamation introduite par l'USPS, les conditions d'une suspension de la procédure sont réunies.
17. Le gouvernement souligne par ailleurs que la réclamation concerne la détermination et l'exercice des droits à pension de personnes qui, pendant la guerre, résidaient dans les territoires occupés de la République de Croatie et qui, à ce jour, y ont toujours leur lieu de résidence. Etant donné que les intéressés ne sont pas des personnes ayant transféré leur résidence d'un pays à un autre au sens de la convention n° 48, mais dont la situation est régie par le règlement pertinent du régime des pensions de la République de Croatie, la convention n° 48 n'est pas le mécanisme approprié pour ce qui concerne l'acquisition des droits à pension et le paiement des pensions. Le gouvernement considère que ce qui précède constitue un motif supplémentaire de suspension de la procédure.
18. Cependant, comme le gouvernement souhaite fournir des informations complètes et détaillées sur tous les aspects du problème du versement des pensions sur le territoire occupé de la République de Croatie, ainsi que sur des questions relatives au paiement de pensions à des personnes qui ont quitté la Croatie pour aller s'installer dans d'autres pays, notamment ceux qui ont été créés à la suite de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, le gouvernement soumet les observations ci-après.

### 2. Aspects matériels

19. Avant la dissolution de l'ex-Yougoslavie, le régime de pensions de l'Etat était un système par répartition, organisé au niveau des membres de la fédération (unités fédératives). Au niveau des unités fédératives, il existait des caisses distinctes pour les salariés, les agriculteurs et les travailleurs indépendants. Il appartenait à la caisse de pensions à laquelle le travailleur avait cotisé en dernier lieu de déterminer le montant de la pension et de la verser. Au besoin, les intéressés pouvaient demander que leurs droits à pension soient réalisés par la caisse à laquelle ils avaient cotisé pendant le plus grand nombre d'années. Pour déterminer le droit à pension, le prestataire d'assurance tenait compte des années de couverture et des cotisations versées à d'autres prestataires dans la même unité fédérative ou dans d'autres. Ce prestataire se chargeait de verser l'intégralité des pensions, mais pouvait réclamer une compensation proportionnelle aux autres prestataires auxquels l'intéressé avait cotisé et auprès desquels il avait accumulé des droits à pension. Au niveau fédéral (national), il n'y avait qu'une seule caisse de pensions pour les membres des forces armées, et les fonds nécessaires pour le paiement des pensions aux anciens combattants de la seconde guerre

mondiale étaient prélevés sur le budget fédéral mais versés par les caisses des unités fédératives. Dans les années quatre-vingt, en raison du vieillissement de la population et de la crise économique, il est devenu difficile de mobiliser les ressources nécessaires au versement régulier des pensions.

20. Les élections législatives démocratiques tenues en 1990, l'adoption de nouvelles constitutions et les référendums sur l'indépendance de la Croatie, de la Slovénie et de la Bosnie-Herzégovine ont été suivis par l'agression de l'ancienne armée fédérale et des entités fédératives (Serbie et Monténégro) opposées à cette évolution démocratique contre les territoires de ces nouveaux Etats indépendants, qui seraient bientôt reconnus sur le plan international. Une partie de la population croate, en majorité d'ascendance serbe (nationalité), a pris part à ces hostilités. La guerre d'agression et l'occupation de vastes parties du territoire croate ont entraîné la suspension de la collecte des cotisations et du versement des pensions dans les zones à partir desquelles l'agression était menée ou qui étaient sous occupation. Les ravages de la guerre, le coût de la prise en charge d'un grand nombre de réfugiés et de déplacés, l'interruption des relations économiques et d'autres facteurs analogues liés à la guerre ont sérieusement menacé la viabilité et le fonctionnement du régime de retraite. Cependant, le système n'a jamais cessé de fonctionner, et cela vaut également pour le paiement des pensions.
21. Le gouvernement tient à souligner que, pendant la période en question, la Croatie connaissait une grave situation d'insécurité due à un conflit (guerre) imputable à l'intervention d'un Etat étranger. Comme le Bureau international du Travail l'a reconnu dans son rapport à la 105<sup>e</sup> session de la Conférence internationale du Travail proposant la révision de la recommandation (n° 71) sur l'emploi (transition de la guerre à la paix), 1944, «Le relèvement peut prendre des années et impliquer un certain nombre d'étapes». Conformément à la recommandation révisée, en plus de protéger ses frontières internationalement reconnues et de reprendre possession de ses territoires occupés, la République de Croatie s'est employée à assurer le bon fonctionnement des institutions publiques chargées de la protection sociale, des besoins essentiels et du maintien de l'ordre, qui avait été compromis par l'agression armée perpétrée contre l'Etat.
22. A la suite de la réintégration pacifique de la dernière partie de son territoire occupé en 1998, la République de Croatie a entrepris d'importantes réformes de son régime de pensions (ainsi, l'âge de la retraite a été relevé, une formule de notation a été appliquée aux fins du calcul des pensions, un processus d'égalisation des conditions relatives à l'âge de la retraite à la préretraite pour les femmes et les hommes a été mis en route, etc.). En 2002, elle a introduit un système d'assurance retraite obligatoire et facultatif fondé sur le principe de la capitalisation.
23. Lorsque l'on examine les allégations, il est essentiel de faire la distinction, en droit et dans les faits, entre deux situations: 1) la collecte des cotisations, l'acquisition et la détermination des droits à pension et le versement de pensions dans les territoires occupés de la République de Croatie; 2) l'acquisition des droits à pension, la détermination et le paiement de pensions à des personnes qui ont transféré leur résidence, quittant la Croatie pour s'installer dans d'autres pays, notamment ceux qui ont été créés après la dissolution de l'ex-Yougoslavie.
  - a) La collecte des cotisations et le versement de pensions dans les territoires occupés de la République de Croatie
24. Les autorités d'occupation qui contrôlaient les territoires occupés ont mis en place leurs propres caisses (les para-caisses), qui ont continué à collecter les cotisations, à déterminer les droits à pension et à verser les pensions dans ces territoires. Tout de suite après la libération et la réintégration pacifique des territoires occupés, les caisses de pensions publiques compétentes de la République de Croatie ont continué à verser les pensions et à

établir de nouveaux droits à pension sur la base des années d'emploi accumulées et des cotisations versées aux para-caisses créées dans les territoires occupés. En ce qui concerne les territoires occupés, bien que ces questions ne relèvent de la convention n° 48 que pour ceux qui ont émigré de la République de Croatie pendant ou après la guerre, le gouvernement souligne que la République de Croatie a adopté la loi sur la validation <sup>2</sup> et, plus tard, un règlement <sup>3</sup> régissant la réalisation et le paiement des droits à pension sur la base des années d'emploi accumulées et des cotisations versées aux para-caisses créées pendant l'occupation. Les périodes d'assurance et les cotisations versées pour lesquelles il existait des preuves ont été reconnues par les autorités compétentes de la République de Croatie. Les décisions et autres actes validés des para-caisses pendant l'occupation ont aussi été reconnus. En ce qui concerne l'allégation selon laquelle les droits de certains individus n'ont pas été reconnus, le gouvernement fait valoir que la législation de la République de Croatie qui était en vigueur à l'époque empêchait que l'on acquière simultanément plusieurs droits à pension, dispositions qui sont toujours d'application <sup>4</sup>. De même, étant donné le régime de pensions par répartition et la prescription, les possibilités de paiement des pensions non versées ont toujours été limitées (selon la législation ancienne, trois ans d'arriérés au maximum et actuellement, un an au maximum). En raison de l'application de ces règles, essentielles à la pérennité et à la stabilité du régime de pensions, certains pensionnés qui sont restés dans les territoires occupés ou qui ont quitté la République de Croatie n'ont pas obtenu satisfaction, en tout ou en partie, s'agissant des demandes qu'ils ont présentées aux prestataires de pensions de la République de Croatie concernant le paiement de pensions pendant qu'ils résidaient dans les territoires occupés de la République de Croatie ou à l'étranger. Cependant, il convient de noter que, en vertu de la Constitution de la République de Croatie, ils pouvaient saisir les tribunaux. Des procédures judiciaires ont été engagées par certains, y compris devant la Cour constitutionnelle de la République de Croatie. L'issue des procédures a été déterminée par les circonstances de chaque espèce. La République de Croatie étant membre du Conseil de l'Europe depuis 1996 et ayant ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales le 5 novembre 1997, plusieurs affaires liées à l'acquisition des droits à pension et au versement des pensions ont été examinées par la Cour européenne des droits de l'homme.

25. Le gouvernement appelle tout particulièrement l'attention sur la décision de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Cekic et autres c. Croatie* (CEDH, 15085/02), dans laquelle la Cour a déclaré les demandes des requérants irrecevables. Les requérants affirmaient entre autres choses: 1) que leurs droits de propriété avaient été violés parce qu'ils étaient en partie privés de leur pension du simple fait qu'ils vivaient dans les territoires occupés de la République de Croatie ou en dehors du territoire de la République de Croatie; 2) qu'ils avaient perdu leurs droits à pension du fait qu'ils avaient choisi de rester dans les territoires occupés de la République de Croatie; et 3) qu'ils avaient été expulsés de la République de Croatie et par la suite empêchés d'y retourner pendant une longue période. Concernant ces arguments, la Cour européenne des droits de l'homme a insisté, dans le résumé de son arrêt en l'affaire, sur les points suivants:

<sup>2</sup> Loi sur la validation (Journal officiel de la République de Croatie, n° 104/97).

<sup>3</sup> Règlement d'application de la loi sur la validation dans le domaine du travail, de l'emploi, des pensions et de l'assurance-invalidité, des allocations familiales, de la protection sociale et de la protection des invalides de guerre civils et militaires (Journal officiel de la République de Croatie, n° 51/98).

<sup>4</sup> Art. 134 n° 1 de la loi sur les pensions et l'assurance-invalidité (Journal officiel de la République de Croatie n°s 26/83, 48/83, 5/86, 42/87, 34/89, 57/89, 40/90, 9/91, 71/91, 26/93, 96/93, 29/94, 37/94, 44/94, 59/96, 20/97, 102/98).

La Cour relève que, s'agissant des premier, deuxième et cinquième requérants, les tribunaux internes ont conclu qu'ils avaient reçu une pension des autorités qui contrôlaient les territoires occupés de la Croatie où les requérants demeuraient. Ils ont fondé leur décision de ne pas faire droit aux demandes de paiement d'une pension par des autorités croates sur les dispositions de la loi relative aux pensions selon laquelle chacun n'a droit qu'à une seule pension. Comme indiqué plus haut, lorsque la Cour s'est penchée sur la violation alléguée de l'article 6, paragraphe I, de la convention, la procédure qui a donné lieu à de telles décisions était entièrement conforme à l'exigence d'un procès équitable et ne faisait apparaître aucun arbitraire.

La Cour rappelle par ailleurs que, même si les droits découlant du versement de cotisations à un régime d'assurance sociale, en particulier le droit de retirer des avantages d'un tel système, par exemple sous la forme d'une pension, peuvent être invoqués au titre de l'article premier du Protocole n° 1, cette disposition ne saurait être interprétée comme donnant à quiconque le droit de percevoir une pension d'un montant déterminé <sup>5</sup>.

En conséquence, la Cour conclut que, pendant la période très difficile de la dissolution de l'ex-Yougoslavie et au cours du conflit armé qui s'est ensuivi, les requérants n'ont pas été privés de leur pension. De plus, une fois que le conflit s'est terminé et que les requérants ont regagné la Croatie, le versement de leur pension a repris. Dans ces circonstances, la Cour ne considère pas qu'il ait été porté atteinte à leurs droits de propriété, d'une manière qui serait contraire à l'article premier du Protocole n° 1 à la convention.

[...]

La Cour fait observer que les requérants se trouvaient dans une position différente de celle des personnes qui ne vivaient pas dans les territoires occupés de la Croatie et qui ne recevaient pas de pension d'une autre autorité. La distinction établie entre ces deux groupes n'est par conséquent pas discriminatoire, puisqu'il existe une justification objective et raisonnable à la cessation du paiement des pensions à ceux qui recevaient une pension sur une autre base. Par conséquent cette différence de traitement ne fait, de l'avis de la Cour, apparaître aucune discrimination au sens de l'article 14 de la convention. Il s'ensuit que cette partie de la requête est manifestement infondée et doit être rejetée conformément à l'article 35, paragraphes 3 et 4, de la convention.

S'agissant des troisième et quatrième requérants, la Cour relève que les tribunaux internes ont rejeté leurs demandes au motif qu'elles étaient prescrites conformément à la loi sur les pensions. En d'autres termes, leurs demandes avaient été déposées au-delà du délai prescrit et les tribunaux internes ne pouvaient donc les examiner au fond. La Cour conclut, en conséquence, que les troisième et quatrième requérants ne se sont pas conformés aux règles de procédure régissant les procédures internes.

[...]

S'agissant du grief selon lequel les requérants auraient été empêchés de regagner la Croatie, la Cour relève qu'ils ont pu en fait retourner en Croatie et que tous y résident actuellement. La Cour considère que, dans ces circonstances, le grief n'a pas été étayé.  
[traduction du BIT]

b) La conservation des droits de ceux qui ont transféré leur résidence

- 26.** Bien que certaines personnes aient transféré leur lieu de résidence, à cause de la guerre ou pour d'autres raisons, la République de Croatie a veillé à assurer la protection de leurs droits pendant le processus d'acquisition des droits à pension, ainsi qu'à préserver les droits acquis, indépendamment de tout changement de résidence ou de nationalité. En ce qui concerne ceux qui, à cause de la guerre ou pour toute autre raison, se sont installés sur le territoire d'autres Etats créés à la suite de la dissolution de l'ex-Yougoslavie, les pensions ont continué d'être versées par les caisses de pensions de ces Etats. Après l'interruption du système de

<sup>5</sup> *Müller c. Autriche*, n° 5849/72, Décision de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 1975, Décisions et rapports 3, p. 25; et *Domalewski c. Pologne* (déc.), n° 34610/97, CEDH 1999-V, p. 582 et 583.

paiement intervenue pour les titulaires ayant quitté la République de Croatie pour d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie ou qui avaient déjà leur lieu de résidence dans ces Etats, le versement des pensions a été temporairement pris en charge par les Etats concernés <sup>6</sup>. De même, pour ceux qui avaient droit à une pension d'une des républiques de l'ex-Yougoslavie et pour ceux qui avaient leur résidence permanente en République de Croatie, le versement des pensions a été temporairement pris en charge par la République de Croatie, dans un premier temps conformément à un règlement spécial <sup>7</sup>, puis conformément à une loi spéciale <sup>8</sup>.

27. Aux fins de détermination des droits à pension, les caisses ont pris en compte les années d'emploi et le montant des cotisations versées sur le territoire de toutes les anciennes unités fédératives constitutives de l'ex-Yougoslavie, et pas seulement des années d'emploi sur leur propre territoire. Par conséquent, il est évident que l'allégation de la plaignante selon laquelle ceux qui avaient quitté la Croatie n'avaient pas droit à une pension est fausse. Au contraire, ces personnes avaient droit à une pension dans leurs Etats de résidence, qui reconnaissaient les droits à pension conformément à leur législation, sur la base du nombre total d'années d'emploi sur tout le territoire de l'ex-Yougoslavie – c'est-à-dire de toutes les unités fédératives. De plus, ceux qui ont quitté les républiques de Serbie, du Monténégro et de Bosnie-Herzégovine pour se réfugier en Croatie avaient droit à une pension en Croatie. Il est par conséquent évident que toutes les personnes avaient droit – conformément à la législation des Etats nés de l'ex-Yougoslavie, où ils résidaient pendant la guerre et jusqu'à l'entrée en vigueur d'accords bilatéraux – à une pension calculée en fonction du nombre total d'années d'emploi accumulées dans l'ensemble de l'ex-Yougoslavie.
28. Après la cessation des hostilités et la libération et la réintégration pacifique des territoires occupés de la République de Croatie, la question de l'acquisition et de la détermination du montant et du versement des pensions était régie par des traités internationaux bilatéraux qui ont été signés et ratifiés comme suit: i) Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et la République de Slovénie, du 28 avril 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1998; ii) Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et la République de Macédoine, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1997; iii) Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et la Bosnie-Herzégovine, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2001; iv) Accord entre la République de Croatie et la Bosnie-Herzégovine sur la coopération dans le domaine des victimes de guerre en Bosnie-Herzégovine qui étaient membres du Conseil de défense croate et leurs familles, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2006; v) Accord entre la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie sur la sécurité sociale, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2003 (applicable actuellement en ce qui concerne la République de Serbie); et vi) Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et le Monténégro, entré en vigueur le 5 janvier 2014.

<sup>6</sup> Ainsi, la République de Serbie a adopté le Règlement du gouvernement serbe sur le droit au paiement anticipé des pensions aux bénéficiaires ayant leur résidence permanente sur le territoire de la République de Serbie qui ont acquis le droit à pension dans d'autres républiques de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie (Journal officiel de la République de Serbie, n<sup>os</sup> 76/92, 16/93, 42/93, 75/93, 98/93, 28/94, et Règlement sur les modifications à ce règlement, Journal officiel de la République de Serbie, n<sup>o</sup> 1/95).

<sup>7</sup> Règlement sur le paiement des pensions à des bénéficiaires ayant acquis le droit à pension dans les républiques de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie (Journal officiel de la République de Croatie n<sup>os</sup> 46/92 et 56/92).

<sup>8</sup> Loi sur le paiement des pensions à des bénéficiaires ayant acquis le droit à pension dans les républiques de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie (Journal officiel de la République de Croatie, n<sup>o</sup> 96/93).

29. Tous ces accords bilatéraux garantissent la possibilité de paiement (exportations) de pensions à l'étranger. De plus, le gouvernement attire en particulier l'attention sur le fait que l'article 39 de l'accord entre la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie (par la suite Serbie-et-Monténégro) stipule que, en ce qui concerne les paiements déterminés au cours de la période allant du 8 octobre 1991 à l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral (c'est-à-dire jusqu'au 1<sup>er</sup> mai 2003), chaque Etat assume la responsabilité du paiement des pensions correspondant aux périodes d'assurance réalisées sur son territoire (selon le principe du *pro rata temporis*). Par conséquent, après l'entrée en vigueur de l'accord bilatéral, les autorités croates compétentes en matière de pensions ont obtenu, de la part de leurs homologues de Serbie-et-Monténégro, des disquettes contenant les informations requises sur les titulaires de pensions qui percevaient, conformément aux règlements susmentionnés, des pensions versées par la Serbie et le Monténégro. Le nombre total de personnes concernées était de 4 458, à qui leurs pensions ont continué d'être versées conformément au nouvel accord bilatéral. Pour ces titulaires, dont les droits ont été reconnus à partir du 8 octobre 1991 jusqu'à la date d'entrée en vigueur de l'accord bilatéral, les pensions ont été recalculées conformément au principe du *pro rata temporis*, en opérant une distinction avec les périodes d'assurance effectuées dans différents Etats, pour que les Etats qui avaient perçu les cotisations puissent prendre à leur charge la part financière de la pension qui leur incombait. Le recalcul des pensions a été effectué conformément aux dispositions de l'article 39 de l'accord. Si, selon ces dispositions, la somme de la pension recalculée était supérieure, le titulaire avait droit à un versement plus important que celui qui avait été déterminé dans l'Etat contractant. Si la somme était inférieure, les dispositions de l'article 39, paragraphe 4, de l'accord protégeaient le pensionné de manière à ce qu'il ait droit à la différence entre le montant antérieur (les pensions déterminées par les règlements susmentionnés) et le montant total de la pension calculé selon les dispositions de l'accord bilatéral. Cet accord entre la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie (actuellement la République de Serbie) continue d'être en vigueur et, de ce fait, toutes ses dispositions et garanties continuent de s'appliquer. Le gouvernement tient à souligner que, en ce qui concerne les questions de reconnaissance et de paiement de pensions aux catégories de personnes susmentionnées, il ne subsiste aucune question en suspens relative au paiement de pensions accumulées et non versées devant les organes compétents des prestataires de pensions croates<sup>9</sup>.
30. En ce qui concerne les risques sociaux couverts et les personnes assurées, le gouvernement fait valoir que les accords bilatéraux que la République de Croatie a conclus avec les Etats de l'ex-Yougoslavie, ainsi qu'avec des pays tiers, sont plus complets et techniquement

<sup>9</sup> Il est important de noter que les relations avec la République de Slovénie (un autre Etat qui faisait anciennement partie de l'ex-Yougoslavie) concernant l'acquisition et la réalisation des droits à pension sont définies par la législation de l'Union européenne relative à la coordination des systèmes de sécurité sociale, étant donné que la République de Croatie est membre de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Les mêmes dispositions s'appliquent par conséquent aux droits à pension des citoyens d'un autre Etat membre de l'UE ainsi que de l'Espace économique européen. De plus, en ce qui concerne les droits sociaux des migrants, la République de Croatie a également signé des accords internationaux sur la sécurité sociale avec l'Australie, le Canada, la province canadienne du Québec, la Confédération suisse et la République de Turquie.

Par ailleurs, les questions relatives à l'acquisition et au paiement de pensions financées par le budget de l'ex-Yougoslavie, et en particulier en ce qui concerne la question des pensions des membres de l'ex-armée fédérale, sont régies par l'Accord du 21 juin 2001 portant sur des questions de succession entré en vigueur le 2 juin 2004 («Journal officiel, Accords internationaux» – Journal officiel de la République de Croatie, n<sup>os</sup> 2/04 et 5/04). Aux termes de l'article 1 de l'annexe E «Chaque Etat est responsable de verser régulièrement les pensions approuvées par la loi et financées par cet Etat en sa qualité de république constitutive de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, indépendamment de la nationalité, de la citoyenneté, de la résidence ou du domicile». L'application de cette disposition contractuelle ne présente pas de problème majeur.

exacts, et régissent de manière plus favorable les questions qui font l'objet de la convention n° 48. Ainsi, tous les accords susmentionnés garantissent l'exercice et la protection des droits consacrés par la convention n° 48. Etant donné que la réclamation de la plaignante insiste sur les problèmes relatifs à l'acquisition et au versement de pensions dans certains des Etats de l'ex-Yougoslavie, le gouvernement fait observer qu'il a conclu des accords supplémentaires sur la coopération et l'assistance administratives avec lesdits Etats, et que cette coopération se déroule à un niveau acceptable. Au 30 septembre 2016, la République de Croatie avait versé les pensions ci-après:

- à la République de Bosnie-Herzégovine, pour 46 712 pensionnés;
- à la République du Monténégro, pour 1 738 pensionnés;
- à la République de Macédoine, pour 1 636 pensionnés;
- à la République de Serbie, pour 49 734 pensionnés;
- à la République de Slovénie, pour 8 565 pensionnés.

31. Conformément aux accords bilatéraux signés, l'Etat dont le prestataire d'assurance a reconnu les droits à pension avant le 8 octobre 1991 (Jour de l'indépendance de la République de Croatie) continue à verser intégralement les pensions, indépendamment de la question de savoir si le titulaire a été pendant une certaine période assuré par le régime de pensions d'un autre Etat de l'ex-Yougoslavie. Cependant, les personnes qui avaient droit à une pension avant le 8 octobre 1991 ont eu la possibilité de demander, un an après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, que leur pension soit recalculée par le prestataire de l'Etat dans lequel ils ont accumulé la majorité des années d'emploi. En raison de ces différentes options pour exercer les droits à pension, le gouvernement relève que, en ce qui concerne les pensions qui sont versées par la République de Croatie à des personnes résidant en République de Serbie, 4 167 avaient été reconnues avant le 8 octobre 1991, et 45 567, après le 8 octobre 1991 (données enregistrées au 30 septembre 2016).
32. De plus, il est inexact, contrairement à ce qu'affirme la plaignante, que la Croatie a supprimé sans aucune raison les majorations de pension pour les personnes qui ne résident pas dans la République de Croatie, violant ainsi l'article 10 de la convention. Conformément à tous les accords bilatéraux susmentionnés, le versement des pensions à d'autres Etats est garanti sans aucune déduction, sauf en cas de pensions qui ont une fonction sociale ou sont liées à un revenu inférieur à un certain seuil lorsque de telles prestations sont financées par le budget de l'Etat. Ainsi, par exemple, l'article 5, paragraphe 3, de l'Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et la République fédérale de Yougoslavie (qui s'applique actuellement aux relations avec la République de Serbie) dispose que l'acquisition et le paiement de pensions sont régis par le principe dit «des territoires égalisés», selon lequel il est interdit de réduire les droits d'un individu en raison de paiements effectués lors d'une situation de résidence dans un autre Etat, excepté dans le cas de prestations fondées sur une capacité résiduelle de travailler, de pensions minimum, de suppléments de protection sociale, ainsi que d'autres prestations de pensions déterminées par le niveau de revenu. Des dispositions analogues existent dans l'Accord sur la sécurité sociale entre la République de Croatie et le Monténégro (article 5, paragraphes 3 et 4, de cet accord), qui interdit toute réduction des versements à ceux qui résident dans un autre pays, excepté en ce qui concerne les pensions minimum, les indemnités de frais de funérailles, la capacité résiduelle de travailler et d'autres prestations qui sont conditionnées au niveau de revenu en vertu de la législation croate. C'est pourquoi, conformément aux accords bilatéraux, les versements effectués à d'autres Etats contractants sont exclus seulement dans les cas où les prestations ou les majorations ne sont pas réalisées sur la base des cotisations, mais sont censées protéger la situation sociale de bénéficiaires qui résident en République de Croatie. Par conséquent, il est clair que la Croatie a agi conformément aux articles 10 et 19 de la convention n° 48.

33. En tant que membre de l'Union européenne, qui garantit l'exercice du droit fondamental à la liberté de mouvement, et en tant que pays ayant une émigration importante, la Croatie est dotée d'un système moderne et plutôt développé visant à protéger les droits à pension de ceux qui, pour n'importe quelle raison, transfèrent leur résidence. Cette situation repose en partie sur les acquis de l'Union européenne, sur les accords bilatéraux en matière de sécurité sociale et sur la Constitution de la Croatie ainsi que sur des lois nationales pertinentes. En tant que membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et conformément à sa Constitution, la République de Croatie garantit une protection juridique des droits sociaux en tant que droits humains fondamentaux. Etant donné ce qui précède, il est clair que la République de Croatie garantit pleinement tous les droits prévus par la convention aux personnes qui transfèrent leur résidence, en incluant les années d'emploi dans le calcul des droits à pension et en préservant des droits à pension acquis, indépendamment de la nationalité des intéressés et du lieu où les versements sont effectués. Comme le comité d'experts l'a relevé dans ses observations relatives à la convention n° 48, les dispositions de la convention ont pour objectif de mettre en place un système permettant le maintien des droits entre les Membres de l'OIT qui sont liés par cette convention. Gardant ce qui précède à l'esprit, la République de Croatie a soumis à réglementation ses relations avec les pays qui ont ratifié la convention concernant l'acquisition et la conservation des droits à pension, y compris une entraide administrative pour déterminer quels sont ces droits. Le gouvernement est donc convaincu que la réclamation de l'Association des syndicats de pensionnés de Serbie est complètement dénuée de fondement, et demande que les autorités compétentes de l'Organisation internationale du Travail suspendent toute action sur cette question.

### **III. Conclusions du comité**

#### **1. Recevabilité de la réclamation**

34. Le comité rappelle que la réclamation a été déclarée recevable par le Conseil d'administration à sa 326<sup>e</sup> session (mars 2016), conformément au règlement relatif à la procédure à suivre pour l'examen des observations au titre des articles 24 et 25 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail. Le règlement charge des comités tripartites de «l'examen de la réclamation quant au fond» en vue de la présentation au Conseil d'administration d'un rapport dans lequel ils décrivent les mesures qu'ils ont prises pour examiner la réclamation et formulent des conclusions et des recommandations quant à la décision à prendre par le Conseil d'administration (article 6). Le comité n'est donc pas en mesure d'examiner les arguments utilisés par le gouvernement pour contester la recevabilité de la réclamation et procédera, dans les sections ci-après, à l'examen de la réclamation quant au fond.

#### **2. Examen de la réclamation quant au fond**

35. Les allégations de l'organisation plaignante portent sur les pensions que les institutions croates de sécurité sociale ont omis de verser aux deux catégories de bénéficiaires suivantes:

- i) les ressortissants croates qui bénéficiaient d'une pension de vieillesse et qui, entre 1991 et 1998, ont quitté les territoires occupés et transféré leur résidence en Serbie ou ailleurs;
- ii) les ressortissants croates qui bénéficiaient d'une pension de vieillesse en 1991 et qui ont continué à résider dans une partie occupée de la Croatie jusqu'à la réintégration pacifique de ladite partie dans la République de Croatie en 1998.

**a) Champ d'application personnel de la convention**

36. Avant de se pencher sur la question de savoir si la convention peut être invoquée pour justifier le versement des arriérés de pension aux catégories de bénéficiaires susmentionnées, le comité doit examiner la situation respective de ces derniers au regard des dispositions de cet instrument.

37. Le comité relève que, en vertu de l'article 10 de la convention:

1. Les personnes qui ont été affiliées à une institution d'assurance de l'un des Membres, ainsi que leurs ayants droit, bénéficient de l'intégralité des prestations acquises en vertu de leur assurance:

- a) si elles résident sur le territoire d'un Membre, quelle que soit leur nationalité;
- b) si elles sont des ressortissants d'un Membre, quel que soit le lieu de leur résidence.

[...]

38. Le comité constate que les deux groupes de bénéficiaires étaient constitués de personnes qui avaient acquis leur droit à pension avant l'indépendance de la République de Croatie en 1991, c'est-à-dire sur le territoire de l'ex-République fédérative socialiste de Yougoslavie. Il note que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a ratifié la convention le 4 janvier 1946, et que la République de Croatie a repris les obligations découlant de la convention à partir du 8 octobre 1991.

39. Les bénéficiaires du premier groupe ont quitté la Croatie pendant la période d'occupation et, selon ce qui a été allégué, la Croatie ne leur a pas versé leur pension dans leur nouveau pays de résidence. Au sens de l'article 10 de la convention, ces bénéficiaires étaient «affiliés à un établissement d'assurance de l'un des Membres» et étaient à la fois «ressortissants d'un Membre» et «résident[s] sur le territoire d'un Membre». Le comité estime par conséquent que la situation de ces bénéficiaires au regard de la question des pensions dues après le transfert de résidence dans un autre pays est régie par la partie III de la convention, relative à la conservation des droits acquis.

40. Les pensionnés du deuxième groupe, qui résidaient dans les territoires occupés, étaient également «affiliés à un établissement d'assurance de l'un des Membres»; ils étaient «ressortissants d'un Membre», ce qui implique qu'ils devaient bénéficier des prestations indépendamment du lieu de résidence; ils étaient également «résident[s] sur le territoire d'un Membre», au sens de l'article 10 de la convention<sup>10</sup>. Le comité constate que les conditions fixées par l'article 10 de la convention pour bénéficier des prestations protégées au titre de cet instrument sont remplies. La convention s'applique donc également aux droits acquis des pensionnés qui résidaient dans les territoires occupés.

**b) Champ d'application matériel de la convention**

41. En ce qui concerne le champ d'application matériel de la convention, le comité examinera les cas dans lesquels la convention autorise la réduction ou la suspension des prestations (article 12) et ceux dans lesquels elle permet qu'il soit dérogé à ses dispositions par voie d'accords bilatéraux (article 19).

<sup>10</sup> Conformément au paragraphe 2 de l'article 1 de la convention, libellé comme suit: «Chaque fois que, dans les parties II, III, IV et V de la présente convention, il est fait mention des Membres, cette expression ne vise que les Membres de l'Organisation internationale du Travail liés par cette convention».

i) Possibilité de réduire ou de suspendre les prestations autorisée par la convention

a) *Droit à pension des pensionnés ayant transféré leur résidence en Serbie ou ailleurs*

42. Le comité note que, selon les allégations, le système de sécurité sociale croate aurait suspendu le versement des pensions du groupe de pensionnés ayant quitté les territoires occupés pour établir leur nouvelle résidence en Serbie ou ailleurs. Aux termes de l'article 10 de la convention, ces personnes auraient cependant dû «bénéfici[er] de l'intégralité des prestations acquises en vertu de leur assurance». Selon les informations communiquées par le gouvernement, en cas de transfert de résidence dans un Etat de l'ex-Yougoslavie, les pensions qui étaient déjà versées ont été temporairement prises en charge par le nouvel Etat de résidence, lequel a tenu compte de la totalité des cotisations versées dans l'ensemble des entités fédératives qui composaient l'ex-Yougoslavie. Le cas des bénéficiaires résidant à l'étranger, dont les pensions doivent en principe être transférées, fait l'objet des dispositions des articles 16 et 19 de la convention:

*Article 16*

Avec l'assentiment des autorités centrales compétentes des Membres intéressés, l'institution d'assurance débitrice des prestations peut, lorsque le bénéficiaire réside sur le territoire d'un autre Membre, charger du service des prestations l'institution d'assurance compétente selon le lieu de résidence du bénéficiaire, dans les conditions fixées par entente avec elle.

*Article 19*

Les Membres peuvent déroger à la présente convention par voie de traité particulier, sans affecter les droits et obligations des Membres étrangers au traité, et sous réserve de régler d'une manière positive la conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis, et cela dans des conditions, dans l'ensemble, au moins aussi favorables que celles prévues par la présente convention.

43. Le comité note à cet égard que l'arrangement temporaire conclu entre les Etats qui composaient l'ex-Yougoslavie fédérative visait à préserver les droits en matière de sécurité sociale en garantissant que les personnes résidant dans ces pays recevraient leur pension de l'institution de sécurité sociale de leur lieu de résidence, et cela indépendamment du montant des cotisations qu'ils auraient versées dans cet Etat pendant la période où il faisait partie de l'ex-Yougoslavie. Cet arrangement a donc servi à mettre en œuvre les dispositions des articles 16 et 19 de la convention. En tant que partie à cet arrangement, la Croatie n'a pas violé les obligations qui sont les siennes au titre de la convention en n'exportant pas les pensions des bénéficiaires qui avaient transféré leur résidence dans un autre Etat de l'ex-Yougoslavie, notamment les fractions de pensions payables sur les fonds publics. Le comité considère que l'arrangement conclu entre les Etats de l'ex-Yougoslavie aurait pu également déroger à la disposition de la convention interdisant le non-versement de prestations payables sur les fonds publics aux ressortissants d'un Membre.

b) *Pensionnés qui résidaient dans les territoires occupés*

44. En ce qui concerne les prestations de vieillesse qui ont cessé d'être versées aux pensionnés lorsqu'ils résidaient dans les territoires occupés, le comité prend note de la déclaration faite par le gouvernement en réponse aux allégations de l'USPS selon lesquelles «la guerre d'agression et l'occupation de vastes parties du territoire croate ont entraîné la suspension de la collecte des cotisations et du versement des pensions dans les zones à partir desquelles

*l'agression était menée ou qui étaient sous occupation* <sup>11</sup>». Le gouvernement souligne par ailleurs que, conformément à l'article 134 de la loi croate sur les pensions et l'assurance-invalidité, l'acquisition simultanée de deux ou plusieurs pensions était interdite, et il ajoute que «certains pensionnés qui sont restés dans les territoires occupés ou qui ont quitté la République de Croatie n'ont pas obtenu satisfaction, en tout ou en partie, s'agissant des demandes qu'ils ont présentées aux prestataires de pensions de la République de Croatie concernant le paiement de pensions pendant qu'ils résidaient dans les territoires occupés de la République de Croatie ou à l'étranger».

**45.** En ce qui concerne la possibilité de réduire ou suspendre les droits à pension, l'article 12, paragraphe 1, de la convention dispose ce qui suit:

1. Les clauses de réduction ou de suspension prévues par la législation d'un Membre, en cas de cumul avec d'autres prestations d'assurance sociale ou du fait de l'exercice d'un emploi impliquant l'obligation d'assurance, sont opposables aux bénéficiaires de la présente convention, même s'il s'agit de prestations acquises sous un régime d'assurance d'un autre Membre, ou d'un emploi exercé sur le territoire d'un autre Membre.

**46.** Le comité note que, bien que cette disposition s'applique aux cas dans lesquels les prestations sont suspendues ou réduites parce que le bénéficiaire perçoit en même temps une autre prestation du régime d'assurance *d'un autre Membre*, ce raisonnement pourrait être appliqué mutatis mutandis aux versements effectués par les para-caisses créées dans les territoires occupés. Le comité doit donc déterminer si ces para-caisses peuvent être considérées comme des «régimes d'assurance» au sens de l'article 12, paragraphe 1. Si tel était le cas, la convention autoriserait la Croatie à appliquer sa législation nationale autorisant la réduction ou la suspension de prestations aux bénéficiaires concernés dès lors qu'ils percevaient des prestations «concurrentes». Selon les informations fournies par le gouvernement, les para-caisses créées par les autorités d'occupation procédaient à la collecte de cotisations et versaient des prestations aux personnes résidant dans les zones occupées <sup>12</sup>. Après la fin du conflit, la Croatie a adopté «la loi de validation, puis un règlement régissant l'acquisition des droits à pension et le versement des pensions sur la base des années d'emploi accumulées et des cotisations versées aux para-caisses créées pendant l'occupation. *Les périodes d'assurance et les cotisations versées pour lesquelles il existait des preuves ont été reconnues par les autorités compétentes de la République de Croatie. Les décisions validées et les autres actes passés par les para-caisses pendant l'occupation ont été également reconnus* <sup>13</sup>.»

<sup>11</sup> Italique ajouté par le comité.

<sup>12</sup> «Les autorités d'occupation qui contrôlaient les territoires occupés ont mis en place leurs propres caisses (ci-après dénommées «para-caisses»), qui ont continué à collecter les cotisations, déterminer les droits à pension et verser les pensions dans ces territoires.»

<sup>13</sup> Italique ajouté par le comité.

47. De ce fait, les para-caisses créées dans les territoires occupés, sans être à proprement parler des «régimes d'assurance d'un autre Membre», en possédaient les caractéristiques et ont été reconnues comme tels par la Croatie, tant en ce qui concerne les droits en cours d'acquisition que les droits acquis<sup>14</sup>. Par conséquent, le comité considère que la suspension du versement des pensions aux pensionnés qui n'avaient pas migré des territoires occupés n'est pas en soi contraire à l'article 12, paragraphe 1, de la convention.
48. Etant donné que, en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de la convention, il appartient à la législation nationale de chaque Membre d'établir le régime juridique applicable à la réduction ou à la suspension de prestations en cas de cumul de droits, le comité poursuivra son examen de la question en analysant la suspension au regard du cadre juridique national<sup>15</sup>.
49. Le comité note à cet égard que, d'après l'article 134 de la loi sur les pensions et l'assurance-invalidité invoqué par le gouvernement dans ses observations (tel qu'il était applicable au moment des faits):
- 1) si l'assuré ou le bénéficiaire d'une pension a droit à deux ou plusieurs pensions, il ne peut percevoir qu'une seule de ces pensions, selon son choix;
  - 2) le bénéficiaire de la pension visée au paragraphe 1 du présent article pourra choisir ultérieurement de percevoir la deuxième pension, si celle-ci devient plus favorable pour lui.
50. Le comité observe que l'article 134 de la loi sur les pensions et l'assurance-invalidité a pour objet de sauvegarder au mieux les intérêts des pensionnés qui ont droit à deux pensions en les laissant choisir celle qu'ils préfèrent percevoir, et même en leur permettant de modifier leur choix au cas où l'autre pension deviendrait par la suite plus favorable. Le comité est donc amené à déterminer si les bénéficiaires qui ont continué de résider dans les territoires occupés ont opté pour les prestations versées par les para-caisses. L'organisation plaignante n'a fourni aucune donnée précise sur les montants versés par les para-caisses créées dans les territoires occupés mais s'est bornée à citer un rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme dans le territoire de l'ex-Yougoslavie selon lequel ces prestations étaient dix fois inférieures aux pensions que les intéressés percevaient avant le conflit. Ne disposant pas d'informations pertinentes sur la question de savoir si l'on peut raisonnablement considérer que les pensionnés ont opté pour les prestations versées par les para-caisses, le comité n'est pas en mesure de déterminer si l'organisme de sécurité sociale croate a agi en conformité avec l'article 134 de la loi sur les pensions et l'assurance-invalidité.

<sup>14</sup> Le comité observe que l'allégation de l'organisation plaignante selon laquelle rien ne justifie, d'un point de vue juridique, que les para-caisses versent des pensions de vieillesse aux bénéficiaires qui ont cotisé au régime de sécurité sociale de la Croatie tout au long de leur carrière n'est pas fondée. La situation des personnes qui résidaient dans les territoires occupés peut être assimilée, du point de vue du maintien des droits acquis, à celle des bénéficiaires croates qui ont transféré leur résidence dans un autre Etat de l'ex-Yougoslavie. Comme l'a indiqué le gouvernement, les régimes de sécurité sociale de ces Etats ont, comme les para-caisses, intégralement pris en charge les bénéficiaires qui avaient rétabli leur résidence dans le territoire de ces Etats alors qu'ils avaient cotisé pendant leur carrière dans une autre entité de l'ex-Yougoslavie.

<sup>15</sup> Dans le cadre des travaux préparatoires de la convention, un consensus s'était dégagé autour de l'idée que «le projet de convention devrait prévoir la possibilité d'appliquer les dispositions de la législation nationale d'un Membre en matière de réduction et de suspension, même à une prestation acquise ou à un emploi occupé sur le territoire d'un autre Membre participant au régime. [...] La faculté ainsi accordée aux Membres d'appliquer les dispositions de leur propre législation à la réduction ou à la suspension de la prestation ne ferait pas obstacle à l'observation des règles prévues au titre du régime international: ces dispositions ne doivent en aucun cas porter atteinte aux droits découlant de ce régime.»

ii) Suspension des pensions et possibilité de déroger à la convention par voie d'accord bilatéral

51. Dans la présente section, le comité cherche à déterminer si la Croatie et la Serbie ont utilisé l'article 19 de la convention, qui permet aux Membres parties à la convention d'y déroger par voie d'accord bilatéral et qui précise les règles spéciales s'appliquant au versement de pensions à des résidents des territoires occupés. Aux termes de ladite disposition:

Les Membres peuvent déroger à la présente convention par voie de traité particulier, sans affecter les droits et obligations des Membres étrangers au traité, et sous réserve de régler d'une manière positive la conservation des droits en cours d'acquisition et des droits acquis, et cela dans des conditions, dans l'ensemble, au moins aussi favorables que celles prévues par la présente convention.

52. Le comité prend note de l'accord bilatéral sur la sécurité sociale conclu par la Croatie et la République de Serbie en 2001, dont l'article 38, paragraphe 1, dispose: «le présent accord n'établit pas le droit aux prestations pour la période précédant son entrée en vigueur».

53. Le comité note que l'accord ne s'applique donc pas aux pensions de vieillesse dont le droit a été acquis avant 1991 et, par conséquent, qu'il ne permet pas de déroger à la convention en ce qui concerne les pensions déjà versées avant 1991. Pour ce qui est du non-versement à ces pensionnés des fractions de leurs pensions payables sur les fonds publics, le comité considère que, à défaut d'une dérogation à la disposition de la convention interdisant de surseoir au versement des prestations payables sur les fonds publics aux ressortissants d'un Membre (article 10, paragraphe 2), les pensionnés résidant dans les territoires occupés devraient également avoir perçu toutes fractions de leurs pensions payables sur les fonds publics.

iii) La suspension du versement des pensions aux résidents des territoires occupés était-elle un cas de force majeure?

54. Dans les sections précédentes, le comité a examiné les aspects juridiques des allégations figurant dans la réclamation en ce qui concerne les dispositions pertinentes de la convention et de la législation nationale. Etant donné que la suspension du versement des pensions aux résidents des territoires occupés peut être considérée comme imputable à un événement *extérieur* qui s'est révélé *imprévisible* et *irrésistible*, ayant empêché l'application des cadres juridiques national et international, le comité examine à présent la question de savoir s'il s'agit d'un cas de force majeure. A cet égard, le comité note que le versement de prestations vieillesse a été suspendu à la suite d'une guerre d'agression et de l'occupation de vastes parties du territoire national qui s'en est suivie. Le gouvernement a par conséquent été contraint de suspendre les versements de prestations aux résidents des territoires occupés.

55. Compte tenu de ce qui précède, le comité considère que l'état de guerre et d'occupation constituait un cas de force majeure qui a empêché le gouvernement de la Croatie de continuer à verser les pensions et que les pensionnés résidant dans les territoires occupés se sont retrouvés dans une situation de vide juridique du point de vue de la législation nationale et de la convention, puisque les lois nationales et les traités internationaux en matière de sécurité sociale s'appliquant à la Croatie ne pouvaient pas, de facto, leur être appliqués. Par conséquent, le comité est d'avis que la suspension du versement, par l'organisme de sécurité sociale croate, des pensions aux résidents des territoires occupés est due à la force majeure et, de ce fait, ne constitue pas un manquement de la Croatie à ses obligations au titre de la convention. Par ailleurs, compte tenu des objectifs de la convention, le comité considère que les droits acquis par chaque pensionné concerné, bien qu'ils puissent être temporairement suspendus ou réduits pour des raisons de force majeure, ne devraient pas être perdus en totalité et définitivement du fait que ces personnes ont utilisé la seule source de revenus dont elles disposaient lorsqu'elles résidaient dans un territoire occupé.

\* \* \*

56. A la lumière de ce qui précède, le comité estime que la Croatie n'a pas manqué à ses obligations au titre de la convention en ce qui concerne les pensionnés qui ont transféré leur résidence dans un autre pays de l'ex-Yougoslavie et qui étaient couverts par l'accord opérationnel temporaire entre les Etats qui constituaient l'ex-Yougoslavie.
57. Pour ce qui est des personnes qui résidaient dans les territoires occupés, la situation est extrêmement complexe, étant donné que la durée de la période de résidence varie pour chaque bénéficiaire, que certains pensionnés ont pu obtenir réparation en justice et que beaucoup ont perçu des versements des para-caisses. En outre, comme les faits remontent à plus de vingt-cinq ans, on ne peut déterminer avec certitude le nombre de personnes bénéficiant déjà de prestations à cette époque qui sont encore vivantes aujourd'hui ni s'il existe des cas avérés de refus des droits à pension acquis. Dans ces circonstances, le comité insiste sur le fait que la conformité à la convention ne peut être évaluée qu'au cas par cas au niveau national, en identifiant les pensionnés concernés et en déterminant le volume de leurs droits acquis. Par conséquent, si l'on considère les droits acquis comme des droits individuels, et compte tenu du manque d'éléments de preuve concernant le nombre de bénéficiaires réellement concernés et leur identité, plus de vingt-cinq ans après la suspension de leurs pensions, ainsi que le montant réel de ces pensions au titre du régime de sécurité sociale croate, le comité estime qu'il n'est pas en mesure de se prononcer au sujet de la situation de chaque bénéficiaire potentiel concerné. Au vu des considérations qui précèdent, le comité rappelle que, dans le but de sauvegarder les droits acquis dans des situations aussi complexes, la Partie IV de la convention prévoit une assistance mutuelle des Membres concernés.

#### **IV. Recommandations du comité**

58. *Au vu des conclusions qui précèdent, le comité recommande au Conseil d'administration de clore la procédure.*

Genève, le 9 juin 2017

(Signé) M. Diego Cano Soler  
M. Kris de Meester  
M. Plamen Dimitrov