

**SEMINAIRE DE VULGARISATION ET DE  
SENSIBILISATION AU DROIT GABONAIS DE LA  
SECURITE SOCIALE**

**THEME : MIEUX CONNAITRE LA CNSS  
ET LE DROIT DE LA SECURITE SOCIALE**

**Libreville, du 20 au 21 juin 2013**

---

La Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) a organisé du 20 au 21 juin 2013 à Libreville un séminaire de vulgarisation et de sensibilisation au droit gabonais de la sécurité sociale. L'objectif poursuivi consistait à mieux faire connaître la CNSS et le droit de la sécurité sociale.

Placé sous le Haut Patronage de Monsieur le Ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable, ce séminaire a vu la participation de nombreux professionnels et praticiens du droit de la sécurité sociale, qu'ils soient agents de la CNSS ou de la CNAMGS, magistrats, enseignants, travailleurs ou employeurs.

La liste des participants figure en annexe du présent rapport.

La cérémonie d'ouverture a été ponctuée par deux allocutions respectivement prononcée par le Directeur Général de la CNSS et le Ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable.

Dans son mot de bienvenue, le DG de la CNSS s'est félicité de la participation effective de Monsieur le Ministre à la cérémonie d'ouverture du séminaire, ce qui marque, a-t-il ajouté, l'attachement de la tutelle à la connaissance et à la vulgarisation des missions de la CNSS et, au-delà, de la sécurité sociale au Gabon.

Poursuivant son propos, le DG a présenté le séminaire comme une tribune d'échanges entre la CNSS, les employeurs et les travailleurs qui sont les principaux bénéficiaires des prestations servies par la Caisse. Pour le DG, ces prestations sont le signe que la sécurité sociale gabonaise, particulièrement celle qui est gérée par la CNSS, participe du souci de justice sociale.

Toutefois a-t-il fait observer, le versement régulier de ces prestations dépend de la pérennité des sources de financement de la sécurité sociale, ce qui constitue, a-t-il indiqué, l'un des enjeux majeurs de la sécurité sociale gabonaise. Sur ce point, le DG a vivement souhaité que les assises des 20 et 21 juin, qui se tiennent dans le contexte de la révision du code de la sécurité sociale, ouvrent la voie à de fortes recommandations sur cette question épineuse du financement et, plus généralement, de la pérennité du système gabonais de sécurité sociale.

Prenant à son tour la parole, le Ministre de l'Economie, de l'Emploi et du Développement Durable a mis en exergue l'importance de la protection sociale dans la politique engagée par le Président de la République. Il a de ce fait loué l'organisation par la CNSS de ce séminaire,

dans un contexte de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale par un recours à la solidarité nationale pour améliorer les conditions de vie des couches les plus défavorisées de la population. Cet objectif a indiqué Monsieur le Ministre ne peut être atteint s'il y a une asymétrie de l'information. De ce point de vue, la vulgarisation du droit de la sécurité sociale doit permettre un échange d'informations entre les différentes personnes intéressées par la question de la protection sociale au Gabon. Le Ministre a ainsi souhaité que tous les participants s'approprient les orientations fondamentales du BIT et de la CIPRES sur la question essentielle de la sécurité sociale inclusive.

Les travaux proprement dit ont débuté par une présentation générale faite par le Président Modeste OBIANG NDONG qui, à la suite du Ministre qui les a déclarés ouverts, a immédiatement indiqué à l'assistance que la question du financement se trouve au cœur de la problématique de la protection sociale au Gabon. Aucun organisme de sécurité sociale ne peut continuer à servir durablement des prestations si la pérennité du financement de la protection sociale n'est pas assurée.

Au cours des débats, le Président OBIANG NDONG a d'ailleurs précisé qu'il est expressément recommandé dans les projets actuels de révision du code de la sécurité sociale de n'admettre l'augmentation des prestations existantes ou la création de nouvelles prestations sans avoir au préalable identifié et mis à disposition de la

Caisse gestionnaire du système les sources de financement idoines.

C'est dans ce sens qu'a surenchéri le Professeur Etienne NSIE lors de la présentation du rapport introductif du séminaire axé autour du thème relatif au cadre juridique de la sécurité sociale au Gabon.

Après avoir rappelé l'origine de la notion, l'intervenant a indiqué que la sécurité sociale gabonaise est articulée autour de trois grands axes gérés par la CNSS, le ministère de l'économie et la CNAMGS. Les prestations servies ne couvrent cependant que le risque physique alors qu'à travers la Convention n° 102, l'OIT recommande vivement aux Etats de couvrir tous les risques, y compris le risque économique. De ce point de vue a indiqué l'orateur, le système gabonais de sécurité sociale gagnerait à se généraliser en couvrant le risque économique.

La prise en compte de ce risque, a-t-il poursuivi, permettrait de satisfaire à l'exigence de justice distributive et, partant de justice sociale, qui explique le recours à la solidarité de la Nation en faveur des couches les plus défavorisées.

Toutefois, le Professeur a souligné que la solidarité nationale ne peut être continuellement mise en œuvre sans tenir compte de la question centrale du financement de la sécurité sociale. C'est parce qu'il y aura une multiplication des échanges économiques et de la justice

commutative qu'ils induisent que la société pourra prendre à sa charge les besoins élémentaires des gabonais économiquement faibles, mettant ainsi en œuvre la justice distributive et la justice sociale qui en est le corollaire.

**Cette exigence de justice sociale se retrouve dans la mission de la CNSS, ainsi que l'a expliqué le DG de la Caisse.** Il revient en effet à cet organisme de recouvrer les cotisations sociales afin de payer les prestations techniques. C'est en présentant la liste de ces prestations que le DG a édifié l'auditoire sur la prise en compte par la CNSS de la justice distributive et, partant, la justice sociale.

Toutefois, à la suite du premier intervenant, le DG a reconnu que le système gabonais de sécurité sociale ne couvre pas encore le risque économique.

En attendant la réalisation de cette nouvelle conquête, il revient à la CNSS de payer aux assujettis les prestations sociales prévues par la législation en vigueur.

La Caisse ne peut payer effectivement ces prestations que si elle a une parfaite connaissance des bénéficiaires. **C'est ce qu'a expliqué la Directrice du Recouvrement et du pré-contentieux, Madame AKAGA**, en traitant des conditions d'immatriculation et d'affiliation des assujettis. Il ressort de cet exposé que l'immatriculation est une obligation légale permettant de déclarer le travailleur qui sera ainsi affilié à son employeur. Cette

affiliation est la condition nécessaire à la prise en charge sociale du travailleur et de ses ayants-droit aussi bien pendant qu'à la fin de sa carrière. Ainsi, la Caisse attribue à l'employé un numéro de sécurité sociale et à l'employeur un numéro de cotisant.

Dès lors, l'employeur doit déclarer périodiquement à la CNSS l'ensemble des rémunérations soumises à cotisation et versées au travailleur pendant le trimestre écoulé. Cette déclaration trimestrielle des salaires (DTS) permet à la Caisse de calculer *a posteriori* les droits des salariés qui seront nécessairement moindres s'il n'est pas mis un terme à la pratique des employeurs consistant à présenter la rémunération du travailleur en minorant les cotisations plafonnées et en majorant les cotisations déplafonnées.

Dans le même ordre d'idées, la DRC a indiqué que le défaut d'affiliation du travailleur le prive de ses droits légaux. La solution pourrait alors résulter de l'intensification des brigades de contrôle et de l'exercice par la CNSS des prérogatives qui lui sont reconnues par la loi, notamment en ce qui concerne la vérification de l'assiette des cotisations et l'immatriculation forcée des contrevenants. Pour parvenir à cet objectif, la DRC a vivement souhaité que les travailleurs soient conscientisés pour mieux défendre leur droit aux différentes prestations servies par la Caisse.

**Ces droits et obligations ont été présentés à l'assistance par Madame Prisca OPIRINA, Directrice des Prestations Techniques.**

Madame la Directrice a édifié l'auditoire sur la nature des prestations servies aux assurés sociaux par la Caisse. Ceux-ci bénéficient de prestations familiales, de droits liés à la réalisation des risques professionnels ou aux pensions. Ces droits ne peuvent être maintenus que si le bénéficiaire fournit périodiquement les pièces exigées par l'organisme de sécurité sociale.

A défaut de production de ces pièces, les droits de l'assuré social peuvent être suspendus, voire supprimés, par exemple en cas de non versement des cotisations, de décès de l'accidenté ou de reprise d'activité. Madame OPIRINA a ainsi exhorté les bénéficiaires et les employeurs à présenter des dossiers complets dans les délais impartis, la Caisse, comme l'avait déjà démontré la DRC, s'engageant à les traiter dans des délais relativement courts.

**Les droits de l'assuré social mis en lumière par la DPT ont un lien étroit avec la question du financement de la sécurité sociale, ainsi que l'a expliqué le Professeur G. ZOMO YEBE.**

Le Professeur a dégagé à cet effet quatre potentielles sources de financement de la protection sociale au Gabon que l'on peut ainsi résumer :

- ❑ L'optimisation des recettes actuelles par une amélioration des procédures de recouvrement. Dans cette optique, la Caisse peut nouer d'utiles partenariats avec l'administration fiscale ou d'autres administrations publiques ;
- La poursuite des réformes engagées depuis 2004, par exemple en relevant le taux de cotisation des gens de maison ou en exerçant un meilleur contrôle des pensions payées en Afrique de l'ouest ;
- La recherche de nouvelles sources de recettes, par exemple en taxant le secteur informel organisé et visible ou en relevant progressivement la part salariale à 3,5% ;
- La promotion d'un financement conjoncturel par l'impôt qui pourrait consister à prélever une contribution sociale sur les cartes de séjour ou sur les transferts de fonds internationaux faits par des étrangers.

Toutefois, cette recherche de nouvelles sources de financement ne doit pas occulter la nécessité d'améliorer la politique de l'emploi.

Cette recherche de sources financement pérennes oblige la CNSS à recouvrer toutes ses ressources le plus complètement possible. C'est le principal enseignement qu'il faut tirer de la communication **de Monsieur Rolly NDJILA qui a entretenu l'auditoire sur les modalités de ce recouvrement**, c'est-à-dire sur les moyens légaux, amiables ou judiciaires visant à amener le redevable à payer ses cotisations.

Cette question du recouvrement des cotisations est particulièrement importante si l'on songe que le système gabonais est déclaratif, l'employeur indiquant volontairement à la Caisse dans la DTS le nombre de salariés, la rémunération perçue par chacun d'eux ainsi que le montant déduit des allocations familiales. Dès lors, l'employeur est tenu de payer les cotisations dans les délais légaux. Ce paiement a expliqué Monsieur NDILA se fait en numéraire ou par chèque certifié au guichet de la Caisse, contre délivrance d'une quittance.

Comme les redevables ne sont pas toujours enclins à respecter ce système de la portabilité de la dette, le législateur a prévu des sanctions contre les contrevenants en leur infligeant des pénalités de retard qui peuvent d'ailleurs être majorées de 2% par mois ou fraction de mois de retard. Toutefois, le système n'est pas complètement fermé puisque Monsieur NDILA nous a appris que l'employeur peut introduire un recours gracieux dont l'issue favorable est conditionnée au paiement préalable du principal de la dette.

Ainsi, l'absence d'exécution volontaire va obliger la CNSS à envisager une exécution forcée, étant entendu que la Caisse peut elle-même faire l'objet de poursuites, soit comme débiteur principal, soit comme tiers détenteur.

**Ces mécanismes ont été mis en exergue par le Procureur Général ONDO MVE dans la communication portant sur le recouvrement forcé des créances pour et contre la CNSS.**

En tant créancière des cotisations sociales, la CNSS, à l'instar du Trésor public et de la BGD, dispose à la fois d'un droit de préférence et d'un privilège de procédure. Le premier droit lui permet d'être payé par préférence à d'autres créanciers. Dans certains cas, ainsi que l'a révélé Le Procureur général, l'efficacité de ce droit peut dépendre d'une formalité d'inscription au RCCM. Quant au privilège de procédure, il permet à la Caisse d'exercer des actions obliques ou pauliennes, de recourir directement à des saisies exécution sans une autorisation préalable du juge, d'émettre des avis à tiers détenteurs et d'être dispensée de l'enregistrement et exonérée des droits de timbre.

Toutefois a poursuivi l'orateur les prérogatives exorbitantes reconnues à la CNSS connaissent deux limites importantes liées à l'ouverture d'une procédure collective contre le débiteur de la Caisse et au jeu des immunités et insaisissabilités. Dans le premier cas, la CNSS, comme tous les créanciers, doit déclarer ses créances au syndic. Dans le second cas, il est interdit à la

CNSS de saisir les biens d'une personne morale de droit public ou même d'une société de droit privé dès lors que son capital est détenu par l'Etat.

Cette immunité d'exécution bénéficie d'ailleurs à la Caisse elle-même mais ne la dispense pas de prêter son concours lorsqu'elle est considérée comme un tiers détenteur. De même la Caisse n'est pas protégée lorsqu'elle est poursuivie en qualité d'employeur.

C'est donc dire qu'un assuré social ou un employeur peut engager une procédure contre la Caisse. Toutefois, à l'instar de la procédure dans le contentieux du travail, le législateur impose une phase gracieuse dans le contentieux de la sécurité sociale. **C'est ce que nous a expliqué D. MOUSSIROU BOUKA, ADG de la CNSS**, en présentant les règles d'organisation et les attributions de la commission de recours gracieux.

Il ressort de cet exposé que les décisions prises par la Caisse ne peuvent être attaquées devant le juge social sans avoir été préalablement soumises à la Commission de recours gracieux qui a deux (2) mois pour statuer. Le silence gardé par la Commission à l'expiration de ce délai vaut rejet de la demande. Le requérant a alors deux (2) mois à compter du rejet de la demande pour saisir le juge social.

Dès lors, peut se poser devant ce juge le problème du contentieux relatif aux prestations sociales servies par la Caisse. **Cette question a été abordée par Madame ALEKA, DAJA à la CNSS.**

Madame la DAJA a fait observer que ce contentieux tend à croître puisque le nombre de dossiers de réclamation est passé de 13 à 188 entre 2011 et 2012. Il y a là, a-t-elle indiqué, une importante source potentielle de contentieux impliquant souvent la CNSS comme défenderesse face à des assurés sociaux qui ont de plus en plus une bonne connaissance de leurs droits. Cette situation oblige la Caisse à adopter de bonnes pratiques et justifie amplement le souci de vulgarisation du droit de la sécurité sociale, notamment à l'endroit du personnel judiciaire.

Le rôle du personnel judiciaire est en effet important car il ne se limite pas au contentieux relatif aux prestations sociales. Le juge pénal peut aussi être sollicité, tant il est vrai qu'existe un droit pénal de la sécurité sociale, **comme l'a justement rappelé dans son intervention Monsieur Alphonse NKOROUNA, Directeur des Affaires Pénales et des Grâces au Ministère de la Justice.**

Saisi par la Caisse, le juge pénal sera invité à sanctionner les contrevenants à la législation sociale. Outre les délits de non affiliation, de non immatriculation ou de déclaration minorée des salaires, le code de la sécurité sociale punit aussi tous ceux qui auront porté outrage ou

se seront rebellés contre les contrôleurs de la sécurité sociale. De la même manière, Alphonse NKOROUNA a fait remarquer que le code punit par exemple le défaut de déclaration d'accident du travail dans le délai légal ou l'escroquerie à la CNSS.

Ce droit pénal spécial, a-t-il poursuivi, est mis en œuvre selon une procédure spéciale, les contrôleurs de la sécurité sociale jouant le rôle des OPJ et l'action publique étant prescrite dans le délai d'un an.

Toutefois, Alphonse NKOROUNA a déploré le caractère général de certaines incriminations, ce qui ne protège pas efficacement la Caisse contre les indéliçats. Aussi a-t-il proposé des pistes de réformes, par exemple en supprimant l'article 91 du code de la sécurité sociale pour créer des infractions autonomes et non équivoques ; en créant une responsabilité pénale des personnes morales ou en élargissant la nature des sanctions accessoires.

Ces propositions de réformes montrent bien l'importance que les intervenants et les séminaristes accordent à la CNSS qui est un maillon essentiel dans le dispositif national de protection sociale. **Car, ainsi que l'a justement suggéré le Président OBIANG NDONG,** c'est bien de protection sociale qu'il faut parler tant il est vrai que la CNSS n'est pas le seul organisme social à apporter garantie, secours et assistance aux gabonais.

Il existe en effet un organisme - la CNAMGS - créé par une ordonnance de 2007 pour fournir des prestations de maladie et de maternité. Cette dualité d'organismes sociaux conduit inéluctablement à s'interroger sur les rapports qu'ils peuvent entretenir, **comme l'a si bien expliqué le DG de la CNSS lors de la dernière communication du présent séminaire.**

En créant la CNAMGS, le législateur a été obligé de chercher à élargir le champ de ses activités au-delà de la seule assurance maladie obligatoire. Tout s'est alors passé comme s'il avait décidé de dégarnir une Caisse au profit de l'autre. C'est ainsi que depuis sa création, la CNAMGS s'occupe désormais de la distribution gratuite de médicaments, des hospitalisations, des évacuations sanitaires et des prestations en nature liées à l'accouchement. Dans la logique de ce transfert progressif et inéluctable au détriment de la CNSS, peut-être la CNAMGS gèrera t-elle bientôt la branche accidents du travail et maladies professionnelles.

Pourtant a rappelé le DG de la CNSS, des possibilités de mutualisation des moyens ont été suggérées par un groupe de travail regroupement les experts des deux organismes. A cette mutualisation pourrait d'ailleurs s'ajouter une répartition claire des rôles. A la CNAMGS l'activité d'immatriculation, à la CNSS l'activité de recouvrement des cotisations, l'assuré social bénéficiant par ailleurs d'un numéro d'identification unique. Cette recherche d'un équilibre entre les deux Caisses s'inscrit

dans une logique d'optimisation de la protection sociale au Gabon.

**Fait à Libreville, le 21 juin 2013**