

---

## TUNISIE

La protection sociale des avocats a constitué, en 2008, l'un des principaux sujets de l'actualité juridique du droit social tunisien. Avant la promulgation du décret n° 2008-355 du 11 février 2008, relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse de prévoyance et de retraite des avocats, ce sujet a provoqué des débats très riches et a suscité plusieurs interrogations dans les milieux juridiques, notamment celui des avocats.

Le système tunisien de la protection sociale s'étend aujourd'hui à la quasi-totalité de la population active grâce à la généralisation progressive de la couverture à l'ensemble des catégories socioprofessionnelles. Pourtant, la protection sociale des avocats est restée en marge de ce mouvement de généralisation en raison des polémiques et des débats passionnés suscités entre les membres de la profession et des conceptions différentes au sujet de l'indépendance de ce corps. Le débat essentiel a porté sur la conception même du système de protection sociale des avocats. Il s'agit de savoir s'il faut maintenir l'autonomie du système<sup>1</sup>, tout en le réformant pour combler ses insuffisances et ses graves lacunes quant à l'étendue de la couverture sociale et à son fonctionnement – afin d'être digne d'un régime de protection efficace et réellement autonome – ou s'il faut l'intégrer dans les régimes légaux existants à l'instar des autres professions libérales<sup>2</sup>. En réalité, ce débat a trait, beaucoup moins à la conception de l'indépendance des avocats, qu'aux spécificités objectives de cette profession.

Jusqu'à la promulgation du décret n° 2008-355 du 11 février 2008, les conditions de l'autonomie du système de la protection sociale des avocats, tel que prévu par la loi n° 89-87 du 7 septembre 1989 portant organisation de la profession d'avocat, n'étaient pas remplies. Ce système souffrait de trois maux essentiels : un système de financement défaillant ; l'absence d'une véritable organisation administrative et surtout une couverture sociale déficiente au niveau de plusieurs risques, notamment en matière de retraite et

---

<sup>1</sup> Le système de protection sociale des avocats en Tunisie a été institué, historiquement, par le décret du 16 juillet 1928. Mais le régime créé par ce décret n'a jamais fonctionné.

<sup>2</sup> Décret n° 95-1166 du 3 juillet 1995, portant régime des travailleurs non salariés des secteurs agricole et non agricole tel que complété par les décrets du 19 novembre 2002 et du 20 janvier 2004.

d'assurance maladie qui constituent les deux piliers de tout régime de protection sociale.

En ce qui concerne la retraite, le système tunisien repose sur la technique de la répartition, qui implique une solidarité entre les générations en ce sens que les ressources produites par les actifs sont affectées au financement des pensions de retraite. Ce dispositif suppose une adéquation entre les sommes dégagées par les actifs et les pensions versées aux retraités. Mais, la technique de la répartition est extrêmement sensible aux fluctuations démographiques. Son efficacité est tributaire de l'équilibre de la structure démographique dans la mesure où le danger révélé par cette technique est que le nombre d'actifs soit de moins en moins suffisant pour assurer le financement des pensions des retraités dont le nombre augmente de plus en plus<sup>3</sup>. La structure démographique peut concerner la population entière, comme elle peut concerner une catégorie socioprofessionnelle déterminée qui peut être caractérisée par un équilibre ou un déséquilibre de l'équation entre le nombre des actifs et le nombre des retraités.

Actuellement, le rapport démographique pour l'ensemble des régimes légaux de sécurité sociale, toutes professions confondues, se situe en Tunisie aux environs de cinq actifs pour un retraité. Néanmoins, il semble que pour le moment les avocats soient encore épargnés par le phénomène du rapport démographique puisque le départ à la retraite n'a pas dépassé neuf personnes par an et le rapport démographique en 2008 est aux environs de 18,9 actifs pour un retraité et serait de 10,5 en 2030<sup>4</sup>. Il est donc clair que le rapport démographique est très favorable et le restera ainsi à long terme, ce qui favorise la solidarité interne entre les membres de la profession par la technique de répartition, et par là, l'autonomie de gestion des assurances vieillesse, invalidité et décès. Cette autonomie est d'autant plus nécessaire que le mode de financement de la couverture sociale des avocats s'éloigne des autres régimes légaux puisque le mode de financement de ces derniers repose sur la technique de cotisations assises sur le revenu professionnel, aussi bien pour les salariés que pour les travailleurs indépendants, y compris les professions libérales ; alors que pour les avocats, le financement est fonction du nombre des affaires puisque le système est financé par le droit de timbre.

---

<sup>3</sup> Cf. T. Tauran, *Droit de la sécurité sociale*, Col. Le droit en plus, PUG, 2000, p. 180.

<sup>4</sup> *La protection sociale des avocats, Réalités et Devenir*, Rapport préliminaire, Decision engineering & consulting, mars 2006.

Mais la viabilité financière du régime de couverture sociale des avocats risque d'être sérieusement affectée en raison de l'absence d'un mécanisme de sanction de l'obligation de cotiser sur le droit de timbre. C'est pour cela qu'un véritable régime de protection sociale, pour mériter son nom, doit être obligatoire et pourvu de véritables sanctions et d'un mécanisme de contrôle efficace. En contrepartie de la charge de cotisation régulière et sanctionnée, tout régime de protection sociale, pour être crédible aux yeux des assurés qu'il couvre, doit garantir à ces derniers une couverture minimale substantielle. Sur ce plan, l'assurance du risque vieillesse, invalidité et décès pour les avocats a été marquée par des défaillances ayant trait à l'insuffisance du montant des prestations, à la quasi-absence de l'assurance décès, à la carence des règles juridiques relatives à la gestion du risque et à la quasi-absence d'une véritable organisation administrative et financière du régime.

Pour l'assurance maladie, deuxième pilier de tout système de protection sociale, la couverture des avocats contre ce risque a été, jusque-là, quasi-absente en raison de l'inexistence d'une réglementation en la matière notamment l'obligation de cotisation pour financer ce régime et garantir en contrepartie une couverture substantielle minimale de ce risque. Or la gestion autonome de ces risques n'a pas donné satisfaction puisque la maladie ordinaire n'est pas couverte et la couverture des maladies lourdes, des frais d'hospitalisation ainsi que d'opérations chirurgicales relève, jusque-là, de l'assistance plutôt que de l'assurance. Par ailleurs, la gestion autonome de l'assurance maladie est une tâche technique très difficile, complexe et lourde, nécessitant une gouvernance spécialisée<sup>5</sup>.

C'est dans ce contexte que le débat sur la protection sociale des avocats a suscité l'attention de l'État, par la création en 2002, à l'initiative du Président de la République, d'une commission pour la refonte du régime de protection sociale des avocats. La promulgation du décret n° 2008-355 du 11 février 2008 relatif à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse de prévoyance et de retraite des avocats est le fruit d'une longue réflexion engagée à la suite de cette initiative. Ce décret est beaucoup plus qu'un décret d'application en ce sens qu'il a institué les bases d'un véritable régime autonome de protection sociale des avocats et a élargi l'étendue de cette protection.

---

<sup>5</sup> Pour ces raisons, même dans les systèmes qui ont opté pour un régime autonome des avocats, comme le système français, la gestion autonome par la Caisse Nationale des Barreaux de France (CNBF) se limite aux assurances vieillesse, invalidité et décès. L'assurance maladie est intégrée dans le régime général des professions libérales.

L'apport important de ce décret s'observe, surtout, au niveau du financement de la Caisse. Avant 2008, celle-ci était financée par le droit de plaidoirie dont le montant est fixé par un décret et qui est perçu en même temps que le droit d'enrôlement. Le manquement à cette obligation de cotisation par les avocats n'était pas sanctionné ; ce qui explique d'ailleurs la faiblesse des ressources financières de cette caisse. Avec la promulgation de ce décret, ce système a profondément changé, en ce sens qu'il a augmenté le montant du timbre et a aussi prévu des sanctions rigoureuses pour contraindre l'avocat à honorer ses engagements. C'est ce qui est, d'ailleurs, prévu par l'article 3 de ce décret qui dispose que « l'apposition du timbre d'avocat et le paiement de la cotisation annuelle pour la couverture sociale constituent une obligation professionnelle pour chaque avocat ». En outre, Le décret ne s'est pas contenté de cet article pour inciter l'avocat à régler sa situation concernant sa protection sociale mais lui a rappelé ses engagements au chapitre V, intitulé « Dispositions finales », à l'article 26 qui dispose qu'« au cas où l'avocat n'appose pas le timbre d'avocat sur ses actes ou ne paye pas sa cotisation de couverture sanitaire, le conseil d'administration de la Caisse le met en demeure de payer ce qu'il doit avant d'engager les procédures de recouvrement conformément à la législation en vigueur ».

En ce qui concerne l'étendue de la protection sociale des avocats, celle-ci couvre l'essentiel des risques sociaux, à savoir l'assurance maladie-maternité et les assurances vieillesse, décès et invalidité. La gestion de tous ces risques revient à l'ordre national des avocats, ce qui marque une autonomie totale de cette caisse par rapport aux autres régimes légaux de protection sociale.

Notons, enfin, que le décret n° 2008-355 du 11 février 2008 a amélioré considérablement le régime juridique de la protection des avocats. Mais, il ne faut pas nier que ce régime reste, relativement lacunaire surtout en ce qui concerne la gestion du risque maladie, dans la mesure où cela nécessite des connaissances techniques et particulières que les membres de l'ordre des avocats ne possèdent sûrement pas. Le mieux aurait été de confier la gestion de ce risque à la Caisse nationale de l'assurance maladie comme c'est le cas dans le régime de protection sociale des avocats en France.

**Tarchouna Wiem**

*Institut National du travail et des études sociales*