



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 novembre 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 1640,
*autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République
française et le Gouvernement de la Roumanie sur l'emploi salarié des personnes à
charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre,*

PAR MME. CHANTAL ROBIN-RODRIGO,

Députée

SOMMAIRE

I – UN DOUBLE OBJECTIF	7
A – FACILITER L’ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE DES MEMBRES DE LA FAMILLE DU DIPLOMATE	7
1) Les privilèges et immunités diplomatiques réservés au diplomate et aux membres de sa famille.....	7
2) L’incompatibilité de ces dispositions avec l’exercice d’une profession par les membres de la famille du diplomate.....	8
B – AMÉLIORER LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	8
II – UN DISPOSITIF TRADITIONNEL	11
A – LE CHAMP D’APPLICATION	11
1) Personnes et organismes concernés.....	11
2) Activités visées.....	12
B – CONDITIONS POSÉES ET CONSÉQUENCES POUR LA PERSONNE À CHARGE	12
1) Procédure.....	12
2) Immunités de juridiction.....	13
3) Conséquences pratiques.....	14
4) Dispositions finales.....	14
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord bilatéral avec la Roumanie relatif à l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles signé à Paris le 21 novembre 2003.

Il poursuit un double objectif : faciliter l'activité professionnelle des personnes à charge des membres des missions officielles et, par là même, offrir au ministère des Affaires étrangères un outil supplémentaire dans sa gestion des ressources humaines.

Votre Rapporteuse rappellera le cadre commun des accords bilatéraux de ce type, avant de présenter les spécificités de cet accord passé avec la Roumanie.

I – UN DOUBLE OBJECTIF

Les accords de ce type ont pour double objectif de favoriser l'exercice d'une profession par les personnes à charge des membres des missions diplomatiques et, par là même, d'améliorer la gestion des ressources humaines au sein du ministère des Affaires étrangères.

A – Faciliter l'activité professionnelle des membres de la famille du diplomate

L'accès à l'emploi des personnes à charge des membres des missions diplomatiques se heurte au régime des privilèges et immunités prévu par les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

1) Les privilèges et immunités diplomatiques réservés au diplomate et aux membres de sa famille

Les immunités et privilèges réservés aux agents diplomatiques et consulaires, d'une manière générale aux représentants d'un Etat en mission officielle dans un autre Etat et aux membres de leur famille, ont été codifiés, d'une part, dans la convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et, d'autre part, dans la convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

L'article 37 de la convention de 1961 stipule ainsi que « *les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 36, pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'Etat accréditaire* ». Ces articles visent d'abord l'inviolabilité de leur personne, de leur demeure et de leurs biens (articles 29 et 30), qui entraîne l'impossibilité de l'arrestation et de la détention. Est également posé, à l'article 31, le principe d'une complète immunité de juridiction pénale. Cette immunité vaut également, avec des limites spécifiques, pour les juridictions civiles et administratives. En effet, l'immunité, ici, ne joue pas lors de procès dont l'objet est un immeuble appartenant à l'agent diplomatique et situé sur le territoire de l'Etat d'accueil ou bien concernant une succession ou encore une activité professionnelle ou commerciale. L'article 32 de la convention de 1961 permet à l'Etat accréditant de « *renoncer à l'immunité (...) en vertu de l'article 37* », mais cette renonciation « *doit toujours être expresse* ». De même, « *la renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative* » n'entraîne pas automatiquement la renonciation à l'immunité d'exécution du jugement pour laquelle « *une renonciation distincte est nécessaire* ».

Enfin, signalons qu'existent des privilèges fiscaux et douaniers. Parce que, « *sur le plan des principes, le paiement de l'impôt est un acte de sujétion et d'allégeance* »¹, la convention de 1961 précise que « *l'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux* », même si des tempéraments à cette immunité sont prévus concernant, en particulier, la fiscalité indirecte (article 34). Par ailleurs, l'Etat accréditaire accorde l'entrée et l'exemption des droits de douane pour les objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique ou des membres de sa famille, et ce au même titre que pour les objets destinés à l'usage officiel de la mission (article 36).

2) *L'incompatibilité de ces dispositions avec l'exercice d'une profession par les membres de la famille du diplomate*

Si la convention de Vienne du 24 avril 1963 prévoit, à l'article 57, que les privilèges et immunités ne sont pas accordés aux membres de la famille des employés consulaires et des membres du personnel de service qui exercent dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif, celle du 18 avril 1961 n'évoque pas ce cas de figure et se borne à énoncer, à l'article 42, que « *l'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel* ».

S'il n'est donc pas fait expressément obstacle à l'exercice d'une profession par les personnes à charge du personnel diplomatique, le régime privilégié institué en leur faveur n'est plus justifié dès lors que ces personnes exercent un emploi. La possibilité d'exercer un emploi leur est donc normalement fermée en contrepartie de leur statut de résident dérogatoire au droit commun. Toutefois, certains Etats, dont la France, acceptent parfois de déroger à ces règles en introduisant une demande particulière pour un conjoint d'agent². C'est une procédure lourde qui ne saurait justifier l'absence de conclusion d'un accord.

B – Améliorer la gestion des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères

Les évolutions de la société font que l'exercice d'une profession par les deux membres d'un couple constitue, aujourd'hui, la règle. Or, lorsqu'un agent du ministère des Affaires étrangères doit s'expatrier et qu'il est accompagné des membres de sa famille, il n'est pas toujours aisé pour ces derniers, et notamment pour le conjoint, de quitter l'emploi occupé jusqu'alors en France. Aussi, si l'on considère qu'une affectation à l'étranger est d'autant plus susceptible d'être bénéfique pour le service que le représentant de l'Etat ne connaît pas de rupture

¹ Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler et Alain Pellet, *Droit international public*, LGDJ, 7^{ème} édition, 2002.

² Dans ce cas, la personne concernée renonce à ses privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires selon les mêmes modalités que s'il y avait un accord.

dans sa vie personnelle, il apparaît nécessaire de permettre aux membres de sa famille de poursuivre une activité professionnelle dans le pays d'accueil. La conclusion d'accords bilatéraux sur l'emploi des personnes à charge répond donc au souhait légitime de ne pas voir s'interrompre une carrière pendant la durée du séjour à l'étranger.

La France est liée par des accords de ce type avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada et la Nouvelle-Zélande. Des dispositions intérimaires avec les Etats-Unis, plusieurs fois renouvelées dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif, continuent de donner lieu à une application de fait, en particulier au profit de conjoints d'agents officiels français en poste aux Etats-Unis. En outre, des accords sont prévus avec une dizaine de pays, soit à l'initiative de la France, soit à l'initiative d'Etats étrangers (Costa Rica, Colombie, Equateur, Israël, Panama, Venezuela, Zimbabwe). Précisons, par ailleurs, que l'intérêt de conclure de tels accords se concentre surtout sur les pays les plus développés, dans lesquels des possibilités réelles d'emploi peuvent se présenter et dépend également du nombre de personnes potentiellement concernées.

De ce point de vue, la Roumanie offre de réelles possibilités pour les Français : si le taux de chômage officiel bas, de l'ordre de 6 % de la population active, est sous-estimé du fait de l'existence d'une économie parallèle très développée, la part élevée de francophones dans la population, qui avoisine le tiers, et l'implantation de nombreuses entreprises françaises³ devraient permettre aux conjoints des diplomates français de trouver des emplois.

Les accords bilatéraux relatifs à l'emploi des membres de la famille du diplomate constituent donc un instrument très utile pour la gestion des ressources humaines du ministère des Affaires étrangères et sont soutenus par les agents de ce dernier ainsi que par les associations regroupant leurs conjoints. Une association a ainsi été créée, à l'initiative de l'épouse de l'ancien ministre des Affaires étrangères, M. Hubert Védrine, pour promouvoir la situation des conjoints à l'étranger et, d'une manière générale, des personnes à charge des agents. De surcroît, dans le cas des pays fort éloignés, ce type d'accord ne peut que faciliter l'adaptation des personnels dans la mesure où les Français peuvent, parfois, ressentir un fort sentiment d'isolement.

³ Depuis 1997, la France est le premier investisseur étranger en Roumanie ; sa position s'est encore renforcée depuis 2001 avec l'implantation de Elf, Michelin, Eurocopter et Carrefour, qui sont venus s'ajouter aux grandes entreprises françaises déjà présentes, comme France Télécom, Lafarge, Renault ou la Société générale. Au total, on recense près de 2 000 entreprises à capitaux mixtes franco-roumains.

II – UN DISPOSITIF TRADITIONNEL

L'économie générale du présent accord, se fondant en tous points sur le modèle type utilisé pour tous les accords précédemment entrés en vigueur, repose sur la délivrance, par les autorités compétentes du pays d'accueil, d'une autorisation de travail, à titre dérogatoire, aux personnes à charge des membres des missions officielles qui ont obtenu une proposition d'emploi, en contrepartie de quoi celles-ci renoncent à leurs privilèges et immunités pour les questions liées à l'emploi exercé.

A – Le champ d'application

1) *Personnes et organismes concernés*

L'article 2 est consacré aux définitions des principaux termes utilisés dans l'accord.

Les « missions officielles » sont les ambassades, les consulats de plein exercice et les représentations permanentes auprès des organisations internationales, ce qui exclut les consulats honoraires. La France dispose en Roumanie d'une ambassade et d'un consulat à Bucarest, ainsi que de trois consulats honoraires à Brasov, Constanta et Craiova. Le dispositif roumain en France comprend l'ambassade et le consulat à Paris, deux consulats généraux à Marseille et Strasbourg et un consulat honoraire à Bordeaux.

Les « agents » sont les membres des missions officielles ayant la nationalité de l'Etat d'envoi et bénéficiant d'un titre de séjour dérogatoire délivré par le ministère des Affaires étrangères de l'Etat d'accueil.

Les « personnes à charge » sont les conjoints et les enfants à charge âgés de moins de vingt-et-un ans, âge à compter duquel les titres de séjour dérogatoires ne sont plus délivrés, ou sans condition d'âge s'ils sont handicapés et célibataires. Quelques dizaines de personnes seraient actuellement visées dans les deux pays par le présent accord. Signalons que seuls les conjoints mariés peuvent bénéficier de cet accord, les concubins et personnes unies par un pacte civil de solidarité (PACS) en étant exclus. En effet, en principe, ceux-ci ne bénéficient pas des immunités et privilèges accordés par les conventions de Vienne, si bien qu'il n'y a pas lieu *a priori* de les inclure dans le champ d'un accord qui règle un problème auquel se heurtent seulement les bénéficiaires des dispositions de ces conventions.

Néanmoins, lorsque le signataire d'un PACS possède un passeport diplomatique ou un passeport de service, lesquels sont, dans ce cas, délivrés facilement par le ministère des Affaires étrangères, il est assimilé à un membre de la famille par le protocole local et bénéficie des privilèges et immunités prévus par les conventions de Vienne. Il serait alors utile qu'il puisse aussi être couvert par le présent accord, ce qui est néanmoins rendu difficile par l'inexistence d'un contrat comparable dans le droit roumain, alors que l'accord repose sur le principe de la réciprocité.

D'une manière générale, il conviendrait que le ministère des Affaires étrangères étudie la possibilité de faire inclure les concubins et signataires d'un PACS, ou au moins ces derniers, dans le champ des bénéficiaires des privilèges et immunités. Néanmoins, devant les difficultés auxquelles ne manquerait pas de se heurter toute tentative de renégociation des conventions de Vienne en ce sens, le ministère des Affaires étrangères a choisi la solution pragmatique de la délivrance d'un passeport de service ou diplomatique.

2) Activités visées

L'article 1^{er} précise l'objectif général de l'accord : sur la base de la réciprocité, les personnes à charge des agents des missions officielles de l'Etat d'envoi sont autorisées à exercer une activité professionnelle salariée dans l'Etat d'accueil si elles remplissent les conditions en vigueur dans ce dernier Etat pour l'exercice de la profession en question. Une clause protectrice de l'ordre public et de la sécurité nationale est insérée.

L'article 2 définit « l'activité professionnelle salariée » comme l'exercice d'une activité professionnelle salariée liée à la conclusion d'un contrat de travail. Le fait que l'activité concernée doive être liée à la conclusion d'un contrat de travail exclut du bénéfice des accords les personnes qui souhaiteraient exercer une profession libérale.

B – Conditions posées et conséquences pour la personne à charge

1) Procédure

Les articles 3 et 4 fixent le contenu et les modalités de dépôt de la demande d'autorisation. Celle-ci est présentée par l'ambassade de l'Etat d'envoi au service du protocole du ministère des Affaires étrangères de l'Etat d'accueil, qui est invité à rendre une réponse dans les meilleurs délais possibles. Une fois l'autorisation accordée, l'ambassade dispose de trois mois pour fournir la preuve que le bénéficiaire de l'autorisation et son employeur se conforment à la législation locale en matière de sécurité sociale. Les personnes visées par l'accord

doivent remplir les mêmes conditions et les mêmes critères que ceux exigés des ressortissants du pays d'accueil, notamment en ce qui concerne l'exercice des professions dites « réglementées ».

L'article 14 précise que l'autorisation d'occuper un emploi peut être délivrée à la personne à charge d'un membre de mission officielle au plus tôt à la date de prise de fonction de ce dernier. Elle cesse dès que le bénéficiaire cesse d'avoir la qualité de personne à charge, à la date de la fin du contrat de travail, ou lors de la cessation des fonctions du membre de mission officielle en tenant compte d'un délai raisonnable comme le prévoient les conventions de Vienne. Cette autorisation est matérialisée par la délivrance à l'intéressé d'une autorisation provisoire de travail par les services de main-d'œuvre étrangère des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Enfin, selon l'article 15, les demandes relatives à l'exercice d'une activité non salariée qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord seront examinées au regard du droit commun du pays d'accueil. En ce qui concerne la France, les intéressés devront renoncer à leurs privilèges et immunités et devront être mis en possession d'un titre de séjour de droit commun.

2) Immunités de juridiction

Les privilèges et immunités sont rendus compatibles avec l'exercice d'une profession.

Aux termes de l'article 5, les immunités de juridiction et d'exécution en matière civile et administrative ne s'appliqueront pas aux personnes à charge pour les questions liées à l'exercice de leur emploi.

Dans le cas d'une infraction pénale commise en relation avec l'emploi exercé, l'immunité de juridiction pénale est levée par l'Etat accréditant si l'Etat d'accueil le demande, dans la mesure où l'Etat accréditant juge que la levée de l'immunité n'est pas contraire à ses intérêts essentiels, selon l'article 6.

L'article 7 stipule que toute procédure judiciaire doit être menée sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de la personne ou de la demeure du ménage.

Conformément à l'article 8, la renonciation à cette immunité ne sera pas interprétée comme une renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence.

3) *Conséquences pratiques*

Les articles 9, 10, 11, 12 et 13 précisent quelles sont les conséquences pratiques de l'autorisation d'occuper une activité professionnelle salariée :

– les personnes à charge cessent de bénéficier des privilèges douaniers prévus par les conventions de Vienne ;

– elles deviennent imposables dans l'Etat d'accueil sous réserve des dispositions pertinentes de la convention tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune entre le gouvernement de la République française et la Roumanie signée le 27 septembre 1974 et entrée en vigueur le 27 septembre 1975 ;

– elles sont soumises au régime de sécurité sociale en vigueur dans l'Etat d'accueil : en Roumanie, les salariés cotisent au titre de l'assurance maladie, à hauteur de 6,5 % de leur salaire, au titre de l'assurance chômage, à hauteur de 1 % de leur salaire, et pour leur retraite complémentaire, à hauteur de 9,5 % de leur salaire ; les risques vieillesse, invalidité et décès, et les accidents du travail sont couverts par des cotisations dues par les seuls employeurs ;

– les personnes concernées bénéficient de l'autorisation de transfert à l'étranger des salaires tirés de l'emploi exercé dans le pays d'accueil ;

– elles sont exemptées de toute obligation prévue par les lois et règlements de l'Etat de résidence, relatifs à l'immatriculation des étrangers et au permis de séjour.

4) *Dispositions finales*

L'article 16 crée une commission mixte *ad hoc* chargée de résoudre les éventuels contentieux d'interprétation et d'application.

L'article 17 contient les clauses habituelles d'entrée en vigueur et de dénonciation. Le gouvernement roumain a approuvé cet accord le 21 avril 2004 et attend la notification du gouvernement français. Dès réception de celle-ci, le présent accord entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit.

CONCLUSION

Au bénéfice de ces observations, votre Rapporteuse vous recommande l'adoption du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 23 novembre 2004, la Commission a examiné, sur le rapport de Mme Chantal Robin-Rodrigo, le présent projet de loi.

Après l'exposé de la Rapporteuse, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 1640).*

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 1640).

N° 1934 – rapport sur le projet de loi autorisant l'accord France-Roumanie sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre (Mme Chantal Robin-Rodrigo)