

N° 215

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 mars 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi 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 M. Jean-Guy BRANGER,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert Del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Francis Giraud, Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1640, 1934 et T.A. 351

Sénat : 88 (2004-2005)

Traités et conventions

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. L'EXERCICE DU MÉTIER DE DIPLOMATE EN POSTE À L'ÉTRANGER NE SOLLICITE PLUS AUTANT QU'AUPARAVANT L'APPUI DE L'ENTOURAGE FAMILIAL	4
A. UNE ÉVOLUTION PRISE EN COMPTE PAR UN NOMBRE CROISSANT D'ACCORDS CONCLUS PAR LA FRANCE	4
B. LE PRÉSENT ACCORD LÈVE LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE	5
II. LA ROUMANIE POURSUIT SON REDRESSEMENT EN VUE DE SON ENTRÉE PROCHAINE DANS L'UNION EUROPÉENNE	7
A. L'ALTERNANCE POLITIQUE QUI A ÉMERGÉ DES DERNIÈRES ÉLECTIONS CONFORTE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE	7
B. LA MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE SE POURSUIT, NON SANS DIFFICULTÉ	7
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	12

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'accord, conclu entre la France et la Roumanie le 21 novembre 2003, vise à **permettre aux « personnes à charge » des membres des missions diplomatiques, c'est-à-dire essentiellement aux conjoints, de pouvoir occuper un emploi salarié dans le pays de résidence.**

En effet, cet accès se heurte, sauf dispositions expresses comme celles prévues par le présent accord, aux dispositions des conventions de Vienne de 1961 et 1963 en matière de privilèges et immunités diplomatiques.

Ces privilèges sont entièrement justifiés, car ils garantissent la sécurité juridique des personnels diplomatiques et de leur famille lorsqu'ils sont en poste à l'étranger. Mais ils **induisent l'impossibilité, de droit et de fait, pour les membres de ces familles d'occuper un emploi salarié dans le pays de résidence. Le présent accord vise à lever ces impossibilités, comme cela a déjà été prévu avec plusieurs autres pays.**

I. L'EXERCICE DU MÉTIER DE DIPLOMATE EN POSTE À L'ÉTRANGER NE SOLLICITE PLUS AUTANT QU'AUPARAVANT L'APPUI DE L'ENTOURAGE FAMILIAL

Un ensemble de facteurs très divers, comme le caractère moins formel des contacts diplomatiques, la rapidité des moyens de transport et de communication, la spécialisation des différents « métiers » assurés par le personnel en poste, ont profondément modifié l'exercice du métier de diplomate. Cette évolution a un impact sur les personnes à charge des membres des missions diplomatiques, particulièrement lors de nomination à l'étranger.

A. UNE ÉVOLUTION PRISE EN COMPTE PAR UN NOMBRE CROISSANT D'ACCORDS CONCLUS PAR LA FRANCE

Les **familles des personnels diplomatiques français ou étrangers aspirent ainsi à occuper un emploi rémunéré**, tant pour des motifs fonctionnels que financiers. Le style des relations diplomatiques a évolué, et les conjoints des diplomates -en majorité des épouses- ne sont plus autant requis qu'auparavant par la tenue du foyer.

Cette relative liberté s'accompagne parfois de la nécessité pratique de contribuer aux ressources communes, notamment dans des pays à haut niveau de vie, comme c'est le cas de la France. Dans cette perspective, **notre pays a déjà conclu**, depuis une quinzaine d'années, **des accords de ce type avec le Canada, l'Argentine, le Brésil, l'Australie et la Nouvelle-Zélande**. Du fait de la spécificité de la législation du travail prévalant aux Etats-Unis, l'accord conclu avec ce pays fonctionne dans les faits, mais reste à conforter en droit.

Ces accords, qui visent à lever les contraintes juridiques s'opposant à l'emploi salarié des personnes à charge, constituent non seulement une actualisation du statut des diplomates, mais également un élément d'efficacité renforcée de leur gestion : les affectations sont, en effet, facilitées par la perspective que le conjoint pourra, s'il le souhaite, occuper un emploi salarié.

D'autres sont en négociation avec les pays suivants : Equateur, Costa Rica, Inde, Venezuela, Singapour, Bolivie, Chili, Guatemala, Ethiopie, Israël, Malte, Maurice, Afrique du Sud.

Pour harmoniser les dispositions des textes en négociation, un accord-type, mentionnant les seules « activités salariées » comme ouvertes aux personnes à charge, a été rédigé en 2003.

B. LE PRÉSENT ACCORD LÈVE LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE

Ces obstacles découlent des dispositions des conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, et de 1963 sur les relations consulaires.

Ces conventions instaurent, en effet, l'inviolabilité des personnels diplomatiques et des membres de leur famille, ainsi que de leurs biens. Elles posent également le principe de l'immunité totale de l'ensemble de ces personnes en matière pénale, et prévoient à leur profit des privilèges fiscaux et douaniers, parmi lesquels figure l'exemption de l'impôt sur le revenu.

Ce statut dérogatoire place les personnes éventuellement intéressées par un emploi salarié dans une situation qui ne leur permet pas d'être recrutées.

Les dispositions du présent accord visent donc à concilier ces deux éléments contradictoires.

Comme les textes déjà conclus en ce domaine, cette conciliation s'opère par 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, en contrepartie d'une renonciation, par les bénéficiaires, des privilèges et immunités s'agissant de l'emploi exercé.

L'article 1^{er} précise cet objectif, en spécifiant que des considérations d'ordre public et de sécurité nationale peuvent conduire l'Etat d'accueil à refuser cette autorisation, en fonction de la nature de l'emploi envisagé.

L'article 2 établit les définitions des termes utilisés dans l'accord, et notamment celle de « l'activité rémunérée », qui ne peut être que salariée, comme l'a spécifié l'échange de lettres déjà mentionné. Les « personnes à charge » sont les conjoints et les enfants à charge célibataires.

Les articles 3 et 4 déterminent les modalités à suivre par la personne à charge souhaitant occuper une activité salariée : la demande est présentée par l'ambassade de l'Etat d'envoi au ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil. La réponse doit être fournie « dans les meilleurs délais » ; elle s'appuie, notamment, sur la nature de l'activité salariée envisagée. En cas d'autorisation, l'ambassade doit fournir, dans les trois mois, la preuve que le contrat de travail est conforme à la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil en matière de couverture sociale.

Les articles 5 à 8 organisent les modalités de renonciation, par la personne salariée, aux immunités de juridiction en matière civile et administrative pour les questions liées à son activité rémunérée.

En cas d'infraction pénale commise en rapport avec celle-ci, l'Etat d'accueil peut demander à l'Etat d'envoi sa levée, mais doit formuler, s'il y a lieu, une demande spécifique en matière d'immunité d'exécution de la sentence.

Les articles 9 à 12 évoquent la renonciation aux privilèges douaniers par les personnes à charge salariées, leurs modalités d'imposition des revenus (une convention fiscale a été conclue entre les deux pays en 1979), et leur soumission au régime obligatoire de couverture sociale en vigueur dans l'Etat d'accueil.

L'article 13 dispense ces personnes de toute obligation relative à l'immatriculation des étrangers et au permis de séjour.

L'article 14 détermine le calendrier de l'autorisation d'exercice d'une activité salariée ; celle-ci prend effet à la date de prise de fonction du diplomate dont relève la personne à charge. Elle expire à son départ, en cas de cessation de la qualité de personne à charge ou à la fin du contrat de travail.

La possibilité d'être employé se traduit, matériellement, par la délivrance d'une autorisation provisoire de travail par les services compétents de l'Etat d'accueil.

L'article 15 dispose que les demandes des personnes à charge désireuses d'exercer des activités non salariées seront examinées au cas par cas par le pays d'accueil.

Les articles 16 et 17 organisent les modalités d'entrée en vigueur, et de rupture éventuelle de l'accord.

Sur le plan pratique, l'accord n'ouvre la possibilité de travailler qu'à un nombre réduit de personnes, évalué par le ministère des affaires étrangères à une trentaine.

La Roumanie a ratifié cet accord dès le 22 juin 2004, manifestant ainsi son empressement à le voir entrer en vigueur.

II. LA ROUMANIE POURSUIT SON REDRESSEMENT EN VUE DE SON ENTRÉE PROCHAINE DANS L'UNION EUROPÉENNE

A. L'ALTERNANCE POLITIQUE QUI A ÉMERGÉ DES DERNIÈRES ÉLECTIONS CONFORTE LA DÉMOCRATIE PARLEMENTAIRE

Tirant les leçons des imperfections de la Constitution adoptée par référendum en 1991, un projet de nouvelle loi fondamentale a été adopté par la Chambre des députés en juin 2003. Ce projet précise notamment les attributions respectives du Premier Ministre et du Président de la République, dont le mandat serait porté de quatre à cinq ans.

Dans le cadre institutionnel actuel, le gouvernement d'Adrian Nastase a œuvré, de 2000 à 2004, à l'adaptation du pays à son intégration dans l'OTAN, intervenue en 2004, et a poursuivi les négociations avec l'Union européenne en vue d'une adhésion envisagée en 2007.

Les élections législatives du 26 novembre 2004 ont porté au pouvoir l'Alliance « justice et vérité », composée du Parti libéral et du Parti démocrate, au détriment du Parti social-démocrate. Le Premier Ministre, Calin Popescu Tari Ceanu, s'attache à lutter contre la pauvreté, la corruption, et à poursuivre les privatisations.

Ce mouvement a été renforcé par la victoire, à l'élection présidentielle tenue le même jour, du maire de Bucarest et président du Parti démocrate Traian Basescu, contre Adrian Nastase, qui ambitionnait de succéder à Ion Iliescu.

B. LA MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE SE POURSUIT, NON SANS DIFFICULTÉ

Le régime autoritaire de Nicolae Ceaucescu a laissé une société et une économie délabrées. Après une première décennie de remise en ordre ardue, la **Roumanie connaît depuis 2000 une croissance soutenue de l'ordre de 5 % par an**, tirée tant par une demande intérieure très dynamique que par les exportations. Toutefois, à la fin 2003, la Banque Centrale a annoncé une forte dégradation du déficit de la balance courante, due à une aggravation spectaculaire du déficit commercial. Cette évolution peut être en partie imputée à la persistance d'un déficit évalué à près de 3 % du PIB, dû à des restructurations insuffisantes des entreprises publiques déficitaires et à l'absence de maîtrise salariale.

Toutefois, l'accélération des réformes structurelles, notamment les privatisations dont la cession de Distrigaz Sud à GDF, a permis à la **Commission de reconnaître à la Roumanie le statut d'« économie fonctionnelle de marché »**. Malgré cette avancée, les négociations relatives à la reprise de l'acquis communautaire ont montré, par la multiplication des « clauses de sauvegarde », la persistance de nombreuses difficultés, en particulier dans les domaines de l'environnement, de l'énergie (prix de l'électricité) et de la concurrence (sidérurgie). L'économie semble néanmoins stabilisée.

La présence économique française en Roumanie est diversifiée. Notre pays figure, depuis 1997, au **2^{ème} rang des investisseurs étrangers**, avec un stock d'environ **1,5 Milliard d'euros**, soit 11 % de parts de marché. Notre position a été renforcée ces dernières années grâce à 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. Les flux d'investissements directs étrangers français continuent de progresser en raison des nouveaux investissements des entreprises implantées en raison de la venue de nouvelles sociétés. **Ces investissements recouvrent l'ensemble des activités économiques, industrielles, traditionnelles et NTIC, ainsi que les services.**

La France est également le **3^{ème} partenaire commercial** de la Roumanie avec une part de marché de 7,4 % au premier semestre 2004. La France reste toutefois encore loin derrière l'Italie (18,2 %) et l'Allemagne (14,5 %), mais désormais devant la Russie (6,9 %).

CONCLUSION

La France s'efforce, depuis une quinzaine d'années, de conclure des accords de ce type avec tous les pays qui y sont disposés.

En effet, la possibilité de travailler offerte aux membres des familles des diplomates en poste à l'étranger constitue un élément important d'actualisation du statut de diplomate. Il facilite, de surcroît, l'exercice de ce métier en offrant aux membres de leur famille la possibilité d'exercer une activité salariée, s'ils en remplissent les conditions, et en expriment le souhait.

Il est donc souhaitable d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 2 mars 2005.

A la suite de l'exposé du rapporteur, M. André Boyer s'est interrogé sur la nature des cotisations sociales et de retraite dues par ces personnels, lorsqu'ils occupent un emploi salarié.

En réponse, M. Jean-Guy Branger, rapporteur, a précisé que ces personnes étaient assimilées aux autres salariés en tous domaines.

La commission a **adopté** le présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée 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, signé à Paris le 21 novembre 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1640 (XII^{ème} législature).

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

I – Etat du droit existant

L'usage diplomatique, codifié dans la période récente par les Conventions de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires, accorde des privilèges et immunités aux représentants d'un Etat en mission officielle dans un autre Etat ainsi qu'à leur conjoint et aux personnes à leur charge. Le statut spécial et les immunités, principalement celles de juridiction, dont ces personnes à charge bénéficient font normalement obstacle à ce qu'elles exercent une activité rémunérée dans le pays d'accueil.

La conclusion d'accords de réciprocité, qui prévoient la possibilité pour les autorités de l'État d'accueil de délivrer des autorisations de travail dérogatoires aux personnes à charge des agents des missions officielles de l'État d'envoi à condition que les bénéficiaires renoncent à leurs privilèges et immunités pour toutes les questions liées à l'emploi exercé, permet cependant de résoudre la difficulté.

Les autorités roumaines ont souhaité conclure un accord de cette nature avec notre pays, où l'emploi des conjoints de diplomates (hors pays membres de l'UE) n'est en règle générale autorisé que sur la base de la réciprocité.

La même motivation animait le Ministère des Affaires étrangères qui a du, au cours de la période récente, intégrer dans sa politique de gestion des ressources humaines les aspirations des conjoints de ses agents à continuer dans toute la mesure du possible d'exercer leur profession quand ils sont amenés à résider à l'étranger. Même si les perspectives de trouver un emploi en Roumanie demeurent limitées, cet accord ouvrira quelques possibilités de travail dans un pays de langue latine.

Des accords comparables ont déjà été conclus avec le Canada (24 juin 1987) et l'Argentine (26 octobre 1994), et des facilités anciennes en la matière mises en place avec les Etats-Unis dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif donnent lieu aujourd'hui à une application de fait. Des accords, qui entreront prochainement en vigueur, ont été signés en 1996, 1999 et 2001 respectivement avec le Brésil, la Nouvelle-Zélande, et l'Australie. Des négociations sont prévues avec une dizaine de pays, essentiellement dans la zone Amérique centrale et du sud, soit à l'initiative de la France soit à l'initiative d'États étrangers.

¹ Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires.

Effets de l'accord sur l'ordonnement juridique

L'accord ne modifiera pas l'ordre juridique interne dans la mesure où il repose sur des bases internationalement reconnues et déjà largement pratiquées par notre pays, qui a conclu des accords similaires.

Il présente le double avantage :

- de clarifier la situation des personnes à charge des membres des missions officielles quand elles exercent une activité salariée, en précisant les modifications apportées de ce fait à leurs immunités civiles, administratives et pénales, à leurs privilèges douaniers ainsi qu'à leur statut au regard des régimes de sécurité sociale ;

- de limiter au strict minimum les formalités administratives en France, qui sont réduites à l'examen dans les conditions habituelles par les services du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité des dossiers d'autorisation de travail présentés par les personnes à charge des diplomates roumains, sachant que les demandes et les réponses passent par le canal de leur Ambassade et du Protocole du Ministère des Affaires étrangères.