



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 28 mai 2008.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 809), *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Costa Rica sur l'emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles,*

PAR M. JEAN-PIERRE KUCHEIDA,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES AVANTAGES ATTENDUS DE L’ACCORD DE FÉVRIER 2007	7
A – LA POSSIBILITÉ DÉSORMAIS OUVERTE AUX MEMBRES DE LA FAMILLE DES DIPLOMATES D’EXERCER UN EMPLOI.....	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 – L’AMÉLIORATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES AU SEIN DU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	9
II – LES STIPULATIONS DE L’ACCORD FRANCO-COSTARICIEN	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.....	13
1) Procédure	13
2) Immunités de juridiction	13
3) Conséquences pratiques.....	14
4) Dispositions finales.....	14
CONCLUSION	17
EXAMEN EN COMMISSION	19

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui vous est présenté demande l'approbation de l'accord, signé le 23 février 2007 par la France et le Costa Rica, relatif à l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles.

En favorisant l'accès au marché du travail pour les personnes à charge des employés des missions officielles, ces dispositions dégagent également des marges de manœuvre importantes, en matière de gestion des ressources humaines, pour le ministère des affaires étrangères.

L'accord du 23 février 2007 a été signé suite aux sollicitations de la partie costaricienne, auxquelles la France a favorablement répondu, tout en préservant l'équilibre des stipulations retenu pour les autres accords de ce type déjà en vigueur.

I – LES AVANTAGES ATTENDUS DE L’ACCORD DE FÉVRIER 2007

A – La possibilité désormais ouverte aux membres de la famille des diplomates d’exercer un emploi

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

Deux conventions, signées à Vienne, énoncent les principes généraux relatifs aux immunités et privilèges réservés aux représentants d’un Etat en mission officielle dans un autre Etat, ainsi qu’aux membres de leur famille. La première, du 18 avril 1961, concerne les relations diplomatiques. La deuxième, du 24 avril 1963, est relative aux relations consulaires.

L’article 37 de la convention de 1961 stipule 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* ». Les articles évoqués renvoient, en premier lieu, à l’inviolabilité de leur personne, de leur demeure et de leurs biens (articles 29 et 30), principes qui rendent impossible leur arrestation et leur détention.

L’article 31 fixe également le principe d’une complète immunité de juridiction pénale. En revanche, des limites sont fixées pour les juridictions civiles et administratives. L’immunité est ainsi exclue en cas de procès concernant un immeuble appartenant à l’agent diplomatique et situé sur le territoire de l’Etat d’accueil, ou bien s’agissant d’une succession ou encore d’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* ».

Il existe également des privilèges fiscaux et douaniers accordés aux représentants d’un Etat en mission officielle et à leur famille. De telles dispositions s’expliquent, dès lors 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

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

donc que « *l'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux* ». Cette immunité n'est toutefois pas absolue. Des tempéraments sont prévus concernant, en particulier, la fiscalité indirecte (article 34). Par ailleurs, les représentants d'un Etat en mission officielle et leurs familles se voient accorder l'entrée et l'exemption des droits de douane pour les objets destinés à leur usage personnel, au même titre que pour les objets destinés à l'usage officiel de la mission, au titre de l'article 36 de la convention.

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

La convention de 1961 ne prévoit aucune disposition concernant les membres de la famille d'employés de missions officielles souhaitant exercer une occupation privée de caractère lucratif. Son article 42 rappelle que « *l'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel* », mais rien n'est dit sur les personnes que ce dernier pourrait avoir à sa charge. A l'inverse, la convention de 1963, sur les relations consulaires, indique que les membres de la famille des employés consulaires et des membres du personnel de service qui exercent, dans l'Etat de résidence, une occupation privée à but lucratif, ne sont pas bénéficiaires des privilèges et immunités qui leur seraient sinon accordés.

Il ressort donc de l'étude de ces deux textes que, si aucune interdiction d'exercer une activité de caractère lucratif ne pèse sur les personnes à charge du personnel diplomatique, les justifications généralement apportées aux privilèges et immunités dont ils disposent n'ont plus cours dès lors qu'ils occupent un emploi. L'impossibilité d'exercer une activité salariée est donc une contrepartie de leur statut juridique, largement dérogoatoire du droit commun. Cependant, certains Etats, notamment la France, autorisent que soit introduite une demande particulière pour un conjoint d'agent⁽¹⁾. Cette procédure, longue et complexe, ne permet pas pour autant de faire l'économie d'un accord plus général, visant à organiser l'extension d'une telle possibilité à plusieurs personnes à charge. L'accord du 23 février 2007 pourrait ainsi concerner une vingtaine de Français au Costa-Rica, et plusieurs costariciens vivant actuellement à la charge d'employés de l'ambassade à Paris.

(1) *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.*

B – L'amélioration de la gestion des ressources humaines au sein du ministère des affaires étrangères

L'accord entre la France et le Costa-Rica sur l'emploi des personnes à charge des employés des missions officielles est semblable aux autres textes internationaux signés dans cette matière. La France est ainsi liée par des accords similaires avec l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, la Roumanie et la Nouvelle-Zélande. Un accord intérimaire est reconduit tacitement tous les ans, dans l'attente d'un accord définitif, avec les Etats-Unis et avec Singapour. En outre, des accords sont prévus avec sept pays, à savoir l'Inde, l'Equateur, le Venezuela, Israël, le Mexique, le Pérou et le Chili. Signé le 9 octobre 2007, un texte comparable à celui du 23 février 2007 a été signé par la France et l'Uruguay. Les études préalables à la signature de tels accords se concentrent surtout sur les possibilités réelles d'emploi que peuvent offrir les marchés du travail de ces pays.

Ces textes répondent en effet à un besoin réel. Du fait des évolutions sociales récentes, l'exercice d'une activité professionnelle par chacun des conjoints d'un couple est aujourd'hui la règle. Il est donc nécessaire de tenir compte de cette situation, et de permettre, autant que faire se peut, que les agents du ministère des Affaires étrangères puissent s'expatrier sans connaître de rupture dans leur vie personnelle, en exerçant un emploi salarié dans l'Etat d'accueil. En évitant que les conjoints des employés de missions officielles ne voient leur carrière interrompue, l'accord franco-costaricien répond à un souhait légitime.

La situation économique du Costa-Rica incite d'ailleurs à penser que les personnes à charge de membres des missions officielles françaises dans ce pays pourront trouver un emploi relativement aisément. En 2006, l'économie costaricienne connaissait ainsi une croissance de 6,5 %. Le produit intérieur par habitant y est l'un des plus élevés d'Amérique centrale. Toutes ces conditions contribuent à un marché du travail particulièrement attractif, selon les statistiques disponibles. Le dernier rapport de l'Organisation internationale du travail évalue ainsi le taux de chômage à 4,8 % de la population active, soit le taux le plus bas de toute l'Amérique latine.

Les accords bilatéraux relatifs à l'emploi des membres de la famille des diplomates apparaissent donc comme un outil de gestion des ressources humaines pour le ministère des Affaires étrangères. Ils offrent en effet une possibilité générale, pour les personnes à la charge de ses agents, d'obtenir un emploi, réduisant ainsi le risque, pour les agents expatriés, de subir un sentiment d'isolement.

II – LES STIPULATIONS DE L’ACCORD FRANCO-COSTARICIEN

Précisé dès l’article premier, l’objectif général de l’accord du 23 février 2007 vise, sur la base de la réciprocité, à offrir aux personnes à charge des membres des missions officielles la possibilité d’exercer un emploi sur le territoire de l’Etat où ils se trouvent. Parce qu’elle va à l’encontre des stipulations des traités internationaux relatifs aux immunités et privilèges des membres de missions officielles, la faculté d’exercer un emploi est encadrée. Une autorisation de travail doit ainsi être obtenue, par une personne ayant reçu une proposition d’emploi salarié, auprès des autorités locales. Par ailleurs, les diverses immunités dont jouit cette personne sont levées, au moins pour ce qui concerne les activités salariées en question.

Cet équilibre général est décliné par les diverses stipulations de l’accord de février 2007.

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. Le réseau diplomatique français au Costa-Rica repose sur la seule ambassade de France, à San José. En France, le Costa-Rica ne dispose également que de sa seule ambassade.

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, célibataires, âgés de moins de vingt-et-un ans, s’ils bénéficient également du titre de séjour dérogatoire. La proposition costaricienne visant à relever l’âge des enfants à charge de vingt-et-un à vingt-trois ans a été rejetée. En effet, la France n’accorde de titre de séjour dérogatoire qu’aux seuls enfants à charge de moins de vingt-et-un ans. Il est à noter que les conditions d’âge et de statut marital sont supprimées si les enfants à charge sont handicapés.

Le présent accord exclut de son champ d'application les concubins et les partenaires pacés. Néanmoins, lorsqu'il est lié par un contrat d'union légale, auquel correspond le pacte civil de solidarité français, le partenaire d'un diplomate peut demander à bénéficier d'un titre de séjour spécial qui lui confère les mêmes immunités et privilèges qu'à la personne liée par le mariage. Une telle demande doit être présentée par l'ambassade du pays d'accueil, et préciser que la délivrance d'un tel titre de séjour vaut engagement d'appliquer la réciprocité lorsqu'une demande similaire sera présentée en faveur d'un conjoint d'un diplomate français. En revanche, les concubins demeurent exclus du bénéfice de tout titre de séjour spécial.

Au vu de la difficulté à traiter la situation des partenaires liés par un pacte civil de solidarité, la France, dans la plupart des négociations qu'elle a entamées depuis la signature de l'accord du 23 février 2007, propose d'inclure une formule étendant le champ des textes relatifs à l'emploi des personnes à charge des membres de missions officielles à tous les partenaires liés par un contrat d'union légale disposant d'un titre de séjour dérogatoire délivré par le Ministère des Affaires étrangères et européennes français ou le Ministère des affaires étrangères du pays d'accueil.

L'article 3 définit les territoires couverts par l'accord du 23 février 2007. Ils comprennent, pour la France, le territoire métropolitain ainsi que les départements européens et d'outre-mer.

2) Activités visées

L'article premier de l'accord rappelle que toutes les formes d'activité professionnelle salariée sont concernées par l'accord, sous réserve de leur conformité aux dispositions légales et réglementaires en vigueur. Le même article précise en outre que des raisons d'ordre public et de sécurité nationale peuvent s'opposer à l'exercice d'un emploi salarié par une personne à charge d'un employé de mission officielle.

L'article 2 définit « l'activité professionnelle salariée » comme l'exercice d'une activité professionnelle salariée prévue par un contrat de travail. L'article 16 de l'accord confirme qu'une telle stipulation exclut du bénéfice de l'accord les personnes qui souhaiteraient exercer une profession libérale. Pour ces dernières, il est toutefois prévu qu'une demande d'exercice pourrait être examinée par les autorités de l'Etat d'accueil.

B – Conditions posées et conséquences pour la personne à charge

1) Procédure

Les conditions de délivrance et le régime de l'autorisation de travail dérogatoire délivrée par les autorités de l'Etat d'accueil sont précisés par les articles 4, 5 et 14 de l'accord.

Les articles 4 et 5 fixent le contenu et les modalités de dépôt de la demande d'autorisation. Présentée à l'ambassade de l'Etat d'envoi, cette dernière la transmet 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 doit fournir, dans un délai de trois mois, la preuve que le bénéficiaire de l'autorisation et son employeur se conforment aux stipulations du droit de l'Etat d'accueil relatives à la protection sociale. L'article 5 précise que l'autorisation dérogatoire ne permet pas de s'abstraire de certaines des conditions s'appliquant à tout emploi, notamment en matière de diplômes et de qualification. Tous les critères conditionnant l'exercice des professions dites « réglementées » doivent également être remplis par les titulaires d'une autorisation dérogatoire.

L'article 15 précise que l'autorisation dérogatoire ne peut être remise à la personne qui en fait la demande qu'à la date de prise de fonction du membre de la mission officielle dont elle est à la charge. L'autorisation dérogatoire prend fin dans trois circonstances. D'abord, à la fin du contrat de travail, ou bien lorsque son bénéficiaire cesse d'avoir la qualité de personne à charge. Enfin, l'autorisation dérogatoire devient caduque lorsque le membre de la mission officielle cesse ses fonctions. Dans ce dernier cas, la validité de l'autorisation peut être prolongée du même « délai raisonnable », prévu par les conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et les relations consulaires, et qui permet de maintenir les immunités et privilèges d'un membre d'une mission officielle entre la date de cessation de ses fonctions et sa sortie du territoire.

2) Immunités de juridiction

A l'instar des autres accords signés dans ce domaine, l'accord franco-costaricien du 23 février 2007 modifie les immunités dont bénéficient les personnes à charge d'employés des missions officielles, afin de les rendre compatibles avec l'exercice d'un emploi salarié.

Ainsi, en vertu de l'article 6, les personnes à charge exerçant une activité professionnelle salariée ne bénéficieront pas d'immunités de juridiction et

d'exécution, en matière civile et commerciale, pour les actions liées à cette activité.

En cas d'action pénale liée à des faits commis dans le cadre de son activité professionnelle, l'article 7 stipule que la levée de l'immunité de juridiction, dont bénéficie la personne à charge d'un membre d'une mission officielle, n'est pas automatique. Elle doit être levée par l'Etat accréditant, sur demande de l'Etat accréditaire, si elle n'est pas contraire aux intérêts essentiels de l'Etat accréditant.

Garantie générale compensant la perte d'immunités, l'article 8 stipule que toute procédure judiciaire doit être menée sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de la personne ou de son domicile.

Conformément à l'article 9, la renonciation à l'immunité en matière pénale ne sera pas interprétée comme une renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence. Cette dernière doit, au titre du même article, faire l'objet d'une demande distincte de la part de l'Etat accréditaire.

3) Conséquences pratiques

Les articles 10 à 14 précisent les conséquences matérielles de l'autorisation d'occuper une activité professionnelle salariée.

Ainsi, l'article 10 stipule que les personnes à charge cessent de bénéficier des privilèges douaniers prévus par les conventions de Vienne.

De même, l'article 11 indique que celles-ci deviennent imposables dans l'Etat d'accueil sous réserve des dispositions de conventions tendant à éviter les doubles impositions en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Un tel accord n'a pas été conclu avec le Costa-Rica. L'article 12 rappelle, quant à lui, que ces personnes sont soumises au régime de protection sociale existant dans l'Etat d'accueil.

Les articles 13 et 14 permettent de préciser le statut des personnes à charge de membres de missions officielles par rapport aux autres étrangers présents sur le territoire de l'un des deux Etats signataires. Ainsi, si les personnes concernées bénéficient de l'autorisation de transfert à l'étranger des salaires tirés de l'emploi exercé dans le pays d'accueil, au titre de l'article 13, elles sont, en revanche, exemptées de toute obligation prévue par les lois et règlements de l'Etat de résidence, relative à l'immatriculation des étrangers et au permis de séjour.

4) Dispositions finales

Au titre de l'article 17, un comité mixte est institué, compétent pour régler tout litige relatif à l'interprétation ou à l'application de l'accord.

Enfin, l'article 18 prévoit l'entrée en vigueur de l'accord deux mois après que sera intervenu l'échange des instruments de ratification. La partie costaricienne l'a d'ores et déjà approuvé.

Prévue au même article, la dénonciation unilatérale de l'accord peut avoir lieu à tout moment, et prend effet six mois après réception de la lettre de notification.

CONCLUSION

L'accord du 23 février 2007 entre la France et le Costa-Rica, équilibré dans ses stipulations, répond à des besoins exprimés par les deux parties. Il sert l'intérêt des deux pays, et permet, en outre, d'améliorer la gestion des ressources humaines au sein de l'appareil diplomatique français.

Parce qu'il favorise également le rapprochement entre nos deux pays, et qu'il est doté des garanties nécessaires au respect de leurs intérêts fondamentaux, votre Rapporteur conclut en faveur de son approbation.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa première réunion du 28 mai 2008.

Après l'exposé du rapporteur et suivant ses conclusions du rapporteur, *la commission a adopté le projet de loi (n° 809).*

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.