



N° 874

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 mai 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR :

- LE PROJET DE LOI (n° 403) *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre,*

- LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre (ensemble un échange de lettres),*

PAR M. JEAN-PAUL BACQUET,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 294 (2001-2002), 119 et T.A. 53 (2002-2003)

Assemblée nationale : 551

Traités et conventions

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - LES DEUX ACCORDS BILATERAUX POURSUIVENT UN DOUBLE OBJECTIF	7
A - FACILITER L'ACTIVITE PROFESSIONNELLE DES MEMBRES DE LA FAMILLE DU DIPLOMATE	7
1) Les privilèges et immunités diplomatiques	7
2) L'incompatibilité de ces dispositions avec l'exercice d'une profession par les membres de la famille du diplomate	8
B - OFFRIR AU MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES UN INSTRUMENT SUPPLEMENTAIRE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	9
II - LES DISPOSITIFS SIMILAIRES DES DEUX ACCORDS BILATERAUX ..	11
A - CHAMP D'APPLICATION	11
1) Les personnes et organismes concernés	11
2) Les activités visées par les deux accords	12
B - CONDITIONS POSEES PAR LES DEUX ACCORDS ET CONSEQUENCES POUR LA PERSONNE A CHARGE	12
1) Procédure	12
2) Des privilèges et immunités rendus compatibles avec l'exercice d'une profession	13
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	18

Mesdames, Messieurs

Les deux projets de loi qui vous sont soumis ont pour objet d'autoriser l'approbation d'accords bilatéraux permettant l'emploi des membres des familles de diplomates.

Le premier de ces accords concerne la France et l'Australie. Il a été signé à Adelaïde, le 2 novembre 2001, et l'Assemblée nationale est la première saisie du projet de loi autorisant son approbation (n°403). Le second, conclu avec le Brésil, a été signé le 28 mai 1996, à Paris, et a, par la suite, fait l'objet d'un échange de lettres modifiant son titre et trois de ses articles les 16 et 21 mai 2001. Le projet de loi autorisant son approbation (n°551) a été adopté par le Sénat le 16 janvier dernier et vous est aujourd'hui soumis.

Quoiqu'ils ne doivent concerner qu'un petit nombre de personnes (quelques dizaines dans chaque pays), ces deux accords revêtent une importance particulière en visant à faciliter l'activité professionnelle des personnes à charge des membres des missions officielles et, par là même, en offrant au Ministère des Affaires étrangères un outil supplémentaire dans sa gestion des ressources humaines.

Ce double objectif retiendra donc, dans un premier temps, l'attention de votre rapporteur qui examinera, ensuite, plus précisément les dispositifs similaires des deux accords bilatéraux.

I - LES DEUX ACCORDS BILATERAUX POURSUIVENT UN DOUBLE OBJECTIF

Les deux accords France-Australie et France-Brésil ont pour objectif de favoriser l'exercice d'une profession par les personnes à charge des membres des missions diplomatiques et, par la 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, aujourd'hui, à un obstacle juridique : le régime d'immunités et de privilèges prévu par les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires.

1) Les privilèges et immunités diplomatiques

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 codifiées, d'une part par la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et, d'autre part, par la Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

L'article 37 de la Convention de 1961 dispose 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 emporte 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 ceux relatifs à une profession libérale ou une activité commerciale. L'article 32 de la Convention de 1961 permet à l'Etat accréditant de « *renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 37* » mais cette **renonciation** « *doit toujours être expresse* ». De même, « *la renonciation à l'immunité de juridiction* » n'emporte pas automatiquement 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 des objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique, des membres de sa famille, et ce, au même titre que 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 stipule, en son article 57, que « *les privilèges et immunités (...) ne sont pas accordés aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent eux-mêmes 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 que « *l'agent diplomatique n'exercera pas dans l'Etat accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel* » (article 42).

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.

¹ Nguyen Quoc Dinh (†), Patrick Daillier 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.

B - Offrir au Ministère des Affaires étrangères un instrument supplémentaire de gestion des ressources humaines

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, pour que le représentant de l'Etat n'ait pas à renoncer à des fonctions à l'étranger, il est apparu nécessaire de permettre aux membres de sa famille de poursuivre une activité professionnelle dans le pays d'accueil.

La conclusion de conventions 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 ce type d'accord avec le Canada (accord du 24 juin 1987) et l'Argentine (accord du 26 octobre 1994). Outre ceux conclus avec le Brésil et l'Australie, objets du présent rapport, un accord du même type a été signé avec la Nouvelle-Zélande le 10 juin 1999. En outre, des négociations sont prévues avec une dizaine de pays, soit à l'initiative de la France, soit à l'initiative d'Etats étrangers. Précisons, par ailleurs, que l'intérêt de conclure de tels accords se concentre surtout sur les pays les plus développés, dans lesquels des opportunités réelles d'emploi peuvent se présenter et dépend également du nombre de personnes potentiellement concernées.

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. De surcroît, dans le cas de l'Australie et du Brésil, il facilitera l'adaptation des personnels dans des pays éloignés où les Français peuvent, parfois, ressentir un fort sentiment d'isolement.

II - LES DISPOSITIFS SIMILAIRES DES DEUX ACCORDS

BILATERAUX

L'objectif général des deux accords bilatéraux consiste, sur la base de la réciprocité, à autoriser les personnes à charge des agents des missions officielles de l'Etat d'envoi à exercer une activité professionnelle dans l'Etat d'accueil. Les deux conventions déterminent donc, dans un premier temps, leur champ d'application puis posent, ensuite, les conditions requises et les conséquences pour la personne à charge employée.

A - Champ d'application

1) Les personnes et organismes concernés

Les deux accords définissent de manière identique les personnes et organismes entrant dans leur champ d'application.

Les **missions officielles** sont les missions diplomatiques, les postes consulaires et les représentations permanentes de chacun des Etats auprès des organisations internationales ayant conclu un accord de siège avec l'autre Etat. Le dispositif diplomatique du **Brésil** en France est concentré puisqu'il est réduit à l'ambassade, à Paris (qui assume les tâches consulaires pour l'ensemble de la France métropolitaine et suit l'activité des organisations ayant leur siège en France) et au consulat de Cayenne, alors que nous disposons, au Brésil, d'une ambassade relativement étoffée et de trois consulats, à Rio de Janeiro, à Sao Paulo et à Recife. En ce qui concerne l'**Australie**, la représentation française se compose de l'ambassade, à Canberra, et du consulat général à Sydney. Les missions australiennes en France comprennent l'ambassade, à Paris (également en charge de la représentation auprès de l'UNESCO), la représentation auprès de l'OCDE et un consulat général à Nouméa.

Les **agents** sont les membres de ces missions officielles.

Les **personnes à charge** visées par ces accords sont le conjoint et les enfants à charge célibataires. Actuellement, au **Brésil**, selon les chiffres donnés par le Ministère des Affaires étrangères, 64 personnes sont susceptibles de solliciter une autorisation d'emploi sur le marché local et ce chiffre est d'une vingtaine s'agissant des missions brésiliennes en France.

L'accord avec l'**Australie** pourrait intéresser une demi-douzaine de « personnes à charge » dans les deux pays.

2) Les activités visées par les deux accords

Les accords bilatéraux qui vous sont soumis visent à permettre à leurs bénéficiaires une activité rémunérée dans l'Etat d'accueil, sous réserve qu'elles remplissent les conditions législatives et réglementaires exigées pour l'exercice de la profession envisagée. Ces conventions privilégient donc le terme d'« emploi rémunéré » à celui d'« emploi salarié »³, l'accord avec l'Australie précisant même que par « *activité rémunérée* », il fallait entendre « *toute activité, emportant rémunération, découlant d'un lien contractuel régi par la loi de l'Etat d'accueil* ».

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 par les deux accords et conséquences pour la personne à charge

1) Procédure

Les accords bilatéraux dont il vous est demandé d'autoriser l'approbation précisent les démarches qu'il conviendra de suivre. Dans la pratique, l'ambassade concernée formulera officiellement sa demande au service du protocole du Ministère des Affaires étrangères de l'autre Etat. Une fois les formalités et les vérifications accomplies, l'autorisation d'exercer l'activité professionnelle sollicitée sera accordée dans les meilleurs délais. Il reviendra alors à l'ambassade, dans les trois mois qui suivent l'autorisation, d'apporter la preuve que l'employeur et l'employé se conforment à la législation de l'Etat d'accueil en matière de sécurité sociale. Bien évidemment, la personne à charge concernée ne sera pas dispensée de remplir les conditions régissant l'exercice de l'emploi envisagé telles que les diplômes et autres qualifications professionnelles. En outre, les deux

³ La substitution du terme « *emploi salarié* » par celui d'« *emploi rémunéré* » a d'ailleurs fait l'objet de l'échange de lettres par les gouvernements français et brésilien, en mai 2001, suite à un avis du Conseil d'Etat préconisant d'harmoniser le texte de l'accord qui employait indifféremment les deux expressions.

accords prévoient une clause de sauvegarde en permettant à l'Etat d'accueil de ne pas délivrer l'autorisation « *si des motifs d'ordre public ou de sécurité nationale s'y opposent* ».

Votre Rapporteur tient à souligner que les deux accords limitent au minimum les formalités administratives à accomplir en France qui seront réduites à l'examen, par les services du Ministère des Affaires sociales, du travail et de la solidarité, de dossiers peu nombreux qui auront, préalablement, transité par les ambassade et le Protocole du Quai d'Orsay.

2) *Des privilèges et immunités rendus compatibles avec l'exercice d'une profession*

L'**immunité de juridiction** en matière **civile** et **administrative** fera l'objet, selon les deux accords, d'une renonciation pour les questions ayant trait à l'emploi de la personne à charge. Il en ira de même pour l'**immunité d'exécution** en de tels domaines pour laquelle, comme actuellement, une renonciation distincte sera nécessaire.

S'agissant de l'**immunité de juridiction pénale**, l'Etat d'envoi lèvera cette immunité en cas d'infraction pénale en relation avec l'emploi si l'Etat d'accueil le demande et lorsqu'il jugera que sa levée ne sera pas contraire à ses intérêts essentiels. Toutefois, toute procédure judiciaire devra être menée sans qu'il soit porté atteinte à l'**inviolabilité** de la personne ou de la demeure du ménage. De même, la renonciation à l'immunité de juridiction pénale ne sera pas interprétée comme une renonciation à l'**immunité d'exécution** de la sentence pour laquelle une renonciation distincte sera demandée, l'Etat accréditant s'engageant, aux termes des stipulations des deux accords, à « *prendre en considération* » cette demande.

Les **privilèges douaniers** ne bénéficieront plus à la personne à charge exerçant une activité rémunérée. Elles relèveront, en outre, du régime de **protection sociale** du pays de résidence. Dans le cas de l'**Australie**, celui-ci est minimaliste. En effet, la couverture médicale (assurance privée pour les accidents, maladie, blessures liées à l'activité professionnelle) et les fonds de pension (9 % du salaire) sont obligatoires. Pour ce qui est du régime **brésilien** de protection sociale, les personnes concernées par l'accord bilatéral devront, au titre des cotisations sociales, acquitter un pourcentage de leur salaire. Ce pourcentage est variable, calculé par tranches en fonction de l'importance du salaire. Cependant, de nombreuses entreprises, afin d'offrir à leur personnel des soins médicaux de qualité supérieure à ceux servis par le système public brésilien, ont recours à des « plans de santé » complémentaires prenant en charge l'excédent induit par le recours au système de santé privé.

La personne à charge employée sera, par ailleurs, dispensée des formalités relatives à l'**immatriculation** des étrangers et au **permis de séjour** ou de résidence.

Enfin, elle sera autorisée à transférer dans son pays d'origine ses salaires et indemnités accessoires. Dans le domaine **fiscal**, en ce qui concerne le **Brésil**, en application de la convention fiscale, signée à Brasilia le 10 septembre 1971, l'imposition des revenus s'effectuera dans l'Etat de résidence. Il en sera de même vis-à-vis de l'**Australie** sous réserve des dispositions pertinentes de la convention fiscale franco-australienne du 13 avril 1976.

CONCLUSION

À ce jour, seules deux conventions du même type que celles que nous venons d'examiner sont entrées en vigueur et ne concernent que quelques personnes à charge en France et au Canada, l'accord franco-argentin ne faisant l'objet d'aucune application concrète, a fortiori depuis qu'une grave crise économique a atteint l'Argentine. En outre, aucun contentieux de nature à faire jouer la clause de l'immunité de juridiction n'a été recensé.

Aussi, soucieux de permettre à nos diplomates en poste d'effectuer leur carrière à l'étranger sans que leur conjoint ne s'en trouve trop pénalisé sur le plan professionnel, le Gouvernement français entend développer ce type d'accords.

C'est donc au bénéfice de ces observations que votre Rapporteur vous invite à adopter les deux projets de loi qui nous sont soumis.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du 21 mai 2003.

Après l'exposé du Rapporteur, **M. Serge Janquin** a souhaité obtenir des précisions sur la notion de « *personnes à charge* » et a regretté que les concubins et les signataires d'un PACS soient exclus du bénéfice des accords, d'autant que les liens entre ces derniers ont été reconnus par le législateur.

M. Jean-Paul Bacquet a précisé qu'il fallait entendre par « *personnes à charge* » le conjoint, les enfants à charge handicapés physiques ou mentaux et les enfants à charge célibataires. Enfin, il a indiqué que, pour le Ministère des Affaires étrangères, si, juridiquement, l'extension du bénéfice de l'accord à ces derniers peut être étudiée, sous réserve de réciprocité (droit des pays cosignataires), la notion de concubin ne saurait être reconnue dans ce type d'accord.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté les projets de loi (n^{os} 403 et 551).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

N° 874 – Rapport :

- l'Australie : emploi des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre,
- Brésil : emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre