

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup> L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

Mercredi  
28 mai 2008  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 52

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

- Coopération administrative (n°186) et entraide judiciaire en matière pénale France-Monaco (n°767) – M. Jean-Claude Guibal, rapporteur ..... 2
- Accord France-Costa-Rica : emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles (n°809) – M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur ..... 4
- Nomination des rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2009 ..... 7

**Présidence  
de M. Axel Poniatowski,  
président**



## **Coopération administrative (n° 186) et entraide judiciaire en matière pénale France-Monaco (n° 767)**

La commission des affaires étrangères a examiné, sur le rapport de M. Jean-Claude Guibal, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre la République française et la Principauté de Monaco (n° 186) et le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Son Altesse Sérénissime le Prince de Monaco (n° 767).

**M. Jean-Claude Guibal, rapporteur**, a d'abord rappelé que le Sénat avait adopté, le 11 janvier 2007, le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre la France et Monaco, et, le 25 septembre de la même année, le projet de loi autorisant le Gouvernement à approuver la convention destinée à adapter et à approfondir la coopération administrative entre les deux Etats.

Les deux conventions visées, tout comme l'accord relatif à la mise à disposition de personnels de la police nationale française au profit de la Principauté de Monaco à l'occasion d'événements particuliers, dont l'Assemblée nationale a récemment autorisé l'approbation, sont à replacer dans le contexte d'une relation bilatérale franco-monégasque particulièrement dense et profondément rénovée par le traité d'amitié et de coopération du 24 octobre 2002.

L'enclavement de la Principauté et l'imbrication de nos liens expliquent les fortes spécificités de cette relation. Monaco forme avec les communes environnantes et Menton un bassin d'emploi de 100 000 habitants. Sur 44 000 salariés travaillant à Monaco, 30 000 sont de nationalité française, et vivent soit à Monaco soit dans les communes limitrophes françaises.

La convention de coopération administrative est unique en son genre et le reste dans sa nouvelle version, même si celle-ci est beaucoup plus respectueuse de la souveraineté monégasque que ne l'était la convention de 1930 qu'elle va remplacer. La convention d'entraide judiciaire est pour l'essentiel classique, mais comporte aussi des instruments très modernes de coopération.

Avant de présenter les stipulations de la convention de coopération administrative, le Rapporteur a indiqué que, si les deux tiers des salariés de la Principauté étaient de nationalité française, c'était aussi le cas d'une partie importante des fonctionnaires : 267 fonctionnaires français, parmi lesquels 255 appartiennent à l'éducation nationale, sont en effet actuellement détachés à Monaco.

Cette situation est rendue possible par un traité du 28 juillet 1930, qui non seulement ouvre aux ressortissants français tous les emplois publics de Monaco, mais leur en réserve même certains, alors que les Monégasques ne peuvent accéder qu'à une partie des emplois publics français et sous réserve, notamment, de l'accord d'une commission composée exclusivement de Français.

La nouvelle convention rééquilibre les choses, tout en maintenant une situation plus favorable aux Français qu'aux personnes d'une nationalité tierce pour occuper les emplois publics monégasques.

Le traité de 1930 réserve à des ressortissants français les emplois publics les plus importants (ministre d'Etat, directeur des services judiciaires, directeur des relations extérieures, conseiller du gouvernement pour l'intérieur et directeur de la sûreté publique) et tous ceux qui intéressent la sécurité, l'ordre public, les relations extérieures de la Principauté et l'exécution des accords conclus avec le gouvernement français, ceux d'officiers du corps de carabiniers et de sapeurs-pompiers, celui de chef des services fiscaux et une majorité de ceux de magistrats siégeant dans les tribunaux de la Principauté.

La convention pose au contraire le principe selon lequel « *les emplois publics en Principauté reviennent aux ressortissants monégasques* ». Il est néanmoins prévu que, pour les postes les plus importants, les deux pays se consultent avant que le Prince procède à la nomination, le titulaire ne pouvant être que français ou monégasque.

Cette condition de nationalité s'appliquera aussi aux emplois relatifs à la sécurité et à l'ordre public. La convention accorde en outre une priorité aux ressortissants français pour tous les autres emplois publics non pourvus par des ressortissants monégasques. Les Français pourront occuper ses emplois soit par voie de détachement, soit sur contrat.

Alors que le traité de 1930 limite l'accès de personnes d'une nationalité tierce aux emplois publics monégasques « inférieurs », la convention autorise le recours aux ressortissants d'un autre Etat pour tous les emplois qui ne seraient pourvus ni par un Monégasque ni par un Français. Rien n'empêche que ces emplois soient de haut niveau, mais il n'en reste pas moins que le recours à des ressortissants d'un Etat tiers a vocation à rester exceptionnel.

La convention réserve enfin un traitement moins restrictif que le traité de 1930 aux Monégasques désireux d'occuper un emploi public en France : elle leur donne accès à tous les emplois ouverts aux ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, c'est-à-dire « *aux corps, cadres d'emplois et emplois dont les attributions, soit sont séparables de l'exercice de la souveraineté, soit ne comportent aucune participation directe ou indirecte à l'exercice de prérogatives de puissance publique de l'Etat ou des autres collectivités publiques* ».

Le Rapporteur a déploré à cet égard que les ministères concernés n'aient pas été en mesure de lui indiquer le nombre de Monégasques qui occupent actuellement un emploi public en France.

Par ailleurs, la convention pose les fondements d'une coopération administrative classique, dont les formes sont les mêmes que celles que peut prendre la coopération administrative entre la France et de nombreux autres pays (par exemple : missions professionnelles d'étude, échanges d'experts, accueil de stagiaires, organisation de séminaires).

Le Rapporteur a ensuite présenté la convention d'entraide judiciaire en matière pénale. Aujourd'hui, l'entraide judiciaire en matière pénale, civile et commerciale entre la France et Monaco est régie par une convention sur l'aide judiciaire signée le 21 septembre 1949.

La convention signée le 8 novembre 2005 à Paris porte exclusivement sur l'entraide judiciaire en matière pénale : par son article 25, elle abroge les stipulations relatives à ce type d'entraide contenues dans la convention sur l'aide judiciaire de 1949, dont les autres stipulations restent en revanche formellement en vigueur.

Dans les faits, les autres domaines d'entraide judiciaire relèvent désormais du droit communautaire. Les règlements 44/2001 et 2201/2003, dits règlements « Bruxelles I et II bis », ont en effet transféré les compétences de négociations en matière de coopération judiciaire, hors droit pénal, de l'action intergouvernementale vers le champ communautaire, retirant aux Etats membres le droit de contracter avec des Etats tiers des obligations portant sur des dispositions ayant fait l'objet de règles communautaires.

Les principes de coopération sur lesquels repose la nouvelle convention sont les mêmes que ceux qui s'appliquent à l'entraide judiciaire en matière pénale de la France avec les nombreux autres Etats qui ont conclu avec elle un accord bilatéral de ce type. Mais la confiance qui existe entre les deux pays, leur proximité géographique et culturelle et celle de leur organisation judiciaire, la présence importante de fonctionnaires et de magistrats français dans la Principauté permettent de nouer une coopération particulièrement approfondie et qui autorise le recours à des méthodes innovantes.

C'est ainsi que la convention pose une série de règles applicables à l'audition par visioconférence de témoins, d'experts, voire de personnes poursuivies pénalement, à l'organisation de livraisons surveillées, à la constitution d'équipes communes d'enquête et à la réalisation d'enquêtes discrètes.

Dans tous les cas, le principe de souveraineté des deux Etats est respecté, les règles applicables étant toujours celles du pays où l'opération commune se déroule, mais tout est fait pour que la coopération soit la plus complète et efficace possible.

Malgré les réticences monégasques traditionnelles en matière de coopération dans le domaine fiscal, Monaco a accepté de collaborer avec la France lorsque les poursuites pénales portent sur les impôts et taxes visés par les conventions fiscales de 1950 ou de 1963 ; la Principauté ne pourra pas non plus invoquer le secret bancaire pour refuser une demande d'entraide judiciaire.

Ces deux conventions modernisent donc les relations entre les deux Etats, qui seront toujours aussi étroites, voire davantage en matière de coopération judiciaire, mais plus équilibrées.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* les projets de loi (n<sup>os</sup> 186 et 767).

\*

### **Accord France-Costa-Rica : emploi salarié des personnes à charge des membres des missions officielles (n° 809)**

La commission des affaires étrangères a examiné, sur le rapport de M. Jean-Pierre Kucheida, le projet de loi 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 (n° 809).

**M. Jean-Pierre Kucheida, rapporteur**, a rappelé que l'accord, signé le 27 février 2007 à San José par la France et le Costa-Rica, devait permettre aux personnes à charge des membres des missions officielles de ces deux pays d'exercer un emploi salarié.

Les avantages attendus de cet accord sont de deux ordres. D'abord, la possibilité pour les membres de la famille d'un diplomate d'exercer un emploi salarié. Les conventions de Vienne de 1961 et 1963, relatives, d'une part, aux relations diplomatiques et, d'autre part,

aux relations consulaires, confèrent ainsi aux agents des postes diplomatiques et consulaires un certain nombre de privilèges et d'immunités, dont bénéficient également les membres de leurs familles. Ces derniers jouissent, notamment, d'une immunité de juridiction pénale, ainsi que de diverses règles particulières en matière fiscale et douanière.

Le bénéfice d'un tel statut a pour contrepartie qu'il est incompatible avec l'exercice d'un emploi salarié. Cette situation ressort explicitement de la convention de 1963 sur les relations consulaires, qui stipule que les membres de la famille d'un agent consulaire sont privés du bénéfice de leurs privilèges et immunités dès lors qu'ils exercent une occupation privée à but lucratif.

Si la convention de 1961 ne prévoit rien quant à l'exercice, par les membres de la famille d'un diplomate, d'un emploi salarié, il est en pratique généralement admis que l'impossibilité d'exercer une activité salariée est, pour les membres de la famille d'un diplomate, la contrepartie normale des privilèges et immunités qui leur sont accordés.

En second lieu, l'accord permet d'améliorer la gestion des ressources humaines au ministère des affaires étrangères. La France essaie donc de mener une politique active visant à permettre aux personnes à charge des membres de missions officielles d'exercer un emploi salarié.

Une telle proposition s'impose, au vu de la situation actuelle.

Les évolutions sociales récentes ont conduit à ce que le modèle de référence soit désormais celui d'un couple dont les deux membres travaillent. Il devient alors plus difficile d'imposer aux agents du ministère des affaires étrangères de respecter leur obligation de mobilité, dès lors que leur conjoint est empêché de poursuivre sa carrière, et même d'occuper tout emploi salarié. En s'efforçant de permettre à ce dernier d'exercer sa profession dans l'Etat d'accueil de l'agent, la France vise donc à prémunir ses agents diplomatiques contre l'accroissement d'un sentiment d'isolement déjà important.

Une procédure particulière permet ainsi, pour le conjoint d'un agent diplomatique, d'introduire une demande afin de pouvoir exercer un emploi salarié. Longue et complexe, cette procédure n'épuise pourtant pas tous les cas possibles.

Par conséquent, la France a élaboré un modèle d'accord qui vise à autoriser les personnes à charge des membres des missions officielles à exercer un emploi salarié, en contrepartie d'une renonciation partielle, au moins dans l'exercice de leur activité, aux privilèges et immunités qui leur sont accordés. Des accords de ce type sont déjà en vigueur dans plusieurs pays : 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.

La signature de ces accords n'intervient qu'une fois certains critères réunis. Il faut notamment que l'Etat d'accueil offre des possibilités réelles d'emploi pour les personnes à charge des membres des missions officielles.

Or, le Costa-Rica semble offrir de telles conditions. Son économie, cela se sait peu, est florissante. Le taux de chômage s'établit ainsi à 4,8 % de la population active, soit le taux le plus bas de toute l'Amérique latine. L'activité touristique, entre autres, y est très développée.

La signature d'un accord entre la France et le Costa-Rica, qui pourrait concerner plus d'une vingtaine de personnes, intervient donc dans un contexte particulièrement favorable. Cet accord ne concerne que les activités salariées. Les activités libérales ne sont pas couvertes.

En contrepartie, pour les actes liés à leur activité professionnelle, les immunités de juridiction civile et d'exécution de décisions de justice ne leur seront plus accordées. L'immunité de juridiction pénale subsiste, mais peut être levée par accord entre les deux Etats contractants.

Certains des privilèges offerts aux membres de la famille des agents diplomatiques et consulaires sont également levés. Il s'agit notamment des privilèges douaniers et fiscaux, ces derniers sous réserve d'un accord bilatéral en matière d'impôt sur le revenu et la fortune visant à empêcher la double imposition et à éviter l'évasion fiscale.

L'accord du 23 février 2007 appelle une remarque principale, qui concerne également la plupart des accords similaires déjà signés, ou en cours de négociation.

En effet, la formule « personnes à charge des membres de missions officielles » recouvre, comme cela est précisé à l'article 2 de l'accord franco-costaricien, les catégories suivantes : conjoints, enfants handicapés, enfants célibataires âgés de moins de vingt-et-un ans et bénéficiant du titre de séjour dérogatoire.

Une procédure particulière a par ailleurs été prévue pour régler le cas des concubins et des membres d'un couple unis par un pacte civil de solidarité. Pour autant, la France a choisi, dans les négociations qu'elle mène afin de conclure de nouveaux accords du type de celui du 23 février 2007, de proposer systématiquement une clause étendant la possibilité d'exercer un emploi au conjoint pacsé d'un membre d'une mission officielle.

L'objet de cet accord est justifié, au moins par des raisons de bonne gestion. Il permet de garantir un équilibre sain entre le maintien de certaines prérogatives de la puissance publique, notamment l'immunité pénale de ses agents en poste à l'étranger, tout en autorisant leur insertion sur le marché du travail local, que ne permettrait pas le respect de l'intégralité de leur statut, par trop exorbitant du droit commun. Après avoir précisé que le Costa-Rica avait déjà procédé à sa ratification. Le rapporteur a invité la commission à adopter ce projet de loi.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a *adopté* le projet de loi (n° 809).

\*  
\* \*

### Informations relatives à la commission

La commission a nommé les rapporteurs pour avis sur le projet de loi de finances pour 2009 :

- Action extérieure de l’Etat :
  - *Programme Action de la France en Europe et dans le monde*
  - *Programme Français à l'étranger, affaires consulaires et sécurité des personnes*  
Mme Geneviève Colot, rapporteure pour avis
  
- Action extérieure de l’Etat :
  - *Programme Rayonnement culturel* :  
M. François Rochebloine, rapporteur pour avis
  
- Aide publique au développement :  
Mme Henriette Martinez, rapporteure pour avis
  
- Développement et régulation économiques
  - *Programme Développement des entreprises, des services et de l'activité touristique (Commerce extérieur)* :  
M. Jean-Paul Bacquet, rapporteur pour avis
  
- Immigration, asile et intégration :  
M. Philippe Cochet, rapporteur pour avis :
  
- Médias :
  - *Programme Audiovisuel extérieur*
  - *Programme Chaîne française d'information internationale*  
M. Didier Mathus, rapporteur pour avis :
  
- Défense :  
M. Jean-Michel Boucheron, rapporteur pour avis :

Par ailleurs, les avis budgétaires rendus lors des précédents budgets sur les questions suivantes :

- Affaires européennes
- Ecologie/développement durable
- Présidence française de l’Union européenne

deviendront des rapports d’information de la commission des affaires étrangères.

Ces rapports d’information porteront cette année sur les questions suivantes :

- Quelle réforme pour le budget de l’Union européenne (rapporteur : M. Roland Blum)
- La défense de l’environnement comme outil de la diplomatie française (rapporteur : M. Jean-Jacques Guillet)
- L’influence européenne dans les organisations internationales (rapporteur : Mme Nicole Ameline)