

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
5 juillet 2023
Séance de 11 h 00

Compte rendu n° 68

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence
de Mme Mireille
Clapot,**
Vice-présidente

- Examen, ouvert à la presse, et vote sur 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 du Sénégal sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 7 septembre 2021, et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique socialiste de Sri Lanka relatif à l'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 23 février 2022 (n° 1276) (M. Alain David, rapporteur)..... 2



La commission procède à l'examen, ouvert au public, et au vote d'un projet de loi autorisant l'approbation de deux accords internationaux, adopté par le Sénat (n° 1276) (M. Alain David, rapporteur).

La séance est ouverte à 11 h 00

Présidence de Mme Mireille Clapot, vice-présidente

Mme Mireille Clapot, présidente. Notre ordre du jour appelle l'examen du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de deux accords avec le Sénégal et le Sri Lanka, respectivement signés les 7 septembre 2021 et 23 février 2022, sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

À l'instar d'accords similaires avec le Kosovo et Andorre, dont nous avons autorisé l'approbation cette année, ces deux accords s'inscrivent dans la stratégie engagée en 2015 par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et visant à permettre aux conjoints des agents affectés à l'étranger de travailler sur place sans préjudice de leur statut diplomatique ou consulaire ou de certaines immunités associées. Il s'agit donc de faciliter la vie quotidienne des familles de diplomates français, sénégalais et sri-lankais.

À la différence des accords dont nous avons précédemment débattu, le nombre de personnes concernées ne sera pas négligeable : les diplomates français en poste au Sénégal ont soixante-huit conjoints et quatre-vingt-neuf enfants à charge et leurs homologues sénégalais en France vingt-huit conjoints et soixante-neuf enfants et ascendants ; au Sri Lanka, les diplomates français ont quatorze conjoints et leurs homologues sri-lankais en France ont dix conjoints et huit enfants enregistrés.

Le projet de loi dont nous sommes saisis a été adopté par le Sénat le 24 mai dernier.

M. Alain David, rapporteur. Ces deux accords visent un même objectif : faciliter l'accès au marché du travail local des membres des familles des agents des missions officielles. En pratique, il s'agit essentiellement des conjoints d'agents, même si les enfants âgés de 18 à 21 ans sont également couverts par les deux accords.

Il faut replacer ces accords dans le contexte du projet de réforme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères lancé en 2015 pour moderniser le cadre d'expatriation des agents et du plan d'action du ministère en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. Notre commission a été saisie de plusieurs projets de loi autorisant l'approbation d'accords similaires : avec le Kosovo et avec la principauté d'Andorre au cours de cette législature, avec une dizaine d'autres États sous la législature précédente. La France est, au total, liée par des accords bilatéraux de ce type avec vingt-huit États, auxquels s'ajoute l'échange de notes verbales avec une dizaine de pays.

En l'absence d'accord et en dehors de l'Espace économique européen et de la Suisse, les membres des familles de diplomates disposent d'un statut qui peut constituer un obstacle à l'exercice d'une activité rémunérée. Si les conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires n'interdisent pas le travail rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles et prévoient des exceptions à

certaines privilèges et immunités en cas d'exercice d'une activité professionnelle salariée, elles n'en confèrent pas moins un statut spécial susceptible de faire obstacle à celle-ci. L'entrée en vigueur des accords que nous examinons permettra donc une adaptation juridique, qui a été complétée en France par la mise en place d'une procédure administrative simplifiée.

Cette modernisation du cadre d'expatriation des agents est indispensable face à des évolutions sociales déterminantes telles que la progression du taux d'emploi féminin, au sein du corps diplomatique comme de façon plus globale.

Ni le Sénégal ni le Sri Lanka ne reconnaissent d'union légale entre conjoints de même sexe. En conséquence, les conjoints français de même sexe ne peuvent pas obtenir dans ces pays de titre de séjour en qualité de conjoint, ni se prévaloir de cette qualité. Ils ne sont donc pas couverts par le champ des accords, comme c'est le cas dans plusieurs autres pays, mais peuvent néanmoins obtenir des titres de séjour de droit commun et accéder de cette façon au marché du travail local.

Les accords bilatéraux avec le Sénégal et avec le Sri Lanka concerneront directement un nombre modeste de personnes – une dizaine de conjoints ont manifesté leur intérêt dans chacun de ces deux pays –, mais il faut donc les resituer dans un cadre plus global.

En outre, ces accords pourront faciliter le recrutement d'un personnel de qualité par le réseau diplomatique, consulaire et culturel français, tandis que 250 entreprises françaises sont implantées au Sénégal et sont susceptibles d'embaucher des ressortissants français présents sur place.

Le processus de ratification interne est achevé au Sri Lanka ; il est encore en cours côté sénégalais.

Je vous invite à voter sans réserve en faveur de l'approbation de ces deux accords.

M. Florent Boudié (RE). Ce processus de facilitation, par voie conventionnelle, du travail salarié des membres des familles de diplomates a été lancé par François Hollande et Jean-Yves Le Drian. Il est important car les conditions d'emploi sont souvent difficiles et peu sûres juridiquement.

Nos relations avec le Sénégal, grand pays de 16 millions d'habitants, sont fortes. La coopération culturelle est particulièrement étroite et la France est le premier investisseur dans ce pays. Les nouvelles politiques sont par ailleurs plutôt rassurantes, puisque le président Macky Sall a annoncé il y a quarante-huit heures sa volonté de ne pas briguer un troisième mandat.

Le processus de négociation avec le Sri Lanka a été plus long, puisqu'il a été entamé en 2005. Nous disposons de quatre alliances françaises sur place.

Ce sont là de bons accords, qui s'inscrivent dans la continuité de nombreux autres. Je ne doute pas qu'ils seront adoptés à l'unanimité.

M. Alain David, rapporteur. Comme vient de le dire à l'instant le président du groupe d'amitié France-Sénégal, dont je salue la présence parmi nous ce matin, la situation politique au Sénégal n'est pas encore tout à fait clarifiée mais nous pouvons espérer que les élections renouvelleront la classe politique. Nous nous sommes inquiétés, lorsque le président Macky Sall s'est rendu à Saint-Petersbourg pour rencontrer Vladimir Poutine, de l'éventuelle

conclusion d'accords entre certains pays africains et la Russie. L'avenir nous dira comment nos relations peuvent se stabiliser.

Pour les conjoints qui envisagent de travailler, le problème du niveau du salaire minimum se pose : les rémunérations ne sont pas forcément très incitatives pour l'époux ou l'épouse d'un ou d'une diplomate mais des entreprises françaises peuvent proposer des débouchés plus intéressants.

Ces accords représentent une avancée sociale. Ils concernent plutôt des femmes de diplomates mais le vieux modèle de la diplomatie est en pleine évolution et nous assistons à un rééquilibrage entre hommes et femmes. Nous allons très nettement vers l'égalité.

Mme Stéphanie Kochert (HOR). Ces accords sont importants. L'expatriation des familles de diplomates peut être difficile quand le manque d'attaches personnelles, la barrière linguistique et la situation économique et sociale de la région rendent complexe l'insertion sociale. Il est nécessaire de favoriser l'accès des familles à l'emploi, afin de renforcer le lien social et de les rendre plus indépendantes. Or, aux termes des conventions de Vienne de 1961 et 1963, les membres des familles de diplomates ne peuvent exercer une activité lucrative dans le pays d'accueil sans risquer de perdre certaines immunités pénales, civiles ou administratives. Il convient donc de signer des accords avec les pays d'accueil. Nous en avons déjà examiné plusieurs.

Au Sri Lanka, certains conjoints d'agents diplomatiques ont exprimé leur désir de travailler dans le domaine du tourisme. Au Sénégal, d'autres pourraient profiter de ces dispositions à la faveur de l'étroite coopération qui existe entre nos deux pays.

Nos partenariats sont nombreux. La France est ainsi le premier bailleur d'aide publique au développement au Sénégal et les engagements de l'Agence française de développement s'élèvent à plus de 700 millions d'euros au Sri Lanka pour le financement de projets dans les domaines de l'énergie, de l'eau, de l'assainissement, de l'aménagement urbain, de l'irrigation, du transport, de la santé et de la protection sociale.

Le groupe Horizons et apparentés votera ce projet de loi.

M. Alain David, rapporteur. Nous sommes d'accord.

S'agissant des conjoints de même sexe, je précise que nous allons poursuivre notre travail pour convaincre les pays en question d'accepter de changer leur législation, ou à tout le moins leur façon d'envisager les évolutions de nos sociétés. C'est un processus de longue haleine, comme celui qui peut se dérouler dans le domaine de la justice, par exemple.

M. Jean-Paul Lecoq (GDR-NUPES). Concernant la question des couples de personnes de même genre, j'espère que les choses vont évoluer. Après tout, la France, elle, ne reconnaît pas la polygamie et ne l'accepterait pas de la part de diplomates. C'est un aspect qui aurait pu nous faire nous opposer à l'accord ou nous abstenir de prendre part au vote mais nous voterons tout de même pour le projet de loi, vu ses enjeux.

La situation politique est très tendue au Sénégal comme au Sri Lanka. Au Sénégal, la tension pourrait retomber d'un cran après que le président Macky Sall a annoncé avant-hier qu'il ne briguerait pas de troisième mandat présidentiel, tout en précisant que la Constitution l'y aurait autorisé – ce que nous contestons. Nous resterons vigilants et solidaires de tous les élus et les militants sénégalais que nous avons rencontrés. La communauté internationale

devra surveiller le déroulement du scrutin et s'assurer que tous les candidats puissent se présenter.

Au Sri Lanka, c'est tout l'édifice étatique qui menace de s'effondrer. Cela vient d'abord d'une crise économique très brutale, que le Fonds monétaire international utilise pour appliquer des réformes ultralibérales en échange d'un prêt indispensable à la survie de l'État. Mais la crise est devenue politique l'été dernier et a aggravé la situation du peuple, en particulier, une fois de plus, des Tamouls, déjà très opprimés. Le Sri Lanka doit panser les terribles plaies de la guerre civile, qui s'est terminée dans un bain de sang en 2009. Les diverses résolutions du Conseil des droits de l'Homme de l'Organisation des Nations Unies, comme la résolution 40/1 visant à favoriser la réconciliation et l'établissement des responsabilités et à promouvoir les droits de l'Homme au Sri Lanka, insistent sur le non-respect par le gouvernement central d'une partie de ses obligations en matière de justice transitionnelle et de restitution aux Tamouls des terres dont ils ont été spoliés et dénoncent les violations régulières des droits humains et religieux des Tamouls.

Ces derniers subissent encore des destructions de monuments religieux et des violences. En France, dans la diaspora tamoule, et sur place, l'absence d'évolution de la situation provoque une forte colère des associations. À la faveur de cette crise, l'exécutif du Sri Lanka tente quelques pas envers les Tamouls des diasporas pour qu'ils réinvestissent dans l'île, sans toutefois faire des gestes suffisants dans le domaine de la justice.

Nous espérons que ce type d'accord diplomatique entre nos deux pays et la présence de diplomates fera progresser le respect du droit des peuples dans ces États.

M. Alain David, rapporteur. Nous devons bien sûr tenir compte de la situation politique et sociale dans les pays avec lesquels nous passons des accords. Toutefois, le fond du problème, ce sont les droits des conjoints et conjointes de nos diplomates, et de ceux des diplomates de ces pays présents sur notre territoire. L'amélioration des conditions de vie dans ces deux pays et la modification de certains aspects de la situation politique sont recherchées mais c'est un travail de très longue haleine mené avec eux.

Compte tenu de notre proximité avec le Sénégal, j'espère que nous réussirons à améliorer nos relations, ou du moins à poursuivre les relations normalisées que nous avons eues jusqu'à présent avec le pays.

M. Arnaud Le Gall (LFI-NUPES). Même si ce texte n'est pas parfait, nous le voterons car il représente de réelles avancées. Il est important de tenir compte de l'évolution de la diplomatie : il est fini depuis longtemps, le temps où l'ambassadeur ou, plus rarement, l'ambassadrice partait en poste sans que l'on ait à se soucier de son environnement familial. Ce sujet était récurrent pendant le débat sur la réforme du corps diplomatique – à laquelle je rappelle que nous nous sommes opposés. Il est judicieux que cette évolution aille dans les deux sens, comme c'est le cas dans le texte qui nous est soumis ; c'est une question de réciprocité des droits mais il en va aussi de l'image de notre pays. Il est essentiel que les familles de diplomates, qui sont aussi des influenceurs, reçoivent le meilleur accueil en France.

On ne peut pas ne pas évoquer la situation de chacun des deux pays, même si ce n'est pas l'objet du texte : celui-ci ne saurait être réduit à sa dimension technique.

Au Sénégal, l'annonce du président Sall a été accueillie avec un relatif soulagement. S'il s'était représenté, cela aurait tout simplement mis le pays à feu et à sang. Nous restons vigilants sur deux points : premièrement, le fait qu'il ne revienne pas sur sa décision – il a prétendu que la Constitution l'y autorisait – ; deuxièmement, ceux qui auront le droit de se présenter.

Au Sri Lanka, sans revenir sur les décennies de guerre civile et de cruauté extrême, la France aurait tout intérêt à appuyer les demandes onusiennes d'une enquête en vue d'une réconciliation dans le pays.

M. Alain David, rapporteur. Je suis tout à fait d'accord au sujet de la considération que nous devons avoir pour ces deux pays, de la prudence dont nous devons faire preuve et de la nécessité de surveiller très étroitement leur évolution démocratique. L'entourage du président sénégalais actuel a eu tendance à dire que sa décision avait été mûrement réfléchie et que la nouvelle Constitution lui donnait la possibilité de remettre les pendules à zéro. Cette interprétation n'est pas tout à fait la nôtre non plus. Le pays va se stabiliser mais, en effet, qui aura le droit de se présenter ? D'autant que l'un des principaux opposants a des problèmes avec la justice.

M. Alexis Jolly (RN). Les deux accords ont pour objectif de pérenniser la présence de nos diplomates au Sri Lanka et au Sénégal et d'y optimiser leur cadre de vie. Le Sénégal étant un pays francophone et notre présence diplomatique étant fortement contestée en Afrique du fait de l'influence croissante dont y jouissent la Russie et la Chine, tout accord visant à améliorer les conditions d'exercice du mandat de nos représentants dans ce pays est une bonne nouvelle, même s'il ne s'agit pas d'un texte majeur qui permettrait de renforcer notre diplomatie de manière décisive.

Le cadre juridique très protecteur de la fonction diplomatique a pour revers d'empêcher parfois les ambassadeurs et leur famille d'intégrer véritablement la société des pays dans lesquels ils sont affectés : le statut et l'immunité qui leur sont accordés sont parfois considérés comme un danger pour les locaux souhaitant conclure des contrats et des accords avec eux, notamment lorsqu'il s'agit d'établir des relations entre employeur et employé. Cette protection est ainsi vue comme une source d'insécurité juridique pour les tiers. Il est nécessaire de corriger cette contrepartie des privilèges diplomatiques par des dispositions dérogeant aux règles communes du droit international dans le cadre d'accords bilatéraux entre les pays concernés.

Ce texte, qui n'est pas le premier du genre, permettra aux membres des familles des diplomates en mission dans ces deux pays d'exercer une activité salariée tout en conservant leur statut. Le cadre d'exercice de la fonction diplomatique évolue en même temps que l'ensemble de la société : il devient difficile pour les membres des familles des ambassadeurs de se contenter d'exister à travers la prestigieuse fonction de leur proche. Les conjoints, notamment, veulent et doivent pouvoir exercer une activité professionnelle. De ce point de vue, le texte va dans le bon sens. Notre groupe lui apportera tout son soutien.

M. Alain David, rapporteur. Il n'est pas toujours facile de trouver un emploi dans ces pays, surtout compte tenu de la faiblesse des revenus du travail, alors que les Sénégalais ou les Sri-Lankais venant travailler en France y bénéficient de conditions bien meilleures que chez eux. De plus, l'immunité diplomatique peut en effet poser d'énormes problèmes dans les relations de travail ; cela empêchait jusqu'à présent beaucoup de conjoints ou conjointes de diplomates d'accéder à l'emploi. Ce texte représente donc une avancée significative ; il

convient de poursuivre la démarche et de signer des accords avec d'autres pays. C'est en cours, et la sollicitation en ce sens est forte.

M. Fabien Lainé (DEM). Dans le droit-fil des projets « Ministère du XXI^e siècle » et « Action publique 2022 », lancés respectivement en 2015 et 2017, les accords que nous examinons participent à la modernisation du cadre d'expatriation des personnels du ministère de l'Europe et des affaires étrangères en poste à l'étranger. Nous avons déjà examiné cette année un accord similaire avec le Kosovo, et le Gouvernement a récemment présenté un texte identique concernant le Panama. Mon groupe se réjouit que nous avançons vers l'objectif de quatre-vingts pays où les membres des familles des agents des missions officielles pourront accéder au marché du travail sans perdre intégralement la spécificité de leur statut.

La mission de nos diplomates est exigeante et l'on ne saurait oublier les importants efforts familiaux qu'elle demande. C'est donc un progrès notable que cette prise de conscience par les États du fait que de tels accords peuvent faciliter la vie de ceux qui les représentent partout dans le monde. Cela étant, si certains conjoints ont fait part de leur souhait de profiter des avancées du texte, les emplois dans les pays concernés sont souvent peu rémunérés et nécessitent la maîtrise de la langue locale.

En outre, il ne faut pas seulement retenir de ces avancées leurs implications pour les expatriés français : le coût de la vie étant élevé en France, elles sont aussi un progrès très significatif pour ceux qui y accompagnent leur conjoint, d'autant que notre pays offre un cadre international de travail très développé.

Le groupe Démocrate soutiendra donc le projet de loi.

Si nous sommes amenés à autoriser l'approbation de nombreux accords, l'opération consistant à en réunir plusieurs dans un seul projet de loi devra selon nous être renouvelée.

M. Alain David, rapporteur. Nous partageons le constat et le sentiment qu'il est nécessaire de poursuivre les négociations avec de nombreux pays pour améliorer les conditions de vie de tous nos diplomates et de leurs familles, où qu'ils soient.

Mme Mireille Clapot, présidente. Cette discussion nous a permis de parler de la diplomatie française à hauteur d'homme et de femme et de rendre hommage au travail des diplomates, ainsi qu'à leur engagement au service de la France. Nous aurons également évoqué l'actualité au Sénégal et au Sri Lanka, la féminisation des postes, que nous soutenons tous, la situation des droits humains et les différences culturelles. J'y vois la preuve que les échanges sur ce type de textes sont toujours utiles.

*

Article 1^{er} (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Sénégal sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 7 septembre 2021)

La commission adopte l'article 1^{er} non modifié.

Article 2 (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République démocratique socialiste de Sri Lanka relatif à l'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, signé à Paris le 23 février 2022)

La commission adopte l'article 2 non modifié.

Elle adopte ensuite l'ensemble du projet de loi sans modification.

La séance est levée à 11 h 40

Membres présents ou excusés

Présents. - M. Damien Abad, Mme Nadège Abomangoli, M. Florent Boudié, Mme Chantal Bouloux, M. Jérôme Buisson, Mme Eléonore Caroit, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Frédéric Falcon, M. Nicolas Forissier, M. Guillaume Garot, M. Philippe Guillemard, Mme Marine Hamelet, M. Alexis Jolly, Mme Brigitte Klinkert, Mme Stéphanie Kochert, M. Arnaud Le Gall, M. Jean-Paul Lecoq, Mme Emmanuelle Ménard, M. Nicolas Metzdorf, M. Kévin Pfeffer, Mme Béatrice Piron, M. Jean-François Portarrieu, Mme Laurence Robert-Dehault, M. Vincent Seitlinger, Mme Ersilia Soudais, M. Christopher Weissberg, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Jean-Louis Bourlanges, M. Louis Boyard, M. Sébastien Chenu, M. Pierre-Henri Dumont, M. Michel Guinot, M. Meyer Habib, M. Hubert Julien-Laferrière, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, Mme Élise Leboucher, M. Vincent Ledoux, M. Laurent Marcangeli, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, M. Frédéric Petit, Mme Liliana Tanguy, Mme Estelle Youssouffa

Assistaient également à la réunion. - M. Fabien Lainé, Mme Sabine Thillaye