

N° 337

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 juin 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la **convention** entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Nouvelle-Zélande relative à l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre (ensemble un échange de lettres),*

Par M. Jean-Guy BRANGER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Bernard Mantiene, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Placade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^e législ.) : 1207, 1427 et T.A. 268

Sénat : 256 (2003-2004)

Traités et conventions .

Mesdames, Messieurs,

L'accord, conclu entre la France et la Nouvelle-Zélande le 10 juin 1999, et complété par un échange de lettres des 16 et 18 octobre 2002, 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 développés.**

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 charges des membres des missions diplomatiques, particulièrement lors de nomination à l'étranger.

A. UNE ÉVOLUTION PARTICULIÈREMENT MARQUÉE DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

C'est dans ces pays que **les familles des personnels diplomatiques français ou étrangers aspirent, de façon croissante, 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, ou de la Nouvelle-Zélande. Dans cette perspective, **notre pays a déjà conclu**, depuis une quinzaine d'années, **des accords de ce type avec le Canada, l'Argentine, les Etats-Unis, le Brésil, l'Australie et la Roumanie**. Il faut cependant relever que, 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 juridique 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.

Le présent accord, conclu en 1999, a été complété par un échange de lettres pour remédier à l'ambiguïté de sa rédaction initiale, qui évoquait « une activité rémunérée », sans spécifier qu'étaient visées les seules activités salariées.

La Nouvelle-Zélande ayant ratifié cet accord dans son texte initial dès 2000, il a semblé judicieux de rectifier ce texte par un échange de lettres entre notre ambassadeur à Wellington et le ministère néo-zélandais des affaires étrangères et du commerce, plutôt que d'élaborer un nouvel accord.

Pour éviter le renouvellement d'une telle situation, un nouvel accord-type, mentionnant les seules « activités salariées » comme ouvertes aux personnes à charge, a été rédigé en 2003.

Sur le plan pratique, l'accord n'ouvre la possibilité de travailler qu'à un nombre réduit de personnes, puisque l'effectif des missions diplomatiques françaises et néo-zélandaises en poste dans l'Etat partenaire est limité à une dizaine de personnes.

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 lesquelles 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 recruté.

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 permet à chacun des deux Etats d'exclure, unilatéralement, une partie de son territoire du champ d'application de l'accord. Une clause analogue figurait également dans l'accord du même ordre conclu avec l'Australie, en 2001.

S'agissant du présent texte, la Nouvelle-Zélande n'a pas recouru à cette faculté lors de sa procédure de ratification, et la France n'envisage pas non plus de le faire.

Cependant, cette possibilité reste ouverte après l'entrée en vigueur de cet accord et nécessite un simple échange de notes.

L'article 16 organise les modalités d'entrée en vigueur, et de rupture éventuelle de l'accord.

II. LA NOUVELLE-ZÉLANDE AFFIRME PROGRESSIVEMENT SA SPÉCIFICITÉ AU SEIN DE LA ZONE PACIFIQUE

L'ensemble néo-zélandais, composé de deux îles d'une surface totale de 270 000 km², et peuplé de 4 millions d'habitants, a été découvert par les Européens au XVII^{ème} siècle. C'est le Hollandais Tasman qui, en 1642, dénomma ce territoire, qu'il croyait être un continent, « Nouvelle Zélande ». C'est le Britannique James Cook qui l'explora, au XVIII^{ème} siècle, et en prit possession au nom de la Grande-Bretagne. Le pays a marqué sa différence avec son grand voisin australien dans les années 1980, et entretient avec la France des échanges économiques en expansion.

A. UNE PROSPÉRITÉ FONDÉE SUR UNE LARGE OUVERTURE ÉCONOMIQUE

Dominion de l'Empire britannique jusqu'à son indépendance, en 1947, la Nouvelle-Zélande a fait profondément évoluer son orientation économique à la suite de l'intégration de la Grande-Bretagne dans la Communauté économique européenne, en 1972. Cette intégration a, en effet, rendu nécessaire la réorientation des exportations qui étaient principalement tournées vers l'ancienne puissance coloniale.

Cette « démocratie pastorale » abandonne progressivement le modèle d'Etat providence, qui en faisait l'économie libérale la plus réglementée au monde, avec l'accession au pouvoir d'un gouvernement travailliste, en 1984. Les barrières protectionnistes, qui existaient sous forme de quotas ou de licences, furent démantelées, les grandes entreprises publiques privatisées, et les investissements étrangers fortement encouragés.

Aujourd'hui, le stock d'investissements directs étrangers (IDE) représente environ 45 % du PIB, qui s'élevait en 2003 à 63 milliards d'euros, en croissance annuelle d'environ 3 %. Ces investissements sont, à 70 %, d'origine anglo-saxonne (Etats-Unis, Canada, Royaume-Uni, Australie), et principalement concentrés dans le secteur financier (banques et assurances). Les avoirs de la France ne représentent que 2 % de ce stock.

L'économie néo-zélandaise est caractérisée par l'importance du secteur agricole, dont la production est exportée à 90 %. Le pays compte ainsi parmi les premiers producteurs mondiaux de lait, avec 14 millions de tonnes par an. La viande ovine et bovine, l'industrie du bois et l'activité de la pêche sont également très développées. Une inflation maîtrisée (2,5 % depuis 2000) et un chômage en régression (6,8 % de la population active en 1999, 5,2 % en 2002) contribuent à la **solidité de la situation économique**.

B. DES RELATIONS BILATÉRALES EN EXPANSION

Les échanges bilatéraux croisés, qui se stabilisaient autour de 300 millions d'euros depuis 2000, ont crû de 71 % de 2002 à 2003 avec les **exportations aéronautiques françaises (ATR 72, Airbus A320), qui relayaient des équipements électriques et électroniques (Alcatel).**

Les achats français de produits néo-zélandais (316 millions d'euros en 2003) sont, à 90 %, composés de produits agricoles et d'élevage.

On compte **cinquante-six implantations d'entreprises françaises en Nouvelle-Zélande**, ce qui situe notre pays parmi les 15 premiers investisseurs. Les secteurs d'implantation sont diversifiés : tourisme (Accor), environnement (Onyx), industrie alimentaire (Danone), assurance (Axa). Il faut souligner que ces filiales se rattachent, le plus souvent, aux bureaux régionaux de Sydney ou Singapour, ce qui explique la **quasi absence de cadres français expatriés.**

Cette situation spécifique ne nuit pas, comme on l'a vu, au dynamisme de nos échanges.

Enfin, sur le plan politique, il faut relever qu'à la différence de l'Australie, qui a envoyé des troupes en Irak, le gouvernement de Wellington s'est déclaré hostile à l'intervention américaine dans ce pays.

CONCLUSION

La France s'efforce, depuis une quinzaine d'années, de conclure des accords de ce type avec la plupart des pays membres de l'OCDE, et avec d'autres pays qui y sont disposés. C'est ainsi que des négociations sont en cours avec le Costa Rica, l'Equateur et l'Inde.

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 exprimant le souhait.

Il est donc souhaitable, non seulement d'adopter le présent projet de loi, mais d'inciter le ministère des affaires étrangères à conclure d'autres accords de même type.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 9 juin 2004, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

M. Guy Penne a souligné l'intérêt de tels accords, notamment pour les Français expatriés.

Puis la commission a **adopté** le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande relative à l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre, signée à Wellington le 10 juin 1999, ainsi que l'échange de lettres signées les 16 et 18 octobre 2002, dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1207 (XII^{ème} législature).

ANNEXE - ETUDE D'IMPACT¹

Projet de loi autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Nouvelle-Zélande relative à l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles d'un Etat dans l'autre (ensemble un échange de lettres)

I - Etat du droit et situation de fait existants et leurs insuffisances :

L'usage diplomatique, codifié dans la période récente dans 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'Etat d'accueil de délivrer des autorisations de travail dérogatoires aux personnes à charge des agents des missions officielles de l'Etat 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.

La Nouvelle-Zélande a souhaité conclure un accord de cette nature avec notre pays, qui a réservé une suite favorable à cette proposition. Le Ministère des Affaires étrangères a en effet, au cours de la période récente, intégré 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. Or, la Nouvelle-Zélande offre de réelles opportunités en matière d'emplois.

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

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 et 2001 avec le Brésil et l'Australie. Des négociations sont envisagées avec certains autres pays, soit à l'initiative de la France soit à l'initiative d'États étrangers. L'intérêt de conclure des accords sur l'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires se concentre surtout sur les pays de la zone OCDE et sur quelques pays émergents.

II- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*

La convention du 10 juin 1999 présente l'intérêt de permettre aux conjoints des agents français affectés en Nouvelle-Zélande d'exercer, s'ils le souhaitent, un emploi localement. L'application de l'accord ne devrait concerner qu'un nombre restreint de conjoints d'agents, compte tenu de la taille réduite des deux Ambassades et être équilibré entre les deux pays.

** d'intérêt général :*

L'entrée en vigueur de la convention, qui favorisera l'emploi en Nouvelle-Zélande des personnes à charge des fonctionnaires français expatriés, sera de nature à faciliter l'affectation des personnels dans les différents services relevant de l'Ambassade dans ce pays. Elle permettra également une meilleure adaptation des personnels en question dans ce pays aux antipodes de la France.

** d'incidences financières :*

Sans objet.

** de simplification des formalités administratives :*

L'accord limite au minimum les formalités administratives en France, réduites à l'examen dans les conditions habituelles par les services du Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité des dossiers d'autorisation de travail présentés par les personnes à charge des diplomates néo-zélandais et transmis par le canal de leur Ambassade et du Protocole du Ministère des Affaires étrangères. Ces demandes étant en tout état de cause peu nombreuses, il sera aisé de répondre dans des délais brefs et de délivrer les autorisations de travail.

** de complexité de l'ordonnancement juridique :*

L'accord n'emporte pas de conséquence en ce domaine car il repose sur des bases internationalement reconnues, largement pratiquées et la France a déjà conclu des accords semblables. Il présente l'avantage de clarifier la situation des personnes à charge des membres des missions officielles quand elles exercent une activité rémunérée, en précisant les modifications apportées de ce fait à leurs immunités civiles, administratives et pénales, à leurs privilèges douaniers et fiscaux, ainsi qu'à leur statut au regard des régimes de sécurité sociale.