

N° 295

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2010

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la
République française et le Gouvernement de la République bolivarienne du
Venezuela sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles,

Par M. Jean-Louis CARRÈRE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 429 (2008-2009) et 296 (2009-2010)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ACCEPTATION D'UN TRAVAIL SALARIÉ PAR LES MEMBRES DE LA FAMILLE D'UN DIPLOMATE EN POSTE À L'ÉTRANGER REQUIERT UNE ADAPTATION DE LEUR STATUT	7
A. LE RÉGIME DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES AGENTS DIPLOMATIQUES	7
1. <i>Immunités de l'agent diplomatique</i>	7
2. <i>Privilèges de l'agent diplomatique</i>	8
3. <i>Immunité de juridiction</i>	8
4. <i>Renonciation aux privilèges et immunités</i>	9
5. <i>Exemptions</i>	9
6. <i>Extension des privilèges et immunités de l'agent diplomatique</i>	9
B. LE RÉGIME APPLICABLE AU PERSONNEL DU POSTE CONSULAIRE	9
C. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD LÈVENT LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE	10
II. LE VENEZUELA, UN PAYS MARQUÉ PAR LA PRÉSIDENTE ATYPIQUE D'HUGO CHAVEZ	11
A. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ET INTÉRIEURE « BOLIVIENNE »	11
B. DES RELATIONS BILATÉRALES DE QUALITÉ	13
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	16
ANNEXE I - ETUDE D'IMPACT	17
ANNEXE II - LISTE DES ACCORDS DU MÊME ORDRE DÉJÀ CONCLUS PAR LA FRANCE (SOURCE : MAEE)	18

Mesdames, Messieurs,

Les deux conventions de Vienne, conclues en 1961 et 1963, instaurent un régime protecteur spécifique aux personnels diplomatiques et consulaires, qui s'étend, sur certains points, aux personnes qui sont à leur charge, comme leurs conjoints et leurs enfants. Ces dernières ne peuvent, de ce fait, occuper un emploi salarié dans le pays d'affectation du diplomate, à moins qu'un accord bilatéral n'aménage leur statut pour le leur permettre.

Tel est l'objet du présent texte, qui fournit l'occasion à votre rapporteur de décrire les privilèges et immunités des agents diplomatiques et consulaires, puis de faire une brève synthèse de la situation du Venezuela, et des relations bilatérales entre ce pays et la France.

I. L'ACCEPTATION D'UN TRAVAIL SALARIÉ PAR LES MEMBRES DE LA FAMILLE D'UN DIPLOMATE EN POSTE À L'ÉTRANGER REQUIERT UNE ADAPTATION DE LEUR STATUT

Le statut des membres des missions diplomatiques est régi par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, et celui des membres des postes consulaires par la convention de Vienne du 24 avril 1963.

A. LE RÉGIME DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES AGENTS DIPLOMATIQUES

La convention internationale de 1961 définit les privilèges et immunités diplomatiques accordés, dont le but est « non pas d'avantager des individus mais d'assurer l'accomplissement efficace des fonctions des missions diplomatiques en tant que représentant des Etats ».

Cette convention interdit aux agents diplomatiques d'exercer, dans l'Etat d'accréditation, une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel. En revanche, rien n'est prévu pour les membres de sa famille. **Il n'y a donc pas d'interdiction à occuper un emploi salarié pour les membres à charge d'un agent diplomatique, mais une difficulté liée aux immunités dont ils bénéficient,** et qui peuvent être contraires aux intérêts de leur employeur ou de tiers.

Ces immunités et privilèges sont définis par les articles 29 à 41 de la convention de 1961.

1. Immunités de l'agent diplomatique

L'article 31 octroie aux agents diplomatiques, c'est-à-dire aux chefs de la mission et aux membres du personnel diplomatique :

- **l'immunité de la juridiction pénale**, qui permet de soustraire l'agent à la compétence des tribunaux de l'Etat accréditaire ;

- **l'immunité de la juridiction civile et administrative**, à l'exception de trois cas, et notamment lorsque l'action porte sur une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique dans l'Etat accréditaire en dehors de ses fonctions officielles.

L'immunité de juridiction est territoriale, c'est-à-dire qu'elle n'exempte pas l'agent diplomatique de la juridiction de son Etat d'origine. Ces immunités sont réservées aux agents qui n'ont pas la nationalité de l'Etat d'accueil.

L'immunité porte également sur les mesures d'exécution ; ainsi, aucune mesure de contrainte ne peut donc être prise à son encontre, sauf lorsqu'il s'agit d'exécuter des décisions civiles ou administratives relatives à

l'un des trois cas précédemment évoqués, et à condition de respecter **l'inviolabilité de sa personne**, c'est-à-dire l'interdiction de toute forme d'arrestation ou de détention, ainsi que **l'inviolabilité de sa demeure privée**.

L'Etat accréditant peut renoncer à l'immunité de juridiction des agents diplomatiques et des membres de leur famille ; la renonciation doit toujours être expresse, de manière à être certaine et non équivoque. De plus, la renonciation à l'immunité de juridiction civile ou administrative n'entraîne pas renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est requise.

2. Privilèges de l'agent diplomatique

Les privilèges dont bénéficient les agents diplomatiques dans l'Etat accréditaire sont de trois ordres :

a) **exemption des dispositions de sécurité sociale ;**

b) **exemption de tous impôts et taxes**, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, sauf dans des cas limitativement énumérés comme les impôts indirects, les taxes sur les biens immeubles privés qui ne sont pas détenus aux fins de la mission, les impôts et taxes sur les revenus privés et les impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des sociétés commerciales ;

c) **exemption des droits de douane, taxes et autres redevances sur les objets destinés à l'usage officiel de la mission et les objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique et des membres de sa famille.**

3. Immunité de juridiction

L'immunité de juridiction des fonctionnaires et employés consulaires est restreinte. En effet, ils ne sont pas justiciables des autorités judiciaires et administratives de l'Etat de résidence **pour les seuls actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions**, à condition qu'il ne s'agisse pas d'un dommage résultant d'un accident causé par un moyen de transport. Une procédure pénale peut être engagée contre un fonctionnaire consulaire, à condition qu'« elle soit conduite avec les égards qui lui sont dus, et de manière à gêner le moins possible l'exercice de ses fonctions ». Enfin, les membres d'un poste consulaire peuvent être appelés à répondre comme témoins, mais ils ne sont pas tenus de déposer sur des faits ayant trait à l'exercice de leurs fonctions, et peuvent refuser de témoigner en tant qu'experts sur le droit national de leur État d'envoi. **Les membres de la famille des fonctionnaires et employés consulaires ne sont pas visés par ces immunités, sauf dans la mesure où l'État de résidence les leur reconnaît.**

4. Renonciation aux privilèges et immunités

L'Etat d'envoi peut renoncer aux immunités et privilèges d'un membre du poste consulaire à condition qu'elle soit expresse et formulée par écrit. La renonciation à l'immunité d'exécution d'un jugement en matière civile ou administrative doit être exprimée de manière distincte de la renonciation à l'immunité de juridiction.

5. Exemptions

Les fonctionnaires consulaires, les employés consulaires et les membres de leur famille sont exempts d'un certain nombre de dispositions parmi lesquelles l'exemption d'immatriculation des étrangers et de permis de séjour, l'exemption du régime de sécurité sociale, ainsi que l'exemption fiscale et l'exemption des droits de douane sous certaines conditions.

6. Extension des privilèges et immunités de l'agent diplomatique

L'article 37 de la convention octroie ces mêmes privilèges et immunités aux membres de la famille de l'agent diplomatique, sous réserve qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État accréditaire.

Il les étend également aux membres du personnel administratif et technique de la mission et aux membres de leur famille, sauf pour l'exemption du droit de douane qui n'est accordée que pour les objets importés lors de leur première installation. De plus, l'immunité de juridiction civile et administrative est limitée aux actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions.

Enfin, pour les membres du personnel de service de la mission, ils bénéficient de l'immunité pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires reçus pour leurs services et de l'exemption des dispositions de sécurité sociale.

B. LE RÉGIME APPLICABLE AU PERSONNEL DU POSTE CONSULAIRE

La convention de Vienne de 1963 portant sur les relations consulaires définit les membres du personnel consulaire comme étant les fonctionnaires consulaires autres que le chef de poste consulaire, les employés consulaires affectés dans les services administratifs ou techniques du poste et les membres du personnel de service.

Les fonctionnaires consulaires de carrière ne peuvent exercer une activité professionnelle ou commerciale pour leur profit personnel, les immunités et privilèges prévus pour les fonctionnaires consulaires de carrière et les autres membres du poste consulaire ne sont pas accordés aux employés

consulaires, aux membres de leur famille ni aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent dans l'Etat de résidence une occupation privée de caractère lucratif.

Les facilités, privilèges et immunités concernant les fonctionnaires consulaires de carrière et les autres membres du poste consulaire sont définies par le chapitre II, section II, de la convention, tandis que le **régime applicable aux fonctionnaires consulaires honoraires est régi par son chapitre III.**

L'inviolabilité personnelle des fonctionnaires consulaires n'est pas totale puisqu'ils peuvent être mis en état d'arrestation ou de détention préventive en cas de crime grave et à la suite d'une décision de l'autorité judiciaire compétente. Ils ne peuvent autrement être incarcérés ou soumis à une limitation de leur liberté personnelle qu'en exécution d'une décision judiciaire définitive.

C. LES DISPOSITIONS DU PRÉSENT ACCORD LÈVENT LES OBSTACLES JURIDIQUES À L'EMPLOI SALARIÉ DES PERSONNES À CHARGE

L'accord franco-vénézuélien comprend seize articles et, dans son ensemble, est conforme à l'accord-type français :

L'article 1^{er} précise l'objectif général de l'accord qui 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 salariée dans l'Etat d'accueil, s'ils remplissent les conditions en vigueur dans ce dernier Etat pour l'exercice de la profession en question.

L'article 2 précise les définitions des « missions officielles », des « agents », des « personnes à charge », de « l'activité professionnelle salariée ».

Les **articles 3 et 4** précisent les modalités de dépôt d'une demande d'autorisation.

Les **articles 5 à 8** portent sur les immunités de juridiction des personnes à charge. Les immunités de juridiction et d'exécution en matières civile et administrative ne s'appliquent pas aux personnes à charge pour les questions liées à l'exercice de leur emploi. En cas d'infraction pénale en relation avec l'activité professionnelle, l'immunité de juridiction pénale est levée, sur demande de l'Etat d'accueil, par l'Etat accréditant, sous réserve que cette levée ne s'avère pas contraire à ses intérêts essentiels. Toute procédure judiciaire doit être menée sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de la personne à charge ou de son domicile. La renonciation à l'immunité pénale ne peut être interprétée comme renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence pour laquelle une demande distincte doit être formulée, sous réserve d'acceptation de l'Etat accréditant.

A compter de la date de l'autorisation, les personnes à charge autorisées à exercer un emploi cessent de bénéficier des privilèges douaniers

prévus par les conventions de Vienne de 1961 et 1963 et les accords de sièges des organisations internationales (**article 10**).

L'**article 9** précise que les personnes à charge sont soumises aux régimes fiscal et de protection sociale en vigueur dans l'État d'accueil, sous réserve de dispositions contraires de conventions bilatérales conclues entre la France et le Venezuela dans ces domaines. Il existe une convention franco-vénézuélienne de non double imposition, conclue en 1992, mais aucun accord en matière de sécurité sociale.

La personne à charge bénéficie des mêmes conditions que celles prévues en faveur des travailleurs étrangers par l'État d'accueil s'agissant du transfert des salaires et indemnités accessoires (**article 11**).

L'**article 12** précise que l'autorisation pour exercer une activité salariée cesse à la date de fin des fonctions de l'agent (dans le respect d'un délai raisonnable prévu par les conventions de Vienne).

Les demandes d'activité professionnelle non salariée n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord (**article 13**).

Les **articles 14 à 16** décrivent les traitements des éventuels différends ainsi que les modalités d'entrée en vigueur, de modification et de dénonciation de l'accord.

II. LE VENEZUELA, UN PAYS MARQUÉ PAR LA PRÉSIDENTCE ATYPIQUE D'HUGO CHAVEZ

A. UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE ET INTÉRIEURE « BOLIVIENNE »

Hugo Chavez cherche à bâtir, depuis son accession au pouvoir en 1999, une diplomatie Sud-Sud émancipée des Etats-Unis et de l'Europe. Caracas souhaite développer l'influence des pays du Sud et renforcer leur coopération mutuelle.

Le Venezuela a développé des relations denses avec la **Chine** où Hugo Chavez s'est rendu à six reprises depuis 1999. De sa coopération industrielle et militaire avec la **Russie**, le Venezuela tente de retirer d'importants transferts de technologie. Cela n'altère pas les relations commerciales avec les **Etats-Unis** qui ont atteint, en 2008, le niveau record de 70 Mds USD.

L'autre priorité de la politique étrangère du Venezuela, l'**intégration régionale**, est une émanation directe de l'idée bolivarienne et de la référence à la « grande Colombie » de Simon Bolivar (qui regroupait les actuels Colombie, Equateur, Panama et Venezuela). Elle se développe dans le cadre de l'**Alliance pour les peuples de notre Amérique (ALBA)** qui s'appuie sur une « diplomatie énergétique », à travers l'initiative régionale Petrocaribe,

consistant en la fourniture de pétrole, à des conditions préférentielles, aux Etats d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Dans le domaine intérieur, **la victoire au référendum du 15 février 2009 a permis une révision de la Constitution de 1999 permettant à tout titulaire d'un mandat électif de se représenter sans limitation de mandats consécutifs**. Ce référendum a démontré la durable popularité d'Hugo Chavez, au pouvoir depuis une décennie. Elle renforce la concentration des pouvoirs qui caractérise le pays. Celle-ci s'est manifestée en 2008 par la réduction, au profit de l'Etat, des pouvoirs régionaux, ce qui pénalise principalement les élus de l'opposition, dans un contexte de faible indépendance de la justice, et de pressions croissantes sur tous les moyens d'information.

Avec un PIB estimé à 312 Mds USD, le **Venezuela est la quatrième puissance économique d'Amérique latine**. Il possède dans l'Orénoque les plus grandes réserves mondiales de pétrole brut extra-lourd (314 Mds de barils). Le pays a connu de 2003 à 2009 une croissance ininterrompue, mais, au troisième trimestre 2009, le pays est entré en récession. **Cette croissance repose sur deux piliers : la consommation interne et une forte dépense publique** (28 % du PIB en 2008), elle-même assise sur la hausse tendancielle du prix du baril ces cinq dernières années. Ainsi, malgré une balance commerciale largement excédentaire (37,3 Mds USD en 2008, pour 93 Mds USD exportés), la **principale fragilité structurelle du Venezuela repose sur l'excessive dépendance à l'égard du secteur pétrolier, les exportations hors pétrole ne représentant qu'environ 4 % des exportations**.

PDVSA (Petroleos de Venezuela S.A.), la compagnie pétrolière vénézuélienne, produit 93 % des recettes d'exportation du pays, contribue directement à 30 % du budget de l'Etat et, indirectement, à plus de la moitié indirectement. Elle finance l'intégralité des programmes sociaux, dont les « misiones », mises en place en matière de santé, d'éducation ou de fourniture de biens de première nécessité, qui donnent au Président Chavez une puissante assise sociale. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, la pauvreté au Venezuela est passée de 54 % à 27 % en 5 ans, le chômage a chuté sous la barre des 10 % et le pouvoir d'achat a connu une substantielle augmentation. La baisse des cours du pétrole et l'impact de la crise mettent, cependant, cette politique en difficulté. Le président Chavez a décidé une dévaluation de 50 % du Bolivar en janvier 2010, et mise sur un renversement de conjoncture, et sur les réserves d'hydrocarbures de son pays. **Les nationalisations** entreprises dans de nombreux domaines : hydrocarbures en 2006-2007 ; sidérurgie, secteur cimentier en 2008 ; entreprises de services pétroliers, du secteur agroalimentaire et de la grande distribution en 2009 (dont la filiale du groupe français Carrefour), ne sont pas parvenues à détourner les entreprises étrangères de ce pays aux très grandes potentialités.

B. DES RELATIONS BILATÉRALES DE QUALITÉ

La participation du Venezuela à la recherche d'une solution à la question des **otages en Colombie** a suscité un dialogue bilatéral soutenu, marqué par la deuxième réunion de haut niveau franco-vénézuélienne en octobre 2008, et deux déplacements ministériels français en 2009 (Mme Idrac et M. Woerth). Une troisième réunion de haut niveau, prévue pour octobre 2010 à Caracas, s'inscrit dans cette tendance.

Du point de vue économique, le Venezuela est pour la France un partenaire important, notamment en raison des investissements réalisés par nos entreprises sur place. Ce partenariat s'appuie **sur l'accord d'encouragement et de protection réciproques des investissements, entré en vigueur en avril 2004. Les grands groupes français sont bien implantés dans le pays** qui présente un potentiel considérable dans de nombreux secteurs : énergétique, hydroélectrique, thermique, transports. La nationalisation du secteur cimentier en 2008 a touché Lafarge, qui a toutefois obtenu une indemnisation que le groupe français a jugée satisfaisante.

La coopération culturelle, scientifique et technique s'appuie sur le soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, la valorisation de la diversité culturelle (audiovisuel, cinéma, promotion du français), la protection de l'environnement et la prévention des risques naturels.

La France envisage de doubler le nombre d'étudiants vénézuéliens en France d'ici 2012, à travers le programme « 1 000 étudiants » conclu en février 2007. Cette coopération s'appuie sur le lycée franco-vénézuélien, et sur le réseau des six Alliances françaises présentes dans le pays.

Le Venezuela s'est doté, en mai 2005, d'une école de magistrature sur le modèle de l'ENM de Bordeaux, et un accord en matière de sécurité a été conclu en octobre 2008.

CONCLUSION

Il convient que la France adopte le présent accord, déjà ratifié par le Venezuela, et qui devrait bénéficier à :

- en France, 12 conjoints des personnels de l'ambassade du Venezuela à Paris et des consulats et 3 conjoints de la représentation permanente auprès de l'Unesco ;

- au Venezuela, 20 conjoints des 34 agents expatriés relevant de notre ambassade.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 17 février 2010, sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi.

Mme Nathalie Goulet a souligné l'importance qu'a prise, progressivement, l'Iran parmi les partenaires les plus actifs du Venezuela.

Puis la commission a adopté le projet de loi et proposé que son examen en séance plénière fasse l'objet d'une procédure simplifiée.

**ANNEXE I -
ETUDE D'IMPACT**

L'accord signé à Paris le 2 octobre 2008 est conforme au modèle type français. Son intégration en droit interne n'entraîne pas de modifications législatives ou réglementaires.

**ANNEXE II -
LISTE DES ACCORDS DU MÊME ORDRE DÉJÀ CONCLUS
PAR LA FRANCE
(SOURCE : MAEE)**

Actuellement, la France est liée par 7 accords sur l'emploi des personnes à charge des membres des missions officielles.

Accords en vigueur : 7

- Canada : signé le 24 juin 1987, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1989.
- Argentine : signé le 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1997.
- Australie : signé le 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004.
- Brésil : signé le 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2003.
- Nouvelle-Zélande : signé le 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.
- Roumanie : signé le 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005.
- Costa-Rica : signé le 23 février 2007, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2008

Accords intérimaires (conclus par échange de notes verbales, dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif) : 2

- Etats-Unis : accord intérimaire conclu le 24/02/1987, reconduit (tacitement) chaque année jusqu'au 1/01/1998. Les dispositions de cet accord intérimaire (en fin de vigueur) restent respectées par les deux Etats dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif.
- Singapour : accord intérimaire conclu en avril 2005 pour une durée de 2 ans, dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif.

Accords en cours d'approbation : 2

- Uruguay : signé le 9 octobre 2007 (ratifié côté uruguayen), en cours d'approbation
- Venezuela : signé le 2 octobre 2008 (ratifié côté vénézuélien), en cours d'approbation.