

N° 119

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 19 décembre 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 janvier 2003

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 fédérative du Brésil relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (ensemble un échange de lettres),***

Par M. Louis MOINARD,

Sénateur,

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Guy Penne, Jean-Marie Poirier, Michel Pelchat, 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 Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, André Ferrand, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Emmanuel Hamel, Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir le numéro :

Sénat : 294 (2001-2002)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FAMILLES DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES	4
A. LE PRINCIPE.....	4
B. L'ÉTENDUE DE LA PROTECTION	4
1. <i>L'inviolabilité</i>	4
2. <i>Les immunités de juridiction</i>	4
3. <i>Les privilèges fiscaux et douaniers</i>	5
C. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ET EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	5
II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE RÉCIPROCITÉ	6
A. LE CHAMP D'APPLICATION.....	6
B. DES AMÉNAGEMENTS STRICTEMENT PROPORTIONNÉS	7
1. <i>Le principe de l'accord</i>	7
2. <i>Un aménagement des privilèges et immunités</i>	7
3. <i>Les accords du même type</i>	8
CONCLUSION	9
EXAMEN EN COMMISSION	10
PROJET DE LOI	11
ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT	12

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour objet d'autoriser l'approbation d'un accord conclu entre la France et le Brésil, signé à Paris le 28 mai 1996, et visant à permettre l'exercice d'une activité professionnelle par les membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre Etat.

La protection accordée aux agents des missions officielles par les conventions de Vienne de 1961 et 1963 sur les relations diplomatiques et consulaires, sous la forme de privilèges et immunités, qui s'étend aux membres de leur famille, rend difficile leur insertion dans des conditions normales sur le marché du travail de l'Etat d'accueil.

Or, la double activité des couples est aujourd'hui la règle générale, la possibilité d'exercer une activité pour les conjoints est de nature à faciliter la mobilité professionnelle des agents et par conséquent, la gestion des ressources humaines du ministère des affaires étrangères.

Tout en préservant l'essentiel des particularités du statut de résident dérogatoire dont bénéficient les familles des agents des missions officielles, cet accord de réciprocité vise à en supprimer les éléments incompatibles avec l'exercice d'un emploi salarié.

Après avoir exposé les principales caractéristiques des privilèges et immunités dont bénéficient les familles des agents, votre rapporteur examinera les aménagements qui leur sont apportés par l'Accord ainsi que ses conséquences concrètes, en particulier sur les aspects relatifs à la protection sociale des personnes concernées.

I. LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES FAMILLES DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES

A. LE PRINCIPE

L'article 37 § 1 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques stipule 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 ».

Cette protection traditionnellement destinée à assurer l'indépendance de l'agent mais qui relève aussi pour partie des usages et de la courtoisie, bénéficie aux diplomates et à leur famille, mais aussi, à des degrés divers, aux membres du personnel administratif et technique et aux personnels de service.

B. L'ÉTENDUE DE LA PROTECTION

1. L'inviolabilité

L'inviolabilité de la personne est posée à l'article 29 de la Convention de Vienne. Elle emporte l'impossibilité de l'arrestation et de la détention.

Elle est étendue à l'article 30 au domicile, à la correspondance et aux biens.

2. Les immunités de juridiction

En vertu de l'article 31, l'agent diplomatique et les membres de sa famille ne peuvent être traduits devant la juridiction pénale de l'Etat d'accueil.

A cette immunité pénale s'ajoute une immunité de juridiction civile et administrative.

En matière civile et administrative, un tempérament est apporté dans les cas suivants, sans préjudice toutefois des règles relatives à l'inviolabilité.

L'immunité ne s'applique pas lorsqu'il s'agit :

- « d'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'Etat accréditaire »,

- « d'une action concernant une succession » ou des actions « concernant une profession libérale ou une activité commerciale »,

lorsque ces actions sont dépourvues de tout lien avec ses fonctions officielles.

La renonciation à l'immunité est prévue à l'article 32 pour les personnes qui en bénéficient à raison de leur qualité de membre de la famille d'un agent, elle n'emporte pas automatiquement une renonciation à l'immunité d'exécution du jugement qui doit faire l'objet d'une renonciation distincte.

La portée concrète de ces immunités est importante puisqu'elle s'étend aux actes accomplis avant le mariage et très éloignées de la mission de l'agent.

3. Les privilèges fiscaux et douaniers

L'agent diplomatique et sa famille sont exemptés des dispositions de sécurité sociale, de tous impôts et taxes, à l'exception de la fiscalité indirecte et des impôts sur des opérations particulières, en particulier immobilières.

Les objets destinés à l'usage personnel de l'agent diplomatique ou des membres de sa famille bénéficient d'une immunité douanière au même titre que les objets destinés à l'usage officiel de la mission.

C. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS ET EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

L'étendue de cette protection est difficilement compatible avec l'exercice d'un emploi dans les conditions de droit commun.

La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ne comporte aucune mention relative à une éventuelle activité professionnelle des familles des agents diplomatiques, se bornant à énoncer, dans son article 42, que l'agent « n'exercera pas dans l'état accréditaire une activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel ».

Dans le silence de l'article 42, la possibilité d'exercer une activité professionnelle est donc ouverte aux membres des familles des agents dont les privilèges et immunités sont aménagés de la façon suivante : ils ne bénéficient plus de l'immunité de juridiction civile et administrative ni de l'immunité fiscale, en vertu des articles 31 et 34.

En revanche, la Convention sur les relations consulaires prévoit, dans son article 57, des « dispositions spéciales relatives à l'occupation privée de

caractère lucratif » qui précisent que l'ensemble des privilèges et immunités prévus par la Convention ne sont pas accordés aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent eux mêmes dans l'état de résidence une occupation privée de caractère lucratif.

Retour au droit commun ou aménagement minimal des privilèges et immunités, les deux solutions dégagées sont insuffisamment précises pour être effectives.

Intervenant sur ce sujet, le Conseil de l'Europe a adopté le 12 février 1987 un modèle d'accord qui retient comme solution la suppression des immunités pour les actes en rapport avec l'exercice d'une activité professionnelle et retient le principe d'une autorisation de travail accordée par la voie diplomatique.

Les dispositions de l'accord signé avec le Brésil prennent acte des difficultés en procédant à l'aménagement des éléments les plus dérogatoires du statut.

II. LES DISPOSITIONS DE L'ACCORD DE RÉCIPROCITÉ

A. LE CHAMP D'APPLICATION

L'accord définit les personnes et organismes entrant dans son champ d'application. Les « missions officielles » sont les missions diplomatiques et les postes consulaires tels que décrit par les Conventions de Vienne de 1961 et 1963, ainsi que les représentations permanentes auprès d'organisations internationales. Les « agents » sont les membres de ces missions officielles ressortissants de l'Etat accréditant et bénéficiant du titre de séjour délivré par le ministère français des affaires étrangères ou le ministère brésilien des relations extérieures.

Les « personnes à charge » sont entendues au sens strict : le conjoint, les enfants à charge handicapés physiques ou mentaux célibataires sans condition d'âge et les enfants à charge célibataire de moins de 21 ans.

Actuellement au Brésil, plus de dix personnes à charge de conjoints exerçant leurs fonctions au sein des missions officielles françaises sont susceptibles de solliciter une autorisation d'emploi sur le marché local, à Brasilia, ainsi que dans les villes où sont implantées les représentations consulaires (Sao Paulo, Rio de Janeiro et Recife).

S'agissant des missions officielles brésiliennes en France, les chiffres sont comparables.

B. DES AMÉNAGEMENTS STRICTEMENT PROPORTIONNÉS

1. Le principe de l'accord

Deux accords de ce type, avec l'Argentine en 1987 et le Canada en 1994, ont été conclus sous forme d'échanges de lettres. Depuis 1994, cette procédure est formalisée sous la forme d'un accord-type sur la base duquel des négociations se poursuivent actuellement avec une dizaine d'Etats.

L'accord vise à adapter les dispositions du statut dérogatoire incompatibles avec l'exercice d'une activité salariée ; il n'en consiste pas pour autant à un retour au droit commun.

L'entrée sur le territoire de l'autre Etat pour les familles des agents est, dès l'abord, dérogatoire.

Dans un second temps, les articles 5 et 6 prévoient que les personnes à charge peuvent occuper tout emploi approprié sans aucune restriction à l'exception des professions réglementées dont elles doivent respecter les critères. Il est d'ailleurs précisé que cette ouverture très large des possibilités d'emploi ne vaut pas reconnaissance mutuelle des diplômes entre les deux Etats.

L'accord consiste à délivrer une autorisation de travail à titre dérogatoire aux personnes à charge des membres des missions officielles qui ont obtenu une proposition d'emploi. En contrepartie, le bénéficiaire de l'autorisation renonce à ses privilèges et immunités pour les questions liées à l'emploi exercé.

La demande d'autorisation est présentée par l'ambassade de l'Etat d'envoi au service du protocole du ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil qui doit apporter une réponse dans les meilleurs délais.

2. Un aménagement des privilèges et immunités

L'article 7 précise que l'état accréditant renonce aux immunités de juridiction et d'exécution en matière civile et administrative, pour toutes les questions ayant trait à l'activité de la personne à charge.

En matière pénale, la levée de l'immunité de juridiction n'est pas prévue a priori mais elle s'effectue, pour les infractions pénales en relation avec l'activité professionnelle exercée, à la demande de l'Etat d'accueil lorsque l'Etat accréditant juge que la levée d'immunité n'est pas contraire à ses intérêts essentiels. Cette levée n'emporte pas la renonciation à l'immunité

d'exécution pénale, pour laquelle, de façon classique, une renonciation distincte que l'Etat d'accueil « prendra en considération » est prévue.

L'accord précise que la personne à charge ne bénéficie plus de privilèges douaniers.

La personne à charge qui prend un emploi est soumise au régime de sécurité sociale en vigueur dans l'état d'accueil. Les personnes concernées devront acquitter, au titre des cotisations sociales, un pourcentage du salaire calculé par tranches, d'un montant maximal de 11 %. La part patronale s'élève à 21 %.

De nombreuses entreprises ont par ailleurs recours à des plan de santé complémentaires prenant en charge l'excédent induit par le recours au système de santé privé.

Le transfert vers la France de la contre-valeur en euros du montant de la retraite en monnaie locale est possible malgré l'absence de convention bilatérale de sécurité sociale.

En application de la convention fiscale, signée à Brasilia le 10 septembre 1971, l'imposition des revenus s'effectue dans l'Etat de résidence.

3. Les accords du même type

Deux accords en vigueur ont été conclus avec le Canada et l'Argentine. Pour ce dernier pays, l'accord n'emporte pas de conséquences concrètes en raison de la crise économique qu'il connaît depuis quelques années. Le bilan est plus positif en Amérique du nord.

Deux accords ont été signés avec la Nouvelle-Zélande et l'Australie et l'ouverture de négociations a été proposée à une dizaine d'autres dont la Turquie, Israël ou l'Afrique du Sud.

Pays émergent, le Brésil peut effectivement offrir des perspectives d'emplois dans des conditions de rémunération correspondant aux attentes des conjoints.

CONCLUSION

Les dispositions de l'Accord dont l'approbation est soumise au Sénat, dérogent de façon strictement proportionnelle aux nécessités de l'exercice d'un emploi salarié, aux privilèges et immunités dont bénéficient les familles des agents des missions officielles. Il répond ainsi à un besoin identifié des familles et sera de nature à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle.

C'est pourquoi votre commission vous demande de bien vouloir l'adopter.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 8 janvier 2003, la commission a procédé à l'examen du présent rapport.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée 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 signé à Paris le 28 mai 1996, ensemble un échange de lettres des 16 et 21 mars 2001, et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 294 (2001-2002)

ANNEXE - ÉTUDE D'IMPACT¹

- Etat du droit et situation de fait existant 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, à commencer par les immunités de juridiction, dont ces personnes à charge bénéficient, font souvent obstacle à ce qu'elles exercent une activité rémunérée sur le marché de l'emploi du 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.

Les autorités brésiliennes ont souhaité dès 1992 conclure un accord de cette nature avec notre pays où l'emploi des conjoints de diplomates (hors Etats membres de l'Union européenne) n'est en règle générale autorisé que sur la base de la réciprocité.

Une même motivation animait le ministère des affaires étrangères qui a dû, au cours de la période récente, intégrer dans sa politique de gestion du personnel 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, le Brésil, en raison de son niveau de développement, offre de réelles opportunités en la matière.

Des accords comparables ont déjà été conclus avec le Canada (24 juin 1987) et l'Argentine (26 octobre 1994) et des dispositions transitoires sont agréées avec les Etats-Unis dans l'attente de la conclusion d'un accord définitif. Un accord, non encore en vigueur, a été signé en 1999 avec la Nouvelle Zélande et des négociations ont été menées à bien avec l'Australie. Des négociations sont prévues avec une dizaine d'Etats, soit à l'initiative de la France, soit à celle des Etats étrangers. L'intérêt de conclure des accords sur l'emploi des conjoints de diplomates se concentre surtout sur les pays de la zone OCDE et sur quelques grands pays émergents.

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

– **Bénéfices escomptés en matière :**

*** d'emploi**

Cet accord présente l'intérêt de permettre aux conjoints des agents français en mission au Brésil d'exercer s'ils le souhaitent un emploi sur le marché local. Il s'agit d'un accord de réciprocité mais, en l'espèce, celle-ci paraît plutôt jouer en faveur de notre pays : le Brésil a en effet concentré son dispositif diplomatique en France (réduit à l'ambassade qui assure les tâches consulaires pour l'ensemble de la France métropolitaine et suit l'activité des organisations internationales ayant leur siège en France) alors que nous disposons au Brésil d'une ambassade relativement étoffée et de trois consulats (Rio de Janeiro, Sao Paulo et Récife).

*** d'intérêt général**

La mise en vigueur de l'accord, qui favorisera l'emploi au Brésil des personnes à charge des fonctionnaires français expatriés dans cet Etat, sera de nature à faciliter l'affectation des personnels dans les différents services relevant de l'ambassade et des consulats dans ce pays. En rompant un possible sentiment d'isolement, elle permettra une meilleure adaptation de ces personnels dans un pays éloigné où les conditions de vie sont parfois difficiles.

*** financière** : sans objet.

*** de simplification des formalités administratives**

L'accord limite les formalités administratives à accomplir en France, réduites à l'examen, dans les conditions habituelles, par les services du ministère de l'emploi et de la solidarité des dossiers d'autorisation de travail présentés par les personnes à charge des diplomates brésiliens, sachant que les demandes et les réponses passent par le canal de leur ambassade et du protocole du ministère des affaires étrangères. Ces demandes seront en tout état de cause peu nombreuses. L'accord impose en principe de répondre dans les délais les plus brefs possibles aux demandes de délivrance d'autorisations de travail.

*** de complexité de l'ordonnement juridique**

L'accord n'a pas de conséquence en ce domaine car il repose sur des bases internationalement bien reconnues et largement pratiquées, la France ayant en effet 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, ainsi qu'à leur statut au regard des régimes de sécurité sociale.