

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre

NOR : EAEJ1803497L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de ces accords

Situation de référence

1.- La volonté d'adapter le cadre d'expatriation de ses agents en poste à l'étranger conduit le Gouvernement à se préoccuper des conditions visant à permettre aux conjoints qui le souhaitent d'exercer une activité professionnelle, salariée principalement. Du fait des évolutions sociologiques des familles, le vivier des conjoints d'agents formant ce projet ne cesse de croître. Ce vivier est difficile à chiffrer mais il convient d'ajouter aux conjoints des agents du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (environ 2000 à 2500 agents titulaires mariés) les conjoints des agents issus d'autres administrations (finances, défense, éducation...) qui sont au nombre de 756 dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire.

Les pays connaissant le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays membres de l'OCDE qui peuvent offrir des conditions d'emploi comparables à celles prévalant en France, par exemple au Canada¹. Néanmoins, il est apparu nécessaire d'accompagner ce mouvement en développant la faculté pour les conjoints d'agents de pouvoir travailler, y compris hors OCDE, et en renforçant, pour ce faire, le tissu conventionnel en ce domaine avec des pays du monde entier.

Cet objectif figure d'ailleurs actuellement parmi les lignes directrices du projet du ministère de l'Europe et des affaires étrangères visant à bâtir le *ministère du XXI^{ème} siècle*.

¹ Dans ce pays, quelques autorisations d'emploi ont également été délivrées à des enfants à charge.

2.- D'une manière plus générale, la thématique de l'emploi des conjoints s'inscrit dans un cadre juridique tridimensionnel : multilatéral (les conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires), bilatéral (accords intergouvernementaux ou échange de notes verbales) et national (code du travail, circulaires du ministère de l'intérieur...).

2.1 Afin de satisfaire le principe de libre circulation des travailleurs, des facilités ont été mises en place avec les 31 États de l'Espace économique européen et la Suisse². Ainsi, les conjoints d'agents diplomatiques et consulaires accèdent librement au marché de l'emploi dans le respect de la législation locale, sans que puissent s'appliquer, conformément aux conventions de Vienne précitées, les immunités diplomatiques ou consulaires (administratives et civiles notamment) dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle.

2.2.- En dehors de cet espace géographique et pour mener à bien cet objectif, la France privilégie deux types d'instruments.

- En premier lieu, des accords ont d'ores et déjà été signés avec les pays suivants :

Canada :	accord du 24 juin 1987, en vigueur depuis le 1 ^{er} juin 1989 ³
Argentine :	accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1 ^{er} juin 1997 ⁴
Australie :	accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} mai 2004 ⁵
Brésil :	accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} novembre 2003 ⁶
Nouvelle-Zélande :	accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2005 ⁷
Roumanie :	accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005 ⁸
Costa-Rica :	accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ⁹
Uruguay :	accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ¹⁰
Venezuela :	accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013 ¹¹
Chili	accord du 8 juin 2015 en cours de ratification ¹²
Bolivie	accord du 9 novembre 2015 en cours de ratification ¹³
Congo	accord du 26 février 2016 en cours de ratification ¹⁴
Equateur	accord du 1 ^{er} avril 2016 en cours de ratification ¹⁵
Pérou	accord du 14 avril 2016 en cours de ratification ¹⁶

² L'article 28, par. 1 et 2 de l'accord sur l'Espace économique européen prévoit la libre circulation des travailleurs entre les États membres de l'UE et les États de l'Association européenne de libre-échange, et l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

S'agissant des membres de la famille ressortissants de pays tiers, l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, s'applique également aux ressortissants des États membres de l'EEE.

S'agissant de la Suisse, c'est l'article 7 de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes qui s'applique.

³ Publié par décret n° 89-362 du 2 juin 1989 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000699657&pageCourante=07089

⁴ Publié par décret 97-552 du 28 mai 1997 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000383537

⁵ Publié par décret n° 2044-369 du 22 avril 2004 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000252450

⁶ Publié par décret n° 2004-43 du 6 janvier 2004 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000249127

⁷ Publié par décret n° 2005-1106 du 5 septembre 2005 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000604556

⁸ Publié par décret n° 2007-624 du 26 avril 2007 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000462219

⁹ Publié par décret n° 2008-1564 du 31 décembre 2008 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000020025359

¹⁰ Publié par décret n° 2009-1200 du 8 octobre 2009 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000021135721

¹¹ Publié par décret n° 20013-40 du 14 janvier 2013 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000026941982

¹² Texte de l'accord en pièce jointe

¹³ Texte de l'accord en pièce jointe

¹⁴ Texte de l'accord en pièce jointe

¹⁵ Texte de l'accord en pièce jointe

¹⁶ Texte de l'accord en pièce jointe

- En second lieu, dans une approche plus souple et pragmatique, des notes verbales ont été échangées¹⁷. Dans ce cadre, chaque État s’engage à examiner avec une attention bienveillante les demandes d’autorisation de travail qui seraient présentées par la mission diplomatique de l’autre État dans le respect de sa législation. Ce dispositif, auquel il peut être mis fin de manière unilatérale par une note verbale, existe avec les États suivants :

Singapour :	2005
Afrique du Sud :	2012
Israël :	2012
Colombie :	2014
Gabon	2015
Ghana	2015
Guinée :	2015
Salvador :	2015
Inde :	2015
Japon :	2015
Cap Vert	2015
Honduras	2015
Zimbabwe :	2015
Cambodge	2016
Ouganda	2016
Maurice	2016
Malaisie	2017

3. Il est à noter que les conventions de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁸ et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹⁹ accordent des privilèges et immunités aux représentants d’un État en mission officielle dans un autre État ainsi qu’à leurs conjoints et aux personnes à leur charge. Bien que ces deux conventions n’interdisent pas le travail des personnes à charge et prévoient des exceptions à certains privilèges et immunités en cas d’exercice d’une activité professionnelle salariée, le statut spécial des conjoints d’agents (autorisés à séjourner en vertu d’un titre de séjour spécial dérogatoire du droit commun) et les immunités, en particulier pénales, qui y sont définis, peuvent être de nature à faire obstacle à l’exercice d’une activité salariée dans le pays d’accueil.

Ainsi, en France, les intéressés, qui ne relèvent pas en raison de leur motif de séjour en France du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile, se voient délivrer un titre de séjour spécial par le service du protocole du ministère de l’Europe et des affaires étrangères dès lors qu’ils en remplissent les conditions (appréciées au regard de la législation française : conjoint légal, enfant à charge de moins de 21 ans et enfant à charge présentant un handicap physique ou mental sans limite d’âge).

La procédure relative à la demande d’autorisation provisoire de travail pour l’exercice d’une activité salariée est prévue par les dispositions des articles L. 5221-5 et suivants du code du travail²⁰. Elle s’applique aux membres d’une mission diplomatique ou consulaire, ainsi qu’aux membres d’une organisation internationale ou délégation permanente, bénéficiant d’un titre de séjour spécial délivré par le ministère de l’Europe et des affaires étrangères. Les demandes d’autorisation de travail sont présentées par l’ambassade du pays d’origine au service du protocole du ministère de l’Europe et des affaires étrangères et transmises, à titre dérogatoire, au ministère de l’intérieur (direction générale des étrangers en France) pour une instruction simplifiée, sans

¹⁷ Voir annexes.

¹⁸ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000698482

¹⁹ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000514231

²⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=03E7B68FBA68BE9DAC483ECCDBF7ABE9.tpdila16v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006189813&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20160706

que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Pour les professions réglementées, le respect des conditions réglementaires d'exercice est vérifié conformément aux dispositions des articles R. 5221-4²¹ et R. 5221-20 4^oalinéa²² du code du travail.

A l'issue de l'examen mené par ces services et sauf exception (notamment non-respect des conditions réglementaires d'exercice de l'activité), des instructions aux fins de délivrance de l'autorisation de travail sont adressées à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) compétente selon le lieu de résidence de l'intéressé.

Parallèlement, le service du protocole est avisé de la décision prise, à charge pour lui de prévenir l'ambassade à l'origine de la demande.

4. Avec le recul d'une dizaine d'années, les accords organisant l'emploi des conjoints ou les pratiques issues des échanges de notes verbales profitent davantage aux conjoints d'agents français qu'à ceux de l'autre État. Ainsi, à partir d'une étude réalisée au dernier trimestre 2017 auprès de nos postes dans les pays où un dispositif bilatéral existe²³, plus de 250 conjoints d'agents français résidant dans le pays d'affectation ont obtenu une autorisation de travail ou travaillent sans avoir besoin d'autorisation, notamment dans les pays de l'EEE.

Réciproquement le nombre de conjoints d'agents étrangers bénéficiant d'une autorisation provisoire de travail en France est beaucoup plus limité. En 2016, 12 autorisations de travail ont été délivrées à des ayants droit d'agents des missions diplomatiques en France et 6 en 2017. Le service du protocole reçoit davantage de demandes émanant d'organisations internationales (11 en 2016 et 22 en 2017).²⁴

Environ un tiers des bénéficiaires français d'autorisations de travail exercent leur activité dans le réseau français à l'étranger (établissements culturels, établissements d'enseignements, services de l'ambassade ou des consulats). Il convient de mentionner également un cas d'auto-entrepreneuriat à Singapour.

Objectif de ces accords

Les quatre États avec lesquels les accords objets du présent projet de loi ont été conclus ont privilégié cet instrument à l'échange de notes verbales afin de donner un caractère plus formel et solennel à ces dispositifs bilatéraux.

Ces accords, conclus selon un principe de réciprocité, visent à autoriser les conjoints d'agents des missions officielles, d'une part françaises en Moldavie, au Bénin, en Serbie et en Albanie, et, d'autre part, moldaves, béninoises, serbes et albanaises en France (et leurs enfants sous certaines conditions sauf pour le projet avec la Moldavie qui se limite aux conjoints) à exercer une activité professionnelle salariée sans se voir opposer la situation du marché de l'emploi, et ce, dans le respect des législations respectives des États concernés en matière de droit du travail.

Le dispositif prévu par ces accords présente un double avantage :

- clarifier la situation des personnes à charge des membres des missions officielles quand elles exercent une activité salariée, en rappelant et précisant le régime de leurs immunités civiles, administratives et pénales, de leurs privilèges douaniers ainsi que leur statut au regard des régimes fiscal et de sécurité sociale ;

²¹<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018525790&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

²²<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019108569&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

²³ Enquête à laquelle ont répondu 56 postes diplomatiques ou consulaires

²⁴ Source : service du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- simplifier les formalités administratives : les dispositions de ces accords renvoient à la législation nationale des parties pour les conditions d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les personnes concernées.

Une cinquantaine de conjoints d'agents français est à ce jour potentiellement concernée par la mise en œuvre de ces quatre accords.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de ces accords

- Conséquences économiques et financières

Selon le niveau de salaire perçu en Moldavie, au Bénin, en Serbie et en Albanie, l'État pourrait ne plus avoir à verser le supplément familial de traitement prévu par les dispositions du *décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger*²⁵. En effet ce supplément familial (égal à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par l'agent) n'est versé à l'agent que si son conjoint ou partenaire n'exerce pas d'activité rémunérée ou exerce une activité pour laquelle il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale au traitement brut annuel afférent à l'indice brut 300 soit 17 488,25 euros annuels au 1er février 2017.

Pour leur part, les conjoints d'agents moldaves, béninois, serbes et albanais exerçant une activité professionnelle salariée en France, seront assujettis à l'impôt sur le revenu et aux diverses taxes et cotisations prévues en droit français en lien avec l'exercice d'une activité professionnelle.

- Conséquences sociales

En offrant un cadre facilitateur pour accéder à l'emploi en Moldavie, au Bénin, en Serbie et en Albanie, ces accords devraient favoriser une meilleure insertion sociale des personnes bénéficiaires dans le pays d'affectation. Ils devraient permettre aux conjoints d'agents français concernés de poursuivre ou diversifier leur parcours professionnel. Pour les agents français, de meilleures conditions de vie familiales et professionnelles, plus équilibrées et sereines, peuvent être attendues.

Ces accords sont également susceptibles de bénéficier au réseau diplomatique, consulaire et culturel français en lui permettant de disposer de certaines compétences faisant défaut sur place.

- Conséquences dans le domaine de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes

Les dispositions prévues par ces accords ne font pas de distinction sexuée entre les bénéficiaires. En permettant à des femmes et des hommes d'exercer une activité professionnelle à la faveur de l'affectation de leur conjoint dans une mission diplomatique ou un poste consulaire, ces accords sont susceptibles de contribuer à une meilleure continuité des parcours professionnels des personnes bénéficiaires et de répondre ainsi à un objectif de parité et de cohésion sociale. Dans les faits, ces accords sont susceptibles de bénéficier davantage aux conjoints féminins d'agents, la proportion de conjoints masculins accompagnant un agent à l'étranger sans exercer eux-mêmes d'activité professionnelle étant plus faible. Ils contribueront ainsi à établir des conditions d'expatriation équitables entre conjoints masculins et féminins.

De manière plus générale, ces accords, portés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, soulignent l'attention accordée par ce ministère à la démarche volontariste de promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, et sa volonté d'y apporter une contribution active.

²⁵

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000305783&fastPos=1&fastReqId=891112600&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

- **Impact sur les jeunes :**

Si le principal objectif de ces accords demeure l'emploi des conjoints, leurs dispositions pourront, à l'exception de la Moldavie, bénéficier également aux enfants des agents à partir de 18 ans et jusqu'à 21 ans (âge limite de délivrance en France d'un titre de séjour spécial), leur permettant ainsi d'acquérir une expérience professionnelle qui peut s'avérer précieuse. A titre d'exemple, l'accord conclu avec le Canada a permis à quelques enfants à charge d'obtenir une autorisation d'emploi.

L'impact sur la jeunesse demeurera cependant marginal compte tenu de la limite d'âge (21 ans) pour bénéficier du statut de « personne à charge » ou de « membre de famille » (selon la terminologie utilisée) des agents des missions officielles.

- **Conséquences juridiques**

La conclusion d'accords de réciprocité prévoyant la délivrance, par l'État d'accueil, d'autorisations de travail aux personnes à charge des agents des missions officielles de l'État d'envoi, tels que prévue par le présent projet de loi, permet ainsi d'accéder, via une procédure adaptée et simplifiée, à une activité professionnelle en France comme dans l'autre État.

Dès lors, en application de ces accords, le bénéficiaire pourra exercer une activité professionnelle salariée tout en conservant le titre de séjour spécial que lui confère son statut de conjoint d'agent d'une mission officielle. Il conservera ainsi les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne, sauf dans le cadre de l'exercice de son activité professionnelle salariée.

Ces accords ne modifient pas l'ordre juridique interne dans la mesure où ils s'appuient sur un dispositif largement pratiqué par la France, qui a déjà conclu des accords similaires relatifs à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles (voir *supra*).

III – Historique des négociations

Les négociations pour la conclusion des accords avec le Bénin, la Serbie et l'Albanie ont débuté à l'automne 2014, à la demande de la partie française. Les séances de discussions ont été conduites pour la plupart, par nos postes diplomatiques dans ces pays, sur instructions du ministère des affaires étrangères. Ces négociations ont donné lieu à des échanges réguliers au cours desquels les projets de texte ont été amendés.

Avec la Moldavie, l'accord a été négocié directement, à sa demande, avec l'ambassade moldave à Paris. Il a été finalisé dès le printemps 2015 mais sa signature a été retardée par la crise politique en 2015-2016 dans ce pays.

IV – État des signatures et ratifications

L'accord avec la République de Moldavie a été signé le 27 mai 2016, à Paris, par le Secrétaire général du ministère français des affaires étrangères, M. Christian Masset et par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne, M. Anatole Vangheli, pour la partie moldave. Il n'a pas encore été ratifié par la Moldavie.

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin a été signé le 22 juillet 2016 à Cotonou par Mme Aline Kuster-Ménager, ambassadrice de France auprès de

la République du Bénin et par M. Aurélien Agbenonci, ministre des affaires étrangères et de la coopération. Il n'a pas à ce jour été ratifié par le Bénin.

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie a été signé le 15 septembre 2016 à Paris par M. Harlem Désir, secrétaire d'État chargé des affaires européennes et par Mme Jadranka Joksimovic, ministre chargée de l'intégration européenne. Il n'a pas à ce jour été ratifié par la Serbie.

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Conseil des Ministres de la République d'Albanie a été signé le 19 septembre 2016 à Tirana par M. Bernard Fitoussi, ambassadeur de France auprès de la République d'Albanie et par Mme Odetta Barbullushi, vice-ministre des affaires étrangères. Il n'a pas à ce jour été ratifié par l'Albanie.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet.