

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République du Congo relatif à l'activité professionnelle
salariée des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque État
dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République d'Équateur sur l'emploi salarié
des personnes à charge des membres des missions officielles, et de
l'accord entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement de la République du Pérou relatif à l'activité
rémunérée des membres des familles des agents des missions
officielles de chaque État dans l'autre

NOR : EAEJ1702081L/Bleue-1

ETUDE 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 souhaitant exercer une activité professionnelle ne cesse de croître.

Les pays qui connaissent le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays de l'OCDE qui peuvent offrir des conditions d'emploi comparables à celles prévalant en France, par exemple au Canada¹. 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 le tissu conventionnel en ce domaine avec des pays du monde entier.

Cet objectif figure d'ailleurs 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 en trois dimensions : multilatérale (les conventions de Vienne de 1961 et de 1963 sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires), bilatérale (accords intergouvernementaux ou échange de notes verbales) et nationale (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 Suisse. Ainsi, les conjoints d'agents diplomatiques et consulaires accèdent librement au marché de l'emploi dans le respect de la législation locale et 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 ²
Argentine :	accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1 ^{er} juin 1997 ³
Australie :	accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} mai 2004 ⁴
Brésil :	accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} novembre 2003 ⁵
Nouvelle-Zélande :	accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2005 ⁶
Roumanie :	accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005 ⁷
Costa-Rica :	accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ⁸
Uruguay :	accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ⁹
Venezuela :	accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013 ¹⁰
Chili :	accord du 8 juin 2015 en cours de ratification ¹¹
Bolivie :	accord du 9 novembre 2015 en cours de ratification ¹²

² Publié par décret n° 89-362 du 2 juin 1989 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000699657&pageCourante=07089

³ Publié par décret 97-552 du 28 mai 1997 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000383537

⁴ Publié par décret n° 2044-369 du 22 avril 2004 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000252450

⁵ Publié par décret n° 2004-43 du 6 janvier 2004 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000249127

⁶ Publié par décret n° 2005-1106 du 5 septembre 2005 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000604556

⁷ Publié par décret n° 2007-624 du 26 avril 2007 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000462219

⁸ Publié par décret n° 2008-1564 du 31 décembre 2008 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000020025359

⁹ Publié par décret n° 2009-1200 du 8 octobre 2009 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000021135721

¹⁰ Publié par décret n° 20013-40 du 14 janvier 2013 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000026941982

¹¹ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord Bolivie déposé en 1^{ère} lecture au Sénat le 30 novembre 2016

¹² Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord Chili déposé en 1^{ère} lecture au Sénat le 30 novembre 2016

- En second lieu, des notes verbales ont été échangées, selon une approche plus souple et pragmatique (cf. notes verbales en annexe). Ainsi, 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

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 2014¹³ auprès de nos postes dans ces pays où un dispositif bilatéral prévalait à cette date et compte tenu des nouvelles données, il apparaît qu'environ 160 à 165 conjoints d'agents français résidant dans le pays d'affectation avaient obtenu une autorisation de travail. En sens inverse, la même année, seuls 7 conjoints d'agents étrangers ont bénéficié d'une autorisation provisoire de travail en France pour 6 demandes présentées, dont deux à titre d'information et un refus (salaire inférieur au Smic).

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, autres services de l'ambassade ou des consulats). Il convient de mentionner également un cas d'auto-entrepreneuriat à Singapour.

Objectif de ces accords

Ces accords, conclus selon un principe de réciprocité, visent à autoriser les conjoints d'agents des missions officielles de chaque État dans l'autre État contractant (et leurs enfants sous certaines conditions) à exercer une activité professionnelle salariée sans se voir opposer la situation du marché de l'emploi, et ce, dans le respect des législations des États d'accueil en matière de droit du travail.

¹³ Une nouvelle étude pourrait être prochainement menée, notamment pour évaluer l'impact des accords les plus récents.

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

- Conséquences économiques et financières

En offrant un cadre facilitateur pour accéder à l'emploi au Congo, en Équateur et au Pérou, ces accords devraient permettre aux conjoints d'agents français concernés de poursuivre ou diversifier leur parcours professionnel. Ils sont également susceptibles de bénéficier au réseau diplomatique, consulaire et culturel français en lui permettant de disposer de certaines compétences faisant défaut sur place. En outre, 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'étranger¹⁴ si le revenu perçu par le conjoint dépassait le plafond fixé par ce décret.

En retour, les conjoints d'agents congolais, d'agents équatoriens et d'agents péruviens exerçant une activité professionnelle salariée en France, seront, quant à eux, assujettis à l'impôt sur le revenu et aux diverses taxes prévues en droit français.

- Conséquences sociales

L'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaire dans chacun des États concernés devrait favoriser une meilleure insertion sociale des personnes bénéficiaires dans le pays d'affectation. Pour les agents français, de meilleures conditions de vie familiales et professionnelles, plus équilibrées et sereines, peuvent être attendues.

- 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 par genre 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 portée par ce ministère, et sa contribution active, à la démarche volontariste de promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, lancée par le Gouvernement en septembre 2012.

14

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000305783&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 également bénéficier aux enfants des agents à partir de 18 ans et jusqu'à l'âge limite de délivrance d'un titre de séjour spécial (21 ans en France), 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 pour bénéficier du statut de « personnes à charge » d'agents des missions officielles.

En France, le séjour et le travail des enfants d'agents, âgés de plus de 21 ans, reste possible mais relève du droit commun des étrangers.

- **Conséquences juridiques**

Les conventions de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques¹⁵ et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires¹⁶ 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 dérogoratoire au 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.

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 permet ainsi d'accéder, via une procédure adaptée et simplifiée, à une activité professionnelle en France comme dans l'autre État.

Ainsi en France, les intéressés, qui ne relèvent pas en raison de leur motif de séjour 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 enfants à charge présentant un handicap physique ou mental sans limite d'âge).

Ils demeurent toutefois soumis aux dispositions de l'article L. 5221-5 du code du travail¹⁷ qui exige la délivrance d'une autorisation de travail pour exercer une activité professionnelle salariée. Cependant, et afin de tenir compte de la spécificité de leur séjour en France, leur demande d'autorisation de travail est examinée de manière assouplie sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable.

¹⁵ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000698482

¹⁶ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000514231

¹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000006903735>

Pour les professions réglementées, le respect des conditions réglementaires d'exercice est vérifié conformément aux dispositions des articles R. 5221-4¹⁸ et R. 5221-20 (4°)¹⁹ du code du travail.

Dès lors, en application de ces accords, le bénéficiaire peut exercer une activité professionnelle salariée tout en conservant le titre de séjour spécial que lui confère son statut de conjoint ou d'enfant d'agent d'une mission officielle. Il conserve 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 reposent sur des bases internationalement reconnues et largement pratiquées 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*).

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 et ;
- simplifier les formalités administratives : l'article 1^{er} de ces accords renvoie à la législation nationale des parties pour les conditions d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les personnes concernées.

En France, 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 pour instruction simplifiée dans les conditions évoquées *supra* au ministère de l'intérieur (direction générale des étrangers en France).

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.

¹⁸<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018525790&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

¹⁹<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019108569&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

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

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.

III – Historique des négociations

Les négociations pour la conclusion de l'accord avec la République du Congo, la République d'Équateur et la République du Pérou ont été initiées à l'automne 2014, à la demande de la partie française. Les séances de discussions ont été conduites 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 textes ont été amendés.

IV – État des signatures et ratifications

L'accord avec la République du Congo a été signé le 26 février 2016, à Brazzaville, par l'ambassadeur de France en République du Congo, M. Jean-Pierre Vidon à qui des pouvoirs avaient été délivrés et par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères et de la coopération du Congo, M. Cyprien Sylvestre Mamina. Il n'a pas encore été ratifié par le Congo.

L'accord avec la République d'Équateur a été signé le 1^{er} avril 2016, à Quito, par l'ambassadeur de France en Équateur, M. François Gauthier à qui des pouvoirs avaient été délivrés et par le ministre suppléant par intérim des relations extérieures et de la mobilité humaine de la République d'Équateur, M. Fernando Yépez. Il n'a pas encore été ratifié par l'Équateur.

L'accord avec la République du Pérou a été signé le 14 avril 2016, à Lima, par l'ambassadeur de France au Pérou, M. Fabrice Mauriès, à qui des pouvoirs avaient été délivrés et la ministre péruvienne des relations extérieures Mme Ana Maria Sanchez de Rios. Les autorités péruviennes ont notifié l'accomplissement de leur procédure interne le 14 juillet 2016.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet.