

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et du développement international

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Chili relatif à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Etat plurinational de Bolivie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre

NOR : MAEJ1616906L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de ces accords

Situation de référence

1.- La volonté d'adapter au mieux 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'y poursuivre un parcours professionnel. Cette thématique est devenue l'une des lignes directrices du ministère des affaires étrangères et du développement international visant à bâtir le *ministère du XXIème siècle*.

D'une manière 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, code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, circulaires du ministère de l'intérieur, *etc.*).

2.- En vertu du principe de libre circulation des travailleurs, des facilités existent actuellement 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.

3.- En dehors de cet espace géographique et pour atteindre l'objectif qu'elle s'est fixée, la France privilégie deux types d'instruments : les accords intergouvernementaux et l'échange de notes verbales

- En premier lieu, des accords ont d'ores et déjà été signés avec les pays suivants¹ :

Canada :	Accord du 24 juin 1987, en vigueur depuis le 1er juin 1989
Argentine :	Accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1er juin 1997
Australie :	Accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1er mai 2004
Brésil :	Accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1er novembre 2003
Nouvelle-Zélande :	Accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1er janvier 2005
Roumanie :	Accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005
Costa-Rica :	Accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ;
Uruguay :	Accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ;
Venezuela :	Accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013.

- En second lieu, des notes verbales ont été échangées pour permettre une approche plus souple et pragmatique. Ainsi, dans ce cadre, chaque État ne s'engage qu'à accorder une attention bienveillante aux 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), Guinée (2015), Salvador (2015), Inde (2015), Japon (2015), Zimbabwe (2015).

4.- D'une manière générale, 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 2014 auprès de nos postes dans ces pays où un dispositif bilatéral prévalait à l'époque (cf. note du 1^{er} juin 2015 en annexe), 149 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.

Du fait des évolutions sociologiques des familles, le vivier des conjoints d'agents souhaitant exercer une activité professionnelle ne cesse de croître.

¹<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000875199&dateTexte=19890104>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000383537&fastPos=17&fastReqId=547801023&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000252450&fastPos=1&fastReqId=325923048&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2004/1/6/MAEJ0330121D/jo/texte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000604556&fastPos=1&fastReqId=1990965953&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020025359&fastPos=1&fastReqId=1969489000&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000462219&fastPos=1&fastReqId=1109995224&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000021135721&fastPos=1&fastReqId=1066688588&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>
<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/1/14/MAEJ1243165D/jo/texte>

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 Canada (dans ce pays, quelques autorisations d'emploi ont également été délivrées à des enfants à charge).

A la fin de l'année 2014, un tiers des bénéficiaires d'autorisations de travail exerçaient 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.

Objectifs de ces accords

Ces accords, conclus selon un principe de réciprocité, visent à autoriser les conjoints d'agents des missions officielles françaises au Chili et en Bolivie et chiliennes et boliviennes en France (et leurs enfants sous certaines conditions) à exercer une activité professionnelle 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.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre des accords

- Conséquences économiques et financières

En offrant un cadre facilitateur pour accéder à l'emploi au Chili et en Bolivie, ces accords devraient permettre aux conjoints d'agents français concernés (à l'heure actuelle une quinzaine de personnes pour l'accord avec le Chili et une vingtaine de personnes pour l'accord avec la Bolivie) 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 compétences faisant défaut sur place. En outre, selon le niveau de salaire perçu au Chili et en Bolivie, l'État n'aurait plus 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*².

En retour, les conjoints d'agents chiliens et d'agents boliviens exerçant une activité professionnelle en France, seront, quant à eux, assujettis à l'impôt sur le revenu et aux diverses taxes prévues en droit français (d'ores et déjà un conjoint d'agent chilien en poste à Paris a manifesté le souhait de pouvoir bénéficier des dispositions de cet accord).

- Conséquences sociales

L'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires 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 la parité hommes/femmes**

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.

De manière générale, ces accords, portés par le ministère des affaires étrangères et du développement international, soulignent sa contribution active, à la promotion de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, démarche lancée par le Gouvernement en septembre 2012.

- **Conséquences juridiques**

Les conventions de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques³ et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires⁴ 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, le statut spécial des conjoints d'agents (autorisés à séjourner en vertu d'un titre de séjour spécial, dérogoire du droit commun) et les immunités, en particulier pénales, qui y sont définis font obstacle, en pratique, à ce que ces personnes puissent facilement exercer une activité rémunérée dans le pays d'accueil.

La conclusion d'accords de réciprocité, qui prévoient la possibilité pour les autorités de l'État d'accueil de délivrer des autorisations de travail aux personnes à charge des agents des missions officielles de l'État d'envoi permet de contourner l'obstacle de la restriction d'accès à une activité salariée prévue par le droit national, français comme de l'autre partie. Ainsi, en France, un titre de séjour spécial, titre de séjour délivré par le protocole du ministère des affaires étrangères et du développement international aux agents diplomatiques et consulaires étrangers, ainsi qu'aux membres de leur famille, ne fait pas partie des titres de séjour, régis par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, accordant de droit une autorisation de travailler en France.

Dès lors, grâce à ces accords, le bénéficiaire peut exercer une activité professionnelle tout en conservant le titre de séjour spécial que lui confère son statut de conjoint d'agent d'une mission officielle. Il conserve ainsi les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne, en dehors du cadre de l'exercice de son activité professionnelle.

Par ailleurs, la situation du marché local de l'emploi ne peut lui être opposée (exception faite du cas des professions réglementées).

Ces accords ne modifient pas l'ordre juridique interne dans la mesure où ils reposent sur des bases internationalement reconnues et déjà 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.

³ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000698482

⁴ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT00000514231

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 de sécurité sociale ;
- simplifier les formalités administratives : l'article 1^{er} de ces accords renvoie à la législation nationale des parties pour les conditions d'emploi des personnes à charge. En France, la procédure relative à la demande d'autorisation provisoire de travail est prévue par les dispositions des articles L. 5221-5, L. 5221-7 et du 13^{ème} alinéa du R. 5221-3 du code du travail⁵ pour occuper un emploi salarié, alors même que les membres d'une mission diplomatique et consulaire ainsi que les membres d'une représentation permanente bénéficient d'un titre de séjour dérogatoire au droit commun délivré par le ministère des affaires étrangères et du développement international. Les formalités administratives à accomplir par les personnes à charge pour solliciter un emploi sont réduites à l'examen par les services de la direction générale des étrangers en France des dossiers de demande d'autorisation de travail qui auront été soumis par l'ambassade compétente à l'attention du protocole français.

III – Historique des négociations

Les négociations pour la conclusion de l'accord avec la République du Chili ont été initiées en mai 2013, à l'initiative de la partie chilienne. Les séances de discussions se sont tenues à Paris avec les représentants de l'ambassade du Chili, en 2013, 2014 ainsi qu'au printemps 2015.

Concernant l'accord avec l'État plurinational de Bolivie, les négociations ont été engagées en novembre 2014, à l'initiative de la France qui a donné instruction à notre représentation diplomatique en Bolivie de soumettre à la partie bolivienne un projet d'accord dans ce domaine. Les séances de discussions se sont tenues à La Paz, en liaison étroite avec les services compétents du ministère des affaires étrangères et du développement international. A chaque étape des discussions, ces derniers ont pu interagir sur les propositions présentées par la partie bolivienne.

IV – État des signatures et ratifications

L'accord avec la République du Chili a été signé le 8 juillet 2015 à Paris par le ministre des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Fabius et son homologue chilien, Heraldo Munoz. Il n'a pas à ce jour été ratifié par le Chili.

⁵ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000006903735>

<http://legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006072050&idArticle=LEGIARTI000006903737&dateTexte=&categorieLien=cid>

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000020562687&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

L'accord avec l'État plurinational de Bolivie a été signé le 9 novembre 2015 à Paris par le ministre des affaires étrangères et du développement international, M. Laurent Fabius et son homologue chilien, et M. David Choquehuanca Cespedes. Il n'a pas à ce jour été ratifié par la Bolivie.

V - Déclarations ou réserves

Sans objet.

ANNEXE :

**Note du 1^{er} juin 2015 de la
direction des Français de l'étranger et de l'administration consulaire (service des
conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire)**

(Etude réalisée au dernier trimestre 2014 auprès de nos postes
dans les pays où un dispositif bilatéral prévalait à l'époque)



MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL

Paris, le 1^{er} juin 2015

Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire

Service des conventions, des affaires civiles et de l'entraide judiciaire

Mission des conventions et de l'entraide judiciaire - Pôle des conventions

Note

Objet : Facilitation de l'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires : bilan de la mise en œuvre des dispositifs existants

Entre 1987 et 2014, 14 textes ont été négociés afin de faciliter l'emploi des membres de famille des missions officielles à l'étranger : 9 accords intergouvernementaux (AIG) et 5 échanges de notes verbales (NV)⁶.

Afin d'accompagner la mobilité des personnels expatriés, la multiplication de ces dispositifs est aujourd'hui une priorité fixée par le Ministre. Sous l'égide du Secrétaire général, dans la perspective d'un bilan des dispositifs existants afin de guider les négociations en cours, la direction des français à l'étranger et de l'administration consulaire a sollicité les postes des 14 pays concernés, leur demandant notamment de rendre compte du nombre de bénéficiaires, des caractéristiques des emplois occupés et des éventuelles difficultés rencontrées.

Les éléments communiqués à cette occasion permettent d'appréhender la mise en œuvre de ces dispositifs, grâce à l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires (1) et à l'appréciation de la mise en œuvre pratique de ces dispositifs par les autorités locales et employeurs locaux (2).

Dans plusieurs cas, les textes applicables incluent dans leur périmètre, en sus des conjoints et sous certaines conditions, les enfants à charge des agents diplomatiques et consulaires. En pratique, ces textes sont mobilisés quasi-exclusivement par des conjoints d'agents, dans la mesure où uniquement 3 enfants sont concernés, tous au Canada.

1.1) Eléments chiffrés sur les bénéficiaires français à l'étranger et sur les bénéficiaires étrangers en France

⁶ Alors que les AIG nécessitent une autorisation parlementaire, l'échange de NV est une procédure plus souple, non-contraignante juridiquement.

➤ **Situation fin 2014 : répartition par pays et par nature du dispositif (AIG ou NV)⁷**

Pays	Nature du dispositif	Nombre de membres de familles français bénéficiant des dispositifs	Nombre de membres de famille étrangers bénéficiant des dispositifs
Afrique du sud	NV	10	<i>Pas de chiffres</i>
Argentine	AIG	4	0
Australie	AIG	2	0
Brésil	AIG	9	0
Canada	AIG	30	1
Colombie	NV	1	0
Costa-Rica (1)	AIG	0	0
Etats-Unis	NV	78	4
Israël	NV	2	1
Nouvelle-Zélande	AIG	4	0
Roumanie	AIG	3	1
Singapour	NV	5	0
Uruguay	AIG	1	0
Venezuela	AIG	0	0
TOTAL		149	7

Source : retour des postes à la ND-2014-234893 et éléments communiqués par le Protocole du MAEDI.

S'agissant de l'influence de la nature du texte sur le nombre de bénéficiaires, on notera que 68.5% des mises en œuvre s'effectuent selon des dispositions fixées dans le cadre d'une NV. Aussi, il apparaît que la mobilisation d'un cadre bilatéral non-contraignant juridiquement permet une application effective de ces dispositifs, venant ainsi conforter le choix qui a été fait de favoriser ce type de texte dans les négociations en cours.

➤ **Dimension bilatérale des dispositifs applicables : des bénéficiaires français bien plus nombreux que les bénéficiaires étrangers**

Les AIG et NV destinées à favoriser l'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires sont toujours conclus selon un principe de réciprocité. Pour autant, les éléments chiffrés à notre disposition mettent en évidence une asymétrie dans le recours à ces procédures. Ainsi, 149 membres de famille d'agents français à l'étranger bénéficient de ces dispositifs dans 12 pays (aucun bénéficiaire au Costa-Rica et au Venezuela). En réciprocité, seuls 7 conjoints d'agents étrangers en France ont eu recours à ces AIG et NV pour obtenir une autorisation de travail. De manière globale, pour un membre de famille étranger travaillant en France, c'est plus de 20 membres de famille français qui travaillent à l'étranger dans le cadre de ces textes.

1.2) Caractéristiques des conjoints d'agents français travaillant à l'étranger

L'étude des bénéficiaires pour la partie française s'appuie, le cas échéant, sur les données établies par la DRH en septembre 2014.

⁷ Dans la mesure où ce tableau ne décompte que les cas de stricte application des AIG et NV en cours, les chiffres peuvent différer marginalement des éléments présentés au Secrétaire général. Par exemple, pour le Costa-Rica, le cas d'un conjoint de professeur en Lycée français ayant obtenu une autorisation de travail par une procédure spécifique n'a pas été comptabilisé.

➤ ***Un degré élevé de mobilisation des dispositifs par les conjoints d'agents français***

Dans les pays considérés, 50% des conjoints d'agents résidant dans le pays d'affectation de l'agent ont obtenu une autorisation de travail dans le cadre du dispositif bilatéral existant. Parmi les valeurs remarquables, le Canada (70%), les Etats-Unis (64%) et l'Afrique du Sud (53%).

➤ ***Répartition géographique des membres de famille français à l'étranger : un tropisme de l'application des dispositifs en Amérique du Nord***

A eux seuls, les Etats-Unis réunissent 52.7% des conjoints d'agents concernés, et le Canada 20.3%. Dans plus de 7 cas sur 10, les dispositifs étudiés trouvent donc leur application pratique en Amérique du Nord.

Quoique déséquilibrée, cette répartition géographique s'explique par des éléments contextuels particuliers, et notamment par le fait que les ressortissants français y trouvent un accès privilégié au marché local de l'emploi : niveau de salaire comparable à la France, et, dans le cas du Canada, forte demande de personnel diplômé maîtrisant l'anglais et ou le français.

➤ ***Nature des emplois occupés***

Un tiers des bénéficiaires travaillent dans le réseau français à l'étranger (établissements culturels, établissements d'enseignements, autres services de l'ambassade ou des consulats), et seulement 10% aux Etats-Unis.

Cette proportion, relativement faible, rend compte de la variété des employeurs susceptibles de recruter des conjoints d'agents français à l'étranger. La nature des fonctions exercées est par ailleurs très variable : emploi salarié ou libéral, dans le secteur privé, ou, par exemple, au sein des services d'une ambassade d'un pays tiers./.