

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre

NOR : EAEJ1833442L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence

1. La volonté d'adapter le cadre d'expatriation de ses agents en poste à l'étranger conduit le Gouvernement français 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 rémunérée ne cesse de croître. Ce vivier est difficile à chiffrer précisément, 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 d'agents issus d'autres administrations (finances, défense, éducation,...) qui sont au nombre de 750 dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire français.

Les pays qui connaissent le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (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 est une des priorités du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

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 du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques² et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires³), bilatéral (accords intergouvernementaux ou échange de notes verbales) et national (code du travail, circulaires du ministère de l'intérieur, ...).

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

² http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000698482

³ http://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000514231

2.1 Afin de satisfaire au principe de la libre circulation des travailleurs, des facilités ont été mises en place avec les 31 États de l'Espace économique européen (EEE) et la Suisse⁴. 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, certains privilèges et immunités diplomatiques ou consulaires (administratives et civiles notamment) dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle (voir infra).

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 ⁵
Argentine :	accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1 ^{er} juin 1997 ⁶
Australie :	accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} mai 2004 ⁷
Brésil :	accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1 ^{er} novembre 2003 ⁸
Nouvelle-Zélande :	accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1 ^{er} janvier 2005 ⁹
Roumanie :	accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005 ¹⁰
Costa-Rica :	accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ¹¹
Uruguay :	accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ¹²
Venezuela :	accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013 ¹³
Chili :	accord du 8 juin 2015 entré en vigueur le 7 septembre 2018 ¹⁴
Bolivie:	accord du 9 novembre 2015 entré en vigueur le 9 septembre 2018 ¹⁵
Congo :	accord du 26 février 2016 approuvé par la loi n° 2018-870 du 9 octobre 2018 ¹⁶

⁴ L'article 28, paragraphes 1 et 2 de l'accord sur l'espace économique européen (EEE), 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 leur famille 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.

⁵ Publié par décret n° 89-362 du 2 juin 1989 :

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

⁶ Publié par décret n° 97-552 du 28 mai 1997 : https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000383537

⁷ Publié par décret n° 2044-369 du 22 avril 2004 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000252450

⁸ Publié par décret n° 2004-43 du 6 janvier 2004 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000249127

⁹ Publié par décret n° 2005-1106 du 5 septembre 2005 :

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

¹⁰ Publié par décret n° 2007-624 du 26 avril 2007 :

https://www.legifrance.gouv.fr/jo_pdf.do?id=JORFTEXT000000462219

¹¹ Publié par décret n° 2008-1564 du 31 décembre 2008 :

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

¹² Publié par décret n° 2009-1200 du 8 octobre 2009 :

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

¹³ Publié par décret n° 20013-40 du 14 janvier 2013 :

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

¹⁴ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord Bolivie

¹⁵ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord Chili

Equateur :	accord du 1 ^{er} avril 2016 approuvé par la loi n°2018-870 du 9 octobre 2018 ¹⁷
Pérou :	accord du 14 avril 2016 approuvé par la loi n°2018-870 du 9 octobre 2018 ¹⁸
Moldavie :	accord 27 mai 2016 en cours de ratification ¹⁹
Bénin :	accord du 22 juillet 2016 en cours de ratification ²⁰
Serbie :	accord du 15 septembre 2016 en cours de ratification ²¹
Albanie :	accord du 19 septembre 2016 en cours de ratification ²²
République dominicaine :	accord du 18 avril 2017 en cours de ratification ²³
Nicaragua :	accord du 3 août 2017 en cours de ratification ²⁴

- En second lieu, des notes verbales non juridiquement contraignantes ont été échangées selon une approche plus souple et pragmatique²⁵. 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 :	depuis 2005
Afrique du Sud :	depuis 2012
Israël :	depuis 2012
Colombie :	depuis 2014
Gabon :	depuis 2015
Ghana :	depuis 2015
Guinée :	depuis 2015
El Salvador :	depuis 2015
Inde :	depuis 2015
Japon :	depuis 2015
Cap Vert :	depuis 2015
Honduras :	depuis 2015
Zimbabwe :	depuis 2015
Cambodge :	depuis 2016
Ouganda :	depuis 2016
Maurice :	depuis 2016
Malaisie :	depuis 2017
Mexique :	depuis 2018

¹⁶ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Equateur et Pérou

¹⁷ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Congo et Pérou adopté par le Sénat le 25 janvier 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

¹⁸ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Congo et Equateur adopté par le Sénat le 25 janvier 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

¹⁹ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Bénin, Serbie et Albanie adopté par le Sénat le 19 juillet 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

²⁰ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Moldavie, Serbie et Albanie adopté par le Sénat le 19 juillet 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

²¹ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Moldavie, Bénin et Albanie adopté par le Sénat le 19 juillet 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

²² Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec les accords Moldavie, Bénin et Serbie adopté par le Sénat le 19 juillet 2018 et déposé en 2ème lecture à l'Assemblée nationale

²³ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord Nicaragua, déposé en 1ere lecture à l'Assemblée nationale

²⁴ Texte de l'accord en pièce jointe / projet de loi unique avec l'accord République dominicaine, déposé en 1ere lecture à l'Assemblée nationale

²⁵ Voir annexes

3. Les conventions de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et de 1963 sur les relations consulaires 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 conventions n'interdisent pas le travail des personnes à charge et prévoient au contraire des exceptions à certains privilèges et immunités en cas d'exercice d'une activité professionnelle salariée, le statut spécial des membres de la famille des 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 définies, 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 (CESEDA), 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. Actuellement, 18 titres de séjour spéciaux ont été délivrés à des conjoints d'agents arméniens 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 travail²⁶. Elles s'appliquent 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 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. 5221-4²⁷ et R. 5221-20 4^oalinéa²⁸ 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 bien davantage aux conjoints d'agents français qu'à ceux de l'autre État. Ainsi, à partir d'une étude du ministère de l'Europe et des affaires étrangères réalisée au dernier trimestre 2017 dans les pays où un dispositif bilatéral prévalait et à laquelle ont répondu 63 postes diplomatiques ou consulaires, 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 comme dans les pays de l'EEE. 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).

²⁶https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=03E7B68FBA68BE9DAC483ECCDBF7ABE9.tpdila16v_1?idSectionTA=LEGISCTA000006189813&cidTexte=LEGITEXT000006072050&dateTexte=20160706

²⁷<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000018525790&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

²⁸<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?idArticle=LEGIARTI000019108569&cidTexte=LEGITEXT000006072050>

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 seulement ont été délivrées à des ayants droit d'agents des missions diplomatiques en France et 6 en 2017.

II – Historique des négociations

Les négociations pour la conclusion de cet accord ont débuté en 2015 avec l'Arménie, à la demande de la partie française. Les séances de discussions ont été conduites, pour la plupart, par notre poste diplomatique en Arménie, sur instruction du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Ces négociations ont donné lieu à des échanges réguliers au cours desquels les projets de texte ont été amendés.

III - Objectifs de l'accord

La France et l'Arménie ont privilégié la conclusion d'un accord intergouvernemental plutôt qu'un échange de notes verbales non contraignant, afin de donner un caractère plus formel et juridique à ce dispositif bilatéral.

Cet accord, conclu selon un principe de réciprocité, vise à autoriser les conjoints d'agents des missions officielles, d'une part françaises en Arménie, et, d'autre part, arméniennes en France (et leurs enfants sous certaines conditions), à exercer une activité professionnelle salariée sans se voir opposer la situation de l'emploi, dans le respect des législations respectives des deux États concernés en matière de droit du travail.

Le dispositif prévu par cet accord 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, ainsi que leur statut au regard des régimes de sécurité sociale et fiscal ;
- simplifier les formalités administratives : les dispositions de cet accord renvoient à la législation nationale des parties pour les conditions d'exercice d'une activité professionnelle salariée par les personnes concernées.

IV - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

Ces accords n'emportent pas d'incidences environnementales et administratives. En revanche des conséquences juridiques, économiques et financières, et sociales méritent d'être soulignées.

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

Dès lors, en application de cet accord, 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 dès lors les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne et dans les conditions prévues par celles-ci, c'est-à-dire excepté dans le cadre de l'exercice de son activité professionnelle salariée.

Cet accord ne modifie pas l'ordre juridique interne dans la mesure où il s'appuie 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*).

4.2 Conséquences économiques et financières

Selon le niveau de salaire perçu en Arménie, l'État pourrait ne plus avoir à verser aux agents concernés 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*²⁹. En effet, ce supplément familial de traitement (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 1^{er} février 2017.

Il s'agit de préciser que le salaire moyen en Arménie se situe autour de 350 euros par mois, selon les données officielles communiquées par le Comité des statistiques³⁰. Dans le réseau diplomatique européen à Erevan, les salaires versés aux agents recrutés localement se situent entre 400 euros et 2000 euros par mois. L'ambassade de France se positionne nettement en dessous de ces moyennes avec un cadre salarial plafonné à 1044 euros par mois.

Pour leur part, les conjoints d'agents arméniens 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.

4.3 Conséquences sociales

4.3.1 Conséquences pour les particuliers

En offrant un cadre facilitateur pour accéder à l'emploi en Arménie, cet accord devrait favoriser une meilleure insertion sociale des personnes bénéficiaires dans ce 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.

Cet accord est également susceptible de bénéficier au réseau diplomatique, consulaire et culturel français en lui permettant de disposer de certaines compétences pouvant faire défaut sur place.

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

Les dispositions prévues par cet accord 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, cet accord est susceptible 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, cet accord est susceptible 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. Il contribuera ainsi à établir des conditions d'expatriation équitables entre conjoints masculins et féminins.

²⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000305783&fastPos=1&fastReqId=891112600&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte>

³⁰ <https://www.armstat.am/en/?nid=12>

De manière plus générale, cet accord, porté par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, souligne 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.

4.3.3 Impact sur les jeunes

Si le principal objectif de cet accord demeure l'emploi des conjoints, ses dispositions pourront 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 « membre de famille » des agents des missions officielles.

V – État des signatures et ratifications

Cet accord n'a pas été ratifié à ce jour par l'Arménie.

VI - Déclarations ou réserves

Sans objet.