

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 du Panama relatif à l'exercice d'activités
professionnelles rémunérées par les membres des familles
des agents des missions officielles
de chaque État dans l'autre

NOR : EAEJ2300523L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I – Situation de référence

a) Relation bilatérale avec le Panama

Peuplé de 4 millions d'habitants, le Panama bénéficie d'une position géographique stratégique. Situé sur l'isthme de Panama, le pays constitue un carrefour entre les océans Pacifique et Atlantique, par l'intermédiaire de son Canal. Il est également l'un des principaux points de passage des migrants, en particulier des Vénézuéliens et des Haïtiens, sur la route vers les États-Unis¹. Pôle traditionnel de stabilité démocratique dans la région, le pays a connu en juillet dernier une mobilisation historique face à l'inflation, la hausse du chômage et le manque d'investissement dans les services publics. Des négociations entre le Gouvernement et les groupes contestataires ont abouti à l'annonce de plusieurs mesures, notamment la réduction du prix du carburant et de soixante-douze biens de première nécessité. Si les mesures annoncées par le Gouvernement cet été ont permis la levée du blocage des routes qui paralysait le pays, une seconde phase de négociations, associant le secteur privé, devra permettre d'aborder d'autres revendications (hausse des salaires et corruption). Fortement affecté par l'épidémie de covid-19², le pays est confronté à une situation économique et sociale difficile : le taux de chômage a atteint 9,9% en avril 2022 et l'inflation, alimentée par les effets du conflit russo-ukrainien, s'élevait à

¹ En 2021, plus de 133 000 migrants ont franchi le dénommé « bouchon du Darién » à la frontière avec la Colombie, soit plus que sur toute la période 2010-2020.

² L'épidémie a mis en évidence les fragilités du système sanitaire et l'ampleur des inégalités, se traduisant par plus de 978 000 cas et 8 470 décès pour 4,3 millions d'habitants.

3,5%³ en juillet 2022. Sur le plan politique, la réputation du pays a été entachée par le scandale des Panama Papers en 2016 et la multiplication des affaires de corruption⁴. La dernière en date, liée aux activités du groupe de construction brésilien Odebrecht, met en cause deux anciens présidents (Ricardo Martinelli et Juan Carlos Varela) et d'anciens ministres⁵. Elu en 2019, le président Cortizo a érigé en priorité la sortie du pays des listes anti-blanchiment. Le Panama a été maintenu sur la liste grise du groupe d'action financière (GAFI) en octobre 2022 ainsi que sur les listes européenne et française des pays et territoires non coopératifs à des fins fiscales en mars et octobre 2022, mais semble avoir pris conscience du coût de cette situation et a engagé une action déterminée pour justifier d'en sortir.

Si les relations bilatérales entre la France et le Panama ont connu un ralentissement suite à la réinscription du Panama sur la liste nationale des États et territoires non coopératifs (ETNC) en 2016, à la suite des Panama Papers, elles connaissent un certain renouveau grâce aux progrès réalisés sur les dossiers fiscaux bilatéraux, mais aussi à la faveur d'une proximité sur les sujets multilatéraux (soutien aux résolutions condamnant l'invasion russe en Ukraine) et sur le plan des valeurs (défense de la démocratie, protection des océans). L'inauguration d'un nouveau site pour le lycée français international de Panama témoigne de cette dynamique, en doublant la capacité d'accueil de l'établissement dont le caractère trilingue renforce l'attractivité.

La coopération franco-panaméenne s'articule principalement autour de deux priorités : la diplomatie économique et la coopération dans les domaines de la formation professionnelle et de l'enseignement supérieur. Sur le plan économique, une centaine d'entreprises françaises (dont une trentaine de filiales de grands groupes et de PME) sont implantées au Panama et participent à des grands projets d'infrastructures, notamment dans le secteur du transport urbain ferré et le secteur hydraulique. En matière de coopération universitaire, une convention entre l'École nationale de la Magistrature (ENM) et l'Institut supérieur de la magistrature du Panama (ISJUP) sur la formation des magistrats a été signée le 17 mars 2017.

D'autre part, deux conventions – l'une portant sur l'entraide judiciaire en matière pénale et l'autre portant sur l'extradition – ont été négociées en juillet 2022 et devraient être signées prochainement. Le renforcement de la coopération judiciaire entre la France et le Panama s'inscrit dans un contexte plus large de volonté des autorités panaméennes de lutter contre le narcotrafic, le blanchiment de capitaux et la corruption.

Les deux Alliances françaises, situées à Panama et à David, occupent un rôle central dans le dispositif et constituent la vitrine de cette coopération culturelle et linguistique.

b) Accords relatifs à l'activité professionnelle des conjoints d'agents affectés dans une mission officielle

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.

³Ces chiffres, qui proviennent de sources officielles, sont sous-évalués de l'aveu même des acteurs gouvernementaux et économiques.

⁴ En 2021, le Panama est classé 105^{ème} à l'indice de perception de la corruption de *Transparency International*.

⁵ En 2016, le groupe Odebrecht a reconnu avoir distribué plus de 788 millions de dollars de pots-de-vin dans toute l'Amérique latine, dont 59 millions de dollars au Panama. Un méga procès anti-corruption a débuté le 16 septembre 2022 au Panama : le parquet a accusé lors des audiences préliminaires les anciens présidents d'avoir reçu des pots-de-vin en échange de l'attribution de contrats de travaux publics au groupe Odebrecht.

Les pays qui connaissent le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), puisqu'ils peuvent offrir des conditions d'emploi comparables à celles prévalant en France dès lors que le marché de l'emploi n'y présente pas de facteurs internes limitants (linguistiques, conjoncturels, etc.) ou que nous y disposons d'un cadre conventionnel (en Corée du Sud ou en Turquie, le taux d'emploi des conjoints est de 12 % contre 25 % en moyenne dans les pays de l'OCDE ; il est de 28 % dans l'Espace économique européen, de respectivement 28 % et 34 % aux États-Unis et au Canada où il existe un accord).

Il est apparu nécessaire de développer la faculté, pour les personnes à charge (essentiellement les conjoints) des agents diplomatiques et consulaires affectés dans les postes à l'étranger, d'accéder au marché de l'emploi du pays de résidence, y compris hors OCDE, et en renforçant, pour ce faire, le tissu conventionnel en ce domaine avec des pays du monde entier. Dans les pays avec lesquels nous avons des accords, ces derniers ont un impact sur le taux d'emploi des conjoints, y compris dans des pays où le marché de l'emploi est réputé complexe : en Inde, il s'élève actuellement à 20 %, à 28 % en Afrique du Sud, alors qu'il est de 10% en Chine ou au Cameroun où ne nous disposons pas d'accord (le taux d'emploi s'explique alors essentiellement par des affectations en poste double). A proximité du Panama, un pays de taille et de marché de l'emploi comparable comme le Costa Rica avec lequel nous disposons d'un cadre conventionnel, dispose d'un taux d'emploi des conjoints de 41 %.

La multiplication de ce type d'accords fait désormais partie des priorités du Plan d'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes⁶.

L'accès des personnes à charge des membres des missions diplomatiques à un emploi salarié dans le pays de résidence se heurte cependant aux dispositions des conventions de Vienne de 1961⁷ et 1963⁸ en matière de privilèges et immunités diplomatiques. Bien qu'elles n'interdisent pas le travail des personnes à charge et prévoient des exceptions⁹ 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 au 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. En effet, les employeurs peuvent notamment craindre d'embaucher des personnes jouissant d'une immunité.

⁶ [Plan d'action du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en faveur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.](#)

⁷ [Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques.](#)

⁸ [Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.](#)

⁹ Conformément à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le membre de famille autorisé à exercer une activité rémunérée ne bénéficie pas, dans le cadre de son activité professionnelle rémunérée, des immunités de juridiction civile et administrative. Des mesures d'exécution pourront être prises à l'endroit du membre de famille à l'encontre duquel une décision de justice en matière civile ou administrative a été rendue, pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité dont il est, ainsi que son domicile, susceptible de bénéficier. Par ailleurs, le membre de famille ainsi autorisé à exercer une activité professionnelle rémunérée et qui commettrait une infraction pénale dans le cadre de ladite activité bénéficie de l'immunité de juridiction pénale et de l'inviolabilité en application de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques.

En garantissant la sécurité juridique des personnels diplomatiques et consulaires et de leur famille, lorsqu'ils sont en poste à l'étranger, les conventions de Vienne de 1961 et 1963 induisent pour les membres de ces familles, des difficultés de fait à occuper un emploi salarié dans le pays de résidence. Il est à relever que les conventions de Vienne ne définissent pas la notion de famille, laquelle dépend du droit national applicable dans chaque État. Ainsi, selon les États, les critères permettant d'être reconnu comme membre de la famille d'un agent diplomatique ou consulaire varient (limites d'âge, nombre de conjoints, reconnaissance de couples de fait, homosexuels, etc.).

Afin de permettre aux conjoints des personnels diplomatiques et consulaires de conserver leur statut tout en exerçant une activité salariée, la France a négocié depuis les années 1990 de nombreux accords bilatéraux qui reposent sur la délivrance, par les autorités compétentes du pays d'accueil, d'une autorisation de travail, à titre dérogatoire, aux personnes à charge des membres des missions officielles qui ont obtenu une proposition d'emploi. Conformément aux conventions de Vienne, ils ne bénéficient pas de l'immunité de juridiction civile et administrative, ni de l'immunité d'exécution en cas d'action liée à leur activité professionnelle. Pour les immunités de juridiction et d'exécution en matière pénale, le consentement de l'État d'envoi doit être recueilli au préalable et au cas par cas.

La thématique de l'emploi des conjoints s'inscrit ainsi 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, etc.). Afin de satisfaire au principe de la libre circulation des travailleurs dans l'Union européenne (UE) et l'Espace économique européen (EEE), des facilités ont été mises en place avec les trente États de l'EEE et la Suisse³ Ainsi, dans ces pays, les conjoints d'agents diplomatiques et consulaires accèdent librement au marché de l'emploi dans le respect de la législation locale.

En dehors de cet espace géographique, la France privilégie deux types d'instruments :

En premier lieu, vingt-neuf 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 ⁽¹⁰⁾

Argentine : accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1997 ⁽¹¹⁾

Australie : accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2004 ⁽¹²⁾

Brésil : accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2003 ⁽¹³⁾

Nouvelle-Zélande : accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 ⁽¹⁴⁾

Roumanie : accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005 ⁽¹⁵⁾

Costa Rica : accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ⁽¹⁶⁾

Uruguay : accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ⁽¹⁷⁾

Venezuela : accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013 ⁽¹⁸⁾

Chili : accord du 8 juin 2015, entré en vigueur le 7 septembre 2018 ⁽¹⁹⁾

Bolivie : accord du 9 novembre 2015, entré en vigueur le 9 septembre 2018 ⁽²⁰⁾

Congo : accord du 26 février 2016, entré en vigueur le 5 décembre 2018 ⁽²¹⁾

Equateur : accord du 1^{er} avril 2016, entré en vigueur le 9 janvier 2019 ⁽²²⁾

Pérou : accord du 14 avril 2016, entré en vigueur le 8 décembre 2018 ⁽²³⁾

Moldavie : accord 27 mai 2016, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019 ⁽²⁴⁾

Bénin : accord du 22 juillet 2016, entré en vigueur le 6 octobre 2019 ⁽²⁵⁾

Serbie : accord du 15 septembre 2016 entré en vigueur le 20 mai 2019 ⁽²⁶⁾

Albanie : accord du 19 septembre 2016, en vigueur depuis le 19 juin 2019 ⁽²⁷⁾

¹⁰ Publié par [décret n° 89-362 du 2 juin 1989](#).

¹¹ Publié par [décret n° 97-552 du 28 mai 1997](#).

¹² Publié par [décret n° 2004-369 du 22 avril 2004](#).

¹³ Publié par [décret n° 2004-43 du 6 janvier 2004](#)

¹⁴ Publié par [décret n° 2005-1106 du 5 septembre 2005](#).

¹⁵ Publié par [décret n° 2007-624 du 26 avril 2007](#).

¹⁶ Publié par [décret n° 2008-1564 du 31 décembre 2008](#).

¹⁷ Publié par [décret n° 2009-1200 du 8 octobre 2009](#).

¹⁸ Publié par [décret n° 20013-40 du 14 janvier 2013](#).

¹⁹ Publié par [décret n°2018-988 du 13 novembre 2018](#).

²⁰ Publié par [décret n°2018-988 du 13 novembre 2018](#).

²¹ Publié par [décret n° 2019-83 du 7 février 2019](#).

²² Publié par [décret n°2019-168 du 5 mars 2019](#)

²³ Publié par [décret n°2019-45 du 24 janvier 2019](#).

²⁴ Publié par [décret n°2019-780 du 24 juillet 2019](#).

²⁵ Publié par [décret n°2019-1112 du 30 octobre 2019](#).

²⁶ Publié par [décret n°2019-716 du 5 juillet 2019](#).

²⁷ Publié par [décret n°2019-974 du 20 septembre 2019](#).

Arménie : accord du 22 décembre 2017, en vigueur depuis le 1^{er} juin 2021 ⁽²⁸⁾

République Dominicaine : accord du 18 avril 2017, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2019 ⁽²⁹⁾

Nicaragua : accord du 3 août 2017, en vigueur depuis le 21 juillet 2019 ⁽³⁰⁾

Burkina Faso : accord du 26 octobre 2018, en vigueur depuis le 7 juin 2021 ⁽³¹⁾

Paraguay : accord du 28 novembre 2018 en vigueur depuis le 14 avril 2021 ⁽³²⁾

Turkménistan : accord du 15 avril 2019, entré en vigueur le 19 février 2021 ⁽³³⁾

États-Unis : accord du 30 mai 2019 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021 ⁽³⁴⁾

Kosovo : accord du 7 juillet 2020 (pas encore entré en vigueur)

Andorre : accord du 4 mai 2021 (pas encore entré en vigueur)

Sénégal : accord du 7 septembre 2021 (pas encore entré en vigueur)

Sri Lanka : accord du 23 février 2022 (pas encore entré en vigueur)

Des négociations d'accords sont également en phase de finalisation avec la Bosnie-Herzégovine, le Guatemala et le Vietnam.

²⁸ Publié par [décret n°2021-587 du 12 mai 2021](#)

²⁹ Publié par [décret n° 2019-805 du 29 juillet 2019](#).

³⁰ Publié par [décret n°2019-1334 du 10 décembre 2019](#).

³¹ Publié par [décret n° 2021-894 du 5 juillet 2021](#).

³² Publié par [décret n°2021-644 du 21 mai 2021](#).

³³ Publié par [décret n° 2021-196 du 22 février 2021](#).

³⁴ Publié par [décret n°2021-356 du 30 mars 2021](#).

En second lieu, des notes verbales ou déclarations d'intention non juridiquement contraignantes ont été échangées ou signées selon une approche plus souple et pragmatique. Dans ce cadre, chaque État se dit prêt 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 vingt États suivants :

- Singapour : depuis 2005
- Afrique du Sud : depuis 2012
- Israël : depuis 2012
- Colombie : depuis 2014
- Cap Vert : depuis 2015
- Gabon : depuis 2015
- Ghana : depuis 2015
- Guinée : depuis 2015
- Honduras : depuis 2015
- Inde : depuis 2015
- Japon : depuis 2015
- Salvador : depuis 2015
- Zimbabwe : depuis 2015
- Cambodge : depuis 2016
- Maurice : depuis 2016
- Ouganda : depuis 2016
- Malaisie : depuis 2017
- Mexique : depuis 2018
- Namibie : depuis 2022
- Émirats arabes unis : depuis 2022

En France, les titres de séjour spéciaux sont délivrés par le service du Protocole du MEAE en vue de permettre aux agents diplomatiques et consulaires étrangers, ainsi qu'à leurs familles, de séjourner régulièrement sur le territoire français. En moyenne depuis 2016, 3 900 titres sont délivrés par an, avec toutefois une dynamique ascendante liée à l'augmentation du nombre de personnels travaillant auprès d'organisations internationales (2 667 titres en 2016, 5 799 en octobre 2022). Les règles d'attribution des titres de séjour spéciaux sont fixées directement et exclusivement par le MEAE (Protocole). Les titres de séjour spéciaux ne sont donc pas régis par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)³⁵. Les titres de séjour spéciaux octroyés mentionnent le lien de parenté avec l'agent diplomatique ou consulaire étranger, si les bénéficiaires n'ont pas la nationalité française et ne sont pas résidents en France, dès lors qu'ils remplissent les conditions d'attribution des titres de séjour spéciaux : conjoint légal, enfant à charge de moins de 21 ans et enfant à charge présentant un handicap physique ou mental sans limite d'âge. Les titres octroyés attestent des immunités de l'agent et, le cas échéant, des membres de leurs familles.

³⁵ [Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.](#)

En ce qui concerne l'accès au marché du travail en France, la procédure de 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 travail³⁶. Elle s'applique aux membres d'une mission diplomatique ou consulaire, ainsi qu'aux membres d'une organisation internationale ou d'une délégation permanente. Les demandes d'autorisation de travail sont présentées par la représentation diplomatique ou l'organisation internationale au service du Protocole du MEAE et transmises, selon une procédure dérogeant au droit commun, au ministère de l'Intérieur (Service de la main d'œuvre étrangère, 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 d'exercice est vérifié conformément aux dispositions des articles R. 5221-4 et R. 5221-20, 4^o alinéa, du code du travail³⁷. Depuis août 2019, seules trois demandes concernant l'exercice d'une profession réglementée ont été enregistrées par notre Protocole : la première relative à l'exercice de l'activité d'architecte, la deuxième relative à l'exercice de l'activité d'avocat, la troisième relative à l'exercice de l'activité de médecin.

Après près de quinze années d'expérience, il ressort que 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 des autres États. Ainsi, à partir d'une étude du MEAE réalisée au dernier trimestre 2017 dans les pays où un dispositif bilatéral prévalait et à laquelle ont répondu 63 postes diplomatiques et consulaires, plus de 250³⁸ 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'Espace économique européen (EEE). Environ un tiers des conjoints d'agents français, bénéficiaires 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.

Le nombre de conjoints d'agents étrangers bénéficiant d'une autorisation provisoire de travail en France est plus limité. En 2019, 28 autorisations de travail ont été délivrées à des ayants droits d'agents de missions diplomatiques contre seulement 20 en 2020, et 47 en 2021.

Au Panama, le marché du travail s'appuie en grande partie sur l'investissement étranger, sur les activités liées à l'exploitation du Canal et sur les services tertiaires (banques, assurances, avocats).

Selon le ministère du Travail et du développement de l'emploi et le Contrôleur général de la Nation, la situation s'améliore depuis le ralentissement de l'impact de la pandémie de Covid-19 sur l'économie panaméenne. Le chômage est ainsi passé de 11,3 % en octobre 2021 à 9,9 % en avril 2022. Cette baisse ne serait cependant pas le synonyme d'un retour massif à l'emploi privé, mais serait surtout la conséquence de la hausse de l'emploi public de 3 % entre octobre 2021 et avril 2022 et des emplois informels (qui entrent dans le chiffre de l'emploi total). Par ailleurs, selon les responsables du secteur économique panaméen les chiffres du chômage, comme ceux de l'inflation, doivent être appréhendés avec prudence.

³⁶ [Articles L. 5221-5 et s. du code du travail.](#)

³⁷ Articles [R. 5221-4](#) et [R. 5221-20, 4^o alinéa](#) du code du travail.

³⁸ Estimation du nombre de permis de travail délivrés à des conjoints de Français en 2017 par des autorités à l'étranger.

L'emploi public représente une part importante pour le Panama, 29 % de l'emploi formel, alors que les services publics comme la santé et l'éducation sont en partie privatisés avec 13 % des élèves dans des établissements primaires et secondaires privés et 15 % des installations de santé privées, les administrations publiques assurent un niveau d'emploi équivalent ou supérieur à un pays européen (selon une récente étude de l'OCDE, le taux d'emploi public moyen dans 23 États membres de l'Union européenne - Bulgarie, Chypre, Croatie et Malte exceptés - s'élève à environ 18 %, 21 % en France³⁹). Cette charge dépassant pour le budget de l'État en 2022 plus de 6,3 milliard de dollars, soit 9,25 % du PIB du pays, ne permet pas le développement et le dynamisme économiques.

L'Institut national de statistiques et de recensement et le Ministère du travail et du développement de l'emploi (MITRADEL) dénombrent lors de l'étude sur le marché du travail panaméen en octobre 2021⁴⁰ : 1 744 387 actifs (emploi formel) avec 1 031 328 employés dont 300 547 employés publics « *del gobierno* » soit 29,1 % des employés et 17,2 % des actifs.

Lors de la même étude sur le marché du travail en avril 2022⁴¹, la situation confirme cette tendance : 1 846 363 actifs (emploi formel) avec 1 105 926 employés dont 311 515 employés publics « *del gobierno* » soit 28,1% des employés et 16,8 % des actifs.

En avril 2022, le taux d'informalité de l'économie panaméenne atteindrait 48,2 %, soit 737 millions d'actifs et le taux de chômage s'établirait à 9,9 % contre un taux d'informalité de 44,9 % et un taux de chômage à 7,1 % en 2019. Le retour à l'emploi formel est plus lent : entre janvier et juillet 2022, le Ministère du travail et du développement de l'emploi aurait enregistré 137 308 nouveaux contrats, contre 236 260 pour la même période en 2019. En 2019, 52 040 nouveaux emplois informels avaient été identifiés. Entre octobre 2021 et avril 2022, l'Institut national de la Statistique et du Recensement estime que 60 047 nouveaux emplois informels auraient été créés.

Les inégalités de genre dans le marché du travail panaméen sont très présentes. Les femmes sans emploi sont beaucoup plus nombreuses que les hommes. Seulement 48 % des Panaméennes disposent d'un emploi, souvent informel, contre 81 % des hommes. Les inégalités salariales sont importantes, les femmes gagnent en moyenne 15 % de moins que les hommes selon le Ministère du Travail panaméen (18 % de moins selon ONU Femmes) et l'écart s'agrandit proportionnellement au niveau d'éducation. Par exemple en avril 2022, le salaire mensuel moyen pour les hommes dans le secteur des transports est de 881 dollars contre 749 dollars pour les femmes⁴².

Le faible accès à l'emploi, même parmi les jeunes, couplé aux très faibles aides sociales, place au moins un quart des femmes du pays dans une situation de dépendance financière.

Enfin, sur les contrats déclarés en 2022, 65 % sont des contrats temporaires ce qui ne permettrait pas d'offrir suffisamment de stabilité pour les entreprises et les employés.

³⁹ OCDE, Panorama des administrations publiques 2021, Editions OCDE, Paris, p.109

⁴⁰ [Situación de la Población Ocupada, octubre 2021](#)

⁴¹ [Situación de la Población Ocupada, abril 2022](#)

⁴² [Institut national des statistiques et des recensements du Panama](#)

Au Panama, le service employeur procède au paiement des cotisations mensuelles correspondant à la couverture Invalidité, Vieillesse et Décès, ainsi qu'à la couverture Maladie et Maternité, selon la répartition suivante :

- Part patronale, soit 12,25 % du salaire déclaré, à la charge de l'employeur ;
- Part salariale, soit 9,75 % du salaire déclaré, prélevée sur la rémunération de l'employé.

Le salaire déclaré à la Caisse de sécurité sociale est actualisé une fois par an. Environ 80 % de la population panaméenne est affiliée à ce régime de sécurité sociale, les travailleurs formels, leurs dépendances et les retraités ayant cotisés. Les 20 % restants peuvent à leur frais s'affilier au système de santé du Ministère de la Santé.

L'employé bénéficie de droits à congés maladie rémunérés à taux plein selon les modalités prévues par le code du travail (art. 200) : ces droits sont cumulés pendant et dans la limite de deux années de service et peuvent être utilisés partiellement ou en totalité au cours de la 3^{ème} année. La rémunération en est assurée par l'employeur.

Pendant les deux premières années de service ou en cas de prolongation de l'arrêt maladie au-delà des droits mentionnés plus haut, l'employé perçoit, le cas échéant, une indemnité versée par la Caisse de Sécurité sociale, conformément aux dispositions de la Loi organique n° 51 du 27 décembre 2005⁴³ (art. 144). À défaut, les journées d'arrêt maladie hors droit sont déduites des congés annuels.

Les conditions d'accès et de versement de la pension de retraite de la Caisse de Sécurité sociale sont régies par la Loi organique n°51 du 27 décembre 2005. L'employé non affilié à la Caisse de Sécurité sociale ou qui souhaiterait bénéficier d'un complément de retraite peut souscrire un contrat à titre privé auprès de l'organisme de son choix.

L'employé cotisant peut prétendre à bénéficier de la pension de retraite de la Caisse de Sécurité sociale au taux maximal (60 % de son salaire de base mensuel calculé à partir des dix meilleures années de sa carrière et 1,25 % toutes les 12 mensualités cotisées au-delà des 240 minimum) à partir de 57 ans pour les femmes et 62 ans pour les hommes, sous réserve d'avoir cotisé pendant au moins 20 ans (240 mensualités). Il n'existe pas d'âge limite au Panama pour travailler. Ainsi, un employé peut continuer à exercer son activité dès lors qu'il ne demande pas l'ouverture de ses droits à pension.

II – Historique des négociations

Les négociations ont débuté en 2015, et ont été interrompues en 2017. Elles ont repris au printemps 2022, et ont débouché sur la signature de l'accord le 7 juillet 2022 à Panama par la ministre des Relations extérieures de la République du Panama, Mme Erika MOUYNES, et l'ambassadeur de France au Panama, M. Arnaud SURY d'ASPREMONT.

⁴³ Ley orgánica de la Caja de Seguro social

III - Objectifs de l'accord

La signature de cet accord, comportant dix articles ainsi qu'une annexe⁴⁴, permettra de faciliter la vie quotidienne des familles de diplomates français et panaméens.

Il s'agit d'autoriser, sur la base de la réciprocité, les conjoints⁴⁵ d'agents officiels affectés dans les postes diplomatiques et consulaires à exercer une activité professionnelle sans se voir opposer la situation du marché de l'emploi, dans le respect des législations respectives des États concernés en matière de droit du travail. Cette autorisation sera valable pendant le temps d'affectation des agents diplomatiques, consulaires, administratifs et techniques des missions officielles sur les territoires concernés par les accords.

Sont bénéficiaires des dispositions de l'accord toutes les personnes vivant au foyer du membre de la mission officielle, et qui disposent d'un titre de séjour spécial délivré par le ministère des Affaires étrangères de l'État d'accueil. Les unions libres, pactes civils de solidarité (PACS) et mariages entre personnes du même sexe ne sont pas reconnus au Panama.

L'accord s'applique à toute « activité professionnelle rémunérée », entendue comme toute activité professionnelle salariée, qui implique la perception d'un salaire résultant d'un contrat de travail régi par la législation de l'État d'accueil. Elle ne donne toutefois pas le droit au membre de la famille de continuer à résider sur le territoire de l'État d'accueil, ni ne l'autorise à conserver cet emploi ou à en commencer un autre dans ledit État, après que l'autorisation a expiré. De même, cette autorisation ne confère à son titulaire aucun autre droit lié à la résidence.

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

Cet accord emporte des conséquences marginales dans les domaines juridique, économique et financier, ainsi que social.

A. Conséquences juridiques

- *Articulation avec le droit européen*

S'agissant de l'articulation avec le droit européen, il convient de relever que seules les stipulations de l'accord relatives aux traitements des données personnelles aux fins de l'instruction, par l'ambassade de la République du Panama en France, et par les autorités françaises, des demandes d'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle émanant des membres de la famille des personnels diplomatiques, consulaires ou techniques panaméens sont régies par le règlement général sur la protection des données (RGPD⁴⁶). En effet, les stipulations de l'accord relatives aux traitements des données personnelles aux fins de l'instruction, par l'ambassade de France en République du Panama et par les autorités panaméennes, des demandes d'autorisation d'exercice d'une activité professionnelle émanant des membres de la famille des personnels diplomatiques, consulaires techniques et administratifs français sont

⁴⁴ qui précise qu'il s'applique aux départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution

⁴⁵ Personnes à charge bénéficiant des protections prévues par les conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires

⁴⁶ [Règlement 2016/679, du 27 avril 2016](#), relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (RGPD).

régies par le droit panaméen, en l'absence de stipulations de l'accord prévoyant l'application du RGPD à ces traitements de données.

Législation du Panama en matière de protection des données à caractère personnel

S'agissant de la législation en matière de protection des données à caractère personnel, les articles 29⁴⁷, 44⁴⁸ et 45⁴⁹ de la Constitution panaméenne prévoient le droit à la propriété privée. Le Panama a également ratifié la Convention américaine des Droits de l'Homme, dont l'article 11 protège le droit à la confidentialité des données. Le Panama a récemment renforcé cette protection en promulguant la loi n° 81 le 26 mars 2019⁵⁰, entrée en vigueur le 29 mars 2021, « *qui a pour objet d'établir les principes, droits, obligations et processus qui régulent la protection des données personnelles, vu leur lien intrinsèque avec la vie privée et les droits et libertés fondamentales des citoyens, de la part d'individus ou de personnes morales, de droit public ou privé, à but lucratif ou non, qui traitent des données personnelles selon les définitions prévues par cette même loi* ». La loi n° 81 définit une donnée personnelle comme « *toute information concernant des personnes physiques, qui les identifie ou les rend identifiables* ».

La Loi n° 81 s'applique aux bases de données personnelles situées sur le territoire de la République du Panama, qui stockent ou contiennent des données personnelles de ressortissants panaméens ou étrangers ou lorsque le responsable du traitement des données est domicilié dans le pays.

Les bases de données personnelles d'entités réglementées par des lois spéciales (banques, compagnies d'assurance, etc.) sont exclues du champ d'application de la loi, à condition que ces lois spéciales prévoient des normes techniques minimales nécessaires à la protection et au traitement corrects des données personnelles. En outre, les traitements de données personnelles suivants sont exclus du champ d'application de la Loi n° 81 :

- les traitements de données exercées par une personne physique pour des activités exclusivement personnelles ou domestiques ;
- les traitements de données effectués par les autorités compétentes à des fins de prévention, d'enquête, de détection ou de poursuite d'infractions pénales ou d'exécution de sanctions pénales ;
- les traitements de données qui sont effectués pour l'analyse de renseignements financiers et liés à la sécurité nationale conformément à la loi, aux traités ou aux conventions internationales qui réglementent ces questions ;
- dans le cas de traitement de données relatives à des organisations internationales, conformément aux dispositions des traités et conventions en vigueur ratifiés par la République du Panama ;
- celles résultant d'informations obtenues par une procédure préalable de dissociation ou d'anonymisation, de sorte que le résultat ne puisse être associé au propriétaire des

⁴⁷ « *La correspondance et autres documents privés sont inviolables et ne peuvent être saisis ou examinés que sur ordre d'une autorité compétente, à des fins déterminées et au moyen d'un processus légal. Dans tous les cas, les matières autres que la profession ou de l'examen seront réservées. De même, les communications téléphoniques privées sont inviolables et ne peuvent être interceptées. L'enregistrement des papiers sera toujours effectué en présence de l'intéressé ou d'une personne de sa famille, ou à défaut, de deux honorables voisins du même lieu.* »

⁴⁸ « *La propriété privée acquise conformément à la loi par des personnes morales ou physiques est garantie.* »

⁴⁹ « *La propriété privée implique une obligation pour son propriétaire en raison de la fonction sociale qu'elle doit remplir. Pour des raisons d'utilité publique ou d'intérêt social définies dans la loi, il peut y avoir expropriation par procès spécial et indemnisation.* »

⁵⁰ Ley 81 de protección de datos personales

données personnelles.

- *Articulation avec le droit interne*

Cet accord n'introduira pas de modification dans l'ordre juridique interne.

En application de cet accord, le bénéficiaire a l'autorisation d'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, sauf pour ce qui relève de l'exercice de son activité professionnelle. Il ne peut en effet, pour toute question relative à l'emploi, se prévaloir d'une immunité de juridiction civile et administrative. Les immunités de juridiction pénale prévues par les Conventions de Vienne continuent, quant à elles, de s'appliquer, sauf si l'État d'envoi décide de lever l'immunité à la demande de l'État d'accueil.

Le membre de la famille est aussi soumis à la législation applicable en matière de droit du travail, d'imposition et de sécurité sociale de l'État d'accueil pour tout ce qui concerne son activité professionnelle dans cet État, et ce, conformément aux dispositions de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et de la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.

Le champ d'application de l'accord est en outre limité, notamment concernant les professions réglementées et les exigences ou obligations propres à certains emplois, dont les bénéficiaires de l'accord ne peuvent être dispensés. Les dispositions de l'accord ne peuvent également pas être interprétées comme impliquant la reconnaissance des titres, diplômes, niveaux ou études entre les deux États.

B. Conséquences économiques et financières

En France, les membres de famille d'agents panaméens qui relèveraient du régime français de sécurité sociale du fait de leur situation professionnelle bénéficieront des prestations octroyées par la législation française dans les conditions qu'elle prévoit.

Selon le niveau de salaire perçu en République du Panama, l'État pourrait ne plus avoir à verser aux agents concernés le supplément familial (SF) prévu par les dispositions du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 modifié 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'étranger⁵¹. En effet, ce supplément familial, égal à dix pour cent de l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par l'agent, n'est versé que si le conjoint ou le partenaire n'exerce pas d'activité rémunérée ou exerce une activité pour laquelle il perçoit une rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale au montant du traitement brut annuel afférent à l'indice brut 300.

Le traitement brut annuel (TBA) varie en fonction de l'évolution de la valeur du point d'indice de la fonction publique (4,85003 euros depuis le 1^{er} juillet 2022). Il est obtenu en multipliant la valeur du point d'indice par l'indice majoré qui correspond à l'indice brut⁵².

⁵¹ [Décret n° 67-290 du 28 mars 1967](#) modifié 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

⁵² [Ministère de la transformation et de la fonction publiques](#).

Pour l'indice brut 300 (IM = 311), le TBA correspond aujourd'hui à 18 100, 31 euros, soit 1 508,36 euros mensuels.

En l'espèce, 8 agents du poste au Panama perçoivent aujourd'hui le supplément familial. Si les conjoints ou les partenaires de ces agents venaient à exercer un emploi sur place, et à condition que la rémunération brute annuelle totale perçue soit supérieure à 18 100,31 euros, le SF ne serait en effet plus versé.

C. Conséquences sociales

En facilitant l'accès à l'emploi en République du Panama, cet accord devrait favoriser une meilleure insertion sociale des proches des agents français dans le pays d'affectation. Il devrait leur permettre de poursuivre ou de diversifier leur parcours professionnel.

En l'espèce, l'ambassade de France au Panama dispose de 15 agents expatriés bénéficiant de cartes diplomatiques ou spéciales, accompagnés par 9 conjoints pouvant prétendre à la délivrance du même type de carte et 13 enfants à charge. L'ambassade du Panama en France dispose de 11 agents affectés en France, auxquels s'ajoutent les 2 agents de la Délégation permanente du Panama auprès de l'UNESCO. Sur ces 13 agents, 3 sont français ou binationaux ; en dehors de ceux-ci, un conjoint, un enfant et un ascendant à charge sont enregistrés auprès de notre Protocole.

Pour les agents français, de meilleures conditions de vie familiales et professionnelles, plus équilibrées et sereines, peuvent être attendues. Pour les agents panaméens en France, la possibilité pour le conjoint d'exercer une activité salariée permettrait à la famille affectée à Paris de mieux faire face aux coûts en général élevés de la vie parisienne (logement, nourriture, transports).

Cet accord fixe un cadre stable pour les conjoints, notamment ceux qui souhaitent postuler dans le secteur privé local. Les organisations internationales présentes sur place offrirait également des possibilités d'emploi, qui permettraient aux conjoints d'agents de valoriser davantage cette expérience au long terme, dans une carrière tournée vers l'international et dans de futures expatriations. Le Panama est en effet un 'hub' important d'agences de l'Organisation des Nations unies.

D. Conséquences concernant l'égalité femmes/hommes

L'accord avec le Panama reconnaît comme membres de famille les conjoints mariés ou sous contrat d'union légale ; à noter qu'au Panama, le mariage homosexuel ou le Pacs ne sont pas reconnus.

En permettant à des femmes et à 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.

De manière générale, ces accords, portés par le MEAE, soulignent l'attention accordée 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. Ils s'inscrivent notamment dans le cadre de la mission de la Haute fonctionnaire à l'égalité des droits qui coordonne les actions en faveur de l'égalité professionnelle, de l'équilibre vie privée/vie professionnelle et de la mobilité géographique.

E. Conséquences sur la jeunesse

Si le principal objectif de cet accord demeure l'emploi des conjoints, il bénéficiera également en France comme au Panama aux enfants des agents à partir de 18 ans jusqu'à 21 ans (âge limite de la délivrance en France d'un titre de séjour spécial), leur permettant ainsi d'acquérir une expérience professionnelle qui peut s'avérer précieuse.

L'impact sur la jeunesse demeurera cependant très marginal, compte tenu de la limite d'âge (21 ans) pour bénéficier du statut de « membre de famille » des agents des missions officielles et du nombre de jeunes concernés. A ce jour, 6 enfants de moins de 21 ans sont à la charge d'agents français au Panama, tandis que ce chiffre est de 1 pour les agents panaméens en France.

F. Conséquences sur les personnes en situation de handicap

L'accord bénéficiera aux enfants en situation de handicap à la charge des agents, à partir de 18 ans et ce sans limite d'âge. Cela permettra de faciliter l'accès à l'emploi de ces personnes, et de simplifier l'expatriation des agents devant partir à l'étranger avec un ou des enfants en situation de handicap à leur charge.

V – État des signatures et ratifications

L'accord avec le Gouvernement de la République du Panama a été signé le 7 juillet 2022, à Paris, par la ministre des Relations extérieures de la République du Panama, Mme Erika MOUYNES, et l'ambassadeur de France au Panama, M. Arnaud de SURY d'ASPREMONT.

Le Panama a confirmé à la Partie française ne pas exiger d'autres procédures que la signature par la ministre des Relations extérieures pour permettre l'entrée en vigueur immédiate de l'accord dans son ordre juridique interne, dès lors que la France lui aura signifié, par note verbale, que les procédures françaises nécessaires à son approbation auront été accomplies.