

N° 352

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 février 2020

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées(1)
*sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le **Gouvernement de la***
République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'octroi de
l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des
agents des représentations diplomatiques ou des postes consulaires et de l'accord
*entre le **Gouvernement de la République française et le Gouvernement des***
États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels
(procédure accélérée),

Par M. Jean-Marie BOCKEL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. Olivier Cadic, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Claude Haut, Mme Gisèle Jourda, MM. Jean-Louis Lagourgue, Robert Laufoaulu, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Rachel Mazuir, François Patriat, Gérard Poadja, Ladislav Poniatowski, Mmes Christine Prunaud, Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Hugues Saury, Bruno Sido, Rachid Temal, Raymond Vall, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Jean-Pierre Vial, Richard Yung.

Voir les numéros :

Sénat : 315 et 353 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : LE TRAVAIL RÉMUNÉRÉ DES CONJOINTS DES AGENTS OFFICIELS	7
I. UNE PRIORITÉ DU PROGRAMME DE MODERNISATION DU MEAE	7
II. LA SITUATION JURIDIQUE DES CONJOINTS DES AGENTS OFFICIELS EXERÇANT UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE	8
SECONDE PARTIE : LES ACCORDS BILATÉRAUX AVEC LE TURKMÉNISTAN ET LES ÉTATS-UNIS	11
I. L'ACCORD AVEC LE TURKMÉNISTAN : UN ACCORD AUX STIPULATIONS CLASSIQUES	11
A. UN ACCORD NÉGOCIÉ À LA DEMANDE DE LA FRANCE, SANS BÉNÉFICIAIRE FRANÇAIS POUR L'INSTANT	11
B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD AVEC LE TURKMENISTAN	12
1. <i>Objet et définitions</i>	<i>12</i>
2. <i>Les procédures d'obtention d'une autorisation</i>	<i>13</i>
3. <i>Immunités civiles, administratives et pénales</i>	<i>13</i>
4. <i>Régime fiscal et de sécurité sociale</i>	<i>14</i>
5. <i>Exercice d'autres types d'activités rémunérées</i>	<i>14</i>
6. <i>Clause territoriale</i>	<i>14</i>
7. <i>Règlement des différends et dispositions finales</i>	<i>14</i>
II. L'ACCORD AVEC LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : UN ACCORD DÉROGATOIRE AUX ACCORDS EXISTANTS	15
A. UN ACCORD NÉGOCIÉ À LA DEMANDE DES ÉTATS-UNIS POUR REMPLACER UN ARRANGEMENT PROVISOIRE DE 1987 JUGÉ DÉSAVANTAGEUX	15
B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD AVEC LES ÉTATS-UNIS	16
1. <i>Une définition des agents officiels qui s'étend au personnel de l'OTAN à la demande de la France</i>	<i>16</i>
2. <i>Une procédure dérogatoire de délivrance d'une autorisation de travail ouverte à la demande des États-Unis</i>	<i>19</i>
3. <i>Immunités civiles, administratives et pénales et régime fiscal</i>	<i>20</i>
4. <i>Clause territoriale</i>	<i>21</i>
5. <i>Règlement des différends et dispositions finales</i>	<i>21</i>
EXAMEN EN COMMISSION	25

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 315 (2019-2020) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des agents des représentations diplomatiques ou des postes consulaires et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels.

Ces deux accords correspondent à une priorité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) qui entend favoriser la mobilité de ses personnels expatriés, en mettant en place un cadre facilitant l'accès au marché du travail du pays d'accueil des familles dont ils ont la charge.

Depuis 2015, cette priorité fait partie d'un projet plus global de modernisation du ministère qui a conduit à la conclusion de nombreux accords prévoyant la possibilité pour les autorités de l'État d'accueil de délivrer des autorisations de travail aux personnes à charge des agents des missions officiels de l'État d'envoi.

Ces deux accords ont pour objet commun, sur la base de la réciprocité, de faciliter l'accès au marché du travail local des membres des familles des agents des missions officielles qui s'en trouvent empêchés par leur statut diplomatique ou consulaire particulier. Les bénéficiaires de ces accords auront ainsi la possibilité d'exercer une activité professionnelle rémunérée, tout en conservant leur titre de séjour spécial conféré par leur statut de conjoint d'un agent d'une mission officielle, et de conserver ainsi les privilèges et les immunités octroyés par les conventions de Vienne, en dehors du cadre de l'exercice de leur activité professionnelle.

L'accord signé le 15 avril 2019 entre la France et le Turkménistan, fait suite à une demande de la France et a un contenu tout à fait classique. À ce jour, il n'y aurait pas de bénéficiaires côté français et très peu du côté turkmène.

L'accord signé le 30 mai 2019 entre la France et les États-Unis d'Amérique répond, quant à lui, à une demande de la partie américaine qui n'était pas satisfaite du déséquilibre existant, en sa défaveur, entre le nombre d'autorisations délivrées aux conjoints d'agents officiels français aux États-Unis et le nombre d'autorisations délivrées aux conjoints de ses ressortissants en mission officielle en France. Résultat d'un compromis long à trouver, cet accord est dérogoatoire aux accords existants à plusieurs titres.

Ainsi, en échange de l'octroi d'une autorisation de travail ouverte, c'est-à-dire sans offre d'embauche préalable, à la partie américaine, la France a notamment obtenu que l'autorisation de travailler soit étendue aux personnes à charge des personnels militaires français relevant de l'OTAN. Il y a actuellement environ 70 personnes affectées au Commandement allié Transformation (ACT) de l'OTAN dont le quartier général est situé à Norfolk (Virginie).

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a adopté ce projet de loi, dont le Sénat est saisi en premier. Ces accords répondent à une forte attente des agents des missions officielles et de leurs familles dans la mesure où il clarifie la situation des membres des familles souhaitant exercer une activité professionnelle rémunérée dans le pays d'accueil et où il facilite leurs démarches administratives.

PREMIÈRE PARTIE : LE TRAVAIL RÉMUNÉRÉ DES CONJOINTS DES AGENTS OFFICIELS

I. UNE PRIORITÉ DU PROGRAMME DE MODERNISATION DU MEAE

Ces deux accords s'inscrivent dans le cadre du projet de modernisation du ministère de l'Europe et des affaires étrangères - « Ministère du XX^e siècle » - lancé en 2015 et prolongée dans le cadre du projet de réformes « Action publique 2022 ».

Ce projet vise à améliorer le cadre d'expatriation des agents en prenant en compte les évolutions sociologiques des familles et notamment la volonté de plus en plus marquée des conjoints et des partenaires pacsés d'exercer une activité professionnelle rémunérée dans l'État d'accueil. Force est de constater que la décision d'expatriation est désormais de plus en plus tributaire de cette possibilité d'exercer un emploi et que le nombre de conjoints d'agents concernés ne cesse de croître. Selon les estimations, il y aurait entre 2000 et 2500 agents titulaires mariés au sein du MEAE, auquel s'ajouteraient 500 agents contractuels et environ 750 agents issus d'autres administrations dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire français.

Pour accompagner ce mouvement et afin d'améliorer l'insertion professionnelle et sociale des personnes à charge des agents officiels dans le pays de résidence, le MEAE négocie depuis les années 1990 des accords bilatéraux qui prévoient, sur la base de la réciprocité, la possibilité pour les autorités de l'État d'accueil de leur délivrer, à titre dérogatoire, des autorisations de travail dès lors qu'ils ont obtenu une proposition d'emploi, tout en leur permettant de conserver le statut qui leur est accordé par les conventions de Vienne (voir *Infra*).

Si des facilités existent dans les 31 États de l'Espace économique européen (EEE) et la Suisse, compte tenu de la mise en œuvre du principe de la libre circulation des travailleurs dans cet espace géographique, dans le reste du monde, les accords bilatéraux se sont multipliés, l'objectif du ministère étant de couvrir l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire. Ont ainsi été signés des accords avec les pays suivants : Canada, Argentine, Australie, Brésil, Nouvelle-Zélande, Roumanie, Costa-Rica, Uruguay, Venezuela, Chili, Bolivie, Congo, Equateur, Pérou, Moldavie, Bénin, Serbie, Albanie, République Dominicaine, Nicaragua, Burkina Faso et Paraguay.

Selon une approche plus pragmatique, la France a également échangé des notes verbales non contraignantes avec les États suivants : Singapour, Afrique du Sud, Israël, Colombie, Cap Vert, Gabon, Ghana,

Guinée, Honduras, Inde, Japon, Salvador, Zimbabwe, Cambodge, Maurice, Ouganda, Malaisie et Colombie.

Des accords avec le Burkina Faso et le Paraguay sont en cours d'approbation tandis que des accords avec le Sri Lanka et le Kosovo sont en phase de finalisation.

Un premier bilan portant sur une quinzaine d'années fait apparaître que ces accords ou les pratiques issues des échanges des notes verbales profitent davantage aux conjoints d'agents français qu'à ceux des autres États. Les pays qui connaissent le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays de l'OCDE et notamment le Canada.

Une étude du ministère de l'Europe et des affaires étrangères conduite fin 2017 fait apparaître que 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'Espace économique européen. Près du tiers de ces bénéficiaires exercent leur activité au sein du réseau français à l'étranger : établissements culturels, établissements d'enseignement, autres services de l'ambassade ou des consulats.

Selon cette enquête, le nombre de conjoints d'agents étrangers bénéficiant d'une autorisation provisoire de travail en France est plus limité. Six autorisations de travail ont été délivrées à des conjoints d'agents des missions diplomatiques en France et cinq en 2018.

II. LA SITUATION JURIDIQUE DES CONJOINTS DES AGENTS OFFICIELS EXERÇANT UNE ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE

Les conventions de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques et du 24 avril 1963 sur les relations consulaires accordent des privilèges et des immunités aux conjoints et aux personnes à charge des représentants d'un État en mission officielle dans un autre État.

L'article 37 de la convention de Vienne de 1961 stipule ainsi que « *les membres de la famille de l'agent diplomatique qui font partie de son ménage bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 29 à 36 pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État accréditaire* ». Cette protection couvre notamment l'inviolabilité de la personne, l'inviolabilité du domicile, de la correspondance et des biens, l'immunité de juridiction pénale, l'immunité de juridiction civile et administrative sauf s'il s'agit d'une action sans lien avec les fonctions officielles.

L'article 57 de la convention de Vienne de 1963 prévoit que les privilèges et immunités des fonctionnaires consulaires de carrière sont accordés aux membres de leur famille vivant à leur foyer sauf s'ils exercent

eux-mêmes, dans l'État de résidence, une occupation privée de caractère lucratif.

Ces privilèges et immunités sont accordés sous réserve que les intéressés n'exercent pas dans l'État de résidence une occupation privée à caractère lucratif. Les conventions de Vienne ne prohibent pas formellement le travail rémunéré et prévoient des exceptions à certains privilèges et immunités en cas d'exercice d'une activité professionnelle salariée. Toutefois le statut spécial des conjoints d'agents et les immunités en particulier pénales qu'il comprend peuvent constituer des obstacles à l'exercice d'une activité salariée dans le pays d'accueil, les employeurs pouvant hésiter à embaucher des personnes jouissant d'une immunité.

Les législations nationales sur le travail des étrangers peuvent également constituer un frein à l'accession au marché du travail du pays d'accueil pour les membres des familles des agents des missions officielles dans la mesure où ces législations lient le plus souvent l'autorisation de travailler des étrangers à la possession de titres de séjour particuliers, au nombre desquels le titre spécial de séjour des personnes à charge des agents diplomatiques ou consulaires, dérogatoire au droit commun, figure rarement. C'est le cas en France où le titre de séjour spécial délivré directement et exclusivement par le Protocole du MEAE 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 (CESEDA) et accordant, de droit, une autorisation de travailler en France.

Dans ce contexte, la conclusion d'accords bilatéraux réciproques permettant aux membres des familles des agents des missions officielles d'exercer une activité professionnelle rémunérée, tout en conservant leur statut diplomatique ou consulaire, permet de lever ces obstacles. En pratique, les intéressés continuent à bénéficier des privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne en dehors du cadre de l'exercice de leur activité professionnelle, tandis que la situation du marché local de l'emploi ne leur est pas opposable.

La procédure administrative d'obtention de l'autorisation provisoire de travail (articles L.5221-5 et suivants du code du travail) est, en outre, simplifiée pour les membres d'une mission diplomatique ou consulaire, ainsi qu'aux membres d'une organisation ou internationale permanente. En pratique, la demande d'autorisation de travail est présentée par l'ambassade du pays d'origine au service du Protocole du MEAR et transmise, à titre dérogatoire, au ministère de l'Intérieur pour une instruction simplifiée, sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. En 2018, 38 demandes d'autorisations de travail ont été adressées au ministère de l'Intérieur.

SECONDE PARTIE : LES ACCORDS BILATÉRAUX AVEC LE TURKMÉNISTAN ET LES ÉTATS-UNIS

I. L'ACCORD AVEC LE TURKMÉNISTAN : UN ACCORD AUX STIPULATIONS CLASSIQUES

A. UN ACCORD NÉGOCIÉ À LA DEMANDE DE LA FRANCE, SANS BÉNÉFICIAIRE FRANÇAIS POUR L'INSTANT

Les négociations en vue de la conclusion de cet accord demandé par la France ont débuté en octobre 2017 et ont rapidement abouti en l'absence de difficultés particulières.

Cet accord, qui vise à accorder l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des agents des représentations diplomatiques ou des postes consulaires, sur la base de la réciprocité, a été signé le 15 avril 2019.

Le Turkménistan a notifié la ratification de cet accord le 20 mai 2019.

Actuellement, l'ambassade de France au Turkménistan qui est un Poste de présence diplomatique depuis 2017 compte quatre agents expatriés et quatre agents de droit local. À titre de comparaison, la communauté française au Turkménistan inscrite au registre était de 69 personnes en 2017.

Réciproquement, l'ambassade du Turkménistan à Paris totalise trois agents expatriés et deux agents de droit local. La taille de la communauté turkmène en France est d'environ 200 personnes.

Pour l'instant, aucun conjoint ou enfant à charge n'est susceptible d'exercer une activité professionnelle rémunérée côté français. S'agissant de l'ambassade du Turkménistan en France, l'épouse de l'ambassadeur et le mari d'une attachée seraient susceptibles de bénéficier des dispositions de cet accord. Les enfants à charge des agents diplomatiques turkmènes en France ne sont pas encore en âge d'exercer une activité professionnelle rémunérée.

Selon les informations transmises par les services du MEAE¹, les perspectives d'emploi de conjoints ou d'enfants à charge des agents français au Turkménistan se situeraient quasi-exclusivement dans le réseau des entreprises françaises ou européennes implantées à Achgabat. Le marché du travail turkmène se caractérise en effet par le peu d'opportunités qu'il présente, tant quantitativement que qualitativement. En effet, l'économie est

¹ Réponses du Gouvernement aux questions de la commission.

très largement étatique¹, les administrations et entreprises publiques n'embauchent que des nationaux, le chômage est très élevé², le droit du travail quasi inexistant et les salaires très bas³. Dans ce contexte, les expatriés privilégieront donc les opportunités d'embauche au sein d'entreprises étrangères, elles-mêmes contraintes par la règle dite « des 10% », soit un maximum d'un employé expatrié pour neuf agents locaux, imposée par les autorités turkmènes, sauf dans le secteur pétro-gazier. Le principal employeur français potentiel sur place est la filiale locale de Bouygues Bâtiment International, la société Bouygues turkmène, qui emploie actuellement à Achgabat 150 expatriés français et 50 expatriés d'autres nationalités. Seules deux autres entreprises françaises emploient actuellement des expatriés, CIFAL (un Français) et Vinci Construction Grands Projets (deux Français), Thales, Total et Schneider Electric n'ayant chacune qu'un bureau de représentation exclusivement composé d'employés turkmènes. Quant aux autres entreprises étrangères présentes sur place, tant leur nombre que leurs effectifs expatriés ont fortement baissé depuis 2015.

B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD AVEC LE TURKMENISTAN

1. Objet et définitions

Selon l'article 2, l'accord a pour objet la délivrance d'autorisations d'exercer une activité professionnelle dans l'État d'accueil aux membres de la famille des agents du personnel diplomatique, consulaire, administratif et technique des missions officielles.

Aux termes de l'article 1^{er}, « Les missions officielles » sont définies comme « *les missions diplomatiques dont l'activité est régie par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, les postes consulaires dont l'activité est régie par la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 et les représentations permanentes de chacun des deux États auprès des organisations internationales ayant leur représentation dans l'autre État* ».

Les membres de la famille sont définis comme le conjoint au sens d'époux ou d'épouse, les enfants célibataires de moins de 21 ans, les enfants célibataires présentant un handicap physique ou mental.

La définition du terme de « conjoint » est plus restrictive en droit turkmène qu'en droit français. Au Turkménistan, le mariage entre personnes de même sexe n'est pas prévu par la loi et il n'existe pas d'équivalent du pacte civil de solidarité.

¹ Le secteur privé représente moins de 20 % du PIB.

² Environ 50 %.

³ Le salaire moyen pour un cadre est d'environ 3 000 TMT, soit environ 170 USD.

Le terme « activité professionnelle » s'entend de toute activité qui implique la perception d'un salaire résultant d'un contrat de travail régi par la législation de l'État d'accueil.

2. Les procédures d'obtention d'une autorisation

L'article 3 précise la procédure applicable pour solliciter l'autorisation d'exercer une activité professionnelle dans l'État d'accueil. Il prévoit ainsi l'envoi de la demande d'autorisation d'exercer une activité salariée, au nom du membre de la famille, par la mission officielle concernée au service compétent de l'État d'accueil.

La demande précise le type d'activité professionnelle concernée, les coordonnées de l'employeur potentiel ainsi que le niveau de salaire envisagé.

L'État d'accueil a l'obligation de vérifier que les conditions nécessaires pour exercer l'activité professionnelle sont remplies par le demandeur.

Dans les trois mois suivant la date de réception de l'autorisation d'exercer l'activité professionnelle, l'État d'envoi a l'obligation, de fournir la preuve que le membre de la famille et son employeur se conforment à la législation de l'État d'accueil sur la sécurité sociale.

Classiquement, il est prévu une obligation de présenter une nouvelle demande en cas de changement d'employeur ou en cas de changement de type d'activité professionnelle ainsi qu'une obligation pour le demandeur de se conformer à la réglementation de l'État d'accueil régissant l'exercice des professions « réglementées ». L'État d'accueil peut également refuser une demande d'autorisation d'exercer une activité professionnelle réservée par sa législation à ses seuls ressortissants. Il est en outre précisé que les dispositions de l'accord n'impliquent par la reconnaissance et l'équivalence des attestations de formation, de titres scientifiques et de grades entre les deux États.

L'autorisation d'exercer une activité professionnelle cesse lors de la cessation des fonctions de l'agent ou lors de la perte de la qualité de membre de famille.

3. Immunités civiles, administratives et pénales

Conformément aux Conventions de Vienne, l'article 4 rappelle que, les immunités de juridiction civile ou administrative ainsi que l'immunité d'exécution ne s'appliquent pas dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle.

En revanche, l'article 5 indique que l'immunité de juridiction pénale continue de s'appliquer dans le cas d'un acte commis dans le cadre de l'activité professionnelle. En cas de délits graves toutefois, l'État d'accueil pourra demander la levée de l'immunité de juridiction pénale par écrit et l'État d'envoi devra considérer sérieusement cette levée.

La renonciation à l'immunité d'exécution de la sentence devra faire l'objet d'une demande de renonciation séparée.

Enfin, l'immunité pénale n'est pas applicable aux membres de la famille d'un membre du poste consulaire qui exercent eux-mêmes une occupation privée de caractère lucratif.

4. Régime fiscal et de sécurité sociale

Aux termes de l'article 6, les personnes à charge sont soumises à la législation de l'État d'accueil applicable en matière d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

5. Exercice d'autres types d'activités rémunérées

L'article 7 prévoit que les demandes des membres de la famille souhaitant exercer d'autres types d'activité professionnelle non prévus par l'accord sont examinées au cas par cas au regard des dispositions législatives et réglementaires de l'État d'accueil.

6. Clause territoriale

L'article 9 prévoit que l'accord s'applique au territoire métropolitain français ainsi qu'aux collectivités territoriales relevant de l'article 73 de la constitution, soit la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte.

7. Règlement des différends et dispositions finales

Selon l'article 8, tout différend lié à l'application ou à l'interprétation du présent accord est réglé par des négociations directes et des consultations entre les parties par la voie diplomatique.

Conformément aux modalités communément édictées dans le cadre des accords intergouvernementaux, l'article 10 précise que le présent accord est conclu pour une durée indéterminée, qu'il entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la date de réception de la dernière notification de l'accomplissement des procédures internes requises pour l'entrée en vigueur et qu'il peut être modifié par consentement mutuel écrit des parties.

Il peut également être dénoncé par notification par la voie diplomatique avec un préavis de six mois.

II. L'ACCORD AVEC LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE : UN ACCORD DÉROGATOIRE AUX ACCORDS EXISTANTS

A. UN ACCORD NÉGOCIÉ À LA DEMANDE DES ÉTATS-UNIS POUR REMPLACER UN ARRANGEMENT PROVISOIRE DE 1987 JUGÉ DÉSAVANTAGEUX

Longtemps l'autorisation de travail des conjoints des diplomates français et américains sur le territoire de l'autre partie a été régie par un arrangement provisoire du 24 février 1987, conclu par échange de notes verbales et reconduit d'année en année, faute de parvenir à la formalisation d'un accord définitif.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les conjoints des personnels des missions officielles américaines pour obtenir des autorisations de travail en France dans des délais raisonnables, la partie américaine a fait savoir, courant 2016, qu'elle mettrait fin à l'application de l'arrangement de 1987 si des progrès significatifs dans la négociation d'un nouvel accord n'étaient pas enregistrés avant le 1^{er} octobre 2016. Elle souhaitait notamment que figurent dans ce nouvel accord des stipulations plus favorables permettant aux conjoints d'agents américains d'obtenir des autorisations de travail ouvertes sans lien avec une offre d'emploi spécifique préexistante. En pratique, la longueur des délais faisait obstacle à l'obtention des emplois en question.

En 2016, 2 personnes à charge de nationalité américaine travaillaient en France tandis qu'il y avait 80 Français « à charge » disposant d'une autorisation de travailler aux États-Unis¹. Au vu de ces chiffres, la partie américaine faisait valoir que c'était sans comparaison avec le nombre beaucoup plus élevé d'autorisations de travail qu'elle délivrait aux personnes à charge d'agents de missions officielles françaises en poste aux États-Unis et que l'arrangement était déséquilibré à son désavantage.

Les négociations entamées à l'été 2016 se sont poursuivies jusqu'au printemps 2019 avec trois réunions bilatérales à Paris et de nombreux échanges. À cette demande centrale d'obtention d'autorisation de travail ouverte sans promesse d'embauche préalable, la partie américaine a également ajouté des demandes relatives à l'exonération des taxes relatives aux autorisations de travail lors de leur renouvellement et à l'inopposabilité du marché de l'emploi.

¹ En 2017, 6 autorisations de travail avaient été délivrées à des ayants-droit américains contre 2 en 2018.

En contrepartie, la partie française a souhaité et a obtenu dans l'accord signé le 30 mai 2019 que l'autorisation de travailler soit étendue aux conjoints des militaires relevant de l'OTAN, sans parvenir à faire inclure dans le champ d'application de l'accord les militaires ne relevant pas de l'OTAN.

B. LES STIPULATIONS DE L'ACCORD AVEC LES ÉTATS-UNIS

1. Une définition des agents officiels qui s'étend au personnel de l'OTAN à la demande de la France

Le présent accord autorise les personnes à charge des agents officiels à exercer un emploi sur le territoire de l'État d'accueil.

Selon les définitions figurant à l'article 2, les personnes à charge sont le conjoint entendu comme l'époux ou l'épouse, les enfants célibataires d'au moins 16 ans et de moins de 21 ans, les enfants célibataires présentant un handicap physique ou mental. Il est en outre précisé que ne sont pas considérées comme des personnes à charge les membres de la famille immédiate d'un agent officiel qui sont résidents permanents ou qui sont ressortissants de l'État d'accueil.

Compte tenu de la reconnaissance du mariage homosexuel par la Cour suprême américaine en 2015, les conjoints mariés d'agents officiels américains, quel que soit leur sexe, bénéficieront de cet accord. Côté français, les conjoints des agents officiels français en poste aux États-Unis, légalement mariés, hétérosexuels ou de même sexe, pourront en bénéficier également, comme, et c'est nouveau, les conjoints d'agents français qui ne sont pas de nationalité française. En revanche, l'accord ne bénéficiera pas aux conjoints liés par un PACS, celui-ci ne permettant pas d'obtenir un visa diplomatique.

Les agents officiels sont définis comme les membres du personnel diplomatique, consulaire ou des missions permanentes auprès des organisations internationales ainsi que le personnel de l'OTAN.

Les missions officielles françaises aux États-Unis sont :

- l'Ambassade bilatérale à Washington D.C. ;
- la Représentation Permanente auprès de l'ONU à New York ;
- la Représentation Permanente de l'Organisation des États américains (OEA) à Washington D.C. ;
- les 10 Consulats généraux : Boston - New York - Washington D.C. - Atlanta - Miami - La Nouvelle Orléans - Houston - Los Angeles - San Francisco - Chicago ;

Selon les informations transmises par les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹, l'effectif est de 168 personnels dans le réseau diplomatique et consulaire: 112 titulaires/contrats à durée indéterminée, 38 contrats à durée déterminée et 18 Volontaires Internationaux. Pour le réseau culturel et de coopération, l'effectif est de 34 agents.

Les personnels de l'OTAN sont définis comme les personnels militaires ou civils auxquels s'applique la convention de l'OTAN sur le statut des forces, au personnel civil employé par l'état-major des forces alliées auxquels s'applique le protocole de Paris, aux experts internationaux ou civils en mission pour l'OTAN auxquels s'applique la convention d'Ottawa et aux personnes auxquelles s'appliquent les conventions de l'OTAN et d'Ottawa ainsi que le protocole de Paris.

Sont ainsi concernés tous les personnels militaires français affectés au Commandement allié Transformation (ACT) de l'OTAN dont le quartier général est situé à Norfolk (Virginie). L'ACT est l'un des deux commandements stratégiques de la structure de commandement de l'OTAN, l'autre étant le Commandement allié Opération (ACO) dirigé par le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). L'ACT est dirigé par le commandant suprême allié Transformation (SACT), le Général André Lanata depuis septembre 2018. Ses missions s'articulent autour de quatre fonctions principales : la réflexion stratégique ; le développement des capacités ; la formation, l'entraînement et les exercices ainsi que la coopération et autres interactions.

Selon les informations transmises par les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères², pour les militaires, les postes à pourvoir à Norfolk, tous statuts confondus sont au nombre de 82³ et les postes pourvus au nombre de 68. Pour les civils de l'OTAN : sept civils français sont en poste à Norfolk et sont sous convention de l'OTAN.

La représentation américaine en France est constituée des missions officielles suivantes : l'Ambassade à Paris, Quatre consulats (Bordeaux, Lyon, Marseille, Strasbourg et Rennes), la mission américaine à l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (O.C.D.E) et la mission américaine à l'UNESCO.

La France n'héberge pas de structure de l'OTAN au sens strict. Toutefois, le corps de réaction rapide-France (CRR-Fr), situé à Lille, qui est un état-major français opérationnel et déployable dont l'objet est de répondre aux engagements internationaux pris par la France dans le cadre de l'Union européenne et de l'OTAN, comprend environ 430 militaires

¹ Réponses du Gouvernement aux questions de la commission.

² Réponses du Gouvernement aux questions de la commission.

³ Ces chiffres incluent les personnels affectés dans la structure nouvellement créée, le Commandement des forces conjointes.

provenant de 14 nations différentes. Dix officiers américains sous statut OTAN sont ainsi affectés à cet état-major français qui répond aux normes de l'OTAN.

Enfin, les officiers de liaison susceptibles d'être accueillis au titre de notre relation bilatérale franco-américaine se voient appliquer la Convention de Londres du 19 juin 1951 sur le statut des forces des États Parties au Traité de l'Atlantique Nord (SOFA OTAN).

Selon les services du ministère de l'Europe et des affaires étrangères¹, le dernier recensement de fin 2019 fait apparaître que le nombre de personnes à charge d'agents français éligibles pour occuper un emploi rémunéré s'élève à 279 (212 conjoints et 67 enfants âgés de 16 à 21 ans). S'agissant des personnes à charge des militaires en poste à Norfolk, on comptabilise 53 conjoints et 44 enfants nés entre 1999 et 2004. Dans une perspective à 5 ans, on considère que 75 conjoints de militaires seront concernés par cet accord dans le cadre des postes permanents OTAN postés à Norfolk.

Côté américain en France, le nombre de personnes à charge enregistrées au Protocole pour l'ambassade des États-Unis et les 7 consulats est de 193 conjoints et 262 enfants de moins de 21 ans.

L'article 2 précité précise que le terme « emploi » s'entend de toute activité professionnelle ou commerciale rémunérée ou non, exercée par la personne à charge, que cette dernière soit un travailleur indépendant ou un employé ».

Selon les dernières statistiques les conjoints d'agents français aux États-Unis réussissent majoritairement à obtenir du travail dans les sociétés françaises implantées aux États-Unis et dans les écoles/organismes français ou à vocation internationale. Ils occupent des postes liés à leur champ d'expertise : informatique, enseignement de la langue française, décoration d'intérieur. Des demandes de carte d'autorisation d'emplois sont aussi faites sur une proposition de travail libéral. Les conjoints proposent leur service, la plupart du temps en tant que consultant, toujours en rapport avec leurs compétences professionnelles dans les domaines suivants : marketing, finance, artisanat. Bien que moins nombreux, certains ont obtenu des propositions d'emploi au sein de sociétés américaines dans le secteur de l'informatique, de l'écologie et de la logistique. Les conjoints des personnels de l'OTAN autorisés à travailler pourraient bénéficier des mêmes opportunités.

¹ Réponses du Gouvernement aux questions de la commission.

2. Une procédure dérogatoire de délivrance d'une autorisation de travail ouverte à la demande des États-Unis

Pour répondre à la demande américaine relative à l'octroi d'autorisations de travail ouvertes, sans promesse d'embauche préalable, les procédures prévues à l'article 3 du présent accord prévoient que l'autorisation d'emploi, comme son renouvellement, est accordée de droits à la personne à charge sur la seule base de son statut de personne à charge d'un agent officiel.

Il est également précisé que l'autorisation d'emploi est délivrée à la personne à charge sans obligation de justifier d'une offre d'emploi dans l'État d'accueil et sans exigence que l'employeur prouve que l'emploi est disponible.

Cette procédure exceptionnelle exigée par la partie américaine permet au ministère de l'intérieur de délivrer une attestation d'autorisation de travail, ouverte, au lieu d'une autorisation de travail pour un emploi précis.

De manière classique, l'expiration de l'autorisation d'emploi intervient soit à la date de cessation du statut de personne à charge, soit à la date de fin de l'affectation de l'agent officiel.

Trois procédures sont décrites pour les personnes à charge des agents officiels américains :

- la demande officielle écrite des personnes à charge d'agents officiels américains en poste à l'ambassade des États-Unis d'Amérique à Paris ou dans un poste consulaire américain en France doit être adressée par l'ambassade des États-Unis à Paris au Protocole du ministère des affaires étrangères de la République française ;

- la demande officielle écrite des personnes à charge d'agents officiels américains en mission permanente auprès d'une organisation internationale ayant son siège ou un bureau en France doit être adressée par le service du protocole de l'organisation internationale au protocole du ministère des affaires étrangères de la République française ;

- la demande officielle écrite des personnes à charge des membres du personnel de l'OTAN américains en mission sur le territoire français doit être adressée par l'ambassade des États-Unis à Paris au service français compétent comme précisé par note diplomatique.

De manière analogue, trois procédures sont décrites pour les personnes à charge des agents officiels français :

- la demande officielle écrite des personnes à charge des agents officiels français en poste à l'ambassade à Washington D.C., dans un poste consulaire français aux États-Unis ou dans une mission permanente française auprès d'une organisation internationale (autre que les Nations Unies) doit

être adressée par l'ambassade française à Washington D.C. au bureau des missions étrangères du département d'État des États-Unis d'Amérique ;

- la demande officielle écrite des personnes à charge d'agents officiels français affectés auprès de la mission permanente française auprès des Nations Unies doit être adressée à la mission permanente des États-Unis auprès des Nations Unies ;

- la demande officielle écrite des personnes à charge de membres du personnel de l'OTAN français en mission sur le territoire américain doit être adressée par l'ambassade de France ou le bureau de liaison désigné de cette dernière au bureau des missions étrangères du Département d'État.

L'article 3 est complété par une interdiction pour les deux États d'imposer des frais ou des droits pour la délivrance ou le renouvellement de l'autorisation d'emploi : la délivrance de l'autorisation est effectuée gratuitement par le ministère de l'intérieur pour la France et par le service américain de la citoyenneté et de l'immigration (USCIS) pour les États-Unis.

Classiquement, l'accord impose une obligation de se conformer à la législation et à la réglementation régissant l'exercice des professions ou activités dans l'État d'accueil mais ses dispositions n'impliquent pas la reconnaissance des attestations ou des diplômes universitaires entre les deux États.

Les parties ont l'obligation de traiter rapidement les demandes d'autorisation d'emploi en prévoyant un délai moyen de quarante-cinq jours. Si l'une des parties constate, de la part de l'autre partie, un délai de traitement plus long que le sien, elle peut demander des consultations afin de réduire ce délai. Si aucune solution n'est trouvée dans les soixante jours, la Partie concernée peut différer la délivrance ou le renouvellement des autorisations d'emploi, moyennant un délai de préavis de trente jours.

Parallèlement, toute partie qui estime qu'il existe chez l'autre des obstacles procéduraux dans le traitement des demandes conduisant à un déséquilibre important du nombre d'autorisations d'emploi accordées peut demander à organiser des consultations pour réduire ce déséquilibre.

3. Immunités civiles, administratives et pénales et régime fiscal

Conformément aux Conventions de Vienne, l'article 4 rappelle que, les immunités de juridiction civile ou administrative ne s'appliquent pas dans le cadre de l'exercice de l'activité professionnelle rémunérée.

En revanche, l'immunité de juridiction pénale continue de s'appliquer dans le cas d'un acte commis dans le cadre de l'activité professionnelle.

Le paragraphe 3 de l'article précité prévoit que les personnes à charge sont soumises à la législation de l'État d'accueil applicable en matière d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales.

4. Clause territoriale

Aux termes de l'article 5, l'accord avec les États-Unis s'applique au territoire métropolitain français ainsi qu'aux collectivités territoriales d'outre-mer, listées en annexe, soit la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte. Réciproquement, il s'applique aux États-Unis d'Amérique en incluant leurs territoires.

5. Règlement des différends et dispositions finales

L'article 6 prévoit que tout différent lié à l'accord sera résolu par la voie diplomatique au moyen de négociations entre les parties.

Bien que la durée indéterminée de l'accord ne soit pas expressément mentionnée, l'article 7 contient les stipulations classiques en la matière : entrée en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le jour de la réception de la dernière notification de l'accomplissement des procédures requises pour l'approbation de l'accord, la modification possible par accord mutuel et la dénonciation par notification écrite.

Après un examen attentif des stipulations de cet accord, **la commission a adopté ce projet de loi** autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des agents des représentations diplomatiques ou des postes consulaires et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels.

Ces accords permettront principalement aux conjoints et aux enfants célibataires de moins de 21 ans des agents des missions officielles de mieux s'insérer dans le pays d'affectation et de poursuivre ou de diversifier ainsi leur parcours professionnel. Le réseau diplomatique, consulaire et culturel français pourrait également en profiter, en disposant de certaines compétences faisant défaut sur place. L'accord bilatéral avec les États-Unis, en particulier, est très attendu par ses bénéficiaires, tant du côté français – les personnes à charge des personnels de l'OTAN – que du côté américain avec la mise en place d'une procédure dérogatoire aux accords existants de délivrance d'une autorisation de travail ouverte, sans lien avec une offre d'emploi spécifique préexistante, réclamée depuis longtemps.

À ce jour, le Turkménistan a notifié la ratification de cet accord le 20 mai 2019.

L'accord avec les États-Unis, quant à lui, n'a pas besoin d'être ratifié dans la mesure où il est bâti sur un modèle déjà validé par ce pays.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 26 février 2020, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport et du texte proposé par la commission pour le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan sur l'octroi de l'autorisation d'exercer une activité professionnelle aux membres de la famille des agents des représentations diplomatiques ou des postes consulaires et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels.

M. Christian Cambon, président. – Nous entendons maintenant le rapport de notre collègue Jean-Marie Bockel sur le projet de loi autorisant l'approbation des accords entre le Gouvernement de la République française et les gouvernements du Turkménistan et des États-Unis d'Amérique sur l'emploi des personnes à charge des agents officiels.

M. Jean-Marie Bockel, rapporteur. – Nous examinons aujourd'hui, comme nous l'avons déjà fait ces derniers mois pour d'autres pays, des accords relatifs à l'emploi rémunéré des personnes à charge des agents des missions officielles ; en pratique des familles de diplomates français, cette fois-ci pour le Turkménistan et les États-Unis.

Ces deux accords, signés en 2019, correspondent à une priorité du ministère de l'Europe et des affaires étrangères qui entend favoriser la mobilité de ses personnels expatriés en mettant en place un cadre facilitant l'accès au marché du travail des familles, notamment des conjoints, dans les pays d'accueil. Dans ce but, le Quai d'Orsay s'est lancé dans la conclusion d'une soixantaine d'accords bilatéraux, fondés sur la réciprocité, permettant aux intéressés d'exercer une activité professionnelle rémunérée, tout en conservant les privilèges et immunités octroyés par les conventions de Vienne, en dehors du cadre de l'exercice de l'activité professionnelle. La commission a déjà examiné une douzaine d'accords de ce type ces dernières années.

L'accord avec le Turkménistan a été négocié très rapidement à la suite d'une demande de la France formulée en 2017. Il contient des stipulations tout à fait classiques dans ce type d'accord, je n'y reviens pas. Actuellement, il n'y a pas de bénéficiaires potentiels à l'ambassade de France et quasiment pas non plus côté turkmène.

L'accord avec les États-Unis est un accord négocié à la demande des États-Unis pour remplacer un arrangement provisoire de 1987 jugé désavantageux par les États-Unis en raison de la longueur des procédures en France et du déséquilibre numérique. En 2016, deux personnes de nationalité américaine travaillaient en France, tandis que quatre-vingts Français

disposaient d'une autorisation de travailler aux États-Unis. Il a plusieurs particularités. En premier lieu, la définition des agents officiels est étendue aux personnels de l'OTAN, à la demande de la France. C'est une stipulation très attendue par les personnels militaires français affectés au commandement allié Transformation (ACT) de l'OTAN situé à Norfolk, en Virginie. Il y a quatre-vingt-deux postes permanents à l'OTAN à pourvoir, dont soixante-huit sont pourvus. Actuellement, cinquante-trois conjoints et quarante-quatre enfants âgés de 16 à 21 ans pourraient en bénéficier. En second lieu, l'accord met également en place, à la demande de la partie américaine, une procédure exceptionnelle de délivrance d'une autorisation de travail dite « ouverte », c'est-à-dire sans obligation de justifier d'une offre d'emploi et sans exigence que l'employeur prouve que l'emploi est disponible, ainsi qu'une interdiction d'imposer des frais ou des droits pour la délivrance ou le renouvellement de l'autorisation d'emploi.

Ces dispositions sont attendues de la communauté française à Norfolk : je recommande donc l'adoption de ce projet de loi dont l'examen en séance publique est prévu le mercredi 4 mars 2020 selon la procédure simplifiée.

À ce jour, le Turkménistan a notifié la ratification de cet accord le 20 mai 2019. L'accord avec les États-Unis n'a, quant à lui, pas besoin d'être ratifié, car il est bâti sur un modèle déjà validé par ce pays.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission adopte à l'unanimité le rapport ainsi que le projet de loi précité.