

N° 435

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 mars 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)  
sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la  
procédure accélérée, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de  
la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi  
salariné des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État  
dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de  
la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à  
l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de  
chaque État dans l'autre,*

Par M. Gilbert BOUCHET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, Robert del Picchia, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Philippe Paul, Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Ludovic Haye, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, Gérard Poadja, Mme Isabelle Raimond-Pavero, MM. Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard, Richard Yung.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 2551, 3740 et T.A. 547

Sénat : 297 et 436 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
EXAMEN EN COMMISSION.....	7



Mesdames, Messieurs,

À la suite de l'Assemblée nationale, qui l'a adopté sans modification le 20 janvier 2021 en première lecture, le Sénat est saisi du projet de loi n° 297 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

M. Gilbert Bouchet, rapporteur, a présenté ses conclusions sur ce texte à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 10 mars 2021, sous la présidence de M. Christian Cambon, président. À l'issue de cette réunion, la commission, suivant la proposition du rapporteur, a adopté, sans modification, le projet de loi précité.

Conformément aux orientations du rapport d'information « *Redonner tout son sens à l'examen parlementaire des traités* »<sup>1</sup> adopté le 18 décembre 2014 par la commission, celle-ci a autorisé la publication du présent rapport sous forme synthétique : le compte rendu de l'examen en commission qu'on pourra lire ci-après en tient lieu.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 204 (2014-2015).



## EXAMEN EN COMMISSION

*Réunie le 10 mars 2021, 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 de M. Gilbert Bouchet sur le projet de loi n° 297 (2020-2021) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.*

**M. Christian Cambon, président.** – Nous examinons le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Burkina Faso relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre et de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Paraguay relatif à l'emploi rémunéré des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, sur le rapport de notre collègue Gilbert Bouchet.

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** – Depuis 2018, notre commission a étudié six projets de loi autorisant l'approbation d'accords similaires avec sept pays d'Amérique, quatre pays européens, deux États africains et un pays d'Asie.

Pour mémoire, ces accords s'inscrivent dans la stratégie initiée par le ministre des affaires étrangères en 2015, et intitulée « Ministère du XXI<sup>e</sup> siècle », qui vise à moderniser le Quai d'Orsay afin de le rendre plus agile. L'une des finalités du volet consacré au personnel consiste à tripler le nombre de conventions bilatérales permettant aux conjoints des agents en mission officielle à l'étranger d'avoir accès au marché du travail local, sans préjudice de leur statut diplomatique ou consulaire et de certaines immunités qui leurs sont accordées.

Avant 2015, une douzaine d'accords avaient été conclus, soit sous la forme d'accords bilatéraux – comme ceux que nous examinons ce matin –, soit sous la forme de notes verbales, juridiquement non contraignantes. Depuis 2015, la France a signé une quarantaine d'instruments de ce type, et une quinzaine est en cours de négociation.

Des facilités existent au sein de l'Espace économique européen qui réunit trente États, en vertu du principe de libre circulation des travailleurs.

En revanche, tel n'est pas le cas dans la plupart des pays situés hors des frontières de l'Union européenne.

D'après une étude conduite fin 2017, environ 250 conjoints d'agents français résidant dans le pays d'affectation ont obtenu une autorisation de travail, ou travaillaient sans avoir besoin d'autorisation. Près du tiers des bénéficiaires de ces autorisations exerçaient leur activité au sein du réseau français à l'étranger : ambassades, consulats, établissements culturels ou d'enseignement, etc.

Or, au total, ce sont quelque 3 000 familles d'agents publics qui seraient potentiellement concernées par le bénéfice de ce dispositif. Il s'agit, pour l'essentiel, des conjoints de fonctionnaires du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, auxquels s'ajoutent les conjoints d'agents issus d'autres administrations, comme le ministère des armées et le ministère de l'économie, des finances et de la relance.

Il ressort de cette même enquête que ces dispositifs profitent davantage aux agents français établis à l'étranger que l'inverse. En effet, seule une vingtaine de conjoints d'agents diplomatiques étrangers résidant en France s'est vu délivrer une autorisation de travail entre 2016 et 2017.

Les accords qui nous sont soumis aujourd'hui, conclus avec un pays du Sahel et un pays d'Amérique du Sud, résultent de négociations initiées par la France. Ils poursuivent le même objectif, à savoir permettre, sur la base de la réciprocité, aux membres des familles des agents diplomatiques ou consulaires de solliciter une autorisation d'emploi pendant toute la durée d'affectation de ces agents dans les pays cocontractants. Cela participera d'une meilleure conciliation de leur vie privée et de leur vie professionnelle.

Les accords s'appliqueront aux membres de la famille de l'agent ayant obtenu la délivrance d'un titre de séjour spécial par le ministère des affaires étrangères de l'autre partie. Les principaux bénéficiaires seront les conjoints des agents des missions officielles, c'est-à-dire leurs époux ou partenaires légaux tels que définis par la législation du pays d'accueil. Je souligne à cet égard que les parties burkinabè et paraguayenne ne reconnaissent pas le mariage homosexuel ; cependant, le Paraguay accepte de délivrer des cartes de résident à des conjoints d'agents français de même sexe, contrairement au Burkina Faso. Par ailleurs, les deux accords pourront bénéficier aux enfants célibataires des agents, âgés de moins de 21 ans.

Les procédures de demande d'autorisation de travail sont détaillées dans les accords. Ils disposent à cet égard que toute demande doit être transmise par la mission officielle au protocole du ministère des affaires étrangères de l'État d'accueil. En cas de changement d'employeur, l'accord avec le Burkina Faso précise qu'une nouvelle demande doit être établie. Les bénéficiaires d'une autorisation de travail doivent naturellement se conformer à la législation fiscale et sociale de l'État d'accueil, en particulier lorsqu'ils exercent des professions réglementées. Il leur est interdit de



poursuivre l'exercice de leur emploi après la fin de la mission officielle de l'agent de leur famille.

Enfin, les immunités civiles ou administratives cessent de s'appliquer pour les personnes concernées dans le cadre de leur nouvelle activité professionnelle, à la différence de l'immunité de juridiction pénale qui pourra toutefois faire l'objet, dans le cas de délits graves, d'une demande de renonciation écrite de la part de l'État accréditaire.

Pour conclure, les deux accords que je viens de vous présenter ne posent aucune difficulté particulière sur le plan juridique. Ils répondent à une volonté de notre diplomatie d'améliorer la qualité de vie des familles de leurs agents en mission, dont le nombre est relativement limité dans le cas présent. En effet, l'accord avec le Burkina Faso pourrait concerner dix-huit de nos ressortissants et presque autant de Burkinabè. Quant au second accord, il pourrait concerner cinq Français et dix Paraguayens. Toutefois, malgré la présence de dizaines de grandes entreprises françaises sur place, le marché de l'emploi des deux pays concernés n'offre, hélas, que peu d'opportunités.

En conséquence, je préconise l'adoption de ce projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 20 janvier dernier.

Le Paraguay a achevé son processus de ratification interne, ce qui n'est pas le cas de la partie burkinabè.

L'examen en séance publique au Sénat est prévu le mercredi 17 mars prochain, selon la procédure simplifiée, ce à quoi la conférence des présidents, de même que votre rapporteur, ont souscrit.

**M. Pierre Laurent.** - Je n'ai pas d'opposition de principe à ces accords. Je m'étonne néanmoins que le pays d'accueil puisse s'opposer à la délivrance d'une autorisation de travail à un conjoint du même sexe. Cette remarque vaut surtout pour le Burkina Faso puisque le Paraguay, bien qu'il ne reconnaisse pas non plus le mariage homosexuel, a déjà accordé ce type d'autorisation à des partenaires ou conjoints d'agents français de même sexe.

**Mme Hélène Conway-Mouret.** - Le nombre de personnes concernées par ces accords est certes modeste, mais ils sont très importants pour nos concitoyens expatriés car leurs partenaires ou conjoints - le plus souvent des femmes - suspendent leur carrière pour les accompagner à l'étranger. Ces accords leur permettent donc de poursuivre leur vie professionnelle et d'apporter des compétences nouvelles aux pays d'accueil.

**M. Gilbert Bouchet, rapporteur.** - Au Burkina Faso, l'homosexualité n'est pas illégale, mais elle n'est pas acceptée socialement ; l'union entre personnes de même sexe n'est donc pas reconnue. Ainsi, les partenaires ou conjoints des agents français ne pourront pas prétendre à un visa de long séjour pour vie familiale, ni à une autorisation de travail dans ce pays -

comme c'est le cas au Paraguay qui, pourtant, ne reconnaît pas non plus les mariages homosexuels.

À travers cet accord, la France ne saurait imposer sa conception de la famille aux autorités burkinabè. De même, le Burkina Faso ne pourra pas nous imposer la sienne ; par exemple, si l'un de ses diplomates est polygame – la polygamie étant autorisée dans ce pays –, il ne pourra pas obtenir de titre de séjour français pour toutes ses épouses.

On peut donc regretter que certains accords soient trop restrictifs au regard de notre législation. Cependant, chaque État reste libre d'imposer son droit interne sur son territoire.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté le rapport et le projet de loi précité, les sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste (CRCE) s'abstenant.*

*Conformément aux orientations du rapport d'information n° 204 (2014-2015) qu'elle a adopté le 18 décembre 2014, la commission a autorisé la publication du présent rapport synthétique.*