

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Europe
et des affaires étrangères

Projet de loi
autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le
Gouvernement 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 Etats-Unis d'Amérique
sur l'emploi des personnes à charge
des agents officiels

NOR : EAEJ1934332L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

1. Situation de référence

1.1. Cadre général

La volonté d'adapter le cadre d'expatriation de ses agents en poste à l'étranger conduit le Gouvernement français à se préoccuper des conditions visant à permettre aux conjoints qui le souhaitent d'exercer une activité professionnelle, salariée principalement.

Du fait des évolutions sociologiques des familles, le souhait des conjoints d'agents d'exercer une activité rémunérée ne cesse de croître. Ce vivier est difficile à chiffrer mais il convient d'ajouter aux conjoints des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (environ 2 000 à 2 500 agents titulaires mariés¹) et environ 500 agents contractuels dont 430 en centrale et 70 dans le réseau diplomatique et consulaire, les conjoints des agents issus d'autres administrations (finances, défense, éducation, etc.) ; ces agents sont au nombre de 756² dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire français.

Les pays qui connaissent le plus fort taux d'emploi des conjoints d'agents français sont les pays de l'OCDE qui peuvent offrir des conditions d'emploi comparables à celles prévalant en France, par exemple au Canada.

¹ Dans les deux accords, le conjoint s'entend comme l'époux/épouse.

² [Rapport N°1666, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 février 2019, fait par M. Christian HUTIN au nom de la Commission des affaires étrangères adopté par le Sénat](#), autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Moldavie relatif à l'emploi salarié des conjoints des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin relatif à l'emploi salarié des personnes à charge des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre, de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Serbie relatif à l'exercice d'une activité rémunérée des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre et de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le conseil des ministres de la République d'Albanie relatif à l'emploi salarié des membres des familles des agents des missions officielles de chaque Etat dans l'autre.

Néanmoins, il est apparu nécessaire d'accompagner ce mouvement en développant 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.

La multiplication de ce type d'accord fait désormais partie des priorités du programme de modernisation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en matière de gestion des ressources humaines³.

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 1961⁴ et 1963⁵ en matière de privilèges et immunités diplomatiques. Bien qu'elles n'interdisent pas le travail des personnes à charge et prévoient des exceptions à certains privilèges et immunités en cas d'exercice d'une activité professionnelle salariée, le statut spécial des conjoints d'agents (autorisés à séjourner en vertu d'un titre de séjour spécial dérogatoire du droit commun) et les immunités, en particulier pénales, qui y sont définies, peuvent être de nature à faire obstacle à l'exercice d'une activité salariée dans le pays d'accueil. En effet, les employeurs peuvent notamment craindre d'embaucher des personnes jouissant d'une immunité.

En garantissant la sécurité juridique des personnels diplomatiques et de leur famille lorsqu'ils sont en poste à l'étranger, l'application des conventions induisent l'impossibilité, de droit et de fait, pour les membres de ces familles, d'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 de conserver leur statut tout en exerçant une activité salariée, la France a négocié depuis les années 90 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'Etat 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, ...).

Afin de satisfaire au principe de la libre circulation des travailleurs dans l'UE et l'EEE, des facilités ont été mises en place avec les 31 États de l'Espace économique européen (EEE) et la Suisse⁶. 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.

³ [Programme de modernisation du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères pour 2021](#)

⁴ [Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques](#)

⁵ [Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires](#)

⁶ L'article 28, paragraphes 1 et 2 de l'accord sur l'espace économique européen prévoit la libre circulation des travailleurs entre les États membres de l'UE et les États de l'Association européenne de libre-échange, et l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.

S'agissant des membres de la famille ressortissants de pays tiers, l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres s'applique également aux ressortissants des États membres de l'EEE. S'agissant de la Suisse, c'est l'article 7 de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes qui s'applique.

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

- En premier lieu, des accords ont d'ores et déjà été signés avec les pays suivants :
- **Canada** : accord du 24 juin 1987, en vigueur depuis le 1er juin 1989 ⁽⁷⁾
- **Argentine** : accord du 26 octobre 1994, en vigueur depuis le 1er juin 1997 ⁽⁸⁾
- **Australie** : accord du 2 novembre 2001, en vigueur depuis le 1er mai 2004 ⁽⁹⁾
- **Brésil** : accord du 21 mars 2001, en vigueur depuis le 1er novembre 2003 ⁽¹⁰⁾
- **Nouvelle-Zélande** : accord du 10 juin 1999, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 ⁽¹¹⁾
- **Roumanie** : accord du 21 novembre 2003, entrée en vigueur le 31 mars 2005 ⁽¹²⁾
- **Costa-Rica** : accord du 23 février 2007, entré en vigueur le 2 janvier, 2009 ⁽¹³⁾
- **Uruguay** : accord du 9 octobre 2007, entré en vigueur le 8 octobre 2009 ⁽¹⁴⁾
- **Venezuela** : accord du 2 octobre 2008, entré en vigueur le 14 janvier 2013 ⁽¹⁵⁾
- **Chili** : accord du 8 juin 2015, entré en vigueur le 7 septembre 2018 ⁽¹⁶⁾
- **Bolivie** : accord du 9 novembre 2015, entré en vigueur le 9 septembre 2018 ⁽¹⁷⁾
- **Congo** : accord du 26 février 2016, entré en vigueur le 5 décembre 2018 ⁽¹⁸⁾
- **Equateur** : accord du 1^{er} avril 2016, entré en vigueur le 9 janvier 2019 ⁽¹⁹⁾
- **Pérou** : accord du 14 avril 2016, entré en vigueur le 8 décembre 2018 ⁽²⁰⁾
- **Moldavie** : accord 27 mai 2016 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ⁽²¹⁾
- **Bénin** : accord du 22 juillet 2016 entré en vigueur le 6 octobre 2019 ⁽²²⁾
- **Serbie** : accord du 15 septembre 2016 entré en vigueur le 20 mai 2019 ⁽²³⁾
- **Albanie** : accord du 19 septembre 2016 entré en vigueur le 19 juin 2019 ⁽²⁴⁾
- **Arménie** : accord du 22 décembre 2017 en cours d'approbation ⁽²⁵⁾
- **République Dominicaine** : accord du 18 avril 2017, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2019 ⁽²⁶⁾
- **Nicaragua** : accord du 3 août 2017, en vigueur depuis le 21 juillet 2019 ⁽²⁷⁾
- **États-Unis** : accord du 30 mai 2019, projet de loi en cours d'élaboration
- **Turkménistan** : accord du 15 avril 2019, projet de loi en cours d'élaboration
- **Burkina Faso** : accord du 26 octobre 2018, en cours d'approbation ⁽²⁸⁾
- **Paraguay** : accord du 28 novembre 2018 en cours d'approbation ⁽²⁹⁾

Des accords sont également en phase de finalisation avec le Sri Lanka et le Kosovo.

⁷ Publié par [décret n° 89-362 du 2 juin 1989](#).

⁸ Publié par [décret n° 97-552 du 28 mai 1997](#).

⁹ Publié par [décret n° 2004-369 du 22 avril 2004](#).

¹⁰ Publié par [décret n° 2004-43 du 6 janvier 2004](#).

¹¹ Publié par [décret n° 2005-1106 du 5 septembre 2005](#).

¹² Publié par [décret n° 2007-624 du 26 avril 2007](#).

¹³ Publié par [décret n° 2008-1564 du 31 décembre 2008](#).

¹⁴ Publié par [décret n° 2009-1200 du 8 octobre 2009](#).

¹⁵ Publié par [décret n° 20013-40 du 14 janvier 2013](#).

¹⁶ Publié par [décret n°2018-988 du 13 novembre 2018](#).

¹⁷ Publié par [décret n°2018-988 du 13 novembre 2018](#).

¹⁸ Publié par [décret n° 2019-83 du 7 février 2019](#).

¹⁹ Décret en cours de publication ; [loi n°2018-870 du 9 octobre 2018 autorisant l'approbation de l'accord](#).

²⁰ Publié par [décret n°2019-45 du 24 janvier 2019](#).

²¹ Publié par [décret n°2019-780 du 24 juillet 2019](#).

²² Décret en cours de publication ; [loi 2019-129 du 25 février 2019](#) autorisant l'approbation de l'accord.

²³ Publié par [décret n°2019-716 du 5 juillet 2019](#).

²⁴ Publié par [décret n°2019-974 du 20 septembre 2019](#).

²⁵ [Projet de loi](#) adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord déposé en première lecture devant l'Assemblée nationale le 23 mai 2019 (renvoi devant la Commission aux affaires étrangères).

²⁶ Publié par [décret n°2019-805 du 29 juillet 2019](#).

²⁷ Décret en cours de publication ; [loi n° 2019-285 du 8 avril 2019 autorisant l'approbation de l'accord](#).

²⁸ Projet de loi en cours de constitution.

²⁹ Projet de loi en cours de constitution.

- En second lieu, des notes verbales non juridiquement contraignantes (valeur d'une déclaration d'intention) ont été échangées selon une approche plus souple et pragmatique. Dans ce cadre, chaque Etat s'engage à examiner avec une attention bienveillante les demandes d'autorisation de travail qui seraient présentées par la mission diplomatique de l'autre Etat dans le respect de sa législation. Ce dispositif, auquel il peut être mis fin de manière unilatérale par une note verbale, existe avec les Etats 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
El Salvador :	depuis 2015
Zimbabwe :	depuis 2015
Cambodge :	depuis 2016
Maurice :	depuis 2016
Ouganda :	depuis 2016
Malaisie :	depuis 2017
Mexique :	depuis 2018

En France, les titres de séjour spéciaux sont délivrés par le Protocole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en vue de permettre aux agents diplomatiques et consulaires étrangers, ainsi qu'à leurs familles, de séjourner régulièrement sur le territoire français. 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). 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.

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 travail³⁰. Elle s'applique aux membres d'une mission diplomatique ou consulaire, ainsi qu'aux membres d'une organisation internationale ou délégation permanente. Les demandes d'autorisation de travail sont présentées par l'ambassade du pays d'origine au service du Protocole du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et transmises, à titre dérogatoire, au ministère de l'Intérieur (direction générale des étrangers en France) pour une instruction simplifiée, sans que la situation de l'emploi ne leur soit opposable. Pour les professions réglementées, le respect des conditions d'exercice est vérifié conformément aux dispositions des articles R. 5221-4 et R. 5221-20, 4° alinéa, du code du travail³¹. En 2018, 38 demandes d'autorisations de travail ont été adressées au ministère de l'intérieur et aucune ne concernait l'exercice d'une profession réglementée.

³⁰ [Articles L. 5221-5 et s. du code du travail](#)

³¹ [Articles R. 5221-4 et R. 5221-20, 4° alinéa](#) du code du travail.

A l'issue de l'examen mené par ces services et sauf exception (notamment non-respect des conditions réglementaires d'exercice de l'activité), des instructions aux fins de délivrance de l'autorisation de travail sont adressées à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) compétente selon le lieu de résidence de l'intéressé. Parallèlement, le service du Protocole est avisé de la décision prise, à charge pour lui de prévenir l'ambassade à l'origine de la demande.

Après près de quinze années d'expérience, 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 enquête du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères réalisée au dernier trimestre 2017 dans les pays où un dispositif bilatéral prévalait et à laquelle ont répondu 63 postes diplomatiques et consulaires, plus de 250³² conjoints d'agents français résidant dans le pays d'affectation ont obtenu une autorisation de travail ou travaillent sans avoir besoin d'autorisation comme dans les pays de l'EEE. Environ un tiers des bénéficiaires français d'autorisations de travail exercent leur activité dans le réseau français à l'étranger (établissements culturels, établissements d'enseignements, autres services de l'ambassade ou des consulats). Il convient de mentionner également un cas d'auto-entreprenariat à Singapour.

Réciproquement, le nombre de conjoints d'agents étrangers bénéficiant d'une autorisation provisoire de travail en France est plus limité. En 2017, six autorisations de travail ont été délivrées à des conjoints d'agents des missions diplomatiques en France et cinq en 2018.³³

1.2. Situation comparée

Aux États-Unis, la communauté française inscrite au registre s'élève à 163 699³⁴. Au Turkménistan, elle s'élève à 69³⁵.

Aux États-Unis, pour l'année 2017, les demandes d'autorisations de travail concernent une centaine de conjoints d'agents aux États-Unis (les conjoints peuvent déjà travailler, sur la base de l'accord intérimaire)

Pour le Turkménistan, il n'y a pas de demande actuellement, les agents français étant célibataires ou célibataires géographiques, du fait notamment de l'absence d'accord en vigueur.

La situation des conjoints entre la France et les États-Unis est définie par un arrangement provisoire du 24 février 1987, initialement conclu par échange de notes verbales, aux termes duquel des autorisations de travail pouvaient être accordées de part et d'autre dans la limite de dix emplois. Valable jusqu'au 31 décembre 1987, l'accord a été, in fine, reconduit périodiquement en augmentant le nombre d'autorisations. Les négociations pour un accord définitif n'ayant toujours pas pu aboutir, les Parties, sur la base de la réciprocité, sont convenues au 31 décembre 1995 de procéder à un nouvel échange de notes verbales dans les mêmes termes jusqu'au 1^{er} janvier 1998. Au 1^{er} janvier 1998, aucun accord définitif n'avait été formalisé et les termes de l'accord intérimaire se sont poursuivis tacitement.

Cet accord permettait aux conjoints de diplomates des deux Parties de travailler en France et aux États-Unis. Dans les faits, en 2016, les chiffres étaient très déséquilibrés : sur 1000 agents au total, l'ambassade des États-Unis à Paris comptait environ 360 agents titulaires expatriés. Seulement 32 conjoints ou personnes à charge ont manifesté le souhait de travailler en France mais ont renoncé, « découragées par les obstacles administratifs, et la difficulté de trouver un emploi ». Par conséquent, seuls deux conjoints d'agents diplomatiques américains travaillaient officiellement en France.

³² Estimation du nombre de permis de travail délivrés à des conjoints de Français en 2017 par des autorités à l'étranger.

³³ Il s'agit des autorisations de travail délivrées hors organisations internationales.

³⁴ Chiffre issu de l'enquête consulaire de 2017.

³⁵ Chiffre établi lors de l'enquête consulaire de 2017.

Par ailleurs, l'accord provisoire de 1987 avec les États-Unis était à la fois asymétrique, incomplet et déséquilibré.

Il était asymétrique, dans la mesure où les États-Unis ne prennent en compte ni les conjoints d'agents français qui ne sont pas de nationalité française ni les PACS, et incomplet car ne prenant pas en compte les conjoints des personnels affectés dans les structures de l'OTAN situées dans chacun des pays. Enfin, l'accord était déséquilibré à notre net avantage en raison du nombre important d'autorisations délivrées aux les conjoints français aux États-Unis par rapport aux conjoints américains en France (proportion de 1 à 10) ce que dénonçait la Partie américaine.

A la suite de difficultés rencontrées par la Partie américaine pour obtenir des autorisations de travail en France dans des délais raisonnables, les États-Unis ont indiqué qu'ils mettraient fin à l'application de l'arrangement de 1987 aux conjoints de diplomates français si un nouvel accord permettant aux Américains en France d'obtenir des autorisations de travail ouvertes et non liées à une offre d'emploi préexistante n'était pas négocié. En effet, les délais d'obtention des autorisations s'approchaient des deux à trois mois, et les Américains sollicitaient une autorisation de travail qui leur était délivrée trop tardivement, souvent après que l'emploi envisagé avait été pourvu.

Les États-Unis souhaitaient disposer, au travers d'un accord bilatéral, de mesures plus favorables comme la possibilité de « disposer » d'une autorisation de travail « ouverte », sans promesse d'embauche préalable, et éviter le renouvellement annuel des autorisations en raison des taxes OFII dues par les employeurs à chaque renouvellement. Ces autorisations de travail « ouvertes » en France pour tous les conjoints et ayants droits (sauf professions réglementées) ne devaient plus être subordonnées à une offre d'emploi spécifique présentée au Protocole.

Cette question a donc été le point crucial de la négociation dans la mesure où la demande était dérogatoire aux accords existants. La France a saisi l'occasion de cette négociation pour inclure dans le projet d'accord les conjoints de militaires relevant de l'OTAN³⁶, ceux-ci ne pouvant actuellement pas travailler aux États-Unis (l'arrangement de 1987 ne leur est pas applicable). En comptabilisant les militaires et leurs conjoints, ce sont au minimum 150 personnes qui sont concernées. Ce nombre devrait demeurer constant sur les cinq prochaines années.

2. Historique des négociations

Les négociations pour la conclusion de ces accords ont débuté en octobre 2017 à la demande de la France, pour le Turkménistan, et en 2016 à la demande des États-Unis.

Les négociations avec le Turkménistan n'ont pas présenté de difficultés particulières et ont rapidement abouti.

Les négociations ont été plus longues avec les États-Unis. Elles ont débuté en août 2016, le Département d'Etat ayant envisagé de suspendre la délivrance d'autorisations de travail aux conjoints d'agents français aux États-Unis en l'absence de progrès significatifs dans les discussions bilatérales avant le 1^{er} octobre 2016,

Les négociations se sont poursuivies jusqu'au printemps 2019 par le biais de trois réunions bilatérales à Paris et de très nombreux échanges par courriels entre le MEAE et l'ambassade des États-Unis. Les Américains souhaitaient :

- l'exonération des taxes relatives aux autorisations de travail ;
- obtenir des autorisations de travail ouvertes, sans promesse d'embauche préalable ;
- l'inopposabilité du marché de l'emploi ;

³⁶ Actuellement, il y a 70 militaires français insérés à l'OTAN sur le territoire des États-Unis.

Les deux parties étaient d'accord pour inclure les conjoints de personnels de l'OTAN (civils et militaires) mais les Etats-Unis ont refusé d'inclure les militaires ne relevant pas de l'OTAN comme le demandait la partie française.

Enfin, comme indiqué précédemment, la Partie américaine faisait valoir le déséquilibre important entre, d'une part, le nombre de permis de travail accordés par les États-Unis à des personnes à la charge d'agents du Gouvernement français et, d'autre part, le nombre de permis de travail accordés par la France à des personnes à la charge d'agents du Gouvernement des États-Unis. En juillet 2016, il ne comptait que deux personnes à charge, ressortissantes des États-Unis, travaillant en France, contre plus de quatre-vingts Français à charge de nationalité française détenant un permis de travail aux États-Unis.

Parallèlement étaient négociées les modalités d'application de l'accord par échange de notes verbales (à échanger une fois l'accord entré en vigueur).

3. Objectifs des accords

Le Turkménistan et les États-Unis ont privilégié la conclusion d'un accord intergouvernemental (AIG) avec la France. De plus, l'AIG s'est imposé du fait des modalités demandées par les Américains, nécessitant des procédures dérogatoires. Enfin, l'AIG est juridiquement plus sûr que des échanges de notes verbales non contraignantes.

Ces deux accords, sur la base de la réciprocité, visent à autoriser les conjoints d'agents officiels affectés dans les postes diplomatiques et consulaires, d'une part au Turkménistan et, d'autre part, aux États-Unis, incluant aussi les membres du personnel de l'OTAN, 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 du droit du travail.

Le dispositif prévu par ces accords présente un double avantage :

- clarifier la situation des membres de la famille des agents des missions officielles quand ils exercent une activité professionnelle, en rappelant et précisant le régime de leurs immunités civiles, administratives et pénales, ainsi que leur statut au regard des régimes fiscal et de sécurité sociale applicables dans chacun des États ;

- simplifier les formalités administratives : les dispositions de ces accords énoncent les procédures à accomplir pour la demande d'autorisation de travail pour chaque Etat et renvoient à la législation nationale des Parties pour les conditions d'exercice d'une activité professionnelle par les personnes concernées.

L'accord avec les États-Unis prévoit une procédure particulière permettant au ministère de l'Intérieur de délivrer une autorisation de travail générale aux conjoints d'agents diplomatiques ou de militaires de l'OTAN, de façon à éviter d'avoir à solliciter une autorisation de travail sur la base d'une offre d'embauche. Cette procédure est de nature à éviter que l'employeur ne souhaitant pas attendre l'autorisation de travail retire son offre.

4. Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

4.1. Conséquences juridiques

La conclusion d'accords de réciprocité prévoyant la délivrance, par l'Etat d'accueil, d'autorisations de travail aux membres de la famille des agents officiels de l'Etat d'envoi permet d'accéder, via une procédure adaptée et simplifiée, à une activité professionnelle en France comme dans l'autre État.

En application de ces accords, 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, à s'appliquer, sauf si l'Etat d'envoi décide de lever l'immunité à la demande de l'Etat d'accueil.

La personne à charge cesse de bénéficier des privilèges notamment fiscaux et douaniers, pour les questions liées à l'emploi exercé.

Pour le Turkménistan, l'accord s'applique principalement aux activités professionnelles salariées. Toutefois, l'article 7 prévoit la possibilité d'exercer d'autres types d'activités rémunérées dont les demandes seront examinées au cas par cas.

Pour les États-Unis, l'accord s'applique à un travailleur indépendant ou employé exerçant une activité professionnelle ou commerciale rémunérée ou non (article 2).

Ces accords ne modifient pas l'ordre juridique interne dans la mesure où ils s'appuient sur un dispositif largement pratiqué par la France, qui a déjà conclu des accords similaires relatifs à l'emploi rémunéré des membres de la famille des agents des missions officielles (cf. *supra*).

4.2. Conséquences économiques et financières

Selon le niveau de salaire pour l'année 2018 perçu au Turkménistan (le salaire moyen est d'environ 908 TMT, soit 235 € par mois au taux officiel mais 25 € au taux de change parallèle)³⁷ et aux Etats-Unis (le salaire moyen est d'environ 4 201 USD par mois soit 3 790 € mais en raison des très fortes inégalités de salaire aux États-Unis, il est plus précis de prendre en compte le salaire médian qui s'élève à 2 809 USD par mois soit environ 2 535 €)³⁸, l'Etat pourrait ne plus avoir à verser aux agents concernés le supplément familial de traitement prévu par les dispositions du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger. En effet, ce supplément familial de traitement, égal à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par l'agent, n'est versé 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 traitement brut annuel afférent à l'indice brut 300 soit 17 488,25 euros annuels au 1^{er} février 2017.

En se fondant sur le nombre d'agents percevant aujourd'hui le supplément familial de traitement, l'économie serait de :

- pour le Turkménistan, 3 agents soit 60 000 € environ
- pour les Etats-Unis, 83 agents soit 690 000 € environ.

Le nombre de personnes à charge enregistrées au Protocole pour l'ambassade des États-Unis et les sept consulats est de 193 conjoints et 262 enfants de moins de 21 ans.

³⁷Le Nouveau Manat : 1 EUR = 3,96 TMT en mars 2019 ; PIB/habitant (2016) 6 389 USD (Banque mondiale) – taux de croissance 6,5% (Banque mondiale)

³⁸ Le dollar américain (USD). 1 EUR = 1,14 USD en janvier 2019 ; PIB par habitant : 59 792 USD (FMI 2017) – taux de croissance 2,5 % (2018, FMI).

Le nombre de personnes à charge enregistrées au Protocole pour l'ambassade du Turkménistan est de trois conjoints et cinq enfants de moins de 21 ans.

Le poste au Turkménistan compte quatre agents expatriés célibataires, sans enfants à charge.

En revanche, le nombre de personnes à charge enregistrées aux Etats-Unis est de l'ordre de 279 incluant les conjoints et les enfants à charge de moins de 21 ans.

En 2017, six autorisations de travail ont été délivrées à des ressortissants américains, titulaires titres de séjours spéciaux en qualité d'ayants-droit³⁹. En 2018, deux autorisations de travail ont été délivrées à des conjoints de l'ambassade des Etats-Unis.

En ce qui concerne le Turkménistan, aucune autorisation n'a été délivrée à des conjoints d'agents, ni ayant-droit. Cette situation résulte du fait qu'il n'existe pas d'accord en vigueur avec le Turkménistan, alors qu'un accord provisoire existe entre la France et les Etats-Unis.

4.3. Conséquences sociales

4.3.1. Conséquences pour les particuliers

En facilitant l'accès à l'emploi aux Etats-Unis et au Turkménistan, ces accords devraient favoriser une meilleure insertion sociale des proches des agents français dans le pays d'affectation. Ils devraient leur permettre de poursuivre ou de diversifier leur parcours professionnel.

Pour les agents français, de meilleures conditions de vie familiales et professionnelles, plus équilibrées et sereines, peuvent être attendues. Ces accords sont également susceptibles de bénéficier au réseau diplomatique, consulaire et culturel français en lui permettant de disposer de certaines compétences pouvant faire défaut sur place.⁴⁰

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

Les deux accords ne font pas de distinction sexuée entre les membres de famille. 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, ces accords sont susceptibles de contribuer à une meilleure continuité des parcours professionnels des personnes bénéficiaires et de répondre ainsi à un objectif de parité et de cohésion sociale.

Dans les faits, ces accords sont susceptibles de bénéficier davantage aux conjoints féminins d'agents, la proportion de conjoints masculins accompagnant un agent à l'étranger étant plus faible que la proportion de conjoints féminins (47,25 % d'agents féminins en couple à l'étranger contre 72,30 % d'agents masculins)⁴¹. Ils contribueront ainsi à établir de meilleures conditions d'expatriation pour les conjoints.

De manière générale, ces accords, portés par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, 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.

39 8 autorisations ont été délivrées à des conjoints d'agents américains affectés dans des organisations internationales.

40 Aux États-Unis, la France peut par ailleurs s'appuyer sur un réseau de 110 Alliances françaises (dont 73 proposent des cours de français).

Au Turkménistan, l'Institut français du Turkménistan propose des cours de français, forme des professeurs et organise des événements culturels (cinéma, danse, musique).

41 Source : MEAE, novembre 2018

4.3.3. Conséquences sur la jeunesse

Si le principal objectif de ces accords demeure l'emploi des conjoints, ils bénéficieront également 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)⁴² et réciproquement.

L'impact sur la jeunesse demeurera cependant marginal compte tenu de la limite d'âge (21 ans) pour bénéficier du statut de « membre de famille » des agents des missions officielles.

5. Etat des signatures et ratifications

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Turkménistan a été signé le 15 avril 2019, à Achgabat, par Jean-Baptiste Lemoyne, Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, et par Rachid Meredov, Ministre des Affaires étrangères. Le Turkménistan a notifié la ratification de cet accord le 20 mai 2019.

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a été signé le 30 mai 2019, à Washington, par Nathalie Estival-Broadhurst, chargée d'affaires *ad interim* à l'Ambassade de France, et par Carol Perez, Director General of the Foreign Service and Director of Human Resources. Dans la mesure où il s'agit d'un accord dont le modèle est déjà validé par le Congrès, il n'a pas besoin d'être ratifié par les Etats-Unis.

6. Déclarations ou réserves

Sans objet.

⁴² Aux États-Unis comme au Turkménistan, il n'y a pas d'âge limite.