

N° 505

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 mai 2019

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 de la République d'Arménie relatif à
l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État
dans l'autre,*

Par M. Gilbert-Luc DEVINAZ,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Bernard Cazeau, Robert del Picchia, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; M. Olivier Cigolotti, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, M. Philippe Paul, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, *secrétaires* ; MM. Jean-Marie Bockel, Gilbert Bouchet, Michel Boutant, Olivier Cadic, Alain Cazabonne, Pierre Charon, Mme Hélène Conway-Mouret, MM. Édouard Courtial, René Danesi, Gilbert-Luc Devinaz, Jean-Paul Émorine, Bernard Fournier, 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 : 422 et 506 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	5
PREMIÈRE PARTIE : UN ACCORD QUI MODERNISE LE CADRE D'EXPATRIATION DES AGENTS DU MEAE EN ARMÉNIE	7
I. LES PROBLÈMES JURIDIQUES POSÉS PAR LE STATUT DES FAMILLES DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES	7
II. LA POLITIQUE DU MEAE POUR FAVORISER LA MOBILITÉ DE SES PERSONNELS À L'ÉTRANGER	8
III. L'ACCORD FRANCE-ARMÉNIE : UN ACCORD AU NOMBRE RÉDUIT DE BÉNÉFICIAIRES.....	9
SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DE L'ACCORD CONCLU AVEC L'ARMÉNIE.....	11
I. OBJET ET DÉFINITIONS.....	11
II. LES PROCÉDURES	11
III. IMMUNITÉS CIVILES, ADMINISTRATIVES ET PÉNALES.....	12
IV. RÉGIME FISCAL ET DE SÉCURITÉ SOCIALE	12
V. DISPOSITIONS FINALES	12
CONCLUSION.....	15
EXAMEN EN COMMISSION.....	17

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi n° 422 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

Cet accord, conclu à la demande de la France, a pour objet, 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 parfois empêchés par leur statut diplomatique ou consulaire particulier.

La volonté d'améliorer le cadre d'expatriation des agents en poste diplomatique ou consulaire à l'étranger a conduit le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) à se préoccuper des conditions visant à permettre aux membres des familles qui le souhaitent, d'y poursuivre un parcours professionnel. Depuis 2015, cette priorité fait partie d'un projet plus global de modernisation du ministère intitulé « Ministère du XXI^e siècle » qui a conduit à la conclusion de nombreux accords prévoyant la possibilité pour les autorités de l'Etat d'accueil de délivrer des autorisations de travail aux personnes à charge des agents des missions officiels de l'Etat d'envoi.

Le présent accord est comparable à ceux précédemment examinés par la commission et bénéficiera à un nombre limité de personnes.

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. Cet accord répond 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 : UN ACCORD QUI MODERNISE LE CADRE D'EXPATRIATION DES AGENTS DU MEAE EN ARMÉNIE

I. LES PROBLÈMES JURIDIQUES POSÉS PAR LE STATUT DES FAMILLES DES AGENTS DES MISSIONS OFFICIELLES

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 Etat en mission officielle dans un autre Etat.

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'Etat 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.

La convention de Vienne de 1963 prévoit à l'article 57 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'Etat de résidence, une occupation privée de caractère lucratif.

Ces privilèges et immunités sont accordés sous réserve que les intéressés n'exercent pas dans l'Etat de résidence une occupation privée à caractère lucratif. Les conventions de Vienne ne prohibent pas formellement le travail rémunéré, mais prévoient, dans ce cas, la levée de certaines immunités.

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 figure rarement. C'est le cas en France où le titre de séjour spécial délivré 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 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 de travailler est, en outre, simplifiée.

II. LA POLITIQUE DU MEAE POUR FAVORISER LA MOBILITÉ DE SES PERSONNELS À L'ÉTRANGER

La volonté de favoriser la mobilité des personnels expatriés a conduit le MEAE à moderniser le cadre d'expatriation, en prenant notamment en compte la volonté, de plus en plus affirmée, des membres des familles de ces personnels – en particulier le conjoint ou le partenaire pacsé – de poursuivre une activité professionnelle rémunérée dans l'Etat d'accueil. La possibilité d'exercer un emploi apparaît de plus en plus déterminante dans la décision d'expatriation. En effet, les changements de résidence sont désormais davantage vécus comme des contraintes que comme des sources d'enrichissement.

L'activité professionnelle rémunérée peut être exercée au sein d'une structure française sous tutelle de la France (ambassade, consulat, Alliance française, Institut français, établissement scolaire relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger...) ou bien encore au sein d'une structure locale, une entreprise privée française ou non.

La conclusion de cet accord entre la France et l'Arménie, dont la France a pris l'initiative en 2015, s'inscrit dans le projet de modernisation du ministère – « Ministère du XXI^e siècle » – lancé en 2015 par M. Laurent Fabius, projet dans lequel la thématique de l'emploi des conjoints ou des partenaires pacsés des personnels expatriés est une des lignes directrices. Depuis cette date, le Quai d'Orsay a entrepris de conclure un grand nombre d'accords qui prévoient, sur la base de la réciprocité, la possibilité pour les autorités de l'Etat d'accueil de délivrer des autorisations de travail aux personnes à charge des agents des missions officielles de l'Etat d'envoi. À terme, l'objectif du MEAE est de porter à 80 le nombre total de pays permettant aux conjoints d'agents des missions officielles d'accéder au marché du travail local sans perdre complètement la spécificité de leur statut.

Des facilités existent dans les 31 Etats 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.

En outre, la France est liée par des accords bilatéraux avec les Etats suivants : Canada, Argentine, Australie, Brésil, Nouvelle-Zélande, Roumanie, Costa-Rica, Uruguay, Venezuela, Chili, 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 Etats suivants : Singapour, Afrique du Sud, Israël, Cap Vert, Gabon, Ghana, Guinée, Honduras, Inde, Japon, Salvador, Zimbabwe, Cambodge, Maurice, Ouganda, Malaisie et Colombie.

Actuellement la France négocie un accord relatif à l'emploi des conjoints avec les États-Unis, l'Ukraine et le Kosovo.

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 travaillaient sans avoir besoin d'autorisation comme dans les pays de l'Espace économique européen. Près du tiers de ces bénéficiaires exerçaient leur activité au sein du réseau français à l'étranger : établissements culturels, établissements d'enseignement, autres services de l'ambassade ou des consulats. D'une manière générale, ce dispositif profite davantage aux conjoints français qu'à ceux des autres Etats.

Le ministère concerné estime que sont susceptibles de bénéficier de l'amélioration du cadre d'expatriation les conjoints des 2 000 agents titulaires mariés ainsi que les conjoints des 750 agents issus d'autres administrations (finances, défense, éducation...) présents dans l'ensemble du réseau diplomatique et consulaire français. Du fait des évolutions sociologiques des familles, le nombre de conjoints d'agents concernés ne cesse de croître.

Cette adaptation du cadre d'expatriation sert également la promotion de l'égalité entre femmes et hommes dans la mesure où environ la moitié des agents du MEAE sont des femmes.

III. L'ACCORD FRANCE-ARMÉNIE : UN ACCORD AU NOMBRE RÉDUIT DE BÉNÉFICIAIRES

Selon les informations transmises par les services du MEAE¹, l'Ambassade de France à Erevan comprend 11 agents au titre de la mission diplomatique et 2 agents au titre de sa représentation consulaire. Un chercheuse au Western Survey for Seismic Protection à Erevan fait également partie des missions officielles françaises en Arménie.

¹ Réponses du Gouvernement au questionnaire de la Commission.

En début d'année 2019, le MEAE considérait que 4 agents français sur 10 séjournaient en Arménie avec un conjoint et qu'il y aurait donc 4 personnes susceptibles d'occuper un emploi rémunéré en Arménie.

Ces personnes pourraient trouver des débouchés professionnelles à l'Université française en Arménie (UFAR), à l'École française Anatole France (EFAF) ou à l'Alliance française d'Arménie. Par ailleurs, de nombreuses organisations internationales et fondations emploient du personnel expatrié, sans exiger une connaissance de l'arménien, mais la maîtrise de l'anglaise, voire du russe, est indispensable.

La Chambre de Commerce et d'Industrie franco-arménienne (CCIFA) peut également constituer une porte d'entrée efficace vers le réseau des entreprises françaises en Arménie, parmi lesquelles on peut citer Pernod Ricard, Carrefour dans l'agro-alimentaire, Veolia dans le domaine de l'eau, et Crédit Agricole dans le secteur bancaire.

L'Ambassade de la République d'Arménie à Paris comprend 12 agents au titre des missions diplomatique et consulaire. Au consulat général à Lyon, 2 agents sont titulaires, de même qu'au consulat général de Marseille. La représentation permanente de la République d'Arménie auprès du Conseil de l'Europe comporte 5 agents titulaires. La délégation permanente de la République d'Arménie auprès de l'UNESCO fait également partie des missions officielles, sans que le nombre d'agents présents ait été communiqué.

Du côté arménien, 11 conjoints sont susceptibles d'occuper un emploi rémunéré en France. 2 enfants âgés de 16 et 17 ans pourraient également être concernés. Actuellement, avant même l'entrée en vigueur du présent accord, 18 titres de séjour spéciaux ont été délivrés par le service du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères à des conjoints d'Arméniens en France.

SECONDE PARTIE : LES STIPULATIONS DE L'ACCORD CONCLU AVEC L'ARMÉNIE

I. OBJET ET DÉFINITIONS

Selon l'article 1^{er}, l'accord a pour objet la délivrance d'autorisations d'exercer une activité salariée dans l'Etat d'accueil aux membres de la famille des agents des missions officielles disposant d'un titre de séjour spécial ou d'une carte diplomatique et ce, sur la base de la réciprocité.

L'article 2 énonce les définitions des termes employés dans l'accord.

« Les missions officielles » sont définies comme « *les missions diplomatiques régies par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961, les postes consulaires régis par la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963 et les représentations permanentes de chacun des Etats auprès des organisations internationales ayant leur siège dans l'autre Etat* ».

Les membres de la famille sont définis comme des personnes s'étant vues délivrer un titre de séjour spécial ou une carte diplomatique en leur qualité de membre de la famille d'un agent d'une mission officielle par l'Etat d'accueil concerné, conformément à sa législation.

Il n'est pas fait mention explicitement des conjoints « de même sexe ou de sexe différent ». La législation arménienne ne permet pas le mariage des couples de personnes de même sexe. Toutefois, le ministère des affaires étrangères de la République d'Arménie a indiqué que la notion de conjoint est laissée à l'appréciation de la partie française qui transmet les demandes d'autorisation de séjour pour les membres de famille des agents. Aucune preuve du lien juridique n'est exigée par les autorités arméniennes. Ainsi, le conjoint de même sexe d'un agent d'une mission officielle de la partie française pourra obtenir un titre de séjour spécial en qualité de membre de la famille de l'agent.

II. LES PROCÉDURES

L'article 3 précise la procédure applicable pour solliciter l'autorisation d'occuper un emploi dans l'Etat 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 Protocole du ministère des affaires étrangères de l'Etat d'accueil, accompagnée d'un certain nombre de pièces justificatives.

Le bénéficiaire de l'autorisation de travailler a l'obligation de se conformer à la législation de l'Etat d'accueil et doit satisfaire à toutes les exigences requises pour l'occupation de l'emploi en question, qu'il s'agisse de professions réglementées ou pas.

L'article 4 précise que l'autorisation de travail prend fin lorsque le bénéficiaire perd sa qualité de membre de la famille de l'agent diplomatique ou lorsque l'activité salariée à laquelle elle se rattache se termine ou bien encore avec la fin de la mission de l'agent diplomatique ou consulaire.

III. IMMUNITÉS CIVILES, ADMINISTRATIVES ET PÉNALES

L'article 5 rappelle que, conformément aux Conventions de Vienne, 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 rémunérée.

Il précise néanmoins que l'inviolabilité de la personne du bénéficiaire et de son domicile n'est pas remise en cause par l'exercice d'une activité salariée et que l'intéressé conserve son titre de séjour spécial ou sa carte diplomatique.

En revanche, l'article 6 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 mais que l'Etat d'accueil pourra demander la levée de l'immunité de juridiction pénale à l'Etat d'envoi, celui-ci ayant la possibilité de refuser s'il estime que c'est contraire à ses intérêts.

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

IV. RÉGIME FISCAL ET DE SÉCURITÉ SOCIALE

Aux termes de l'article 7 et conformément aux conventions de Vienne de 1961 et de 1963, le bénéficiaire de l'autorisation d'exercer une activité salariée est soumis, en matière d'imposition et de sécurité sociale, à la législation de l'Etat d'accueil, dans le cadre de son activité professionnelle.

V. DISPOSITIONS FINALES

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

Conformément aux modalités communément édictées dans le cadre des accords intergouvernementaux, l'article 9 précise que le présent accord

est conclu pour une durée indéterminée, qu'il entre 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 la voie diplomatique avec un préavis de six mois.

CONCLUSION

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 de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

Cet accord permettra principalement aux conjoints des agents des missions officielles françaises et arméniennes de mieux s'insérer dans le pays d'affectation et de poursuivre ou de diversifier leur parcours professionnel, en exerçant une activité professionnelle rémunérée. Il n'est pas exclu que le réseau diplomatique, consulaire et culturel français puisse profiter, par ce biais, de la mise à disposition de certaines compétences faisant défaut sur place.

À ce jour, l'Arménie n'a pas fait connaître à la partie française l'accomplissement des formalités requises par son droit pour l'entrée en vigueur de cet accord bilatéral.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 15 mai 2019, 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-Luc Devinaz sur le projet de loi n° 422 (2018-2019) autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République d'Arménie relatif à l'emploi des membres de la famille des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a adopté, à l'unanimité, le rapport et le projet de loi précité.