

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires étrangères

- Examen, ouvert à la presse, et vote sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 6) (M. Alain David, rapporteur) ..... 2

Mercredi  
18 janvier 2023  
Séance de 11 h 00

Compte rendu n° 21

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence  
de M. Jean-Louis  
Bourlanges,  
*Président***



**La commission procède à l'examen, ouvert à la presse, et au vote sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre (n° 6) (M. Alain David, rapporteur).**

*Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, Président*

*La séance est ouverte à 11h 30*

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Sans attendre, je laisse le soin à notre rapporteur de nous éclairer sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre, dont notre commission est saisie ce matin.

**M. Alain David, rapporteur.** L'accord entre la France et le Kosovo, dont il nous est demandé d'autoriser l'approbation, a été signé en juillet 2020. Adopté par le Sénat, le 13 juillet 2021, le projet de loi soumis à notre vote vise, en rendant cet accord effectif, à faciliter l'accès au marché du travail local des personnes à charge des agents des missions officielles de chacun des deux pays. Les personnes concernées, essentiellement des conjoints d'agents, pourront bénéficier d'une autorisation de travailler sans perdre leur statut diplomatique.

Notre commission a déjà adopté, au cours de la XV<sup>ème</sup> législature, plusieurs projets de loi autorisant l'approbation d'accords similaires, avec le Nicaragua, la République dominicaine, la Moldavie, le Bénin, la Serbie, l'Albanie, le Chili ou encore la Bolivie. Depuis 2014, la France a conclu plus de vingt-cinq accords bilatéraux ayant le même objectif.

Cet accord doit être replacé dans le contexte du projet de réforme du ministère de l'Europe et des affaires étrangères intitulé « *pour un ministère du XXI<sup>ème</sup> siècle* », qui a été lancé en 2015 et poursuivi jusqu'en 2017, avant d'être prolongé dans le cadre de la réforme « *Action publique 2022* ». Cette réforme vise à moderniser le cadre d'expatriation des agents, à favoriser l'employabilité des personnes dites à charge, appartenant à leur famille, et à améliorer l'insertion professionnelle et sociale de ces dernières dans leur pays de résidence.

L'objectif initial de faciliter les conditions d'emploi des conjoints d'agents diplomatiques et consulaires dans au moins quatre-vingts pays a d'ores et déjà été atteint, et il a même été dépassé si l'on considère l'ensemble des accords conclus et des notes verbales échangées en incluant les pays membres de l'Espace économique européen et la Suisse.

Si ces accords concernent un nombre limité de nos ressortissants, ils émanent d'une demande des familles. L'impossibilité pour les conjoints d'agents d'exercer un emploi sans renoncer à leur statut diplomatique constituait, en effet, un véritable frein à l'expatriation, auquel le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a souhaité remédier, et ce d'autant plus que le nombre de conjoints d'agents souhaitant travailler n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Cette évolution accompagne des changements sociaux majeurs, tels que la progression du taux d'emploi féminin, notamment au sein du corps diplomatique. La

promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes s'en trouve favorisée, en cohérence avec les objectifs de la réforme de la diplomatie française.

En l'état actuel du droit, le statut diplomatique des conjoints d'agents peut être un obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle. Les conventions de Vienne de 1961 et de 1963, qui régissent les relations diplomatiques et consulaires, n'interdisent pas l'exercice d'une activité professionnelle par les conjoints d'agents, mais impliquent un renoncement partiel aux immunités associées au statut diplomatique. Le cadre juridique national peut aussi freiner l'accès au marché du travail local. Ainsi, en France, le titre de séjour délivré aux agents diplomatiques et consulaires et aux membres de leur famille ne fait pas partie des titres accordant de droit une autorisation de travailler.

L'accord du 7 juillet 2020, issu de négociations lancées à la demande de la partie kosovare, qui est particulièrement désireuse de le voir aboutir en raison du différentiel du coût de la vie – le salaire minimum est compris entre 300 et 350 euros au Kosovo – et des prix de l'immobilier, permettra de pallier ces difficultés. Il ne concernera qu'un nombre limité de personnes – moins d'une dizaine – au Kosovo comme en France.

Il est important de noter que si le Kosovo n'a pas encore intégré dans son droit civil la reconnaissance du mariage homosexuel, pourtant autorisé par l'article 37 de sa Constitution, l'accord stipule explicitement qu'il s'appliquera, pour les agents français au Kosovo, au « *conjoint marié ou [au] partenaire lié par un contrat d'union légale en conformité avec les lois de l'État d'envoi* ». Cet accord devrait donc s'appliquer sans difficulté aux couples de même sexe. De la même manière, l'absence de reconnaissance du pacte civil de solidarité (PACS) par le Kosovo, qu'il soit entre deux partenaires de même sexe ou non, ne fera pas obstacle à l'application de l'accord aux couples français « pacsés ». Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a d'ailleurs été informé par l'ambassade de France au Kosovo de l'accréditation, le 25 mai 2021, du partenaire de même sexe d'un agent « pacsé », qui avait reçu une carte diplomatique. Je ne peux qu'encourager l'inclusion de dispositions semblables dans les prochains accords de ce type que la France négociera.

Avant de vous inviter, mes chers collègues, à voter sans réserve en faveur de l'approbation de cet accord, je précise que les relations se sont très récemment « décongestionnées », si je puis dire, entre la Serbie, qui conteste l'existence d'un Kosovo libre, et ce pays. À la suite de l'intervention de l'Union européenne et des Nations Unies, les barrages ont été levés dans le Nord du Kosovo. La situation semble donc s'apaiser momentanément.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Une question qui ne concerne que très peu de gens peut malgré tout faire des malheureux et des heureux. La dizaine de personnes qui est concernée par cet accord l'est ainsi très fortement.

**M. Frédéric Petit (DEM).** Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur, nous avons conclu beaucoup d'accords de ce genre. Mon groupe soutient l'approbation de celui-ci, pour toutes les raisons que vous avez indiquées.

J'appelle votre attention sur le fait qu'il est assez rare que de tels accords soient conclus avec des pays très récents. Le Kosovo, qui fait partie des pays de ma circonscription, est notamment très demandeur de ce texte parce qu'il est une manière d'accélérer l'implantation de sa propre tradition diplomatique. Cet accord est très important pour les conjoints des diplomates kosovars qui seront en poste à Paris.

**M. Alain David, rapporteur.** Le Kosovo, qui était à l'origine une province serbe, a obtenu son indépendance en 2008. Il est reconnu par un certain nombre de pays, dont la France, mais pas par la Serbie voisine, qui se sert en particulier des Serbes du Kosovo, lesquels sont très actifs.

**M. Frédéric Petit.** Je pense qu'il serait préférable de ne pas dire « à l'origine » : dans cette région, on est toujours à l'origine de l'autre.

**M. le président Jean-Louis Boulanges.** À l'instar d'une certaine toile ayant créé la controverse, mieux vaut parfois ne pas s'attarder sur l'origine du monde.

**Mme Stéphanie Kochert (HOR).** Les accords visant à faciliter l'accès à l'emploi des familles des diplomates sont essentiels, car les fonctions diplomatiques des conjoints leur imposent d'exercer un métier loin de leur pays d'origine. Le Quai d'Orsay signe ainsi des accords avec les pays qui accueillent des diplomates français pour faciliter leur mobilité et celle de leur famille. À ce jour, vingt-cinq accords de ce type ont été signés.

Les dispositions du texte que nous examinons sont suffisantes pour garantir aux familles des diplomates français l'octroi d'un permis de travail au Kosovo. Elles sont plus favorables pour les familles des diplomates de notre pays, puisqu'elles incluent, dans leur cas, les enfants à charge de moins de 21 ans ou présentant un handicap.

Il convient aussi de rappeler que l'accord a été négocié à l'initiative du Kosovo, dont les agents sont confrontés à un coût de la vie important en France, et qu'il ne concernera qu'un nombre très limité d'agents français déployés dans notre ambassade à Pristina.

Au-delà de cet accord, c'est notre relation historique avec le Kosovo qu'il importe de renforcer. Nous nous sommes engagés depuis l'indépendance de ce pays, en 2008, à garantir son intégrité territoriale. La France participe ainsi activement, avec l'Allemagne, à l'opération européenne de facilitation de la paix avec la Serbie. Notre engagement concernant l'intégrité territoriale du Kosovo est d'autant plus nécessaire que les tensions montent une nouvelle fois et que des échanges de tirs ont récemment été constatés au Nord du pays.

Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur du projet de loi.

**M. Alain David, rapporteur.** Je n'ai rien à ajouter au sujet des difficultés entre le Kosovo et la Serbie, si ce n'est que la situation paraît s'être apaisée momentanément.

J'ai évoqué l'écart du coût de la vie entre la France et le Kosovo. L'accord présente un très grand intérêt pour les familles du personnel diplomatique kosovar en France ; il est moindre pour le personnel français en poste au Kosovo car le salaire minimum dans ce pays n'engage pas forcément les conjoints ou les personnes à charge à y travailler, sauf dans des organisations non gouvernementales (ONG) ou des situations bien particulières.

**M. Jean-Philippe Ardouin (RE).** Je vous remercie de m'accueillir au sein de cette commission. En tant que président du groupe d'amitié France-Kosovo, je tenais à être parmi vous pour l'examen de ce texte, qui renforce encore un peu plus nos liens avec ce jeune État en permettant aux familles des agents des missions officielles affectés dans les postes diplomatiques et consulaires de travailler au sein de notre pays et, ainsi, de s'intégrer plus facilement le temps de leur séjour dans notre société. Soucieux de renforcer les relations diplomatiques de la France, notamment avec les pays européens, notre groupe soutiendra

toujours l'approfondissement des relations bilatérales et l'installation de membres du corps diplomatique sur notre territoire.

Les liens officiels entre la France et le Kosovo datent du lendemain même de l'indépendance de ce pays, le 17 février 2008. Attachés à la liberté des peuples de décider pour eux-mêmes, nous soutenons, pour paraphraser le Quai d'Orsay, la perspective européenne du Kosovo. Nous saluons sa demande d'adhésion à l'Union européenne, présentée en décembre dernier – c'est un sujet qui ne manquera pas d'être évoqué au cours des prochains mois.

L'accord qui nous est soumis prévoit des conditions et des garanties auxquelles nous sommes attachés, notamment en matière d'imposition et d'affiliation à la sécurité sociale de l'État d'accueil, afin d'assurer une plus grande intégration des travailleurs concernés.

Bien que très circonscrit, cet accord représente un pas de plus dans le domaine de la coopération entre la France et le Kosovo, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

Pour toutes ces raisons, le groupe Renaissance votera pour le projet de loi. Monsieur le rapporteur, selon quels axes les relations diplomatiques franco-kosovares pourront-elles encore être renforcées après l'adoption de cet accord ?

**M. Alain David, rapporteur.** La France essaiera, bien sûr, de conclure d'autres accords avec le Kosovo pour se rapprocher de lui. Par ailleurs, nous pourrions vous assister dans les démarches que vous allez entreprendre en tant que président du groupe d'amitié France-Kosovo. Il faut tisser des liens très solides avec nos homologues et permettre au Kosovo d'avancer sur le chemin de l'adhésion à l'Union européenne, malgré les difficultés auxquelles il fait face.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Je pense que notre commission doit mener assez rapidement une réflexion globale sur les Balkans.

**M. Joris Hébrard (RN).** Le texte que nous examinons est, somme toute, une formalité d'usage vis-à-vis des pays dans lesquels nous disposons d'une représentation diplomatique et dont nous accueillons une délégation. Toutefois, cet accord est très particulier puisqu'il concerne un pays dont l'existence ne fait pas l'objet d'un consensus. Tous les pays non reconnus internationalement n'ont pas cet honneur.

Il faut noter qu'un protocole d'accord est en train d'être signé avec la Corée du Sud et que des échanges juridiquement non contraignants ont eu lieu avec Israël en vue de faciliter l'emploi des membres de la famille du personnel diplomatique. Nous accueillons, en revanche, une représentation diplomatique arménienne sans avoir un accord de ce type en vigueur, et il en est de même avec Chypre ou encore avec la Chine.

L'intérêt de cet accord est double : permettre aux membres de la famille des agents français de travailler au Kosovo, et aux membres de la famille des agents kosovars de faire de même en France. On remarquera, néanmoins, à l'article 2, que l'expression « *membre de la famille* » s'entend de deux façons différentes. Pour le personnel français, elle désigne les conjoints mariés ou partenaires légaux, ainsi que les enfants célibataires de moins de 21 ans ou handicapés. Pour le personnel kosovar, il s'agit seulement des conjoints ou partenaires légaux. Cependant, le service du protocole du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a reçu une demande émanant du fils de l'attaché militaire de l'ambassade du Kosovo. Selon le

présent accord, il n'aurait pas le droit de travailler. Toutefois, le service du protocole a fait droit à sa demande. L'accord n'est pas encore approuvé, mais des dérogations sont déjà accordées.

L'article 1<sup>er</sup> ne mentionne pas les militaires parmi le personnel concerné par l'accord. Pourtant, la convention de Vienne de 1961 stipule que l'attaché de défense et ses adjoints font partie du personnel diplomatique. Les militaires titulaires d'un passeport diplomatique ou de service seront *de facto* concernés.

Les articles 4 et 5 précisent les limites de l'immunité diplomatique dans le cadre du travail en matière civile, administrative et pénale.

L'article 6 applique la législation de l'État d'accueil en matière d'imposition fiscale et de sécurité sociale et restreint les privilèges douaniers pour les salariés membres de la famille du personnel des ambassades.

J'appelle votre attention sur un élément que je considère comme particulier : l'article 8 prévoit une clause de territorialité empêchant de travailler dans certaines collectivités d'outre-mer, la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. De son côté, le Kosovo n'établit aucune contrainte géographique pour l'embauche de membres de la famille du personnel diplomatique français.

Les articles 9 et 10, comme le souligne le projet de rapport, traitent de façon classique le règlement des différends et l'entrée en vigueur de l'accord.

Mon groupe s'abstiendra sur ce texte.

**M. Alain David, rapporteur.** Je confirme que les militaires sont concernés, dès lors qu'ils détiennent un passeport diplomatique ou de service.

**M. Arnaud Le Gall (LFI-NUPES).** Conformément à notre principe selon lequel, quelles que soient nos positions géopolitiques ou notre avis sur la reconnaissance de tel ou tel État, il n'est pas question de priver les personnes de droits qui leur reviennent, nous ne nous opposerons pas à ce texte. Pour autant, il ne faut pas sous-estimer l'impact des choix internationaux qui ont été faits il y a désormais quatorze ans avec la reconnaissance unilatérale de l'indépendance du Kosovo. Je n'ai pas à en juger, à titre personnel, mais, quoi qu'on pense du fond, on ne peut pas occulter les faits : sur 193 États membres des Nations Unies, seuls 92 reconnaissent l'indépendance du Kosovo. J'ajoute, ce qui est très important dans la perspective d'une éventuelle adhésion du Kosovo à l'Union européenne, que certains membres de cette dernière, comme l'Espagne, font partie des États qui ne reconnaissent pas l'indépendance du Kosovo. Ce n'est pas un détail. Par ailleurs, la Russie a justifié l'annexion de la Crimée, de manière certes propagandiste et très malhonnête, en s'appuyant sur le précédent kosovar. Il faut être lucide : ce type de discours est entendu dans le monde.

Nous ne nous opposerons pas à ce texte mais je souhaite qu'il soit l'occasion de regarder dans le rétroviseur et de faire le bilan de certains choix, qui sont parfois faits dans un entre-soi occidental en oubliant un peu que le monde nous observe et nous demande des comptes sur certaines décisions qui peuvent être prises de manière précipitée, sans forcément réfléchir à toutes les conséquences.

**M. Alain David, rapporteur.** Ce projet de loi ne concerne que les familles des membres du personnel diplomatique, pour leur conférer, des deux côtés, certains avantages. La situation que vous évoquez et la position de la Russie sont, bien sûr, des questions très importantes, mais c'est essentiellement sur le texte de l'accord que nous devons nous prononcer.

**M. Vincent Seitlinger (LR).** Nous voterons pour cette convention, qui permettra de faciliter la vie des diplomates des deux pays. J'ai, néanmoins, une question portant sur les délais. Un accord préalable est nécessaire. Sera-t-il possible de l'obtenir rapidement ou bien s'agit-il d'une procédure un peu longue et qui pourrait éventuellement poser des difficultés ?

**M. Alain David, rapporteur.** L'accord a déjà été approuvé par la partie kosovare. Il ne manque plus que l'approbation de la France. Tout dépend de nous mais cela devrait aller très vite.

**M. Frédéric Petit.** Je salue le président du groupe d'amitié France-Kosovo, en rappelant que je prends systématiquement contact avec les présidents des groupes d'amitié relatifs aux pays du ressort géographique de ma circonscription, même si, en l'espèce, je n'ai pas encore eu le temps de le faire compte tenu du décalage qui a eu lieu.

J'ajoute qu'il y a aussi au Kosovo des entreprises françaises, une école française, qui vient d'ouvrir, le Ryko, l'Office régional de coopération pour la jeunesse des Balkans occidentaux, qui est une sorte d'équivalent balkanique de l'Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), ainsi que des ONG françaises.

Nous avons par ailleurs lancé, Madame Marine Hamet et moi, notre déplacement pour le compte de la commission dans les Balkans. Nous vous rendrons compte, à son issue, de la situation générale et des différentes questions qui se posent.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** La caractéristique de la situation générale des Balkans, c'est qu'elle est faite de situations particulières...

**M. Alain David, rapporteur.** Monsieur Frédéric Petit est un fin connaisseur de la situation des Balkans, puisqu'il est le député représentant les Français de cette région.

Nous devons être vigilants. La création du Kosovo est peut-être un irritant dans son voisinage mais elle a été l'objet de négociations au sein des Nations Unies, qui ont défini des mesures pour ramener la paix. Il reste à trouver certains équilibres dans la durée. Les difficultés qui existent et le mauvais exemple qui a peut-être été donné à d'autres pays, qui voudraient procéder à des annexions, ont été signalés à juste titre.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** À ceci près qu'on se trouvait dans la situation inverse. Il existait une menace très claire pour la population kosovare, à laquelle une intervention européenne avait tenté de faire face. La Russie, qui était très proche de la Serbie, était assez mécontente de ce qui s'était ensuite passé mais elle a apporté une contribution décisive à la solution du problème, qui a été plébiscitée par l'ONU avec son concours. Nous avions alors – c'était avant l'arrivée au pouvoir de M. Poutine – une coopération assez étroite avec la Russie. Beaucoup d'entre nous auraient voulu qu'elle se poursuive.

**M. Alain David, rapporteur.** Je terminerai par une anecdote. J'étais maire de Cenon, dans la région bordelaise, à l'époque où ces événements se sont déroulés. Un administré est venu me voir, pour que je sollicite notre ambassadeur et nos consuls généraux,

après avoir reconnu sa mère sur des images diffusées par TF1 ; elle était transportée dans une brouette au sein d'une file de réfugiés. Nous avons réussi à retrouver cette personne, au bout de quinze jours, et à la faire venir à Cenon. Elle a fini sa vie dans une maison de repos du secteur ; elle était dans un très triste état.

**M. le président Jean-Louis Bourlanges.** Nous vous félicitons pour cette contribution personnelle au traitement de la question des réfugiés du Kosovo. Vous étiez donc tout désigné pour être le rapporteur de ce texte.

\*

**Article unique** (approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Kosovo relatif à l'emploi des membres des familles des agents des missions officielles de chaque État dans l'autre)

*La commission adopte l'article unique non modifié.*

*L'ensemble du projet de loi est ainsi adopté.*

*La séance est levée à 12 h 00*

-----

### **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Nadège Abomangoli, M. Jean-Philippe Ardouin, Mme Clémentine Autain, Mme Véronique Besse, M. Carlos Martens Bilongo, Mme Chantal Bouloux, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jérôme Buisson, Mme Eléonore Caroit, Mme Mireille Clapot, M. Pierre Cordier, M. Alain David, M. Pierre-Henri Dumont, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Frédéric Falcon, M. Nicolas Forissier, M. Thibaut François, M. Bruno Fuchs, Mme Maud Gatel, M. Hadrien Ghomi, M. Philippe Guillemard, M. Michel Guinot, M. Meyer Habib, Mme Marine Hamelet, M. Michel Herbillon, M. Alexis Jolly, M. Hubert Julien-Laferrrière, Mme Brigitte Klinkert, Mme Stéphanie Kochert, Mme Amélia Lakrafi, M. Arnaud Le Gall, M. Sylvain Maillard, Mme Emmanuelle Ménard, M. Nicolas Metzdorf, Mme Nathalie Oziol, M. Bertrand Pancher, M. Frédéric Petit, M. Kévin Pfeffer, Mme Barbara Pompili, M. Jean-François Portarrieu, M. Adrien Quatennens, Mme Laurence Robert-Dehault, Mme Laetitia Saint-Paul, M. Vincent Seitlinger, Mme Ersilia Soudais, M. Aurélien Taché, Mme Liliana Tanguy, M. Lionel Vuibert, M. Christopher Weissberg, Mme Caroline Yadan, M. Frédéric Zgainski

*Excusés.* - M. Damien Abad, M. Moetai Brotherson, M. Sébastien Chenu, Mme Julie Delpech, M. Olivier Faure, M. Guillaume Garot, M. Tematai Le Gayic, Mme Marine Le Pen, Mme Élise Leboucher, M. Jean-Paul Lecoq, M. Laurent Marcangeli, Mme Mathilde Panot, Mme Laurence Vichnievsky, M. Éric Woerth, Mme Estelle Youssouffa

*Assistaient également à la réunion.* - Mme Valérie Bazin-Malgras, M. Christophe Naegelen