

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 juin 1979.

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 la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur la circulation des personnes, signée à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974, ensemble l'avenant signé à Brazzaville le 17 juin 1978.

Par M. Louis LONGQUEUE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillières, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Marcel Rosette, Abel Sempé, Edouard Soldani, Georges Spéna, Jean-Louis Vigier, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 272 (1978-1979).

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Introduction. — Historique de la négociation de la Convention du 1 ^{er} janvier 1974 et de l'avenant du 17 juin 1978	3
PREMIÈRE PARTIE. — La situation actuelle de la République populaire du Congo	4
A. — Indications générales : un Etat dont l'orientation politique est marquée par la référence marxisme-léninisme	4
B. — D'importantes possibilités économiques, en particulier grâce au pétrole et à des capacités non négligeables de transit	4
C. — Une politique extérieure progressiste qui n'exclut pas une coopération avec la France en dépit de critiques parfois violentes à l'encontre de certains aspects de la politique africaine de notre pays	5
DEUXIÈME PARTIE. — Analyse de la Convention du 1^{er} janvier 1974 et de l'avenant du 17 juin 1978	7
A. — Remarque liminaire concernant la forme du projet soumis. Un projet de loi dont l'intitulé ne correspond pas à l'objet	7
B. — Les dispositions d'origine de la Convention du 1 ^{er} janvier 1974 .	8
C. — Les dispositions plus sévères introduites par l'avenant du 17 juin 1978	9
1. — L'exigence du visa pour les séjours de plus de trois mois .	10
2. — L'exigence du certificat de contrôle médical dans toutes les hypothèses d'activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou non	10
3. — L'instauration d'un contrôle plus sévère de séjours de diverses catégories de résidents : les salariés, les non-salariés, les étudiants, les familles	10
4. — Le maintien des droits de l'Etat d'accueil de réglementer les mouvements migratoires pour la sauvegarde de l'ordre public, la protection de la santé et le maintien de la sécurité	10
5. — Les droits acquis	10
D. — Le nombre de personnes concernées par le texte qui nous est soumis : 5 118 Congolais et 6 248 Français	11
Conclusions	11

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les mouvements de population entre la France et la République populaire du Congo n'ont jusqu'alors fait l'objet d'aucune Convention effectivement entrée en vigueur et sont, de fait, régis par le principe de la libre circulation.

Malgré le caractère limité des flux migratoires existant entre la France et le Congo, les inconvénients de principe que recèle une telle situation ont attiré l'attention des autorités françaises aussi bien que des autorités congolaises.

En effet, l'existence de flux migratoires mal contrôlés tend, sur un plan général, à provoquer des situations sociales pénibles, en particulier à la périphérie de certaines de nos grandes villes. Il est, dans ces conditions, apparu logique d'aligner le régime de la circulation des personnes entre les deux pays sur celui qui avait été mis en œuvre dans les années soixante par un réseau de conventions conclues entre la France et la plupart des Etats francophones d'Afrique. C'est ainsi qu'une Convention sur la circulation des personnes, qui est annexée au présent projet de loi, a été signée le 1^{er} janvier 1974 entre la France et le Congo. Cependant, cette Convention n'est jamais entrée en vigueur car, dès sa signature, intervenue tardivement par rapport aux accords analogues conclus au lendemain de leur accession à l'indépendance avec la plupart des Etats africains francophones, il est apparu que ce type de Convention, fort peu contraignante, n'était pas en mesure de discipliner efficacement des mouvements migratoires qui, sur un plan général, tendaient à devenir excessifs.

C'est la raison pour laquelle il a très vite semblé nécessaire, avant même l'entrée en vigueur de la Convention du 1^{er} janvier 1974, de préparer un avenant à cette Convention qui s'inspirerait de très près des Conventions sur la circulation des personnes les plus récentes qui édictaient des dispositions plus contraignantes et qui se trouvaient alors être en cours de négociation avec certains Etats africains. Cependant, en raison des changements politiques intervenus en République populaire du Congo, la conclusion de cet avenant n'a pu intervenir qu'à une date récente, le 17 juin 1978.

La République populaire du Congo ayant fait l'objet d'évolutions diverses, il est apparu utile à votre rapporteur de faire précéder l'analyse des dispositions qui nous sont soumises d'un bref aperçu de la situation actuelle de la République congolaise.

PREMIERE PARTIE

LA SITUATION ACTUELLE DE LA REPUBLIQUE POPULAIRE DU CONGO

A. — Indications générales.

Le Congo est un pays de forêts qui s'étend de part et d'autre de l'Equateur sur 342 000 kilomètres carrés ; il s'adosse, depuis la frontière centrafricaine, au Zaïre et s'ouvre sur l'Atlantique entre la côte gabonaise et l'enclave cabindaise.

Peuplée de 1 360 000 habitants de souche bantoue et en majorité chrétiens, la République du Congo a, tout d'abord, connu dans la période qui a suivi l'indépendance, proclamée le 15 août 1960, une vie politique surtout animée par des personnalités originaires du *Sud* du pays et qui, à partir de 1963, se sont ouvertes au socialisme. C'est en effet en 1963 que l'abbé Fulbert Youlou, premier Président de la République, a été remplacé par M. Massemba-Debat

Un changement assez profond est intervenu depuis la fin de 1968 lorsque, à la suite de la désignation comme chef de l'Etat du commandant Marien N'Gouabi, le régime s'est orienté vers le *marxisme léninisme* avec l'accès au pouvoir de militaires originaires du *Nord*.

Le colonel Sassou N'Gusso, qui a été choisi en février 1979 par le troisième congrès extraordinaire du parti congolais du travail comme chef de l'Etat en remplacement du général Yhombi Opango, considéré comme un marxiste trop modéré et accusé en outre de n'avoir pas su juguler une certaine gabegie, entend poursuivre au plan politique la même orientation.

B. — Dans le domaine économique.

Le Congo, dont le produit national brut par habitant s'élève à environ 2 500 francs apparaît comme un Etat riche de potentialités. *Le secteur forestier* offre en particulier de grandes possibilités, et des efforts notables ont été accomplis pour transformer sur place les grumes en bois sciés, coupés ou déroulés. Au total, les exportations forestières ont représenté ces dernières années environ

10 % du total des exportations de marchandises. Le Congo est riche de possibilités, notamment grâce à ses ressources minières : potasse et magnésium sous forme de carnallite, manganèse, minerais précieux de cuivre (diopside et malachite). Malheureusement les moyens de transports mal adaptés rendent difficiles la rentabilité des exploitations : la Compagnie des potasses du Congo a dû cesser son activité en juin 1977. Mais surtout, l'exploitation des *ressources pétrolières* au large des côtes a permis d'accélérer la croissance économique du pays. Grâce à sa situation géographique qui permet l'accès à la mer par plusieurs fleuves navigables, grâce à ses deux aéroports de classe internationale (Brazzaville et Pointe Noire), grâce à un réseau ferré de 8 000 kilomètres, la République populaire du Congo apparaît en outre comme un plaque tournante commerciale qui permet des *revenus tertiaires* non négligeables. Cependant le développement économique national est parfois apparu quelque peu entravé par un important secteur étatique constamment déficitaire ainsi que par son appareil administratif inerte et souvent jugé pléthorique.

Le déficit du commerce extérieur (— 91,4 millions de francs français en 1977) traduit une insuffisance des exportations (bois, un peu de café, pétrole : 2,4 millions de tonnes en 1974 et 1,8 million en 1978 alors que le programme triennal escomptait le double, et arrêt de la production de potasse¹), par rapport aux importations en augmentation constante. La dette extérieure s'élevait au 31 décembre 1977 à 2,380 milliards de francs français.

Le nouveau Président congolais est désireux de relancer les entreprises de l'Etat et de redresser la situation financière du pays.

C. — Au plan extérieur.

Le Congo entretient des relations étroites et anciennes avec les pays de l'Est, principalement avec l'U.R.S.S. (50 conseillers militaires et 300 coopérants soviétiques au Congo ; 300 militaires et 1 000 stagiaires civils congolais en U. R. S. S.) et avec Cuba (560 instructeurs au Congo). Il convient aussi de rappeler que le Congo a prêté son territoire en 1975 au transit du contingent cubain et du matériel soviétique engagés en Angola.

Brazzaville refuse cependant de s'aligner complètement sur Moscou. Le Congo entretient de bonnes relations avec la Chine. Il est favorable à une conférence mondiale sur le désarmement et il entend fixer souverainement ses limites maritimes. Il a, d'autre part, renoué des relations diplomatiques le 15 juin 1977 avec Washington.

Quant à la France, elle a toujours respecté les choix politique du Congo, en particulier son option socialiste. La France n'a donc cessé d'accorder au Congo le bénéfice de sa coopération (135 millions de francs français en 1978 ; 200 millions en 1979 ; 464 coopérants) malgré les critiques suscitées au Congo par certains aspects de la politique africaine du Gouvernement français, en particulier en 1977 à la suite des événements de Kolwezi au Shaba.

Il convient cependant de relever que le Congo a participé à la conférence franco-africaine, d'abord en qualité d'observateur en 1978, puis à part entière en 1979.

Le colonel Sassou N'Guesso semble par ailleurs souhaiter que le Gouvernement français s'associe aux efforts que déploie actuellement le Gouvernement congolais pour redresser certains secteurs défailants de son économie (canne à sucre en particulier).

La part de la France dans les importations congolaises est de plus de 50 %. Dans les exportations congolaises elle représente moins de 20 %.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE DES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DU 1^{er} JANVIER 1974 ET DE L'AVENANT DU 17 JUIN 1978

A. — Remarque liminaire concernant la forme du projet de loi qui nous est soumis.

L'examen du texte qui nous est soumis nous paraît devoir susciter une observation liminaire concernant un problème de pure forme.

Il semble en effet qu'il existe une distorsion entre l'intitulé du projet de loi n° 272 tel qu'il a été déposé au Sénat et le texte de l'article unique de ce projet.

L'intitulé du projet de loi n° 272 fait état d'un « projet de loi autorisant l'approbation de la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur la circulation des personnes, signée à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974, ensemble l'avenant signé à Brazzaville le 17 juin 1978 ».

Cette formulation semble indiquer que le projet de loi n° 272 soumet à notre approbation la Convention du 1^{er} janvier 1974 ainsi que l'avenant qui y a été apporté le 17 juin 1978.

Cependant, si l'on se réfère à l'article unique du projet de loi en question, on constate que ce n'est, semble-t-il, que l'approbation de l'avenant à la Convention du 1^{er} janvier 1974 et non cette dernière qui est soumise à notre examen :

« *Article unique.* — Est autorisée l'approbation de l'avenant à la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo du 1^{er} janvier 1974 sur la circulation des personnes, signé à Brazzaville le 17 juin 1978, dont le texte est annexé à la présente loi. »

Cette formulation n'est guère satisfaisante car :

1° Il n'est pas logique que le Parlement se voie consulter sur un avenant à un texte sur lequel il n'a pas été appelé à se prononcer ;

2° La lecture d'un avenant isolé du texte auquel se réfère ledit avenant ne présente guère de cohérence formelle.

Il n'en reste pas moins que la formulation de l'article unique du projet de loi qui nous est soumis nous est présentée comme conforme au droit si l'on se réfère à l'exposé des motifs de ce projet qui stipule que la Convention de 1974 *ne nécessite pas l'approbation du Parlement*.

La situation n'en paraît pas moins confuse car de deux choses l'une :

— soit la Convention du 1^{er} janvier 1974 concerne l'état des personnes au sens de l'article 53 de la Constitution et doit être soumise au Parlement et, dans ce cas, l'intitulé du projet qui nous est soumis est correct, mais ni l'appréciation de l'exposé des motifs sur la non-consultation du Parlement ni la formulation de l'article unique paraissant stipuler que le seul avenant est soumis au Parlement ne le sont ;

— soit la Convention du 1^{er} janvier 1974 n'est pas considérée — pour des raisons qui échappent d'ailleurs à votre rapporteur — comme concernant l'état des personnes au sens de l'article 53 de la Constitution et dans ce cas alors l'intitulé du projet de loi n° 272 n'est pas correct.

Votre rapporteur ayant fait part de ces observations au Ministère des Affaires étrangères, il souhaite qu'elles soient prises en compte pour l'examen de ce texte en séance publique et qu'un projet de loi rectifié soit déposé dans les meilleurs délais.

B. — Les dispositions d'origine prévues par la Convention du 1^{er} janvier 1974.

La Convention du 1^{er} janvier 1974 organise, de façon très libérale, les conditions de la circulation des personnes entre la France et le Congo autour de deux points principaux :

1. — L'accès au territoire de chacun des deux Etats est subordonné à la présentation de *trois documents* (art. 1^{er} et 2) :

- *un passeport en cours de validité ;*
- *le certificat international faisant état des vaccinations exigées par la réglementation de chacun des deux Etats ;*
- *la garantie du rapatriement.*

La portée exacte de la notion de garantie du rapatriement est précisée à l'article 3 qui stipule que le rapatriement est considéré comme garanti par *l'une* des trois pièces suivantes :

- *un billet de transport* circulaire ou aller et retour nominatif, incessible, valable un an, dans le cas de transit ou de séjour ne dépassant pas trois mois ;

— *un reçu de versement d'une consignation* délivré par les autorités compétentes dans chacun des deux Etats. Le taux de cette consignation est fixé à 120 000 F C. F. A., soit 2 400 F français. Il peut être modifié par voie d'échange de lettres entre les deux Gouvernements en cas de variation sensible du prix des transports ;

— *l'attestation d'un établissement bancaire* agréé par l'Etat d'origine garantissant le rapatriement de l'intéressé au cas où celui-ci ne serait pas en mesure d'en assurer lui-même les frais.

L'article 4 dispense, ainsi qu'il est d'usage dans ce type de conventions, *certaines catégories de personnes de l'exigence de la garantie de rapatriement*. Sont ainsi concernés les parlementaires et hommes d'Etat des deux pays, les agents diplomatiques et consulaires, les fonctionnaires officiers et employés civils ou militaires des deux Etats en mission, les étudiants autorisés par les deux Etats ainsi que les marins dont le régime spécial est déterminé à l'article 6.

2. — L'article 5 de la Convention ajoute des *conditions supplémentaires pour les personnes désireuses d'exercer une activité professionnelle salariée sur le territoire de l'autre partie*.

Ces conditions sont au nombre de deux ; les personnes désireuses d'exercer une activité professionnelle salariée doivent en outre justifier de la possession des pièces suivantes :

— *d'un certificat de contrôle médical* préalable à l'entrée dans le pays d'accueil décerné par les autorités compétentes de l'Etat d'accueil ;

— *d'un contrat de travail écrit et revêtu du visa du Ministère du Travail* de l'Etat où se trouve le lieu de l'emploi.

C. — Les dispositions ajoutées ou modifiées par l'avenant du 17 juin 1978.

L'expérience a montré que les dispositions qui précèdent — calquées sur celles édictées par les conventions qui avaient été négociées lors de l'accès à l'indépendance de nombreux pays d'Afrique francophone pour régler la circulation des personnes entre ces Etats et la France — étaient trop peu contraignantes pour discipliner efficacement des flux migratoires par trop désordonnés. Il est donc apparu — qu'avant même son entrée en vigueur — l'accord du 1^{er} janvier 1974 devait être modifié. Ces modifications sont inscrites dans l'avenant qui nous est soumis et qui reprend des dispositions analogues à celles des plus récentes conventions sur la circulation des personnes, notamment celles qui ont été signées avec le Sénégal et le Cameroun.

Ces modifications portent sur cinq points principaux :

1° *Un visa d'entrée* dans chacun des deux Etats est désormais prévu en cas de séjour excédant trois mois (art. 1^{er}) ;

2° *Le certificat de contrôle médical* exigé par l'article 5 de la Convention de 1974 en cas d'activité professionnelle salariée est désormais exigé dans toutes les hypothèses d'activité professionnelle sur le territoire de l'autre partie, que cette activité soit salariée ou non (art. 2) ;

3° *Les séjours sont contrôlés de façon plus rigoureuse, selon des modalités qui prennent en compte la diversité des situations des différentes catégories de résidents* (art. 3).

Le droit commun applicable aux résidents dont le séjour excède trois mois. Tous les résidents sur le territoire de chacun des deux Etats dont le séjour excède trois mois doivent être titulaires d'une carte de séjour.

Les résidents exerçant une activité salariée sur le territoire de l'autre Etat. Le titre de séjour précité doit porter la mention « *travailleur salarié* ». Le titre de séjour ainsi libellé est délivré aux intéressés sur présentation de leur contrat de travail dès leur arrivée.

Les résidents exerçant une activité non salariée ou n'exerçant pas d'activité lucrative sur le territoire de l'autre Etat. Ils doivent produire toutes justifications sur leurs moyens d'existence en cas de séjour excédant trois mois.

Les étudiants non désignés par leur Gouvernement doivent être en possession d'une attestation visée par les autorités compétentes des deux parties et délivrée par l'établissement d'enseignement qu'ils doivent fréquenter.

Les familles des nationaux désirant rejoindre le chef de famille établi sur le territoire de l'autre partie doivent posséder une attestation de logement délivrée par les autorités compétentes du pays d'accueil.

4° *La liberté de l'Etat d'accueil de régler les mouvements migratoires* est clairement explicitée par une disposition qui prévoit que les dispositions précitées ne portent pas atteinte au droit des parties contractantes de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public et à la protection de la santé et de la sécurité publique (art. 4).

5° De façon corrélatrice la *situation des personnes résidant sur le territoire de chacune des deux parties au 1^{er} décembre 1974* est assurée par une disposition qui prévoit qu'à condition d'en

faire la demande dans les délais requis, elles seront *automatiquement dotées d'un titre de séjour renouvelable dont la validité ne saurait être inférieure à trois ans*. Votre Rapporteur regrette que la date d'installation prise en compte pour bénéficier de cette disposition soit la date relativement reculée de la signature de la Convention et non, comme il eût été plus logique, celle de la signature de l'avenant (article 5).

D. — La portée du texte qui nous est soumis.

Ainsi qu'il l'a été indiqué en introduction, les modifications introduites par l'avenant du 17 juin 1978 ont surtout une valeur de principe et sont destinées à aligner, dans le domaine de la circulation des personnes, les relations entre la France et la République populaire du Congo sur celles qui prévalent avec la plupart des autres Etats africains.

Il peut paraître intéressant de noter qu'il y avait 5 118 citoyens congolais en France au 1^{er} janvier 1978 et 6 248 Français en République populaire du Congo.

On peut rappeler à titre complémentaire que 75 000 ressortissants d'Etats africains du Sud du Sahara, d'ancienne appartenance française, sont établis dans notre pays.

*
* *

Sous le bénéfice des remarques qui précèdent, et après en avoir délibéré lors de sa réunion du 13 juin 1979, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous invite à autoriser la ratification du texte qui nous est soumis, d'autant plus que le fait que la Convention du 1^{er} janvier 1974 n'ait pas été mise en vigueur paraît avoir été, suivant certaines informations recueillies par votre rapporteur, mal interprété par les autorités congolaises.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'avenant à la Convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo du 1^{er} janvier 1974, sur la circulation des personnes, signé à Brazzaville le 17 juin 1978, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au n° 272 (1978-1979).