

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1976-1977

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 avril 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1), sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur les droits fondamentaux des nationaux, signé à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974,

Par M. Jacques MÉNARD,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Auguste Pinton, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Pierre Giraud, Francis Palmero, secrétaires ; Mme Janine Alexandre-Debray, MM. Maurice Bayrou, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Jacques Boyer-Andrivet, Louis Brives, Gilbert Devèze, Emile Didier, Lucien Gautier, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Edouard Grangier, Raymond Guyot, René Jager, Michel Kauffmann, Armand Kientzi, Louis Le Montagner, Ladislas du Luart, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Dominique Pado, Henri Parisot, Jean Périquier, Edgard Pisani, Roger Poudonson, Jacques Sanglier, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Joseph Voyant, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2386, 2626 et in-8° 583.

Sénat : 125 (1976-1977).

Traité et Conventions. — République populaire du Congo - Libertés publiques - Liberté d'établissement.

Mesdames, Messieurs,

Les accords de coopération passés en 1960 entre la France et le Congo, au lendemain de l'accession à l'indépendance de cet Etat africain, ont fait place à de nouveaux Accords conclus à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974. Il s'agissait, en effet, de répondre aux vœux du Gouvernement de la République populaire du Congo de voir actualiser ces Accords en fonction de l'évolution de la situation depuis l'indépendance.

Au mois d'avril 1975, notre commission, sur le rapport de notre collègue Pierre Caron, s'était penchée sur le problème des rapports franco-congolais à l'occasion de la ratification de plusieurs parmi ces nouvelles Conventions de coopération :

1. Coopération technique en matière militaire ;
2. Coopération en matière de marine marchande ;
3. En ce qui concerne le concours en personnel que nous apportons au Congo ;
4. Coopération en matière judiciaire entre les deux pays.

A cette occasion, notre rapporteur avait fait le point de la situation politique et économique du Congo ; nous en rappellerons, en les actualisant, les principales données :

I. — *Situation politique et économique du Congo.*

Le régime politique actuel, issu d'une sédition militaire baptisée « Mouvement populaire » a été mis en place en 1968 par le commandant N'Gouabi, à la suite d'un coup d'état mettant fin à l'intermède du Président Massemba-Debat. Celui-ci avait pris le pouvoir (détenu par l'abbé Fulbert-Youlou depuis l'indépendance de 1960), en août 1963. L'évolution politique du pays est donc allée en se durcissant.

Une constitution de type soviétique a été votée en juin 1973. En mettant en place un pouvoir législatif issu de listes uniques et un pouvoir exécutif (Conseil d'Etat et Gouvernement) étroitement

lié au parti unique, elle accentue par ailleurs la personnalisation du pouvoir au bénéfice du chef d'Etat réélu en décembre 1974 à son double poste de Secrétaire général du parti et de Président de la République.

En 1975, a été lancée une campagne dite de « radicalisation », prélude attendu à une refonte du pouvoir politique et une restructuration de l'appareil économique du pays : sur le premier point, un état-major révolutionnaire spécial de six membres (dont le chef de l'Etat) a été institué tandis que l'on a procédé par ailleurs à une forte révision en baisse du budget de 1976 (de 70 à 50 milliards de francs C. F. A.).

Cette dernière modification s'est avérée nécessaire face à l'ampleur des difficultés d'ordre économique auxquelles le pays est confronté depuis quelques années.

On sait que le 18 mars dernier, un attentat vient de mettre fin aux jours du commandant N'Gouabi. Le pays se trouve ainsi plongé dans une situation explosive dont on ne connaît pas encore le dénouement.

II. — *Situation économique.*

L'économie congolaise dispose d'atouts non négligeables :

Se suffisant en matière agricole, le pays peut compter, pour assurer son développement industriel, sur les marchés des pays de l'U. D. E. A. C. (Union douanière des Etats d'Afrique centrale), sur les facilités procurées par le « Chemin de fer Congo—Océan » et joue, par l'intermédiaire de l'Agence transcongolaise de communications, un rôle de transit et d'approvisionnement des pays de l'intérieur.

Le nouveau régime avait compté sur les recettes tirées d'une production pétrolière dont il espérait une croissance rapide, pour financer un ambitieux plan de développement. Dans ce domaine cependant, comme dans celui des potasses, l'attente officielle a été déçue.

En ce qui concerne, en effet, le pétrole, dont la production est assurée par Elf-Congo, et qui représente 25 % des recettes de l'Etat, la baisse enregistrée en 1975 et 1976 a fait abandonner les somptueuses dépenses de développement envisagées dès 1974, sur la foi d'espoirs qui ne se sont pas réalisés. Ces difficultés financières ont

amené le Congo à exiger d'Elf-Congo un nouvel effort fiscal difficile à consentir pour cette entreprise qui a commencé à connaître un déficit d'exploitation.

L'autre grand investissement public français intéresse l'exploitation de la potasse depuis 1969 par la « Compagnie des potasses du Congo » dont les sociétés publiques françaises possèdent 85 % du capital et dont le financement dépasse aujourd'hui 600 millions de francs français. N'ayant jamais pu atteindre ses objectifs de production, l'entreprise fonctionne au détriment du Trésor français. C'est pourquoi le Gouvernement français a décidé le retrait de son soutien financier en janvier 1977, décision qui n'est guère favorablement accueillie par les autorités congolaises : le Congo attache en effet à l'entreprise une grande importance, puisqu'elle assure plus de 1 000 emplois congolais. Une société privée française étudie actuellement les possibilités de reprendre l'exploitation de la mine. En tout cas, les études faites sur l'exploitation de la carnalite, gisement plus vaste quoique de moindre teneur, et dont les premiers résultats seront connus à la fin du premier semestre de 1977, permettront peut-être de dégager de nouvelles perspectives

III. — *Les rapports franco-congolais.*

Quoique peu honorées par la propagande officielle, et même perturbées par la mise en cause sporadique de l' « impérialisme français et de ses valets locaux », les relations franco-congolaises occupent une place essentielle dans les préoccupations du Congo. Mais elles n'échappent pas à l'ambiguïté fondamentale d'un régime amené, pour durer, à composer entre ses principes et son comportement.

Après les difficultés de 1972 (nationalisation des installations de l'O. R. T. F. et de France-Câbles), le dialogue politique est renoué alors que se poursuivent d'importants contacts économiques.

Malgré la persistance de points de discorde « idéologiques », les procès d'intention du Congo à l'égard de la France ne sauraient, nécessité oblige, le conduire à la condamner en tant que principal partenaire économique.

Notons tout d'abord que le Congo a été le premier des Etats francophones à signer, dès janvier 1974, de nouveaux Accords de coopération qui confirment les avantages de circulation et d'éta-

blissement consentis aux Français : l'aide du Ministère de la Coopération et de la Caisse centrale a représenté, en 1975, 7,5 milliards de francs C. F. A., soit 35 % de l'aide totale au Congo et, sur 1 600 coopérants étrangers, 800 sont français.

Malgré la mise en œuvre d'options marxistes, surtout entre 1968 et 1972 (nationalisation des banques, assurances, etc.), le sens des réalités a rapidement pris le pas sur une politique d'inspiration trop rigide : un secteur privé européen de plus de 8 000 personnes poursuit aujourd'hui normalement son activité. L'appartenance du Congo à la zone franc n'est pas remise en cause. En 1975, nous avons importé pour 234 millions de francs et exporté 559 millions, conservant ainsi la première place sur le marché congolais, qui s'avère aussi important pour nous que pour le Zaïre.

IV. — La *Convention* qui nous est, aujourd'hui, soumise, *relative aux droits fondamentaux des nationaux*, n'a pas été soumise au Parlement en même temps que les autres.

D'après le rapporteur à l'Assemblée Nationale, la raison semble en être que le Secrétariat d'Etat aux travailleurs immigrés souhaitait s'assurer de la compatibilité des dispositions qu'il contient avec les mesures prises à partir du mois de novembre 1974 concernant les conditions de séjour et d'emploi, en France, des ressortissants des pays africains d'expression française.

Il convient de noter, cependant, que le problème ne semble pas d'une grande ampleur puisque seulement 3 400 ressortissants congolais résident en France contre 8 000 ressortissants français au Congo.

L'Accord sur les droits fondamentaux des nationaux, qui remplace deux Accords de même nature conclus en 1960, est de type classique.

D'une manière générale, il se réfère au critère du traitement national pour déterminer le statut des ressortissants de l'un des Etats sur le territoire de l'autre.

C'est ainsi que l'article premier stipule que tout national de l'une des parties contractantes jouit des libertés publiques sur le territoire de l'autre dans les mêmes conditions que les nationaux de cet Etat.

Les ressortissants de chacun des Etats peuvent entrer librement sur le territoire de l'autre sous réserve du droit de chaque

Etat de prendre les mesures nécessaires au maintien de l'ordre public et à la protection de la santé et de la sécurité publiques (article 2).

L'article 3 ajoute que les nationaux de chaque partie jouissent sur le territoire de l'autre partie — dans les mêmes conditions que les nationaux — du droit d'investir des capitaux, d'acquérir, de posséder tous biens meubles et immeubles.

Pour l'accès aux diverses activités professionnelles, les nationaux de l'une des parties sont assimilés aux nationaux de l'autre partie, sauf dérogation justifiée dans le cadre de la politique de promotion économique et sociale de l'autre partie. Il s'agit là, de la part du Gouvernement congolais, d'une possibilité qu'il se réserve d'accélérer l'africanisation des cadres de ses entreprises.

L'article 6 prévoit que les nationaux de chaque partie contractante ne pourront être assujettis, sur le territoire de l'autre, à des impôts ou contributions autres ou plus élevés que ceux qui sont perçus sur les nationaux de cette partie se trouvant dans la même situation.

Les biens ne pourront faire l'objet d'expropriation pour cause d'utilité publique ou nationalisation que moyennant le paiement d'une juste indemnité (article 7).

En matière d'expulsion d'un ressortissant d'un Etat par l'autre, l'article 8 précise que la partie qui procède à cette expulsion en avise préalablement l'autre partie. Un délai suffisant doit être accordé à l'intéressé, sauf en cas d'urgence absolue.

Les derniers articles 10 et 11 du traité règlent les problèmes relatifs aux différends sur l'interprétation ou l'application de l'Accord. S'il n'est pas réglé dans les neuf mois par la voie diplomatique, le différend pourra être soumis à la demande de l'une des parties à un tribunal arbitral. Si l'une des parties n'a pas désigné son arbitre dans les délais fixés, l'autre partie pourra demander au Secrétaire général des Nations unies de le désigner.

L'Accord est conclu pour une période d'un an renouvelable par tacite reconduction, sauf dénonciation, qui devra être notifiée au moins trois mois à l'avance.

L'Accord sur les droits fondamentaux des nationaux reprend la plupart des dispositions contenues dans les Conventions de 1960.

Il contient toutefois certaines dispositions plus restrictives et supprime, notamment, la possibilité pour les nationaux de l'un des Etats d'accéder aux emplois publics de l'autre.

Le principe classique de la liberté de circulation et de séjour est bien réaffirmé mais sous réserve de l'Accord sur la circulation des personnes conclu également le 1^{er} janvier 1974 suivant lequel l'entrée d'un ressortissant d'un Etat, sur le territoire de l'autre, est désormais subordonné à la possession d'un passeport en cours de validité, de certificats internationaux de vaccinations et d'une garantie de rapatriement.

L'exercice d'une activité professionnelle salariée est également subordonné à la possession d'un certificat de contrôle médical et d'un contrat de travail revêtu du visa de l'Etat où se situe le lieu de l'emploi.

En matière d'expulsion des ressortissants, le délai de vingt jours, autrefois admis pour présenter ses observations, n'est plus mentionné ; le nouvel Accord parle seulement d'un délai suffisant.

*
* *

L'Accord qui nous est soumis tend donc à se rapprocher des règles de droit commun admises dans les relations entre Etats. Il ne fait que traduire la réalité des relations entre la France et le Congo, qui restent équilibrées et fondées sur l'intérêt réciproque.

C'est pourquoi votre Commission des Affaires étrangères vous demande d'adopter le projet de loi qui vous est soumis.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République populaire du Congo sur les droits fondamentaux des nationaux, signé à Brazzaville le 1^{er} janvier 1974, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au numéro 125 (1976-1977).