

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1980-1981

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 juillet 1981.

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 la ratification d'une Convention consulaire entre la République française et la République démocratique allemande.

Par M. Philippe MACHEFER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Locanuet, *président* ; Antoine Andrieux, Georges Repiquet, Emile Didier, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Philippe Machefer, Francis Palmero, *secrétaires* ; Michel Alloncle, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Charles Bosson, Yvon Bourges, Raymond Bourguine, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Georges Constant, Jean Deamarets, François Dubanchet, Louis de la Forest, Jean Garcia, Gérard Gaud, Lucien Gautier, Jacques Genton, Alfred Gérin, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Louis Martin, Pierre Matraja, Jean Mercier, Pierre Merli, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudouson, Edouard Soldani, Georges Spénaie, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e légis.) : 92, 230 et in-8° 15.

Sénat : 322 (1980-1981).

Traité et Conventions. — Accords de siège et de représentation - Corps diplomatique et consulaire - Politique extérieure - République démocratique allemande.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. — <i>Le développement récent mais satisfaisant des relations entre la France et la République démocratique allemande dans le cadre de l'esprit d'Helsinki</i>	4
A. — Les relations politiques : une nette relance depuis 1979	4
B. — Les relations économiques : une intensification des échanges qui restent encore en deçà des possibilités ouvertes par le poids économique des deux partenaires	4
C. — La situation créée par les élections du 14 juin 1981 à Berlin-Est	5
II. — <i>La Convention consulaire du 16 juin 1980</i>	7
A. — La genèse de la Convention : un accord en négociation depuis 1975 ..	7
B. — L'esprit de la Convention : une synthèse entre l'approche occidentale et l'approche des pays de l'Est, du rôle et des fonctions des missions consulaires	7
C. — Les grandes lignes de la Convention : un accord consulaire bilatéral réaffirmant les habituelles garanties figurant dans les conventions négociées avec les pays non signataires de la Convention de Vienne de 1963	8
Les conclusions de votre Commission, favorables à l'autorisation de ratification	9

MESDAMES, MESSIEURS,

La Convention consulaire dont la ratification est soumise à votre approbation est une Convention d'un type désormais classique dans les relations entre la France et les pays de l'Est, qui ne sont pas signataires de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. La signature d'un Accord bilatéral définissant de manière approfondie les règles des relations consulaires entre la France et la République démocratique allemande s'imposait compte tenu du développement satisfaisant, dans l'esprit de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, des échanges, dans différents domaines, entre la France et la R.D.A.

On fera précéder l'analyse des dispositions de la Convention du 16 juin 1980 de quelques données sur le contexte dans lequel s'inscrit cet Accord.

I. — LE DÉVELOPPEMENT SATISFAISANT DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE ALLEMANDE DANS LE CADRE DE L'ESPRIT D'HELSINKI

A. — Les relations politiques.

Les relations politiques entre la France et la République démocratique allemande sont *récentes*. L'ouverture de relations diplomatiques officielles ne date que, en effet, de février 1973 et c'est surtout depuis le voyage du *ministre des Affaires étrangères, en juillet 1979*, que les liens entre les deux pays se sont intensifiés. Les contacts sont désormais fréquents et nourris entre les autorités des deux pays, cela tant au niveau gouvernemental qu'au niveau administratif. Cette évolution témoigne d'une volonté marquée de la R.D.A. de développer ses liens avec la France dans les domaines les plus différents ainsi que d'en accélérer le rythme. Les interlocuteurs est-allemands apprécient en effet l'attitude jugée jusqu'alors modératrice de la France, dans la crise actuelle que traversent ces relations est-ouest. De fait, la R.D.A. paraît souhaiter être reconnue par la France comme un interlocuteur de qualité au sein du camp socialiste et confirmer, pour sa part, la France comme un partenaire occidental privilégié.

B. — Les relations économiques.

Le développement des relations économiques entre la France et la République démocratique allemande est, lui aussi, *relativement récent*. Il connaît depuis 1978 une forte expansion dans différents domaines.

Les liens économiques entre les deux pays demeurent cependant très largement en deçà du potentiel industriel et commercial des deux pays. La R.D.A., qui est après l'U.R.S.S. la seconde puissance économique du C.O.M.E.C.O.M., n'est en effet que le quatrième partenaire de la France parmi les Etats membres de cette

organisation, après l'U.R.S.S., la Pologne et la Roumanie. La coopération est organisée par un *Accord décennal de coopération économique animé par une commission mixte*.

Les échanges commerciaux demeurent encore modestes au regard de la puissance industrielle des deux partenaires. Nos *importations* en provenance de R.D.A. ont été en 1979 de 918 millions de francs. Elles sont passées à 1,160 milliard en 1980 et portent sur 470 millions de francs pour les cinq premiers mois de 1981, soit une augmentation de 5 % par rapport aux cinq premiers mois de l'année précédente. Les *exportations*, au sein desquelles les produits agricoles et alimentaires, les produits semi-finis et les biens d'équipement représentent les plus gros postes, ont porté sur 1,530 milliard de francs en 1979 ; elles sont tombées à 1,350 milliard en 1980 et ont fortement repris en 1981 puisqu'elles atteignent 1,27 milliard pour les cinq premiers mois de l'année.

La coopération industrielle entre les deux pays ne se développe véritablement que depuis 1978. En 1978-1979, près de 5 milliards de commandes de biens d'équipement ont été passées avec notre pays. Ce chiffre des commandes a été de 500 millions pour 1980. La coopération qui a notamment porté sur le domaine des machines-outils, de l'électronique, de la chimie et du transport par voie ferrée, est organisée par des *accords-cadres* de coopération entre les entreprises des deux pays. Un important accord concernant P.S.A. Citroën, qui porte sur la modernisation de l'industrie du camion semi-lourd, est actuellement en négociation.

Le développement des relations économiques et commerciales entre la France et la R.D.A. est complété et conforté par un *arrangement financier* négocié en 1979 qui prévoit notamment une ligne de crédit de 12 milliards de francs pour les achats de la R.D.A. de biens d'équipement en France jusqu'à la fin de l'année 1984.

C. — La situation créée par les élections du 14 juin 1981 à Berlin-Est.

La demande d'autorisation de ratification qui nous est soumise intervient alors qu'un précédent *extrêmement fâcheux* s'est instauré en République démocratique d'Allemagne.

Le 14 juin 1981, les autorités de la R.D.A. ont, en effet, organisé des élections dans le secteur oriental de Berlin, au cours desquelles, pour la première fois, des députés de ce secteur ont été élus directement à la Chambre du peuple de la R.D.A.

Ces élections se sont déroulées sur la base d'un amendement à la loi électorale est-allemande. Cet amendement a été approuvé le 28 juin

1979 par la Chambre du peuple. Les élections du 14 juin constituent une modification de la pratique antérieure selon laquelle les représentants du secteur oriental de Berlin étaient non pas directement élus mais désignés au sein du « Staatviverordnetenversammlung » de Berlin-Est. Cette pratique était conforme à l'esprit de l'Accord quadripartite du 3 septembre 1971 et analogue à ce qui se fait à Berlin-Ouest pour la désignation des représentants de Berlin-Ouest au Bundestag, qui ne sont pas élus et qui n'y ont qu'une voix consultative. La nouvelle procédure introduite par la R.D.A. dans le secteur oriental de Berlin traite désormais ce secteur comme s'il faisait partie intégrante du territoire de la R.D.A., ce qui est en contradiction avec les accords du temps de la guerre et de l'après-guerre définissant le statut de la région spéciale de Berlin et en contradiction également avec l'Accord quadripartite du 3 septembre 1971 qui s'applique à l'ensemble de Berlin.

Votre Rapporteur, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, tient à rappeler que *le statut de la région spéciale de Berlin ne peut pas être modifié unilatéralement*. Aucune décision unilatérale ne doit affecter la situation juridique du grand Berlin tant que les trois gouvernements continueront à exercer pleinement leurs droits et responsabilités à Berlin. La situation ainsi créée appelle une nécessaire clarification. De leur côté, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont, dans le cadre d'une note commune avec la France, protesté contre cette initiative.

II. — LA CONVENTION DU 16 JUIN 1980

A. — La genèse de la Convention.

Le développement continu, dans différents domaines, des relations entre la France et la R.D.A. qui explique la présence de 1.115 Français dans ce pays rendait, à l'évidence, nécessaire l'élaboration d'une convention consulaire, cela d'autant plus que, comme la plupart des démocraties populaires, la R.D.A. n'est pas partie à la Convention de Vienne sur les relations consulaires du 24 avril 1963. De fait, la R.D.A. avait réclamé, dès l'établissement des relations diplomatiques entre ce pays et la France, en février 1973, la mise au point d'une convention consulaire. Les négociations ont été engagées en 1975 et elles ont abouti le 16 juin 1980 à la signature de la convention dont la ratification est présentement soumise à l'approbation de notre Haute Assemblée.

Il est à noter que la R.D.A. a déjà conclu des accords consulaires avec de nombreux pays et en particulier avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne. La Belgique et l'Italie sont sur le point de conclure un tel accord avec la R.D.A.

B. — L'esprit de la Convention.

La mise au point du texte qui nous est soumis n'a pas été sans soulever quelques difficultés, compte tenu des divergences existant entre les pays occidentaux et les Etats socialistes dans le domaine de la conception du rôle des missions consulaires. Les pays socialistes considèrent en effet les postes consulaires comme de *simples antennes des missions diplomatiques*, alors que, selon la conception occidentale, les postes consulaires ont une *nature et un objet spécifiques*. Ils n'ont pas, en particulier, de caractère représentatif et leurs membres ne peuvent bénéficier de l'immunité de juridiction que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. L'Accord du 16 juin 1980 réalise une *synthèse* entre ces deux conceptions et ne s'éloigne guère des *accords bilatéraux* conclus au cours des dernières années avec d'autres pays de l'Est.

C. — Les grandes lignes de la Convention.

La Convention du 16 juin 1980 est précédée d'un préambule réaffirmant le souci des deux parties de « développer et de renforcer » les rapports amicaux entre les deux pays dans l'esprit des dispositions de l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Le *Chapitre premier* est, comme il est d'usage, consacré à la définition précise des principales expressions, notamment liées à la notion de fonction consulaire, utilisées dans la Convention.

Le *chapitre second* détermine avec précision les modalités d'établissement des postes consulaires ainsi que les conditions du début et de la cessation des fonctions des membres des postes consulaires. Les dispositions de ce chapitre sont habituelles et n'appellent guère de commentaires. On notera toutefois que l'*article 6* pose le principe selon lequel le fonctionnaire consulaire doit être un ressortissant de l'Etat d'envoi et qu'il ne doit pas avoir sa résidence permanente dans l'Etat de résidence, ni y exercer d'activité de caractère lucratif. Une telle disposition exclut le recours, pourtant parfois utile et opportun, à des consuls honoraires.

Le *chapitre III* comporte les garanties désormais traditionnelles dans le domaine des facilités accordées par l'Etat d'accueil pour l'accomplissement des missions consulaires ainsi que dans celui des privilèges et immunités. C'est ainsi qu'il est expressément stipulé (art. 13) que l'Etat de résidence a l'obligation spéciale d'assurer la protection des locaux consulaires et que ces derniers, ainsi que la résidence du chef de poste consulaire, sont inviolables. Pour le reste, l'Accord s'en tient aux dispositions classiques en matière d'inviolabilité et d'immunité de juridiction, c'est-à-dire que les fonctionnaires consulaires et les employés consulaires ne bénéficient de l'immunité de juridiction que pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions (art. 16).

Les archives consulaires sont inviolables (art. 14) ; le poste consulaire a le droit de communiquer avec le gouvernement et les missions diplomatiques de l'Etat d'envoi et la correspondance officielle du poste est inviolable (art. 15). L'article 22 prévoit — ainsi qu'il est d'usage — l'exemption pour les fonctionnaires et employés consulaires de la plupart des impôts et, en particulier, les impôts directs.

Le *chapitre IV* définit avec la plus extrême précision les fonctions consulaires ainsi que les modalités de leur exercice. Ces dispositions sont désormais classiques. Un point important, cependant, est à souligner. Il concerne la protection des ressortissants. L'in-

formation automatique du consul est prévue à l'article 36, en cas d'arrestation, de détention ou de toute autre forme de privation de liberté dont ferait l'objet un ressortissant de l'Etat d'envoi. Le même article 36 prévoit également pour le consul un droit de visite à ses ressortissants détenus. Cet article a fait l'objet de longues discussions. En définitive, pour son application, un échange de lettres annexe à la convention rappelle que, parmi les principes généralement reconnus du droit international, figure le droit souverain de chaque Etat de déterminer les conditions de l'acquisition, du maintien ou de la perte de sa propre citoyenneté. Le rappel de ce droit ne modifie en rien la position du Gouvernement français sur la question de la nationalité allemande, compte tenu des droits et responsabilités quadripartites que la France exerce à l'égard de l'Allemagne dans son ensemble.

On terminera l'analyse de ce texte en indiquant que, sur le plan pratique, l'établissement de postes consulaires de France en R.D.A. ou de R.D.A. en France n'est pas envisagé pour le moment. Les fonctions consulaires restent exercées par la mission diplomatique de chacun des deux Etats.



Telles sont les principales dispositions de la Convention du 16 juin 1980 dont, après avoir délibéré sur l'opportunité de la ratification de cette Convention compte tenu de la situation créée par les élections de juin 1981, lors de sa séance du 23 juillet 1981, au cours d'un débat auquel ont participé MM. Georges Spénale, Jean Mercier, Gérard Gaud, Jean Garcia, Albert Voilquin et le Président, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'autoriser la ratification.

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous précise cependant qu'une telle approbation ne peut en aucun cas constituer une reconnaissance de la situation créée par les élections du 14 juin 1981 à Berlin-Est.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification de la Convention consulaire entre la République française et la République démocratique allemande (ensemble un échange de lettres), signée à Berlin le 16 juin 1980, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document n° 92 (A.N.).