

N° 237

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1996

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, autorisant la **ratification** de la **convention** entre le Gouvernement de la **République française** et le Gouvernement de la **République du Cameroun** relative à la **circulation** et au **séjour des personnes**.*

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Guy Penne, Jean Clouet, François Abadie, vice-présidents ; Mme Danielle Bidard-Reydet, Michel Alloncle, Jacques Genton, Jean-Luc Mélenchon, secrétaires ; Nicolas About, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Mme Monique ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, Didier Borotra, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Robert Calmejane, Jean-Paul Chambriard, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Pierre Croze, Marcel Debarge, Bertrand Delanoë, Jean-Pierre Demerliat, Xavier Dugoin, André Dulait, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Daniel Goulet, Yves Guéna, Jacques Habert, Marcel Henry, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Maurice Lombard, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Alain Peyrefitte, Bernard Plasait, Jean-Pierre Raffarin, Michel Rocard, André Rouvière, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. COMMENTAIRE DE LA CONVENTION DU 26 JUIN 1976 RELATIVE À LA CIRCULATION DES PERSONNES ENTRE LA FRANCE ET LE CAMEROUN	7
A. CONDITIONS D'ACCÈS AU TERRITOIRE DE L'AUTRE PARTIE.....	7
B. CONDITIONS DE SÉJOUR	8
II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA CONVENTION DU 24 JANVIER 1994	8
A. CONDITIONS D'ACCÈS ET DE SÉJOUR SUR LE TERRITOIRE DE L'AUTRE PARTIE	8
1. <i>Maintien de l'exigence relative au visa</i>	8
2. <i>Conditions relatives aux séjours de moins de trois mois</i>	9
3. <i>Conditions relatives aux séjours de plus de trois mois</i>	9
4. <i>Stipulations relatives aux titres de séjour</i>	10
B. RÉFÉRENCES À LA LÉGISLATION DE L'ÉTAT D'ACCUEIL	11
1. <i>Dispositions relatives à la délivrance des titres de séjour</i>	11
2. <i>Dispositions relatives à l'exercice, par les étrangers, d'une activité professionnelle</i>	11
3. <i>Dispositions relatives au regroupement familial</i>	12
CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR	12
EXAMEN EN COMMISSION	14
PROJET DE LOI	15

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, transmis par l'Assemblée nationale, vise à substituer à la convention franco-camerounaise du 26 juin 1976 relative à la circulation des personnes un accord conforme aux engagements souscrits par la France dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Tel était l'objet de conventions déjà examinées par notre Haute Assemblée, et qui actualisaient le régime de circulation des personnes entre la France et certains de ses partenaires subsahariens : Côte-d'Ivoire, Congo, Gabon, Bénin, Burkina-Faso, Mauritanie, République centrafricaine et Mali. A ce jour, sont entrées en vigueur les conventions franco-ivoirienne, franco-mauritanienne, franco-burkinabé et franco-béninoise. L'entrée en vigueur des conventions franco-malienne et franco-centrafricaine devrait intervenir prochainement. Deux conventions semblables, négociées avec le Togo et le Sénégal, seront ultérieurement soumises à l'approbation du Parlement.

L'ensemble de ces textes, dont les négociations ont été entreprises dès la fin de 1991, s'appuient sur un accord-type élaboré par le ministère des Affaires étrangères, en liaison avec les ministères des Affaires sociales, de l'Intérieur et de la Coopération.

Soulignons que cet accord-type, qui se réfère à plusieurs reprises à la législation interne, permet aussi d'asseoir les droits des communautés françaises expatriées sur des bases conventionnelles solides. Par ailleurs, ces accords s'inscrivent également dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine.

A cet égard, mentionnons que le nombre de **ressortissants français au Cameroun** est estimé à un peu plus de **7 000 personnes**, dont 6 404 immatriculés. Il s'agit, pour la plupart, d'expatriés, parmi lesquels on compte moins de 700 binationaux. Le nombre de Camerounais *titulaires de cartes de séjour* s'élève, quant à lui, à 16 000 personnes. Les flux d'entrée sur le territoire français sont stables (1 181 en 1991, 1 201 en 1992, 1 166 en 1993).

L'augmentation récente du nombre de mesures d'éloignement pour séjour irrégulier (290 en 1992, 383 en 1993, 499 en 1994) paraît attester **l'importance croissante du nombre d'irréguliers** sur le territoire français.

*

* *

L'adoption du présent projet de loi présente, par ailleurs, un caractère d'urgence. En effet, la ratification de la convention franco-camerounaise conditionne la **renégociation des taxes frappant les cartes de séjour délivrées à nos compatriotes par les autorités camerounaises**. Ces taxes ont été portées, en juillet 1995, à des montants pouvant atteindre 8 000 F. La France a, à ce jour, obtenu la suspension de cette mesure. Celle-ci doit donc faire l'objet d'une renégociation qui ne peut s'appuyer que sur la convention de circulation du 24 janvier 1994, qu'il importe donc de ratifier au plus vite.

I. COMMENTAIRE DE LA CONVENTION DU 26 JUIN 1976 RELATIVE A LA CIRCULATION DES PERSONNES ENTRE LA FRANCE ET LE CAMEROUN

Le rappel des stipulations de la convention à laquelle le présent accord se substituera permet de mesurer l'importance des modifications qu'implique, pour les ressortissants camerounais souhaitant séjourner, voire s'établir en France, l'alignement sur le droit commun des règles d'entrée et de séjour auxquelles ils sont soumis. La convention franco-camerounaise du 26 juin 1976 est très comparable aux conventions de circulation conclues avec le Congo, la Côte-d'Ivoire et le Bénin (alors le Dahomey) entre 1974 et 1976, si l'on excepte l'exigence de visa que la convention franco-camerounaise est seule à mentionner. Or, les accords précités relevaient déjà d'un degré d'exigence supérieur aux conventions franco-mauritanienne, franco-gabonaise et franco-voltaïque conclues entre 1960 et 1974¹, qui ne se référaient qu'à la possession d'une carte d'identité ou d'un passeport, même périmé depuis moins de cinq ans.

A. *CONDITIONS D'ACCES AU TERRITOIRE DE L'AUTRE PARTIE*

L'accès au territoire de l'autre Partie est subordonné à la possession d'un passeport et d'un visa en cours de validité, complétés par les certificats de vaccination requis par l'Etat d'accueil, et à l'existence de garanties de rapatriement (billet de transport circulaire ou aller-retour nominatif, attestation d'un établissement bancaire en vue du rapatriement au cas où l'intéressé ne pourrait en assumer le coût, et reçu de versement d'une caution) assorties des dispenses d'usage (hommes d'Etat et parlementaires, agents diplomatiques et consulaires et leur famille, fonctionnaires civils et militaires en mission, étudiants et stagiaires officiellement désignés par leurs autorités nationales, marins et personnel navigant des compagnies aériennes).

. S'agissant des étudiants n'ayant pas été désignés par leur gouvernement, une attestation d'inscription délivrée par l'établissement qu'ils doivent fréquenter est exigée pour l'accès au territoire de l'autre Partie.

. Les **familles rejoignantes** doivent être en possession des passeports, visas et certificats de vaccination requis pour tout accès au territoire de l'autre Partie, ainsi que des garanties de rapatriement.

¹ voir, pour un commentaire détaillé de ces conventions, le rapport de M. Michel d'Aillières sur six conventions de circulation avec le Bénin, la Côte-d'Ivoire, la Mauritanie, le Burkina-Faso, le Gabon et le Congo (Sénat, 1993-1994, n° 436).

B. CONDITIONS DE SEJOUR

En règle générale, un **titre de séjour** est exigé pour tout **séjour de plus de trois mois**. Par ailleurs, l'exercice d'activités professionnelles est soumis aux règles suivantes :

. L'exercice d'une **activité professionnelle**, quelle qu'elle soit, est subordonné à la possession d'un certificat médical délivré par un médecin agréé par le pays d'accueil.

L'exercice d'une **activité professionnelle salariée** est subordonné à la possession d'un contrat de travail écrit visé par le ministère du travail du pays d'accueil.

L'exercice d'une activité non salariée, ainsi que l'absence d'activité lucrative, sont soumis à la justification des moyens d'existence à partir de trois mois de séjour.

. Un **titre de séjour de trois ans minimum** est de droit délivré aux nationaux des deux Parties résidant régulièrement au 1er janvier 1975 sur le territoire de l'autre Partie.

II. MODIFICATIONS APPORTEES PAR LA CONVENTION DU 24 JANVIER 1994

La présente convention fixe des conditions relativement plus exigeantes en matière de séjour sur le territoire de l'autre Partie que le précédent texte de 1976. En revanche, les règles relatives à l'accès au territoire de l'autre Partie ne font pas l'objet de modifications substantielles, puisque le texte de 1976 posait déjà l'obligation de visa. Par ailleurs, la convention de 1994 se référant, à plusieurs reprises, à la législation de l'Etat d'accueil, votre rapporteur rappellera les dispositions législatives internes auxquelles renvoie la présente convention après avoir commenté celle-ci.

A. CONDITIONS D'ACCES ET DE SEJOUR SUR LE TERRITOIRE DE L'AUTRE PARTIE

1. Maintien de l'exigence relative au visa

A la différence des précédentes conventions de circulation des personnes conclues par la France avec ses partenaires subsahariens, la

convention franco-camerounaise de 1976 conditionnait déjà l'accès au territoire de l'autre Partie à l'obtention d'un visa, quelle que soit la durée du séjour envisagée. L'article 1er de la convention de 1994 ne modifie donc pas en profondeur le régime de circulation entre la France et le Cameroun, si l'on fait exception de la distinction désormais effectuée entre les visas de court et de long séjour.

Mentionnons pour mémoire que, s'agissant des conventions de circulation conclues avec nos autres partenaires subsahariens et précédemment citées, la mention de l'obligation de visa revenait à asseoir sur des bases conventionnelles la suppression unilatérale, par la France, le 16 septembre 1986, de certains engagements internationaux portant dispense de visa.

La révision des accords de circulation qui ne prévoyaient pas l'obligation de visa a également été rendue nécessaire par la signature de la convention d'application des accords de Schengen. Rappelons que cette convention vise à harmoniser les conditions d'entrée pour les courts séjours au sein de l' « espace Schengen », à supprimer les contrôles aux frontières intérieures de cet espace, et à reporter les contrôles aux frontières extérieures. Or les partenaires subsahariens de la France sont inscrits sur la liste commune des pays soumis à l'obligation de visa.

2. Conditions relatives aux séjours de moins de trois mois

Par rapport au texte de 1976, la convention franco-camerounaise de 1994 ajoute l'obligation de « disposer des moyens de subsistance suffisants » pour la durée du séjour, ainsi que de justifier « de l'objet et des conditions du séjour envisagé ».

Ces justificatifs font l'objet de l'annexe à la convention. Il s'agit notamment du certificat d'hébergement, d'une réservation d'hôtel confirmée, d'un chèque bancaire certifié, de chèques de voyage au nom du demandeur, « ou encore de ressources suffisantes, calculées sur la base du SMIC au prorata de la durée du séjour de l'intéressé ».

Les autres conditions (passeport en cours de validité, visa, certificat de vaccination, garanties de rapatriement) sont inchangées par rapport à la convention de 1976.

3. Conditions relatives aux séjours de plus de trois mois

Alors que la convention de 1976 se borne à subordonner les séjours de plus de trois mois à la possession et à la présentation, sur requête, du titre de séjour requis, la convention de 1994 pose la **règle générale du visa de long**

séjour. C'est ainsi que le visa de long séjour doit être demandé **avant l'entrée sur le territoire de l'Etat d'accueil** (le régime antérieurement en vigueur permettait de présenter une demande de visa de long séjour pendant un court séjour), en même temps que sont présentés aux autorités compétentes les **justificatifs liés à l'activité dont l'exercice est envisagé** :

- en vue de l'exercice d'une **activité salariée**, l'admission sur le territoire de l'autre Partie est subordonnée à la possession d'un certificat médical et d'un contrat de travail visé par le ministère chargé du travail (exception faite de l'obligation relative au visa de long séjour, les conditions restent donc inchangées) ;

- l'exercice d'une **activité industrielle, commerciale ou artisanale** relève d'une autorisation délivrée par l'Etat d'accueil ;

- le séjour long **sans activité lucrative** n'est autorisé que si est justifiée la possession de moyens de subsistance suffisants (le régime est donc le même que dans la convention de 1976, si l'on excepte la règle du visa de long séjour) ;

- le visa de long séjour n'est délivré aux **étudiants** qu'à la condition que ceux-ci justifient de moyens de subsistance et d'hébergement, et disposent d'une attestation de préinscription ou d'inscription ;

- l'accès au territoire de l'autre Partie des **familles rejoignantes** relève de la législation de l'Etat d'accueil, point sur lequel votre rapporteur reviendra ci-après. L'annexe à la présente convention se réfère « notamment » aux critères de « ressources stables et suffisantes et d'un logement adapté ». Elle distingue également le **regroupement familial**, ouvert aux « nationaux de l'un des Etats établis régulièrement sur le territoire de l'autre Etat », de l'« **accompagnement familial** », ouvert aux stagiaires fonctionnaires du gouvernement de l'Etat d'origine, en stage de longue durée dans l'Etat d'accueil.

4. Stipulations relatives aux titres de séjour

Un titre de séjour est exigé pour tout séjour de plus de trois mois sur le territoire de l'autre Partie (il s'agit d'une **carte de séjour** (ou de résident) dans le cas de ressortissants français séjournant au Cameroun).

Alors que la précédente convention ouvrait droit à un titre de séjour renouvelable de trois ans pour les nationaux résidant régulièrement sur le territoire de l'autre Partie au 1er janvier 1975, la convention de 1994 se réfère à la possibilité de délivrance de **titres de séjour de 10 ans**, renouvelables de

plein droit à partir de « trois années de résidence régulière et non interrompue ».

B. REFERENCES A LA LEGISLATION DE L'ETAT D'ACCUEIL

A plusieurs reprises (regroupement familial, délivrance des titres de séjour, application de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers sur tous les points non traités par la convention), la présente convention se réfère à la législation de l'Etat d'accueil, ce qui permet d'éviter tout décalage entre les conditions fixées par la convention et une législation interne susceptible de modification.

1. Dispositions relatives à la délivrance des titres de séjour

L'ordonnance du 19 octobre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 17 juillet 1984, distingue les **titres de séjour temporaires**, délivrés pour un an et renouvelables, de la **carte de résident** de 10 ans, attribuée aux étrangers séjournant en situation régulière depuis au moins trois ans.

Les titres de séjour temporaires entrent dans la catégorie couverte par l'article 11 de la présente convention (séjours de plus de trois mois). La carte de résident est visée par l'article 12 (titres de séjour de 10 ans).

Notons, par ailleurs, que la loi du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France exclut de la catégorie des étrangers ayant vocation à recevoir une carte de résident ceux qui, bien que satisfaisant à la condition de situation régulière en France depuis plus de trois ans, ont été, pendant toute cette période, titulaires d'une carte de séjour temporaire portant la mention « étudiant ».

Votre rapporteur relève également que la loi du 24 août 1993 proscrit la délivrance de cartes de résident aux étrangers polygames¹.

2. Dispositions relatives à l'exercice, par les étrangers, d'une activité professionnelle

. L'exercice d'une **activité non salariée** sur le territoire de l'Etat d'accueil est subordonné par la présente convention à une **autorisation préalable des autorités compétentes de l'Etat d'accueil**, comme le prévoit

¹ On se référera avec profit à l'excellent rapport de M. Paul Masson sur la loi du 24 août 1993 (1992-1993, n° 399).

l'article 7 de l'ordonnance de 1945 : « Les décrets pris en forme de règlements d'administration publique peuvent également soumettre à autorisation l'exercice par les étrangers de telle ou telle activité professionnelle non salariée ».

. La présente convention renvoie également à une autorisation de l'Etat d'accueil en ce qui concerne l'**exercice d'une activité salariée**. La loi du 17 juillet 1984 précitée modifiant l'ordonnance de 1945 a donné aux titres de séjour (carte de séjour temporaire et carte de résident) valeur de titres de travail pour des durées correspondantes. La carte de résident vaut ainsi autorisation d'exercer une activité professionnelle, en revanche le titulaire d'une carte de séjour temporaire doit obtenir une autorisation de travail, apposée sur son titre de séjour, pour exercer une activité professionnelle.

3. Dispositions relatives au regroupement familial

La loi du 24 août 1993 a consacré le droit au regroupement familial, qui résultait d'une jurisprudence du Conseil d'Etat, et qui n'avait jusqu'alors été régi que par voie réglementaire. Le regroupement familial est désormais subordonné à la **régularité du séjour en France**, depuis **deux ans au moins** (au lieu d'un précédemment). Le demandeur doit disposer de **revenus suffisants et stables**, ainsi que d'un **logement « considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France »**.

Rappelons que la famille rejoignante reçoit un titre de séjour de même nature que celui du chef de famille.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

La présente convention s'inscrit dans une démarche visant à harmoniser les conditions d'entrée et de séjour en France des ressortissants d'Afrique subsaharienne en France, et à rendre cette réglementation cohérente avec les engagements souscrits dans le cadre européen.

Les circonstances très particulières qui caractérisent la mise en oeuvre de cet accord par les autorités camerounaises affectent néanmoins le point de vue de notre commission. Notre Haute assemblée est, en effet, traditionnellement sensibilisée aux difficultés auxquelles sont confrontés nos compatriotes expatriés, et que nos collègues représentant les Français de l'étranger connaissent parfaitement.

La décision camerounaise d'appliquer à nos ressortissants des droits de timbre exorbitants (jusqu'à 8 000 F) pour les titres de séjour, si elle n'est pas, sur un plan strictement juridique, en contradiction avec les stipulations de la convention, ne favorise guère son application. Il en va de même de l'obligation de quitter le territoire camerounais à l'issue de contrats de travail dont la durée est limitée à deux ans.

Conscient que l'aboutissement des négociations en cours entre la France et le Cameroun ainsi que la situation de nos compatriotes expatriés sont subordonnés à la ratification de la présente convention par la France, votre rapporteur vous propose, en dépit des difficultés ci-dessus évoquées, de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi autorisant la ratification de la convention franco-camerounaise. Il convient néanmoins, selon votre rapporteur, de demander instamment au gouvernement français **d'assurer le règlement des questions encore en suspens avant l'entrée en vigueur de la présente convention.**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 20 février 1996.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, **M. Philippe de Gaulle** s'est interrogé sur l'importance de la population binationale au sein de la communauté française établie au Cameroun. **M. Serge Vinçon, rapporteur**, ayant évalué cette population à 700 personnes, **Mme Monique Ben Guiga** a imputé la faiblesse de cette population au fait que la législation camerounaise ne reconnaît pas la binationalité. Puis, **Mme Monique Ben Guiga** a souligné l'aggravation de l'insécurité au Cameroun, qui contribue à dégrader très nettement la situation de la communauté française. Elle est ensuite revenue sur l'augmentation récente de la tarification des titres de séjour par les autorités camerounaises, dont le coût est passé à 5.000 F pour un titre de séjour de deux ans, et à 8.000 F pour un titre de séjour de cinq ans. **Mme Monique Ben Guiga** a alors insisté sur les inadéquations entre les stipulations de la présente convention et la loi camerounaise, celle-ci ne permettant pas aux Français établis au Cameroun de réunir les conditions requises pour l'obtention de titres de séjour de dix ans.

S'interrogeant sur la portée de la ratification d'une convention dont la législation camerounaise ne semble pas devoir tirer les conséquences, **Mme Monique Ben Guiga** a néanmoins estimé que, en s'abstenant de procéder à la ratification de cet accord, la France prendrait un risque important, susceptible de nuire à nos compatriotes établis au Cameroun. A la demande de Mme Monique Ben Guiga, **M. Serge Vinçon, rapporteur**, a alors précisé que la question relative à la durée des titres de séjour délivrés par les autorités camerounaises serait évoquée au cours des négociations à venir.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur et de **M. Xavier de Villepin, président**, donné un **avis favorable à l'adoption de ce projet de loi** et a décidé de demander au Gouvernement français d'obtenir le règlement des questions encore en suspens avant l'entrée en vigueur de la convention.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée la ratification de la convention entre la République française et la République du Cameroun relative à la circulation et au séjour des personnes, signée à Yaoundé le 24 janvier 1994 et dont le texte est annexé à la présente loi.¹

¹ Voir le document annexé au projet de loi n° 1727.