

Document  
mis en distribution  
le 20 décembre 2000

N° 2758

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 novembre 2000.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1) SUR LE PROJET DE LOI,  
ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant l'approbation de la **convention***  
**d'établissement** entre le Gouvernement de la République française et le  
Gouvernement de la **République togolaise**,

PAR M. JACQUES GODFRAIN,

Député

---

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

**Voir les numéros :**

*Sénat* : **560** (1997-1998) **15** et T.A. **46** (1998-1999)

*Assemblée nationale* : **1317**

**Traités et conventions**

## **Commission des affaires étrangères**

La *Commission des affaires étrangères* est composée de : M. François Loncle, *président* ; M. Gérard Charasse, M. Georges Hage, M. Jean-Bernard Raimond, *vice-présidents* ; M. Roland Blum, M. Pierre Brana, Mme Monique Collange, *secrétaires* ; Mme Michèle Alliot-Marie, Mme Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, Mme Martine Aurillac, M. Édouard Balladur, M. Raymond Barre, M. Dominique Baudis, M. Henri Bertholet, M. Jean-Louis Bianco, M. André Billardon, M. André Borel, M. Bernard Bosson, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Hervé de Charette, M. Yves Dauge, M. Jean-Marie Demange, M. Xavier Deniau, M. Paul Dhaille, Mme Laurence Dumont, M. Jean-Paul Dupré, M. Charles Ehrmann, M. Jean-Michel Ferrand, M. Raymond Forni, M. Georges Frêche, M. Michel Fromet, M. Jean-Yves Gateaud, M. Jean Gaubert, M. Valéry Giscard d'Estaing, M. Jacques Godfrain, M. Pierre Goldberg, M. François Guillaume, M. Jean-Jacques Guillet, M. Robert Hue, Mme Bernadette Isaac-Sibille, M. Didier Julia, M. Alain Juppé, M. André Labarrère, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Claude Lefort, M. Guy Lengagne, M. François Léotard, M. Pierre Lequiller, M. Alain Le Vern, M. Bernard Madrelle, M. René Mangin, M. Jean-Paul Mariot, M. Gilbert Maurer, M. Jean-Claude Mignon, Mme Louise Moreau, M. Jacques Myard, Mme Françoise de Panafieu, M. Étienne Pinte, M. Marc Reymann, M. François Rochebloine, M. Gilbert Roseau, Mme Yvette Roudy, M. René Rouquet, M. Georges Sarre, M. Henri Sicre, M. Frantz Taittinger, Mme Christiane Taubira-Delannon, M. Michel Terrot, Mme Odette Trupin, M. Joseph Tyrode, M. Michel Vauzelle.

## SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION</b>	5
<b>I – l'Évolution de la situation politique, Économique et sociale</b>	7
<b>A – Une situation politique complexe</b>	7
1) Une transition difficile vers la démocratie	7
2) Des atteintes aux droits de l'Homme	9
<b>B – Une situation économique précaire</b>	10
<b>C – Une influence réelle en Afrique et des liens traditionnels avec la France</b>	11
1) Une influence réelle en Afrique	11
2) Des liens traditionnels avec la France	11
<b>II – une convention d'Établissement classique</b>	13
<b>A – Une convention utile à la société civile des deux pays</b>	13
<b>B - Une convention d'établissement nécessaire</b>	15
1) Remplacer un accord inadapté par une convention d'établissement classique	15
2) Sauvegarder les droits des Français installés au Togo et réciproquement	16
<b>CONCLUSION</b>	19
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b>	20

Mesdames, Messieurs,

La convention d'établissement entre la France et le Togo soumise à votre examen a été signée le 13 juin 1996 en même temps que celle relative à la circulation et au séjour des personnes dont la procédure d'approbation par les autorités françaises est achevée depuis le 17 avril 1998. L'Assemblée nationale togolaise a autorisé le 2 décembre 1999 l'approbation des deux accords précités mais le gouvernement togolais n'a pas à ce jour transmis l'instrument d'approbation de ces deux textes.

Le Sénat a examiné et approuvé la convention d'établissement le 22 décembre 1998. Le Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale avait en 1999 jugé inopportun son examen en commission. Il semble souhaitable aujourd'hui d'approuver un accord bilatéral qui bénéficie principalement à la société civile et aux ressortissants togolais et français.

## **I – l'Évolution de la situation politique, Économique et sociale**

D'une superficie de 57 000 km<sup>2</sup>, le Togo compte 3,8 millions d'habitants appartenant à de nombreuses ethnies : les Ewe, ethnie commerçante du sud (20 % de la population), les Kabye, agriculteurs du nord (14 %), les Ouatchi (12 %), les Mina (6 %) au sud et les Cotocoli (5 % au nord).

### **A – Une situation politique complexe**

#### *1) Une transition difficile vers la démocratie*

Au pouvoir depuis 1967 le régime du Président Eyadéma a été fortement contesté à partir de 1991. Initié par la conférence nationale de juillet-août 1991, ponctué d'incidents, parfois sanglants, entre militaires et civils, le processus de transition a menacé de déraiser à plusieurs reprises vers la guerre civile même si une nouvelle constitution a été adoptée par référendum en septembre 1992.

Première étape du processus de démocratisation, l'organisation des élections présidentielles et législatives n'a été possible qu'après la signature à Ouagadougou, en juillet 1993, d'un accord entre l'opposition modérée et la mouvance présidentielle, grâce à la médiation active de la France, de l'Allemagne et du Burkina Faso. Le président Eyadéma a été réélu avec 96 % des voix en août 1993 mais ce résultat a été obtenu avec un taux d'abstention de 60 % et en l'absence de rival sérieux puisque M. Agboyibo, chef du Comité d'action pour le renouveau (CAR) et M. Kodjo, dirigeant de l'Union Togolaise pour la démocratie (UTD) s'étaient retirés.

Précédées par une tentative sanglante de renversement du président Eyadéma par des éléments proches de l'opposition radicale de M. Gilchrist Olympio, les élections législatives des 6 et 20 février 1994 ont donné une majorité de 43 sièges sur 81 à l'opposition : 36 sièges pour le CAR et 7 sièges pour l'UTD, et 37 sièges pour l'ancien parti unique, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT). L'annulation des scrutins dans trois circonscriptions remportées par l'opposition puis des défections de députés ont réduit sa majorité. Les rivalités personnelles au sein de l'opposition ont été habilement exploitées par le président Eyadéma qui a nommé Premier ministre en mai 1994 non pas Maître Agboyibo, président du parti le plus important, mais M. Kodjo. Celui-ci a dû faire face aux critiques du CAR qui a boycotté pendant plusieurs mois les travaux du Parlement tandis que ses relations avec le Président de la République étaient

souvent conflictuelles. La plupart des nouvelles institutions prévues par la Constitution n'ont pas pu être mises en place. Aux élections législatives partielles organisées en août 1996, le RPT a retrouvé la majorité au Parlement (40 sièges sur 81) et les voix de députés proches de la mouvance présidentielle ou ayant quitté le CAR ont accru sa marge de manœuvre.

L'élection présidentielle du 21 juin 1998 a ouvert une nouvelle période d'incertitude. Malgré de fortes divergences entre le pouvoir et l'opposition sur le statut et le fonctionnement de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), les principaux dirigeants des partis d'opposition ont accepté de participer au scrutin. MM. Agboyibo du CAR, Olympio de l'Union des forces du changement (UFC), Gnininvi de la Convention démocratique des peuples africains (CDPA) et Amouzou de l'Union des libéraux indépendants (ULI) ont été désignés par leurs partis respectifs comme candidats à l'élection présidentielle. Le président Eyadéma a été candidat à sa propre succession. Les résultats promulgués par la Cour Constitutionnelle ont donné la victoire au président Eyadéma dès le premier tour avec 52,08 % des suffrages contre 34,17 % à M. Olympio et 9,56 % à M. Agboyibo, mais le déroulement de ce scrutin a été entaché d'irrégularités telles que la distribution incomplète des cartes électorales, l'ouverture tardive de certains bureaux de vote, et surtout l'interruption du dépouillement décidée par le Ministère de l'Intérieur après la démission d'une majorité des membres de la CENI.

Selon le rapport établi par l'Union européenne, après les conclusions de sa mission d'observation, l'ensemble du processus ne répondait pas aux critères d'une élection libre, transparente et équitable et les résultats annoncés ne reflétaient pas correctement la volonté exprimée par les électeurs togolais. L'ensemble de l'opposition a rejeté les résultats de ce scrutin en appelant le président Eyadéma à renoncer au pouvoir, à reconnaître la victoire de M. Olympio ou à organiser un gouvernement de crise.

La situation politique s'est trouvée bloquée et les risques de dérapage aggravés. Cependant à la demande des autorités et de l'opposition, quatre "facilitateurs", respectivement désignés par l'Organisation de la Francophonie, l'Union européenne, l'Allemagne et la France, ont entrepris, dès le mois de mars 1999, de renouer les fils du dialogue. Sans attendre la reprise de ce dernier, les autorités togolaises ont organisé le 21 mars 1999 un scrutin législatif que l'opposition a boycotté et qui s'est traduit par l'élection d'un parlement unicolore. Un nouveau gouvernement, composé, comme le précédent, de représentants du parti présidentiel, a été formé, sous la direction de M. Adoboli, ancien haut fonctionnaire des Nations Unies. Les efforts des facilitateurs ont cependant permis la conclusion le 29 juillet 1999 à Lomé d'un "accord cadre" entre le pouvoir et l'opposition aux termes duquel le président Eyadéma s'engage, en conformité avec la constitution, à

ne pas se représenter à l'élection présidentielle de 2003 et à dissoudre l'Assemblée en mars 2000 pour organiser de nouvelles élections législatives. Le processus devant conduire à ces élections a pris du retard : après le vote du code électoral le 9 mars 2000, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) n'a été investie par l'Assemblée que le 9 juin et n'a prêté serment devant la Cour Constitutionnelle que le 30 juin 2000, les élections ne pourront donc se tenir avant plusieurs mois d'autant que leur date doit faire l'objet d'un large consensus au sein de la CENI. Le 24 août dernier, le Premier Ministre Adoboli faisait l'objet d'un vote de défiance de l'Assemblée nationale et était remplacé par M. Messan Agbeyomé Kodjo, jusqu'alors Président de l'Assemblée nationale.

## 2) Des atteintes aux droits de l'Homme

Les autorités togolaises ont été accusées de graves violations des droits de l'Homme dans un rapport publié par Amnesty International. Le gouvernement togolais a porté plainte pour diffamation devant la justice togolaise contre le Secrétaire Général de cette organisation M. Pierre Sané et a demandé une commission d'enquête internationale à la suite de ce rapport. Conformément au mandat que lui ont donné conjointement le Secrétaire général des Nations Unies et le Secrétaire général de l'OUA, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme s'est employé à constituer la commission d'enquête qui, réunie du 31 juillet au 4 août 2000 à Genève pour définir les modalités de son fonctionnement, a décidé de retenir en priorité comme cadre temporel de ses investigations, la période entourant les élections présidentielles de juin 1998, pour laquelle Amnesty International a rapporté "des centaines de disparitions". Les autorités togolaises qui s'étaient engagées à retirer leur plainte contre M. Pierre Sané dès le début des travaux de la commission d'enquête devraient donc accomplir cette démarche prochainement.

La publication de ce rapport, les mises en cause par nombre d'ONG conjuguées à la pression des bailleurs de fonds ont conduit les autorités togolaises à diligenter une enquête interne destinée à vérifier la réalité des accusations lancées. Des sanctions disciplinaires ont été prises à l'encontre d'agents des forces de l'ordre se rendant coupables de violations des droits de l'homme, et le nombre d'arrestations et d'emprisonnements arbitraires a récemment diminué. Les démarches communes entreprises par les chefs de mission de l'Union européenne auprès du président Eyadéma au profit de journalistes et syndicalistes emprisonnés ont abouti favorablement.

A la demande de l'Union européenne, les chefs de mission diplomatiques en poste à Lomé ont rédigé deux rapports sur la situation des droits de l'Homme au Togo, l'un en novembre 1999, l'autre en mars 2000. D'après les conclusions de ces rapports, si la situation des droits de l'Homme



au Togo reste peu satisfaisante, le nombre de cas recensés de violations graves des droits de l'Homme décroît.

## B – Une situation économique précaire

L'économie togolaise est une économie ouverte, de petite taille, reposant essentiellement sur l'agriculture vivrière et d'exportation (café, cacao, et surtout coton). Les besoins du pays en termes de développement sont très importants. De 1978 à 1998, le PIB par habitant a baissé de 26 %. Le taux de croissance n'a cessé de décroître passant de 11,7 % en 1994 à 8 % en 1995, 9 % en 1996, 4,2 % en 1997, 3 % en 1998 et 2,1 % en 1999. La population togolaise croît de 3,1 % par an, la moitié est analphabète et l'espérance de vie moyenne ne dépasse pas 50 ans. Pour rembourser une dette qui représente 141 % de son PIB, le Togo, dont 67 % des actifs travaillent dans l'agriculture, exporte essentiellement du coton des produits agro-alimentaires et des phosphates.

Le niveau de la production de coton est orienté à la baisse ; de même, les exportations de phosphates connaissent un certain tassement depuis le début de l'année 1998 et sont en chute de 20 % en 1999. Les efforts du gouvernement pour attirer les investisseurs étrangers en réactivant la zone franche de Lomé restent inopérants. L'équilibre des finances publiques s'est fortement dégradé. La dette intérieure est estimée à 249 milliards CFA au 31 décembre 1999, et la dette extérieure à 862,2 milliards CFA, avec des arriérés de 49,8 milliards CFA.

Les difficultés budgétaires et financières persistantes du Togo influent sur ses relations avec les bailleurs de fonds internationaux. Après avoir décaissé un prêt de 40 millions de dollars en 1997, la Banque Mondiale a accordé en mars 1998 un crédit de 30 millions de dollars au Togo pour soutenir le programme de privatisations puis, en 1999, elle a réduit le montant de ses projets avec le Togo. Depuis 1993, 310 millions de francs de programmes sont gelés par l'Union européenne, qui a confirmé à l'issue d'un exercice de consultation avec la partie togolaise le maintien de ce gel. Le FMI a fixé en décembre 1999 les conditions d'une reprise de ses relations avec le Togo, à savoir **privatisation et réduction du déficit ; un accord intérimaire a été conclu en mars 2000 avec ce pays.**

Le Togo n'a pas encore renoué avec ses principaux bailleurs de fonds, à l'exception de la France. La suspension des aides internationales, au premier rang desquelles celles de l'Union européenne et la Banque mondiale, rend la situation financière du Togo délicate.

## C – Une influence réelle en Afrique et des liens traditionnels

avec la France

### 1) Une influence réelle en Afrique

Le chef de l'Etat togolais, doyen de l'Afrique avec le Président Bongo, joue un rôle non négligeable dans la région. Le Togo a participé aux tentatives de médiation dans le conflit du Liberia, engagées sous l'égide de la CEDEAO qu'il a présidée pendant un an, et à la réflexion sur la diplomatie préventive et le maintien de la paix en Afrique. Le Togo a contribué à la force interafricaine déployée à Bangui (MISAB) puis à la Mission des Nations Unies en RCA, et s'est impliqué dans la tentative de règlement du conflit dans l'ex-Zaïre en participant au Sommet restreint des chefs d'Etat africains. Plus récemment, le Togo s'est investi dans la résolution des conflits en Afrique Occidentale (Guinée Bissao, Sierra Leone) et a participé à la constitution d'une force sous-régionale de maintien de la paix. Le 36ème sommet de l'OUA s'est tenu à Lomé du 10 au 12 juillet 2000 et le Togo a pris la présidence de cette Organisation. A ce titre il est intervenu à la tête du comité des dix, mandaté par l'OUA pour faire des propositions sur la transition en Côte d'Ivoire.

### 2) Des liens traditionnels avec la France

La France s'est efforcée d'appuyer le processus de transition démocratique initié en 1991 en jouant un rôle de médiateur entre les parties. En coopération avec l'Allemagne et le Burkina Faso, elle a contribué à la résolution de la crise politique de 1993 et à l'élaboration de l'accord de Ouagadougou en juillet 1993. Cependant, après le scrutin présidentiel contesté de 1998 la France a préféré inscrire son action dans le cadre de l'Union Européenne, en promouvant au lendemain de l'élection présidentielle des consultations UE-ACP, et en nommant en 1999 un des quatre facilitateurs, M. Bernard Stasi, Médiateur de la République.

Les relations bilatérales au niveau politique ont été maintenues, les fréquentes visites de hauts responsables togolais en France, comme celle de membres du Gouvernement français au Togo en témoignent. En revanche, la coopération bilatérale franco togolaise a souffert des crises politiques qui ont secoué le pays. D'un niveau relativement élevé en 1991 elle a été interrompue entre 1993 et 1994. Depuis novembre 1998 et conformément à la position arrêtée par l'Union Européenne, la France a décidé de mettre en veille la coopération avec le Togo en n'engageant aucun projet nouveau, à l'exception de ceux destinés à aider la société civile et notamment les populations les plus défavorisées. Puis en octobre 1999 pour soutenir le dialogue politique intertogolais, la France a décidé une reprise progressive et graduelle de sa coopération qui reste modeste. Cette

coopération vise à accompagner le Togo dans la conduite du processus démocratique, à construire un véritable état de droit, à faire reculer la pauvreté à travers le développement de projets destinés à aider les populations les plus défavorisées ou vulnérables, de manière générale renforcer le tissu social en soutenant les secteurs de l'éducation et de la santé.

**La France est le premier partenaire commercial du Togo avec 25 % de parts de marché. Actuellement une vingtaine de sociétés françaises opèrent au Togo ainsi qu'une vingtaines de filiales de sociétés françaises qui emploient pour partie des ressortissants français. La Convention d'établissement signée entre le Togo et la France les concerne et vise à protéger leur droit.**

## II – une convention d'Établissement classique

### A – Une convention utile à la société civile des deux pays

La convention d'établissement concerne les résidents français au Togo et togolais en France. Comme le montrent les tableaux suivants l'état numérique des immatriculés au Consulat de France au 31 décembre 1999, 2589 Français résident au Togo dont 1298 actifs et 1101 double-nationaux.

La communauté française réside pour 90 % à Lomé. Elle reste caractérisée par sa jeunesse (36 % ont moins de 20 ans, 53 % ont entre 21 et 60 ans) et une forte proportion de double-nationaux (41 %)

que les possibilités d'aide sociale fidélisent. Ils constituent la majorité des nouveaux immatriculés. Le nombre de détachés y est stable et les expatriés constituent **l'écrasante majorité (86,5 %)**. La **crise socio-politique et la dévaluation du franc CFA ont accru la paupérisation de la communauté française**. Le **souhait de jeunes binationaux** de gagner la France est fort (emploi, bénéfice d'aides...). La communauté française est, de loin, la plus importante à l'exception des communautés africaines difficilement évaluables.

Etat numérique (immatriculés et dispensés) au 31 décembre 1999	Ex patrés	Total	Total général	Double nationaux	Total doubles nationaux		Sexe Age	H	F	H
Statut Détachés										
F	H	F		Détachés	Ex patrés		- 6 ans	8	4	<b>93</b>
<b>89</b>	<b>101</b>	<b>93</b>	<b>194</b>	<b>3</b>	<b>106</b>	<b>109</b>		<b>De 6 à - 18 ans</b>	<b>28</b>	<b>27</b>
<b>290</b>	<b>312</b>	<b>318</b>	<b>339</b>	<b>657</b>	<b>1</b>	<b>322</b> <b>323</b>		<b>18 ans et +</b>	<b>117</b>	<b>87</b>
<b>819</b>	<b>715</b>	<b>936</b>	<b>802</b>	<b>1 738</b>	<b>21</b>	<b>648</b>	<b>669</b>		<b>Dont femmes seules</b>	
					Total		153	1181 202		

1 1161 3551 234

2 589251 076

	Total général	271	2 318		1 101
--	---------------	-----	-------	--	-------

Estimation des non-immatriculés 200	Industrie	Bâtiment	Tertiaire	TOTAL	TOTAL GÉNÉRAL			H	F	H	F
Répartition socio-professionnelle et par secteur d'activité (Immatriculés et dispensés) au 31 décembre 1999											
Secteurs d'activité	H	F	H	F	HF	Exploitants		2	0	0	0
						Artisans		0	0	5	2
						commerçants		5	3	11	1
						nts		1	0	6	2
						Cadres		0	0	2	1
						s		0	0	3	0
						professionnels		0	0	2	1
						s		1	0	1	0

0	0	0	0	2	0
4	0	189	90	198	92
13	0	269	82	298	86
6	0	90	96	103	98
1	1	86	130	89	132
2	0	11	1	16	1
1	0	99	39	102	40
0	0	15	19	17	

192		Tot	9	3
290		al		
384		Acti		
201		fs		
221				
17				
142				
36				
30		7	27	1759

457  
825  
468  
1293

	123728
1216	
	Inactifs
	530766
1296	Total général état 2 du Département
1355	12342589

	<p>La communauté togolaise installée en France comprend près de 7000 ressortissants majeurs en situation régulière, sans augmentation significative ces cinq <b>dernières années (5985 en 1995, 6353 en 1996 et 6577 en 1998). Environ 300 personnes acquièrent en moyenne chaque année la nationalité française (278 en 1998). Environ 600 titres de séjour sont délivrés en moyenne chaque année (596 en 1994, 450 en 1996, 691 en 1998). Depuis 1990, cinq Togolais ont été expulsés pour menace à l'ordre public (dont 2 en 1994).</b></p> <p><b>Importance de la Communauté (Source : Intérieur-DLPAJ)</b></p> <p>Année</p>
--	--

Nombre de titulaires d'une autorisation de séjour 1990

	6720		19916431
1992	6105		19936251
	1994	6009	1995
5985		1996	6353
1997	6903		19986577
	<b>Acquisitions de la nationalité française (source : DPM)</b>	<b>Nombre d'acquisitions par décret</b>	Nombre d'acquisitions par déclaration
	<b>Année</b>		
Total		1990	203177
380		1991	214174
388		1992	197134

3311993206

	117	3231994
196	188	384
1995	196	98294
	1996	216101
317		1997
364	78	442
1998	278	100378
		Mesures prononcées



accord d'établissement inadapté, datant de 1963, et sauvegarder les droits des Français installés au Togo.

1) Remplacer un accord inadapté par une convention d'établissement classique

Après les indépendances et compte tenu de ses engagements communautaires, la France a progressivement renégocié tous les accords de séjour et circulation et d'établissement avec les pays d'Afrique francophone.

Comme tous les accords de séjour et de circulation ou d'établissement signés par la France avec des pays francophones d'Afrique sub-saharienne dans les années 1960-70, les conventions franco-togolaises sur la circulation des personnes du 25 février 1970 et d'établissement du 10 juillet 1963 prévoyaient un régime particulièrement libéral de circulation ou d'installation des ressortissants respectifs. Celui de 1963 comportait la clause de la nation la plus favorisée, et à l'exception des droits politiques, prévoyait une assimilation quasi-totale entre les nationaux et les ressortissants de l'autre Etat : exercice des libertés publiques, des droits civils, d'une activité, y compris des professions libérales, sauf restrictions - exceptionnelles et temporaires - inopposabilité de la situation de l'emploi. L'expulsion, enserrée dans des règles strictes, devait résulter d'une décision du chef du Gouvernement. L'accord de 1963 ne prévoyait pas d'autres mesures d'éloignement et ne se référait pas explicitement dans ce domaine à l'application de la législation interne. Son article 6 posait en outre de réelles difficultés d'application en matière de regroupement des familles, en cas de bigamie notamment, le statut personnel des Togolais sur le territoire français étant, aux termes du dernier alinéa, régi par leur loi nationale.

Ce type d'accords est progressivement devenu très dérogatoire au droit commun (généralisation du visa en 1986, modifications successives de l'Ordonnance de 1945...) et de moins en moins compatible avec les engagements communautaires de la France (convention de Schengen en 1990...) et l'évolution de son économie. Aussi, l'ensemble des textes en vigueur avec ces pays ont-ils été renégociés à partir de 1991 sur la base de conventions-types.

De nombreux obstacles ont dû être contournés, le principal étant d'amener les pays concernés à concéder l'abandon de privilèges pour leurs ressortissants, tout en admettant le maintien d'un traitement de faveur par rapport à d'autres ressortissants étrangers pour les Français qui s'expatriaient chez eux. Cette question a revêtu un caractère particulièrement aigu avec le Togo qui n'a accepté qu'au bout de trois ans, soit à la fin de 1994, de telles négociations et voulait imposer sa conception de la famille en matière de

regroupement familial.

## 2) Sauvegarder les droits des Français installés au Togo et réciproquement

La convention d'établissement signée avec le Togo s'écarte peu de l'accord-type élaboré en 1991. Comme ce dernier, elle garantit le libre exercice des libertés publiques individuelles et collectives résultant de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (article 1er) et assure l'égal accès aux juridictions et l'exercice des droits à caractère patrimonial "investir, acquérir, posséder, gérer ou louer tout bien" (article 3) sauf dérogation imposée par des motifs d'intérêt national. Cette dérogation vise l'interdiction faite à des étrangers d'exercer certaines activités commerciales (commerce des armes) ou de participer au capital de sociétés de presse, d'audiovisuel, de banque.

L'accord offre à tout ressortissant de l'un des Etats la possibilité d'exercer toute activité professionnelle sur le territoire de l'autre dans la mesure où le marché de l'emploi le permet (article 5) et s'agissant de professions libérales, il renvoie à la réglementation nationale.

En outre, aucune mesure n'est supposée être prise par l'une des parties qui pourrait frapper arbitrairement les intérêts ou les biens d'un ressortissant de l'autre pays. Toute expropriation pour cause d'utilité publique ou de nationalisation entraîne le paiement préalable d'une juste indemnité.

L'accord d'établissement conclu avec le Togo tend comme l'ensemble de conventions renégociées avec les pays francophones à se rapprocher du droit commun appliqué à l'ensemble des étrangers et donc à banaliser les relations de ce pays avec la France.

Ainsi, l'article 2 reconnaît aux ressortissants de chaque Etat contractant le droit d'entrer, de sortir et de s'installer librement dans le respect des dispositions de la convention précitée relative à la circulation et au séjour, sous réserve de la nécessité de maintenir l'ordre public et la protection de la santé et de la sécurité.

Toute mesure d'expulsion ou d'éloignement prise par l'une des parties d'un ressortissant de l'autre partie ne sera plus soumise comme auparavant à une décision du Premier ministre, mais devra être précédée d'une procédure d'information de l'autorité consulaire portant sur les motifs de la décision. A cet égard, les autorités togolaises ont demandé et *obtenu que toute mesure liée au maintien de l'ordre public contre un ressortissant soit exercée dans le respect des droits et garanties reconnus à la personne humaine par les accords et conventions internationales auxquels les deux*

Etats sont parties. Celle où le Togo est partie figurent en annexe.

Au Togo, c'est l'article 23 de la Constitution, disposant "qu'un étranger ne peut être expulsé ni extradé du territoire qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. Il doit avoir la possibilité de faire valoir sa défense devant l'autorité judiciaire compétente", qui régit l'expulsion. Les dispositions relatives à l'extradition figurent dans la loi française du 10 mars 1927 (reprise dans l'ordre juridique interne) sur l'extradition des étrangers et dans la Convention judiciaire franco-togolaise signée à Lomé le 23 mars 1976, en vigueur depuis le 1er septembre 1981. L'article 15 de la loi du 18 novembre 1987, relative à la police des étrangers traite des modalités d'expulsion et de reconduite en cas de condamnation, d'atteinte à l'ordre public et de situation irrégulière. Par ailleurs, l'article 37 du code pénal prévoit le cas des mesures d'interdiction de séjour, qui ne peuvent excéder dix ans, dont peuvent être assorties, le cas échéant, les peines de prison supérieures à deux ans. L'article 186 du même code prescrit l'expulsion du territoire togolais, à l'expiration de leur peine, des étrangers condamnés pour vagabondage.

En France, c'est l'Ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée et, en particulier, l'article 22 pour les arrêtés de reconduite à la frontière, qui s'applique. Les tribunaux judiciaires appliquent, pour leur part, le code pénal pour les interdictions du territoire français.

## CONCLUSION

Votre Rapporteur vous propose d'adopter la Convention d'établissement entre le Togo et la France.

Elle protège et clarifie les droits des Français vivant au **Togo comme des Togolais vivant** en France, et, de ce fait, encourage les relations entre les sociétés civiles des deux pays, quelles que soient les évolutions politiques futures du Togo.

## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 29 novembre 2000.

Après l'exposé du Rapporteur, le Président François Loncle a demandé au Rapporteur s'il **faisait état, dans son** rapport écrit, de la situation des droits de l'Homme et de la démocratie au Togo. Il a évoqué une mission qu'il avait effectuée au Togo, conduite par le Président du groupe d'amitié France-Togo, M. Kofi Yamgnane, il y a deux ans, pendant laquelle il avait pu se rendre compte de l'absence de pluralisme et des difficultés de l'opposition.

M. Jacques Godfrain a précisé que son rapport décrivait la situation politique du Togo qui connaît actuellement une évolution assez positive notamment en matière de liberté de l'information (ouverture d'une maison de la presse). La France en nommant M. Bernard Stasi médiateur de la République parmi les quatre facilitateurs chargés depuis 1999 de résoudre la **crise politique** est impliquée dans cette évolution. L'Allemagne est aussi très vigilante. Les pressions économiques et financières de l'Union européenne décidées **après les élections présidentielles** de 1998 pèsent sur l'économie du pays. La chute des cours mondiaux du phosphate et la baisse des cours du coton en aggravent les difficultés économiques.

M. François Rochebloine a regretté la lenteur prise pour ratifier cette convention **signée en 1996 et** enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale en 1998.

Le Président François Loncle a reconnu ce retard qui s'explique par la volonté justifiée du Président Jack Lang de différer l'examen de cette convention tant que la situation politique n'était pas clarifiée au Togo après les contestations qui ont **suivi l'élection** présidentielle.

M. Pierre Brana a observé que la convention faisait référence à la Déclaration universelle des droits de l'Homme alors même que le Togo n'est pas un pays très respectueux des droits de l'Homme. Cela accentue l'anomalie de toute référence à ceux-ci dans la convention d'entraide judiciaire en matière civile avec le Vietnam.

M. Jacques Godfrain a fait valoir qu'actuellement il était opportun d'adresser un signal positif *au Togo car il aurait des répercussions psychologiques* ailleurs en Afrique. Il a rappelé que, lors de la négociation d

e cette convention par la commission mixte franco-togolaise - il était alors Ministre délégué à la Coopération - pour la première fois les organisations non gouvernementales avaient été conviées.

Suivant les c

NB : Le texte de la convention figure en annexe au projet de loi (n° 1317 ).

---

N° 2758.- Rapport de M. Jacques Godfrain sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'établissement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République togolaise (cion des affaires étrangères).