



N° 767

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 avril 2003.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI (n° 520), *autorisant l'approbation de la **convention d'établissement entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise,***

PAR M. JACQUES GODFRAIN,

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I - DES RELATIONS FRANCO-GABONAISES FAVORABLES AUX ECHANGES	7
A – DES RELATIONS POLITIQUES ET ECONOMIQUES ETROITES	7
1) Au niveau politique.....	7
2) Au niveau économique.....	7
3) Une coopération très active.....	8
B – UNE SITUATION INTERIEURE CARACTERISEE PAR LA STABILITE POLITIQUE	8
1) Une stabilité politique.....	8
2) Une situation sociale et économique tendue	9
C – UN ROLE STABILISATEUR SUR LA SCENE AFRICAINE	10
II – UNE APPROBATION OPPORTUNE DE LA NOUVELLE CONVENTION	11
A – LE CONTEXTE DE LA RENEGOCIATION DES ACCORDS FRANCO-GABONAIS	11
B – L’IMPORTANCE DES COMMUNAUTES CONCERNEES PAR LA CONVENTION D’ETABLISSEMENT	11
1) La présence gabonaise en France	11
2) La présence française au Gabon.....	12
C – LES APPORTS DE LA NOUVELLE CONVENTION D’ETABLISSEMENT	12
1) L’affirmation de l’égalité du traitement	12
2) La nécessité de conditions d’entrée régulières sur le territoire	13
CONCLUSION	16
EXAMEN EN COMMISSION	18
ANNEXE 1	24
ANNEXE 2	26

Mesdames, Messieurs,

La Convention d'établissement entre la France et le Gabon soumise à examen a été signée récemment le 11 mars 2003 et n'est pas encore ratifiée par le Gabon. Elle complète la convention relative à la circulation et au séjour des personnes, signée à Paris le 2 décembre 2002, et qui n'est pas encore en vigueur.

Elle modernise une convention d'établissement datant de 1960 et complète la série d'accords franco-gabonais.

S'inscrivant dans un contexte favorable aux échanges, la nouvelle convention d'établissement confère un cadre juridique stable dont bénéficient les ressortissants français comme gabonais.

I - DES RELATIONS FRANCO-GABONNAISES FAVORABLES AUX ECHANGES

A – Des relations politiques et économiques étroites

1) Au niveau politique

Le Président Bongo reste un partenaire privilégié de la France. Son intime connaissance des acteurs et des dossiers de la scène africaine ainsi que son sens du compromis font de lui l'un des derniers « sages » du continent.

Les bonnes relations franco-gabonaises sont matérialisées par de fréquents échanges de visites, à l'échelon présidentiel comme ministériel. Le Président de la République gabonaise a effectué de nombreuses visites à Paris, notamment en octobre 2002, en janvier 2003 pour assister aux négociations de Marcoussis sur la Côte d'Ivoire, et en février 2003 pour assister au sommet franco-africain. De son côté, M. Dominique de Villepin s'est rendu à Libreville en juin et en novembre 2002.

Le Gabon est un participant assidu des sommets Afrique-France. Il porte également un intérêt soutenu à l'Organisation internationale de la Francophonie.

2) Au niveau économique

Le Gabon est le 64^{ème} client de la France, 80% des investissements étrangers au Gabon sont français. Ces échanges sont portés par la forte présence française dans tous les secteurs de l'économie. La France est le premier fournisseur du Gabon (40% des achats gabonais) avec 378 millions d'euros en 2001. Les ventes de services sont généralement du même ordre de grandeur que celles des marchandises. Le Gabon occupe le 60^{ème} rang des fournisseurs de la France et le 2^{ème} de la zone franc avec 409 millions d'euros échangés. Les échanges avec le Gabon restent toutefois réduits : 0,12% des exportations et des importations.

La progression globale des échanges en 2001 (+ 27%) a été marquée par une brusque hausse des achats pétroliers (217 millions d'euros, + 166%), les échanges franco-gabonais ayant un solde négatif (- 30 millions d'euros).

Les entreprises françaises sont très impliquées au Gabon, dans les secteurs minier, pétrolier et financier, et dans le bâtiment. Elles le sont

aussi dans les services publics. On compte parmi les entreprises françaises 120 filiales et 150 PME-PMI franco-gabonaises. Celles-ci sont intéressées par les privatisations en cours. Cependant, la France est de plus en plus concurrencée par d'autres investisseurs étrangers, asiatiques et italiens dans la filière bois, hollandais et sud-africains dans la téléphonie mobile, le mouvement des privatisations en cours favorisant cette évolution.

3) Une coopération très active

La France a progressivement réduit les versements de son aide publique au développement (APD) au cours de ces dernières années. Parallèlement, le dispositif de l'assistance technique a été réajusté (114 postes en 2002 contre 700 en 1989). Malgré cette baisse sensible, la France reste de loin le principal contributeur d'APD au Gabon, avec 11,3 millions d'euros pour 2003, dont 800 000 pour le fonds de solidarité prioritaire.

L'aide française porte une attention particulière à la construction de l'Etat de droit, à l'amélioration de la gestion publique, à l'intégration régionale. Elle appuie la politique de diversification de l'économie, tout en s'attachant à améliorer les fonctions sociales de l'Etat et les conditions de vie des populations. La coopération française s'emploie à développer au Gabon un tissu associatif.

En outre, régies par l'accord de défense du 17 août 1960, les relations militaires franco-gabonaises sont importantes. Sur une enveloppe globale de 4,6 millions d'euros pour 2003, 3,3 millions d'euros sont destinés au financement de la présence de 22 coopérants et de missions de courte durée, 650 hommes rattachés à la force d'action rapprochée sont prépositionnés à Libreville.

B – Une situation intérieure caractérisée par la stabilité politique

1) Une stabilité politique

Le Gabon s'est doté d'une constitution pluraliste en mars 1991. Toutefois, la réélection en décembre 1998 du Président Omar Bongo, au pouvoir depuis 1967, au premier tour, a été contestée par l'opposition, ouvrant une grave crise politique surmontée grâce aux « Accords de Paris » du 7 octobre 1994. Le mandat présidentiel est renouvelable une fois, et a été porté à sept ans après la révision constitutionnelle de 1997.

Les élections législatives de décembre 2001 ont confirmé le PDG comme première force politique du pays. Il dispose à l'Assemblée nationale d'une majorité de 80 sièges sur 120, et ses alliés, de 6 sièges. L'opposition pâtissant de ses divisions a subi une érosion, en obtenant

seulement 11 sièges. Malgré l'abstention très forte, le PDG a encore progressé aux élections locales du 30 décembre 2002. Cette progression s'est confirmée mécaniquement lors des élections sénatoriales du 8 février 2003.

Le Président a formé le 27 janvier 2002 un gouvernement d'ouverture dirigé par le même Premier ministre, M. Jean-François Ntoutoume Emame, associant le Père Mba Abessole, l'un de ses principaux opposants, dirigeant du Rassemblement national des Bûcherons, qui a perdu la municipalité de Libreville aux dernières élections locales, et Pierre Maganga Moussavou, Président du parti social démocrate.

2) Une situation sociale et économique tendue

En raison de l'importance de son PIB, le Gabon est classé dans les pays à revenu intermédiaire (PRI) de la tranche supérieure, il n'est pas éligible à l'initiative d'annulation de dettes des pays pauvres très endettés (PPTE). Sous certaines conditions, le Gabon peut mener des opérations de conversion de dettes avec ses créanciers du Club de Paris (stock total: 2,6 milliards de \$). A cet égard, le président Bongo a obtenu que la France annule une créance de 55 millions d'euros, ce qui facilitera la négociation d'un accord avec le FMI.

La rente pétrolière, qui a pris le relais de la rente forestière, a entamé son déclin en 1998. La production est ainsi passée de 18,5 millions de tonnes en 1998 à 12,9 en 2001 et 12,1 Mt en 2002. Toutefois, la très prometteuse découverte récente de gisements permettra au Gabon d'assurer 20 à 25 ans de production. Le bois représente la 2^{ème} ressource du pays avec près de 15% des exportations. Le principal importateur est la Chine (59% des ventes gabonaises). Le Gabon a pris récemment des mesures en vue d'exploiter de façon plus écologique la forêt.

Malgré les bonnes performances financières des années 2001 et 2002, et les efforts de désendettement, les autorités gabonaises peinent à maintenir le pays dans la voie de la bonne gouvernance, surtout financière, en raison de contraintes internes les obligeant à maintes dépenses estimées nécessaires pour assurer la paix sociale menacée par des grèves en 2001. Cependant, la mission d'état des lieux conduite par le FMI du 4 au 13 février 2003 s'est conclue par une note largement favorable à la préparation d'un accord dans un délai court. Les mesures structurelles attendues par le Fonds, à savoir réduction drastique des effectifs de la fonction publique et privatisations ont été mises en place. L'audit des sociétés pétrolières se déroule sans incident et le budget 2003 tel qu'adopté est jugé satisfaisant.

C – Un rôle stabilisateur sur la scène africaine

Membre de la Zone Franc, de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) et partie au traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), le Gabon met en oeuvre une diplomatie active et compétente qui lui permet notamment d'exercer une influence notable dans la sous-région et de nombreuses médiations (Côte d'Ivoire, République centrafricaine, Congo Brazzaville, République démocratique du Congo, Tchad, Angola, Burundi).

Sous l'impulsion du Président Bongo, la CEMAC joue un rôle majeur dans la résolution de la crise de la RCA. Lors du sommet de Libreville, le 3 octobre 2002, le déploiement d'une force de la CEMAC de 350 hommes en République Centrafricaine (composée essentiellement de Gabonais, mais aussi de Congolais et d'Equatoguinéens) a été décidé. Libreville pourrait accueillir le dialogue national centrafricain. Par ailleurs, le Gabon essaie, aux côtés des Sud-africains, de rechercher un accord entre le gouvernement burundais et les rebelles hutus.

II – UNE APPROBATION OPPORTUNE DE LA NOUVELLE CONVENTION

A – Le contexte de la renégociation des accords franco-gabonais

La France a largement modernisé ses accords bilatéraux avec le Gabon. La renégociation des conventions datant des années soixante-dix s'est avérée nécessaire quand la France a exigé un visa pour l'entrée en France de ressortissants gabonais pour respecter les accords de Schengen.

Aux termes de négociations délicates, une nouvelle convention franco gabonaise relative à la circulation et au séjour des personnes a été signée à Paris le 2 décembre 1992 pour remplacer celle de 1974.

Elle a institué, principalement, l'obligation de visa de court et de long séjour et est appliquée à titre provisoire comme le permet son article 14. En effet, si la France a ratifié cette convention dès 1994, le Gabon ne l'a pas fait.

La négociation de la convention d'établissement qui complète la convention relative à la circulation des personnes a posé surtout des problèmes techniques. Elle s'est déroulée, à partir de 1991, avec une douzaine de pays d'Afrique subsaharienne francophone, dans le cadre de la renégociation des conventions d'établissement. Des discussions ont eu lieu en juin 1996 avec le Gabon et un texte a été paraphé à Libreville. Elle n'a fait l'objet d'aucune réticence de la part des autorités gabonaises.

Le laps de temps important entre l'ouverture de la négociation et la signature effective s'explique par la référence impropre à la convention du 12 février 1974 qui n'est jamais entrée en vigueur, alors qu'il aurait fallu se référer à celle du 17 août 1960. Il a donc été nécessaire de rectifier cette erreur. Les propositions françaises en la matière n'ont pu aboutir qu'au début de l'année 2002.

B – L'importance des communautés concernées par la convention d'établissement

1) La présence gabonaise en France

Le nombre de ressortissants gabonais installés en France titulaires des titres de séjour supérieur à un an est en légère augmentation. En 1997 il s'élevait à 4 655 personnes contre 4 229 en 2001 et 5 496 en 2002.

Le nombre d'étudiants connaît également une progression passant de 1 438 en 1996/1997 à 2 263 en 2001/2002. Les tableaux figurant en annexe 1 apportent plus de précisions.

2) La présence française au Gabon

La communauté française au Gabon a largement diminué depuis une vingtaine d'années passant de 19 053 personnes immatriculées en 1984 à 8 288 immatriculées en 2001. Actuellement plus de 900 personnes ne le sont pas. Parmi les Français immatriculés, on compte 2 072 doubles nationaux. Parmi les 4 052 personnes en activité, deux tiers sont des cadres et exercent une activité dans les secteurs tertiaires (voir les tableaux figurant en annexe 2).

La réduction du nombre de Français au Gabon s'explique en partie par la réduction de coopération de substitution et par les difficultés économiques éprouvées depuis la fin de 1998 par de nombreuses sociétés et commerces dirigés par des Français.

C – Les apports de la nouvelle convention d'établissement

Calquée sur les accords type élaborés en 1991, la nouvelle convention comble un vide juridique. L'accord du 12 février 1974 n'est jamais entré en vigueur et celui du 17 août 1960 complètement obsolète n'est plus applicable de fait puisqu'il compte de véritables clauses d'assimilation.

1) L'affirmation de l'égalité du traitement

La convention affirme le principe de l'égalité de traitement pour les ressortissants des deux communautés. Son préambule se réfère aux droits de l'Homme et énumère les libertés garanties : libre exercice des activités culturelles, religieuses, économiques, professionnelles, sociales, liberté d'opinion, de conscience, d'association de réunion. Cette mise en exergue du principe du respect des droits de l'Homme constitue une innovation par rapport à la convention type de 1991.

Les articles 3 et 4 affirment le principe de l'égalité de traitement en matière de libertés publiques, d'accès aux juridictions et d'exercice des droits patrimoniaux comme les investissements et les acquisitions sous réserve, dans ce domaine, des dérogations imposées pour des motifs d'intérêt national communiqués par voie diplomatique. Cette clause permet d'appliquer le droit interne français en ce qui concerne l'interdiction faite aux étrangers d'exercer certaines activités commerciales.

L'article 7 qui interdit toute mesure discriminatoire à l'encontre des biens ou intérêts de la personne établie sur le territoire de l'une des deux parties contractantes précise que les mesures d'expropriation pour cause d'utilité publique ou liées à une opération de nationalisation ne sont possibles qu'à la condition du paiement d'une indemnité juste et préalable. Le caractère préalable de l'indemnité répond aux préoccupations de nombreux Français établis sur le continent africain, parfois confrontés aux vicissitudes de la politique économique de leur pays d'accueil.

2) La nécessité de conditions d'entrée régulières sur le territoire

La garantie de ces droits est expressément subordonnée à une entrée régulière sur le territoire de chacune des parties. Ainsi les articles 2 et 8 font expressément référence aux conditions d'entrée et de séjour réguliers définis par la convention franco gabonaise relative à la circulation et au séjour du 2 décembre 1992, que le Gabon n'a pas encore ratifiée.

L'article 8 permet l'expulsion d'un ressortissant de l'autre partie sans avoir à justifier la décision. Seule l'information du consulat est requise, contrairement aux autres conventions.

En outre, chacune des parties conserve la capacité d'expulser un ressortissant de l'autre partie. L'obligation d'information préalable de l'autorité consulaire compétente a été assouplie pour laisser place à un devoir d'information.

Sous réserve d'une entrée régulière, les articles 5 et 6 de la convention garantissent l'accès aux professions salariées et non salariées, sauf dérogation justifiée par la situation économique et sociale de l'Etat d'accueil. L'exercice d'une profession libérale peut être autorisé dans le cadre des règles définies par la législation du pays d'établissement.

Toutefois cette disposition ne supprime pas l'obligation de détenir la carte de commerçant étranger. Cette carte est délivrée automatiquement sauf si, pour des motifs d'ordre public, les personnes concernées ne remplissent pas les conditions requises pour exercer l'activité

commerciale prévue, ou si la situation économique et sociale du lieu d'établissement ne le permet pas.

CONCLUSION

La Convention d'établissement entre la France et le Gabon comble un vide juridique. Il est opportun de la ratifier ce qui encouragera les autorités gabonaises à faire de même. En effet cet instrument permet de protéger les intérêts des Français installés au Gabon et réciproquement.

Elle encourage les investissements français dans un pays traditionnellement très lié à la France. Au moment où le Gabon négocie avec le FMI et la Banque mondiale, la ratification de cette convention bilatérale un signe positif.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 2 avril 2003

Après l'exposé du Rapporteur, et suivant ses conclusions, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 520).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention d'établissement figure en annexe au projet de loi (n° 520).

ETUDE D'IMPACT

- Etat de droit et situation de faits existants et leurs insuffisances:

Les modifications successives de l'ordonnance de 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et les obligations contractées par notre pays dans le cadre communautaire ont rendu nécessaire la renégociation des accords bilatéraux relatifs à la circulation, au séjour et à l'établissement des personnes existant avec les pays d'Afrique francophone depuis leur indépendance. L'objectif de cette renégociation était de sauvegarder l'existence d'un cadre conventionnel avec ces pays afin de tenir compte du caractère privilégié de nos relations, tout en rapprochant le plus possible du droit commun le statut de leurs ressortissants amenés à séjourner en France. Ces accords de réciprocité visent en même temps à préserver un cadre juridique protecteur des intérêts des ressortissants français établis en Afrique francophone, zone géographique toujours marquée par une certaine instabilité.

Dans le cadre du Gabon, la renégociation a porté successivement :

- sur la convention relative à la circulation et au séjour, signée le 2 décembre 1992, qui remplacera une convention du 12 février 1974 ;
- sur la convention d'établissement, signée le 11 mars 2002. Cette dernière est appelée à remplacer la convention d'établissement du 17 août 1960, instrument vieux de plus de 40 ans qui ne correspond plus à nos conceptions, notamment du fait des nombreuses clauses d'assimilation aux nationaux qu'il prévoit au profit des ressortissants gabonais résidant en France.
- La Convention de 1960 avait fait l'objet d'une première renégociation, mais la convention du 12 février 1974 qui en était résultée n'est jamais entrée formellement en vigueur.

La renégociation des conventions de circulation et de séjour avec l'Afrique francophone a concerné douze pays, parmi lesquels six sont également liés à la France par des conventions d'établissement (Centrafrique, Congo, Gabon, Mali, Sénégal, Togo). Le Gabon est le pays avec lequel la démarche de renégociation a été la plus lente : la convention franco-gabonaise relative à la circulation et au séjour des personnes est le dernier des douze instruments de même nature à n'être pas entré

définitivement en vigueur. La convention franco-gabonaise d'établissement est le dernier des six instruments de même nature à avoir été signé (les conventions d'établissement avec le Centrafrique, le Mali et le Togo sont en vigueur, celles avec le Congo et le Sénégal restent en attente de l'achèvement des procédures de ratification).

- Bénéfices escomptés en matière :

** d'emploi :*

La nouvelle convention ramène purement et simplement les ressortissants gabonais désireux d'exercer un emploi en France à la situation du droit commun des étrangers. Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux professions salariées qu'aux activités commerciales, agricoles, industrielles et artisanales, et aux professions libérales.

Ces dispositions sont à comparer avec celles contenues dans la convention du 17 août 1960, qui prévalent en principe actuellement, et qui ouvrent aux ressortissants gabonais résidant en France l'accès aux professions salariées et non salariées dans les mêmes conditions que les nationaux « sauf dérogation imposée par la situation économique et sociale » du pays d'accueil, dérogation qui n'était cependant susceptible d'être invoquée que de manière exceptionnelle.

** d'intérêt général :*

Les droits garantis aux ressortissants de chaque pays régulièrement établis dans l'autre sont désormais définis selon une formulation à la fois plus moderne et harmonisée avec les autres instruments conventionnels de même nature.

La clause contenue à l'article 7 relative aux cas d'expropriation ou de nationalisation est améliorée par l'ajout du caractère préalable de l'indemnisation, exigence constante de notre part en vue de protéger au mieux les intérêts de nos ressortissants.

Les dispositions relatives à l'expulsion des ressortissants gabonais présentant une menace grave pour l'ordre public, ainsi qu'aux mesures d'éloignement, ont été rendues conformes au droit commun.

** financière :*

Sans objet.

** de simplification des formalités administratives :*

Le nouveau texte n'entraînera aucune formalité administrative nouvelle. Il en simplifiera même certaines dans la mesure où le statut des ressortissants gabonais résidant en France est rapproché du droit commun.

** de complexité de l'ordonnement juridique :*

Le contenu de la nouvelle convention ne s'écarte guère de celui des instruments comparables conclus avec cinq autres pays d'Afrique francophone.

L'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'établissement mettra fin à une situation juridique incertaine : en effet, l'instrument actuellement applicable en droit est la convention franco-gabonaise d'établissement du 17 août 1960, qui coexiste avec une autre convention d'établissement signée le 12 février 1974, et dont les procédures d'entrée en vigueur n'ont pas été menées à leur terme. Elle abroge explicitement les deux conventions de 1960 et 1974, apportant de la sorte une clarification de la situation./.

ANNEXE 1

La présence gabonaise en France

ANNEXE 2

La présence française au Gabon

N° 767 – Rapport de M. Jacques Godfrain la convention d'établissement
entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la
République gabonaise