

N° 436

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 mai 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur :

1°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin,*

2°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie,*

3°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Burkina-Fasso,*

4°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relative à la circulation et au séjour des personnes,*

5°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise,*

6°) *le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte d'Ivoire,*

Par M. Michel d'AILLIÈRES,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloncle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettoncourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Coasé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e légis.) : 919, 920, 921, 922, 923, 924, 1129

et T.A. 164, 165, 166, 167, 168 et 169.

Sénat : 361, 362, 363, 364, 365 et 366 (1993-1994)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	5
 A - UNE PRESSION MIGRATOIRE CROISSANTE ORIGINAIRES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE	 7
1. Les trois vagues migratoires africaines en France	7
a. de l'entre-deux guerres à la décolonisation	7
b. de la décolonisation à la fin des années 1970	7
c. depuis la fin des années 1970	8
<i>c1. augmentation du nombre d'étudiants</i>	8
<i>c2. croissance des demandes d'asile</i>	9
<i>c3. le regroupement familial</i>	9
2. Une augmentation difficilement maîtrisable des flux migratoires depuis les années 1970	 9
a. profil de l'immigration subsaharienne actuel	9
b. maintien à venir d'une forte pression migratoire originaire d'Afrique noire	 10
c. statistiques de circulation des personnes relatives aux six pays concernés par les présents projets de loi	 11
 B - COMMENTAIRE DES ACCORDS DE CIRCULATION DES PERSONNES AUXQUELS SE SUBSTITUENT LES PRÉSENTES CONVENTIONS	 12
1. Une première catégorie d'accords relativement peu exigeants en matière de circulation et de séjour des personnes (accords franco-mauritanien, franco-voltaïque et franco-gabonais)	 13
a. condition d'accès au territoire de l'autre Partie	13
b. condition d'exercice d'une activité salariée	13

	<u>Pages</u>
2. Les conditions d'entrée et de séjour plus sévères prévues par les accords franco-ivoirien, franco-dahoméen et franco-congolais	13
a. conditions d'accès au territoire de l'autre Partie	14
b. conditions de séjour	14
C - COMMENTAIRE DE L'ACCORD-TYPE DONT S'INSPIRENT LES SIX PRÉSENTES CONVENTIONS	14
1. Conditions d'accès et de séjour sur le territoire de l'autre Partie	15
a. une condition générale : la possession d'un passeport en cours de validité	15
b. le cas des visas de court séjour	15
c. la délivrance de visas de long séjour	15
d. la délivrance de titres de séjour de dix ans	16
2. La signature de la convention d'application de l'accord de Schengen et la révision des anciens accords	17
3. Dispositions législatives internes auxquelles renvoient les six nouveaux accords	19
a. dispositions relatives à la délivrance des titres de séjour	19
b. dispositions relatives à l'exercice, par les étrangers, d'une activité professionnelle	20
c. dispositions relatives au regroupement familial	21
Conclusions du rapporteur	21
Examen en commission	22
Projets de loi	24

Mesdames, Messieurs,

Les six projets de loi, transmis par l'Assemblée nationale, qui font l'objet du présent rapport, visent à remplacer des accords de circulation des personnes conclus avec le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte d'Ivoire, le Congo, le Gabon et la Mauritanie entre 1963 et 1976.

La renégociation de ces accords, entreprise à la fin de l'année 1991, s'expliquait notamment par l'obligation de mettre nos accords bilatéraux en conformité avec les engagements souscrits dans le cadre de la convention d'application de l'accord de Schengen.

Les six accords qui nous sont soumis sont fondés sur un texte-type élaboré par le ministère des Affaires étrangères, en liaison avec les ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales et de la Coopération. Les nuances susceptibles d'exister d'une convention à l'autre sont mineures. L'homogénéité de l'ensemble justifie que ces six accords fassent l'objet d'un rapport commun, et soient examinés conjointement en séance publique.

Selon les informations transmises à votre rapporteur, des conventions identiques à cette série d'accords ont été prévues avec le Mali, la République centrafricaine, le Togo, le Sénégal, le Niger et le Cameroun. La convention franco-camerounaise a été signée le 24 janvier 1994, et pourrait être soumise au Parlement lors de la prochaine session d'automne. La négociation des autres accords se heurte néanmoins à certains obstacles, qui s'expliquent par la volonté de rapprocher des conditions du droit commun nos partenaires africains, alors que ceux-ci étaient bénéficiaires jusqu'à ce jour d'un

régime de circulation des personnes relativement favorable, hérité de la période coloniale.

Si les négociations avec la République centrafricaine semblent pouvoir aboutir prochainement, des points de divergence nous opposent à la Partie malienne. Les négociations avec le Togo et le Sénégal devraient s'ouvrir avant la fin de l'année. En revanche, les difficultés auxquelles donne lieu l'aboutissement de l'accord avec le Niger pourraient conduire la France à dénoncer l'accord du 19 février 1977 en vigueur, et à soumettre les ressortissants nigériens au droit commun.

Ces six accords préfigurent donc une refonte des conventions de circulation des personnes qui nous lient à l'ensemble de nos partenaires subsahariens.

Après avoir rapidement rappelé les caractéristiques de l'immigration originaire de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne, votre rapporteur procèdera à une rapide analyse des conventions de circulation des personnes auxquelles se substituent les six présents accords, avant de commenter les clauses de la convention d'application de l'accord de Schengen qui ont impliqué la négociation de ces accords ainsi que les dispositions de la législation française auxquelles renvoient les présentes conventions.

A - UNE PRESSION MIGRATOIRE CROISSANTE ORIGINAIRE D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

La vague actuelle d'immigration originaire d'Afrique subsaharienne, qui remonte à la fin des années 1970, se caractérise par la croissance des flux, qui transitent désormais par des filières clairement identifiées, sans que rien puisse permettre de prévoir, à terme, un déclin de l'immigration subsaharienne en France.

I. Les trois vagues migratoires africaines en France (1)

a. La première vague, qui s'inscrivait entre la période de l'entre-deux guerres et la décolonisation, concernait à l'origine à peine dix mille individus, essentiellement des travailleurs non qualifiés, dont la présence a été limitée aux principaux ports français (Marseille, Le Havre, Bordeaux, Rouen). Ces pionniers étaient originaires du Sénégal, du Mali, de la Mauritanie et de la Guinée. Il ont constitué des "têtes de pont" qui ont facilité l'installation ultérieure de compatriotes, et la formation de véritables communautés africaines en France.

b. La deuxième vague migratoire, entre la décolonisation et la fin des années 1970, fit passer le nombre de ressortissants subsahariens en France de 50 000 au début des années 1960 à plus de 80 000 en 1975. Cette immigration a concerné essentiellement des travailleurs non qualifiés, souvent analphabètes, et qui ont pu s'appuyer sur des communautés déjà structurées pour s'établir en France.

La région parisienne concentrait 70 % de toute l'immigration africaine en France à la fin de la période. Au 1er janvier 1976, la Préfecture de Paris recensait 26 891 Africains résidant dans la seule capitale, dont plus de 15 000 Maliens, Sénégalais et Mauritaniens. C'est alors que se mit en place un "système de rotation entre ceux qui sont en France et ceux qui sont au

(1) Voir *L'immigration en France des ressortissants des pays d'Afrique noire*. Rapport du groupe de travail interministériel - juin 1992.

village d'origine. C'est la fameuse noria africaine qui a longtemps fasciné les sociologues" (1).

c. La vague actuelle de migration remonte à la fin des années 1970. Elle concerne des personnes d'origines beaucoup plus diversifiées et surtout beaucoup plus nombreuses.

Les catégories suivantes constituent l'essentiel des voies d'accès à notre pays : étudiants, demandeurs d'asile et familles réjoignant.

cl. L'augmentation du nombre d'étudiants est significative du recours à ce statut, devenu une véritable filière d'immigration.

En 1986, on recensait 32 398 étudiants africains en France. Leur nombre aurait augmenté de 32 % entre 1984 et 1986.

Le problème posé par les étudiants africains est que, la plupart souhaitant s'établir en France à la fin de leurs études (pour y tenir des emplois sous-qualifiés par rapport à leur niveau de formation), la valeur ajoutée par l'enseignement suivi dans nos établissements ne bénéficie pas à leurs pays d'origine.

Par ailleurs, il convient de souligner le caractère inadéquat des formations suivies par une proportion non négligeable d'étudiants africains au regard de la situation de leur pays d'origine : c'est ainsi que l'on comptait, en 1992, à peine plus de boursiers dans le domaine de la médecine (476) que dans le domaine des lettres et sciences humaines (473). Ainsi notre rapporteur pour avis du budget du ministère de la Coopération exprimait-il, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 1994, les réserves que lui inspire "l'attribution d'un contingent non négligeable de bourses dans des domaines aussi dénués d'intérêt au regard du développement que les lettres, les arts ou l'information, (alors que les bourses attribuées dans le domaine de la médecine sont) fondées sur une logique imparable". Il convient d'espérer que l'objectif d'orientation de la politique d'attribution des bourses vers des "formations plus opérationnelles, à partir de candidatures mieux sélectionnées", formulé par l'actuel gouvernement, permette d'aboutir à une allocation des bourses plus conforme aux intérêts des pays d'origine.

(1) Rapport du groupe de travail interministériel. op. cit.

c2. La croissance des demandes d'asile depuis le début des années 1980 s'explique par le fait que cette filière s'est largement substituée à celle de l'immigration économique. On remarque, en effet, que les pays les plus représentés dans cette voie d'accès ne sont pas ceux qui connaissent, à ce jour - mais les choses évoluent très vite -, la situation la plus tragique du continent : Zaïre, Mali, Sénégal. Cette augmentation importante s'explique par la nécessité, pour les candidats à l'immigration, de trouver d'autres filières, la voie d'accès traditionnelle ayant été limitée par les pays d'accueil.

En 1991, les réfugiés représentaient, toutes origines géographiques confondues, 15 % des entrées sur le territoire français.

c3. Le regroupement familial remonte, pour l'essentiel, à 1976. La présence de familles polygames et d'enfants confiés aux familles installées en France par des familles restées dans le pays pose de graves problèmes d'intégration.

Remarquons que, toutes origines géographiques confondues, l'immigration familiale représentait 60 % des entrées en 1990 et 1991.

2. Une augmentation difficilement maîtrisable des flux migratoires depuis les années 1970

a. Le profil de l'immigration subsaharienne actuelle met en évidence :

- **une progression sensible** : la population africaine a doublé entre 1975 et 1982, passant de 80 000 à 152 000 personnes environ ; entre 1982 et 1990, les effectifs ont augmenté de 54,6 %, s'élevant de 152 244 à 253 372.

- **une situation démographique significative**, avec une proportion croissante de femmes (leur nombre est passé de 2 185 à plus de 10 000 dans la seule communauté sénégalaise, entre 1974 et 1982), et d'enfants (ceux-ci représentent 24,2 % du total des Sénégalais et 21,2 % du total des Maliens ; le nombre d'enfants africains francophones scolarisés aurait été de 65 989 en 1990 selon l'Education nationale, soit 26 % de la population subsaharienne en France (encore cette proportion n'inclut-elle pas les enfants dont l'âge ne permet pas la scolarisation)).

b. Le maintien, dans les années à venir, d'une forte pression migratoire originaire d'Afrique noire se déduit des caractéristiques suivantes des pays d'émigration (1) :

- augmentation démographique régulière (3,1 % en moyenne depuis les années 1950),
- dégradation de la situation économique locale (un immigré d'Afrique subsaharienne fait vivre en moyenne trente personnes dans son pays ; les revenus gagnés en France par les travailleurs maliens représenteraient quelque deux fois et demi le budget total de l'Etat malien) (2),
- diminution de la production vivrière,
- fermeture des débouchés des migrations interafricaines, du fait des difficultés subies par les pays d'accueil traditionnels (Gabon, Zaïre, Côte d'Ivoire).

"Au total, la situation africaine actuellement en situation de migration, soit environ 10 millions de personnes, est loin d'avoir atteint le maximum envisageable" (3) au vu de ce qui précède.

Le caractère durablement attractif de la France pour les candidats subsahariens à l'émigration s'explique notamment par la présence, en France, de communautés susceptibles d'accueillir leurs compatriotes, voire de fournir du travail aux clandestins. Ainsi semble s'expliquer le maintien d'une immigration relativement régulière en provenance du Zaïre ou du Mali, qui disposent de "colonies" importantes sur le territoire national, alors que les candidats à l'émigration originaires du Nigéria et de Rwanda ne peuvent s'appuyer sur des communautés structurées en France.

La générosité du système français d'allocations familiales semble également jouer un rôle dans les motivations des impétrants.

(1) Voir le rapport pour avis de M. Paul d'Ornano sur le projet de loi de finances pour 1994 (coopération), Sénat, 1993-1994, n° 104.

(2) Rapport du groupe interministériel, op. cit.

(3) Voir le rapport pour avis de M. Paul d'Ornano sur le projet de loi de finances pour 1994 (coopération), Sénat, 1993-1994, n° 104.

c. Les statistiques de circulation des personnes relatives aux six pays avec lesquels ont été conclus les accords qui font l'objet du présent rapport montrent que ces pays ne totalisent pas l'essentiel de l'immigration subsaharienne, en dépit de l'importance relative des communautés ivoirienne et congolaise en France.

Au 31 décembre 1992, on recensait les effectifs suivants de titulaires d'une autorisation de séjour originaires du Bénin, du Burkina Faso, du Congo, du Gabon, de Côte d'Ivoire et de Mauritanie (pays couverts par les présents accords) :

Nationalités	Hommes	Femmes	Total
Beninois	2 627	1 684	4 311
Burkinabés	1 422	694	2 116
Congolais	7 227	4 181	11 408
Gabonais	1 741	1 231	2 972
Ivoiriens	9 296	6 717	16 013
Mauritaniens	4 867	1 557	6 424
	27 180	16 064	43 244

On remarque la relative importance des communautés ivoirienne (16 013 personnes) et congolaise (11 408 personnes), soit respectivement 37 % et 26 % de l'ensemble des immigrés en situation régulière originaires de ces six pays. La proportion de femmes dans le total de cette population immigrée est loin d'être négligeable. Les femmes représentent plus de la moitié des communautés béninoise, congolaise, gabonaise et ivoirienne (encore s'agit-il des chiffres relatifs aux titulaires d'une autorisation de séjour ; peut-être les estimations relatives à l'immigration clandestine modifieraient-elles les données ci-dessus). La population féminine équivaut à 37 % de l'ensemble des six pays concernés.

L'immigration originaire des six pays avec lesquels ont été conclus les présents accords semble néanmoins marginale au regard de l'ensemble de l'immigration en provenance d'Afrique subsaharienne, estimée, selon certaines sources, à 250 000 personnes environ.

Par ailleurs, les statistiques relatives aux communautés françaises établies dans ces pays font apparaître des populations

relativement équilibrées de part et d'autre dans le cas du Bénin et du Burkina-Faso, mais accuse un certain déséquilibre dans le cas de la Côte d'Ivoire (aux dépens des Ivoiriens), du Gabon (aux dépens des Gabonais) et du Congo (aux dépens des Français), ainsi que le montre le tableau ci-joint :

	Population française	Population du pays établie en France
Bénin	3 275	4 311
Burkina-Faso	2 448	2 116
Congo	5 703	11 408
Côte d'Ivoire	21 066	16 013
Gabon	11 775	2 972
Mauritanie	1 804	6 424

(total des immatriculés + évaluation des non immatriculés)

B - COMMENTAIRE DES ACCORDS DE CIRCULATION DES PERSONNES AUXQUELS SE SUBSTITUENT LES PRÉSENTES CONVENTIONS

Les conventions sur la circulation des personnes que visent à actualiser les présents accords sont les suivantes :

- accord franco-mauritanien du 15 juillet 1963,
- accord franco-voltaïque du 30 mai 1970,
- accord franco-ivoirien du 8 octobre 1976,
- accord franco-dahoméen du 27 février 1975,
- accord franco-gabonais du 12 février 1974,
- accord franco-congolais du 1er janvier 1974.

1. Une première catégorie d'accords relativement peu exigeants en matière de circulation et de séjour des personnes : accords franco-mauritanien, franco-voltaïque et franco-gabonais

a. Conditions d'accès au territoire de l'autre Partie

. L'accès au territoire de l'autre Partie n'est subordonné qu'à la possession d'une carte nationale d'identité ou d'un passeport, même périmé depuis moins de cinq ans : à ces conditions, les accords franco-voltaïque et franco-gabonais ajoutent la possession des certificats internationaux de vaccination obligatoires.

. Des garanties de rapatriement doivent être produites par les candidats à l'entrée sur le territoire de l'autre Partie : billet de transport circulaire ou aller-retour nominatif, attestation d'un établissement bancaire garantissant le rapatriement au cas où l'intéressé ne pourrait en assumer les frais, et reçu de versement d'une caution.

. Les dispenses de garanties de rapatriement concernent les parlementaires et hommes d'Etat, les fonctionnaires, officiers, employés civils et militaires des établissements publics, les agents diplomatiques et consulaires, ainsi que les étudiants et stagiaires titulaires d'une bourse.

b. Conditions d'exercice d'une activité salariée

L'admission sur le territoire de l'autre Partie en vue de l'exercice d'une activité professionnelle salariée est subordonnée à la possession d'un certificat médical et d'un contrat de travail écrit et revêtu du visa du ministère du Travail de l'Etat d'emploi. Aucune stipulation ne concerne, en revanche, l'accès au territoire français en vue d'y exercer une activité professionnelle non-salariée, voire non lucrative. Le cas des étudiants et stagiaires n'est pas prévu non plus.

2. Les conditions d'entrée et de séjour plus sévères prévues par les accords franco-ivoirien, franco-dahoméen et franco-congolais

Ces conventions, à la différence des précédentes, prévoient l'ensemble des voies d'accès au territoire de l'autre Partie : activité

salariée ou non, activité non lucrative, regroupement familial, étudiants et stagiaires.

Conditions d'accès au territoire de l'autre Partie

. Si l'exigence de garanties de rapatriement (assorties des dispenses d'usage) et de certificats de vaccination demeure, en revanche c'est désormais un **passport en cours de validité** qui est requis pour l'entrée sur le territoire de l'autre Partie.

. Un **titre de séjour** est exigé pour les séjours de plus de trois mois.

. Le **regroupement familial** est conditionné par la possession, par les membres de familles rejoignantes, des documents de droit commun (passport, certificats de vaccination, garanties de rapatriement), complétés par un certificat de logement et par un certificat médical.

b. Conditions de séjour

. L'accès au territoire de l'autre Partie en vue de l'exercice d'une **activité professionnelle** est subordonné à la production de documents différents selon qu'il s'agit d'une activité salariée ou non. Le candidat à l'exercice d'une **activité salariée** doit être en possession d'un contrat de travail et d'un certificat médical (voir supra. 1-b). L'exercice d'une **activité non salariée** est subordonné à la justification de moyens d'existence (de même que pour les candidats à l'accès au territoire de l'autre Partie qui ne désireraient pas y exercer une **activité lucrative**).

. L'accès au territoire de l'autre Partie des **étudiants et stagiaires** implique la possession, outre des passeports, certificats de vaccination et garanties de rapatriement de droit commun, d'une attestation de l'établissement d'accueil. Cette dernière obligation n'est cependant pas opposable aux boursiers.

C - COMMENTAIRE DE L'ACCORD-TYPE DONT S'INSPIRENT LES SIX PRÉSENTES CONVENTIONS

L'accord-type dont s'inspirent les six conventions présente le mérite d'harmoniser des règles disparates selon les pays, et soumet les ressortissants de ceux-ci au droit commun.

Plutôt que de commenter successivement -et de manière répétitive- les six présentes conventions, votre rapporteur a pris le parti de se référer à l'accord type.

1. Conditions d'accès et de séjour sur le territoire de l'autre Partie

a. Une condition générale : la possession d'un passeport en cours de validité revêtu du "visa requis par la législation de l'Etat d'accueil". Pour des raisons de sécurité liées à un contexte très particulier, la France a suspendu, à partir du 16 septembre 1986, certains engagements internationaux portant dispense de l'obligation de visas (JO du 18 octobre 1986, p. 12 604). Les six pays africains concernés par les présents accords faisaient déjà partie depuis 1986 des pays soumis à l'obligation de visa. Cette obligation est désormais avalisée par voie conventionnelle.

Sont également exigés les certificats internationaux de vaccination requis par le pays d'accueil.

b. Les séjours de moins de trois mois impliquent la possession de "moyens suffisants, tant pour la subsistance pendant la durée du séjour envisagée que pour garantir leur retour dans leur Etat d'origine ou le transit vers un Etat tiers dans lequel leur admission est garantie". On remarque que, aux conditions relatives à la couverture des frais de rapatriement, le texte-type ajoute une condition relative à la subsistance pendant le séjour (introduite dans notre droit interne par la loi du 10 janvier 1980). Le texte ne précise cependant pas comment s'effectue la vérification de ces moyens de subsistance.

De ces garanties sont dispensées les catégories déjà retenues par la génération précédente d'accords (parlementaires, boursiers ...).

c. Les séjours de plus de trois mois exigent la possession d'un visa de long séjour, assorti de certains justificatifs devant être produits lors de l'entrée sur le territoire de l'autre Partie, selon les activités envisagées pendant le séjour :

- l'**activité salariée** est subordonnée à la possession d'un certificat médical et d'un contrat dûment visé par le ministère du travail de l'Etat d'accueil ;
- l'**activité non salariée** relève d'une autorisation préalable par les autorités de l'Etat d'accueil ;
- l'**absence d'activité lucrative** entraîne la vérification de la "possession de moyens d'existence suffisants", au cours de l'enquête menée par la préfecture du domicile où le demandeur déclare avoir l'intention de résider ;
- les **stagiaires et étudiants** doivent être en mesure de produire, non seulement un visa de long séjour, mais encore une attestation d'inscription ou de pré-inscription, et doivent pouvoir justifier la possession de moyens d'existence suffisants. Cette dernière condition rend donc le texte-type plus restrictif que les conventions ci-dessus commentées ;
- le **regroupement familial** s'effectue dans le cadre de la législation en vigueur dans l'Etat d'accueil (en France, il s'agit de la loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France - voir infra, C-3-c). Cette stipulation garantit l'homogénéité du traitement de toutes les demandes. La convention-type précise néanmoins que les bénéficiaires du regroupement familial reçoivent un titre de séjour de même nature que celui du chef de famille. Si donc le titre de séjour que possède le chef de famille autorise celui-ci à exercer une activité professionnelle salariée, les membres de sa famille admis à le rejoindre ont dès lors le droit, sous réserve de leur âge, d'exercer une telle activité.

d. La délivrance des titres de séjour de dix ans

La résidence, régulière et continue pendant trois ans, sur le territoire de l'autre Partie, conditionne l'obtention d'un titre de séjour de dix ans, renouvelable de plein droit.

*

* *

A la différence des accords auxquels se substituent les présentes conventions, celles-ci posent l'obligation de possession d'un passeport en cours de validité (au lieu d'un passeport périmé ou d'une carte d'identité), définissent l'obligation générale de visa (alors que l'exigence de visa, opposée par la France depuis septembre 1986, n'avait pas été intégrée dans le texte-même des accords de circulation des personnes), définissent toutes les catégories de motifs de demande d'un visa de long séjour (du regroupement familial à l'activité salariée), abordent la délivrance des titres de séjour de dix ans et, enfin, se réfèrent à la **clause d'ordre public**, qui permet à l'Etat d'accueil de réduire l'accès à son territoire pour certaines catégories dites à risque.

2. La signature de la convention d'application de l'accord de Schengen et la révision de ces accords

C'est la signature de la convention d'application des accords de Schengen, le 19 juin 1990, qui a justifié la révision d'accords internationaux auxquels la France était Partie en matière de circulation des personnes, et qui comportaient des clauses apparemment contradictoires avec les engagements souscrits dans le cadre de Schengen.

. Rappelons tout d'abord que la convention d'application de l'accord de Schengen vise, essentiellement, en matière de contrôle des flux migratoires, à supprimer les contrôles aux frontières intérieures, à **reporter les contrôles aux frontières extérieures**, et à **harmoniser les conditions d'entrée pour les courts séjours dans l'"espace Schengen"**.

- C'est ainsi que l'article 5-1 de la convention Schengen, qui uniformise les conditions d'entrée sur les territoires des Etats membres de l'"espace Schengen" pour les séjours de moins de trois mois, subordonne l'accès des ressortissants des pays-tiers aux conditions suivantes :

- posséder un document valable permettant de passer la frontière,
- être titulaire d'un visa valable si celui-ci est requis,

- justifier l'objet et les conditions de séjour envisagés et disposer des **moyens de subsistance suffisants**,

- ne pas être considéré comme compromettant l'**ordre public**.

- L'article 13 ajoute une précision relative à l'obligation de posséder des documents de voyage dont la durée de validité doit être supérieure à celle de visa, de manière à permettre notamment le retour de l'intéressé dans son pays d'origine.

Les articles 5 et 13 posaient donc un problème au regard des accords de circulation des personnes en vigueur avec les six pays concernés par les présents projets de loi. Ces accords ne mentionnaient pas, en effet, l'obligation d'un visa, et certains admettaient même la production d'un passeport périmé. Désormais le passeport doit être "en cours de validité" et comporter un visa. De plus, les nouveaux accords mentionnent la clause d'ordre public qui permet aux Etats d'accueil de prendre les "mesures nécessaires au maintien de l'ordre public, et à la protection de la santé et de la sécurité publiques" à l'encontre d'une ou de plusieurs personnes.

L'article 10 de la convention d'application Schengen pose également le principe de l'instauration d'un visa uniforme dans l'"espace Schengen". L'application de cette stipulation est néanmoins suspendue à celle de la convention d'application de l'accord de Schengen. Prévue initialement pour le 1er décembre 1993, la date d'entrée en application de cette convention a été reportée une première fois au 1er février 1994, puis à une date ultérieure, en raison des défaillances du Système d'information Schengen (SIS). L'élaboration d'une liste commune de pays soumis à l'obligation de visa est également prévue. Celle-ci comporte à ce jour 110 pays, dont la liste a été déterminée à l'unanimité, et sur laquelle figurent les six pays avec lesquels ont été conclus ces six accords.

Délivré pour trois mois maximum, le visa uniforme sera émis par les autorités du pays de destination principale. Toute Partie pourra néanmoins attribuer un visa dont la validité sera limitée à son territoire. Le visa commun permettra aux étrangers de circuler sur l'ensemble de l'espace Schengen.

. Les visas de longue durée relèvent en revanche, selon l'article 18, des législations nationales. Au contraire des visas de courte durée, ils demeurent purement nationaux.

. Mentionnons enfin que l'article 5-2 de la convention d'application Schengen permet à un Etat Partie d'admettre sur son territoire un étranger qui ne satisferait pas aux conditions définies par l'article 5-1 "en raison d'obligations internationales". L'application d'anciennes conventions de circulation des personnes aurait donc pu se concevoir, d'autant que cette référence aux obligations internationales des Etats Parties a été introduite, à la demande de la France, pour permettre à celle-ci d'appliquer les accords dérogatoires qui la lient aux pays du Maghreb. Il a néanmoins été jugé préférable de soumettre nos partenaires subsahariens au droit commun en matière de circulation des personnes.

3. Les dispositions législatives internes auxquelles renvoient les six nouveaux accords

Les six présents accords se réfèrent à la législation de l'Etat d'accueil pour les stipulations relatives à la délivrance des titres de séjour, au regroupement familial, et à l'exercice d'une activité professionnelle.

a. Dispositions relatives à la délivrance des titres de séjour

L'article 10 de l'accord-type stipule que, de manière générale, la délivrance des titres de séjour obéit "à la législation de l'Etat d'accueil". L'article 11 renvoie à la législation de l'Etat d'accueil en ce qui concerne la délivrance des titres de séjour de 10 ans.

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 dix ans, attribuée aux étrangers en situation régulière établis en France depuis au moins trois ans.

La loi n° 93-1027 du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France complète les dispositions correspondantes de l'ordonnance de 1945 précitée, en réservant la délivrance de la carte de résident aux étrangers mariés depuis au moins un an avec un Français, ce qui s'inscrit dans la lutte contre les mariages de complaisance, et en proscrivant la délivrance de la carte de résident aux étrangers polygames. La loi du 24 août 1993 exclut également les étrangers qui, bien que satisfaisant à la condition de situation régulière en France depuis plus de dix ans, ont été, pendant toute cette période, titulaires d'une carte de séjour temporaire portant la mention "étudiant". (1)

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

. L'article 6 de l'accord-type soumet l'exercice, sur le territoire de l'Etat d'accueil, d'une activité professionnelle non salariée, à l'agrément préalable des autorités compétentes de l'Etat d'accueil, ainsi que le prévoit 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".

. L'article 5 subordonnant l'exercice d'une activité professionnelle salariée renvoie également à la législation de l'Etat d'accueil. La loi du 17 juillet 1984 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. Si la carte de résident emporte de plein droit la faculté d'exercer une activité professionnelle, en revanche le titulaire d'une carte de séjour temporaire doit, en outre, obtenir une autorisation de travail, matérialisée par une mention apposée sur son titre de séjour.

(1) Pour les autres modifications de l'ordonnance de 1945 introduites par la loi du 24 août 1993, voir l'excellent rapport de M. Paul Masson (Sénat, 1992-1993, n° 399).

c. Dispositions relatives au regroupement familial

L'article 8 de l'accord-type inscrit le regroupement familial et la délivrance d'un titre de séjour aux membres de la famille rejoignante dans le cadre de la législation de l'Etat d'accueil.

La loi précitée du 24 août 1993 a consacré dans la loi le droit au regroupement familial, dont le principe avait été défini par le Conseil d'Etat, et qui n'était régi jusqu'alors que par voie réglementaire (décret n° 76-383 du 29 avril 1976). Le regroupement familial est désormais subordonné à la régularité du séjour en France, depuis deux ans au moins (au lieu d'un précédemment) de l'étranger concerné. Celui-ci doit disposer de revenus suffisants et stables, compte non tenu des prestations familiales, et d'un logement "considéré comme normal pour une famille comparable vivant en France".⁽¹⁾

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

Les six accords qui font l'objet du présent rapport nous lient à des pays qui ne semblent pas poser le plus de problèmes en matière d'immigration. L'immigration originaire d'Afrique subsaharienne est surtout le fait des pays avec lesquels des accords équivalents, négociés sur la base de l'accord-type ci-dessus commenté, tardent à être conclus du fait des réticences des pays partenaires.

Ces six accords constituent donc, il faut l'espérer, la première série de conventions dont notre commission devra être ultérieurement saisie, et qui permettront de rendre homogènes -et conformes aux engagements souscrits par la France dans le cadre européen- les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants d'Afrique subsaharienne en France.

Il convient néanmoins de souligner ici que ce type d'accord ne dispense pas la France de consentir un effort important, en faveur

(1) Voir, pour plus de précisions, l'excellent rapport précité de M. Paul Masson (Sénat, 1992-1993, n° 399).

de ces pays, dans le cadre de la coopération. En effet, la coopération franco-africaine doit s'inscrire aujourd'hui dans une politique globale de maîtrise des flux migratoires, qui passe obligatoirement par la création d'emplois sur place, seul moyen de limiter l'attrait que peut légitimement représenter notre pays pour des populations africaines déshéritées.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur vous invite, en adoptant les six présents projets de loi, à autoriser l'approbation des accords conclus avec le Bénin, la Mauritanie, le Burkina-Faso, le Congo, le Gabon et la Côte d'Ivoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du 18 mai 1994.

Au cours de l'échange de vues qui a suivi l'exposé du rapporteur, M. Jean-Paul Chambriard est revenu, avec M. Michel d'Aillières, sur la priorité que doit constituer la coopération franco-africaine et, tout particulièrement, la création d'emplois sur place. M. André Bettencourt s'est alors interrogé, avec M. Xavier de Villepin, président, et M. Michel d'Aillières sur l'adéquation de la présentation matérielle des passeports des pays africains concernés avec les normes françaises de contrôle de l'immigration et, notamment, du regroupement familial.

Puis, M. Gérard Gaud et M. Xavier de Villepin, président, se sont interrogés sur l'incidence des engagements souscrits dans le cadre des accords de Schengen avec les conventions spécifiques qui lient la France, en matière de circulation des personnes, aux pays du Maghreb. M. Xavier de Villepin, président, a noté que, dans la perspective de son adhésion à l'"espace Schengen", à ce jour constitué de sept pays, l'Italie avait déjà soumis l'accès de son territoire à l'obligation de visa pour les ressortissants du Maghreb. Notant cet aspect positif des accords de Schengen, M. Michel Crucis s'est interrogé, avec M. Michel d'Aillières sur les modalités pratiques de vérification des conditions d'accès au territoire des

Parties à Schengen (visa, moyens de subsistance). M. Michel d'Aillières a proposé d'interroger le Gouvernement sur ce point à l'occasion de l'examen des présents projets de loi par le Sénat.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, **conclu favorablement à l'approbation des six projets de loi.**

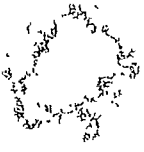
PROJET DE LOI

Texte propose par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Bénin, signée à Cotonou le 21 décembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 361 (1993 1994)



127

PROJET DE LOI

Texte proposé par le Gouvernement

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République islamique de Mauritanie, signée à Nouakchott le 1er octobre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 362 (1993-1994)

PROJET DE LOI

Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Burkina Faso, signée à Ouagadougou le 14 septembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

§

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 363 (1993-1994)

PROJET DE LOI

Texte proposé par le Gouvernement

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Congo relative à la circulation et au séjour des personnes, signée à Brazzaville le 31 juillet 1993, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 364 (1993 1994)

PROJET DE LOI

Texte proposé par le Gouvernement

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République gabonaise, signée à Paris le 2 décembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 365 (1993-1994)

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de la convention relative à la circulation et au séjour des personnes entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Côte-d'Ivoire, signée à Abidjan le 21 septembre 1992, et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 366 (1993-1994)