

N° 347

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 avril 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres),

Par M. Michel CRUCIS,

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 Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldaguès, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-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 le numéro :

Sénat : 292 (1993-1994).

Traité et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
A - LE CONTEXTE DANS LEQUEL INTERVIENT L'ACCORD FRANCO-LETTON DU 15 MAI 1992 : RAPIDE BILAN DE LA "DEUXIÈME INDÉPENDANCE" DE LA LETTONIE	6
1. L'évolution intérieure	6
a) ... sur le plan économique	6
b) ... sur le plan politique	6
2. La politique étrangère et la consolidation de l'indépendance lettone	7
a) ... face aux systèmes de sécurité collective	7
b) ... face à la Russie	8
c) ... face aux partenaires baltes, scandinaves et allemand	8
3. Des relations franco-lettones encore en devenir	8
a) Des relations politiques satisfaisantes	8
b) Des échanges économiques limités	9
c) Une coopération culturelle, scientifique et technique relativement active	9
d) Perspectives ouvertes à la coopération militaire	9
B - COMMENTAIRE DE L'ACCORD FRANCO-LETTON DU 15 MAI 1992	9
1. Un champ d'application relativement étendu	10
a) Investissements	10
b) Revenus	10
c) Investisseurs	10
d) Champ d'application géographique	10

	<u>Pages</u>
2. Engagements souscrits par les Parties	10
a) Une prescription générale : admettre et encourager les investissements de l'autre Partie	11
b) Le principe du traitement juste et équitable	11
c) La protection contre les risques politiques	11
<i>c1. Le risque de dépossession (nationalisation ou expropriation)</i>	11
<i>c2. Dommages éventuels liés à une guerre</i>	12
<i>c3. Le principe de liberté des transferts</i>	12
3. Une procédure classique de règlement des différends	12
a) Cas des différends opposant un investisseur à l'autre Etat ...	12
b) Différends susceptibles d'opposer les deux Etats parties	12
CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR	13
EXAMEN EN COMMISSION	13
PROJET DE LOI	15

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi tend à autoriser l'approbation d'un accord entre la France et la Lettonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Riga le 15 mai 1992.

Cet accord complète le réseau des conventions de même objet qui nous lient non seulement à nos partenaires de l' "autre Europe" parmi lesquels votre rapporteur mentionnera les accords franco-bulgare, franco-polonais et franco-soviétique (dont la Russie a été l'héritière), mais aussi à des pays aussi divers que la Chine, le Vietnam ou le Chili.

Comme tous les accords de protection des investissements, l'accord franco-letton s'appuie sur un modèle-type, élaboré dans le cadre de l'OCDE, et dont les clauses sont désormais bien connues de notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

De manière classique, votre rapporteur présentera un bref bilan de la situation intérieure de la Lettonie depuis la "deuxième indépendance" de 1991 et des relations franco-lettones, avant de proposer un commentaire rapide de l'accord du 15 mai 1992.

A - LE CONTEXTE DANS LEQUEL INTERVIENT L'ACCORD FRANCO-LETTON DU 15 MAI 1992 : RAPIDE BILAN DE LA "DEUXIEME INDEPENDANCE" DE LA LETTONIE

C'est en 1991 que la Lettonie a recouvré l'indépendance dont l'URSS l'avait privée en 1940. Les développements ci-après font brièvement le point des évolutions qu'a connues la Lettonie sur le plan de la situation intérieure (politique et économique), des orientations de sa politique étrangère, et des perspectives ouvertes aux relations entre la Lettonie et la France.

1. L'évolution intérieure...

a. ... sur le plan économique, la courageuse politique libérale mise en oeuvre par les autorités lettones s'appuie sur la libération des prix, le contrôle des dépenses publiques, une politique monétaire restrictive, et la privatisation accélérée des structures de l'économie.

Cette politique a été sanctionnée par une réduction considérable de l'inflation (950 % en 1992, 35 % en 1993). Le commerce extérieur s'est considérablement redressé en 1993, tandis que les réserves de change atteignaient un niveau honorable, et que les performances monétaires s'avéraient satisfaisantes.

Néanmoins les données microéconomiques semblent inspirer un optimisme plus tempéré, eu égard notamment aux difficultés suscitées par les réformes de structures et par les restitutions aux anciens propriétaires des biens nationalisés pendant la période soviétique.

b. ... sur le plan politique, la Lettonie a retrouvé les institutions dont l'avait dotée la Constitution en vigueur à l'époque de la "première indépendance" (1918-1940), qui mettait en place un régime parlementaire fondé sur la prépondérance du pouvoir législatif sur l'exécutif. Les élections législatives de juin 1993 ont

assuré la victoire à la Diète d'une formation de centre-droit ("La voie lettone"), qui gouverne en coalition avec le parti agrarien.

Le problème le plus délicat auquel doit faire face le gouvernement issu de ces élections est la définition du statut des étrangers résidents en Lettonie. Celle-ci est, des trois Etats baltes, la plus russifiée. On ne compte, en effet, que 57,5 % de Lettons de souche. Les allogènes sont, pour la plupart, russophones. La définition juridique de la citoyenneté lettone implique un arbitrage complexe entre l'aspiration des Lettons de souche à leur identité culturelle, et le souci des russophones, souvent établis en Lettonie de longue date, de ne pas être considérés comme des étrangers. Le projet de loi sur la citoyenneté, adopté par la Diète en première lecture en novembre 1993, a été soumis à l'expertise du Conseil de l'Europe et de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), avant de revenir au Parlement en deuxième lecture. Celle-ci portera sur un texte amendé, eu égard aux critiques dont a fait l'objet le système des quotas annuels de naturalisation prévus par la première version du projet de loi.

La Russie revendique pour la population russophone de Lettonie l'accès immédiat et automatique à la citoyenneté lettone, ainsi que le bénéfice de la double nationalité. Les accusations de violation des droits de l'Homme proférées par la Russie à l'encontre de la Lettonie ont donné lieu à la mise en place d'une expertise internationale. Celle-ci n'a pas relevé de politique systématique de discrimination. Les cas de vexation enregistrés ont relevé de brimades imposées par des membres isolés de l'administration lettone, sanctionnés depuis. Une mission de la CSCE, établie à Riga depuis novembre 1993, est mandatée pour exercer une influence préventive en matière de droits des minorités.

2. La politique étrangère et la consolidation de l'indépendance lettone

a. Très attachée à assurer la sécurité de son territoire et à asseoir son indépendance sur des garanties solides, la Lettonie est très intéressée par les systèmes de sécurité collective : UEO, OTAN, CSCE. Elle a adhéré, le 14 février 1994, au Partenariat pour la paix.

b. Les relations avec la Russie sont très tributaires du règlement de la situation de la "minorité russophone" et du retrait des troupes russes. Malgré l'absence d'accord formel en la matière, la Russie a procédé à un retrait partiel de ses troupes. Il resterait désormais environ 10 000 militaires russes sur les 57 000 recensés au début de 1992. Le 15 mars 1994, les Parties se sont entendues sur le statut des militaires retraités et sur le maintien temporaire de la base russe de Skrunda, et ont fixé au 31 août 1994 la date butoir du retrait des troupes russes. Mais la ratification de ces accords par les deux Parties ne semble pas assurée à ce jour.

c. L'Allemagne et les pays nordiques sont, avec les deux autres États baltes, la sphère d'attraction naturelle de la Lettonie. Les trois États baltes partagent un souci de sécurité commun face au voisin russe et appartiennent à un même ensemble culturel et humain. L'héritage de la division socialiste du travail semble néanmoins entraver le développement des échanges économiques. La signature, en 1993, d'un accord prévoyant l'instauration d'une zone de libre-échange entre les trois pays atteste la volonté -jusqu'à présent dénuée d'effet- de créer un espace balte unique.

L'Allemagne, la Suède et la Finlande demeurent néanmoins encore des fournisseurs secondaires (qui représentent respectivement 9 %, 6 % et 4 % des importations lettones). Le développement des rapports avec les pays scandinaves relève plus d'affinités politiques que d'une complémentarité économique encore à rechercher.

3. Des relations franco-lettones encore en devenir

a. Les relations politiques franco-lettones sont bonnes et viennent d'être réactivées, après les séjours en France du chef de l'État et du Premier ministre lettons, en mars et mai 1993, et le séjour à Riga du ministre délégué aux affaires européennes, M. Lamassoure (en janvier 1994).

b. Les échanges économiques et commerciaux demeurent cependant limités. Les exportations françaises font de la France le quinzième fournisseur de la Lettonie.

c. Les relations culturelles, scientifiques et techniques sont considérées comme satisfaisantes. Les projets engagés en 1993 ont porté sur deux millions de francs. Le budget consacré en 1994 à cet aspect de la coopération bilatérale représente 2,7 millions de francs. La présence culturelle et l'action linguistique constituent l'essentiel de nos interventions.

La coopération en matière de police, secteur désormais traditionnel de notre coopération avec les pays de l' "autre Europe", s'appuie sur la présence à Riga d'un délégué permanent du SCTIP (Service de coopération technique internationale de Police, relevant du ministère de l'Intérieur).

d. Les perspectives ouvertes à la coopération militaire dépendent de notre vigilance à répondre à une attente certaine de la part de la Lettonie. Le ministère français de la Défense avait, en janvier 1993, organisé dans chacun des Etats baltes un colloque sur la réflexion en matière de défense. La proposition que nous avons adressée aux Lettons, à la demande de ceux-ci, en matière de coopération militaire, concerne un arrangement administratif entre les deux ministères de la Défense. Un officier conseiller technique (en résidence à Vilnius) a été mis à la disposition exclusive du gouvernement letton entre février et août 1993. La reconduction de ce type de mission serait acquise pour 1994.

B - COMMENTAIRE DE L'ACCORD FRANCO-LETTON DU 15 MAI 1992

Le présent accord est conforme au modèle-type élaboré dans le cadre de l'OCDE, et dont s'inspirent les conventions de même objet auxquelles la France est Partie. Très classiques, les stipulations de l'accord franco-letton du 15 mai 1992 sont suffisamment familières à votre commission pour que votre rapporteur s'abstienne d'en proposer une analyse détaillée.

1. Un champ d'application relativement étendu

a. Les investissements concernés par le présent accord sont les "biens, droits et intérêts de toutes natures". L'article 1 fournit une liste indicative (et non exclusive) comportant, entre autres exemples, les biens meubles et immeubles et, de manière générale, les droits réels, les actions et autres formes de participation, les obligations, les droits d'auteur et les droits de propriété industrielle, ainsi que les concessions.

L'accord franco-letton s'applique aux investissements réalisés après le 1er janvier 1987, ou a fortiori après l'entrée en vigueur de cet accord (art. 1-1).

Une autre condition, au demeurant très classique, résulte de la conformité des investissements au droit du pays d'accueil (art. 1-1).

b. Le terme de revenus renvoie à "toutes les sommes produites par un investissement" : bénéfices, redevances et intérêts (art. 1-4).

c. Les investisseurs sont les "nationaux" des Etats contractants, c'est-à-dire les personnes physiques possédant la nationalité de l'une des Parties, ou les sociétés, c'est-à-dire les personnes morales constituées sur le territoire de l'une des Parties contractantes et y possédant son siège social (art. 1-3).

d. Le champ d'application géographique du présent accord est défini par le territoire et la zone maritime de chacune des Parties (art. 1-5).

2. Engagements souscrits par les Parties

Les engagements souscrits par les Parties sont destinés à favoriser le développement des investissements français en Lettonie et, dans une moindre mesure, lettons en France.

a. De manière générale, la convention prescrit aux Parties d'admettre et d'encourager les investissements effectués par les nationaux et les sociétés de l'autre Partie (art. 2).

b. Le principe du traitement juste et équitable résulte de l'article 3 du présent accord. De manière classique, l'article 4 réserve aux investissements de l'autre Partie un traitement non moins favorable que celui accordé aux nationaux ou sociétés du pays d'accueil, ou le traitement accordé aux investisseurs de la Nation la plus favorisée si celui-ci est plus avantageux.

Conformément à la plupart des accords de même objet, l'article 4 exclut l'extension à l'autre Partie des privilèges accordés en vertu d'un accord de libre échange, d'une union douanière ou d'un marché commun.

L'échange de lettres joint au présent accord assimile à des entorses au traitement équitable "toute restriction à l'achat et au transport de matières premières et de matières auxiliaires, d'énergie et de combustibles, ainsi que de moyens de production et d'exploitation de tout genre, toute entrave à la vente et au transport des produits à l'intérieur du pays". Les entraves énumérées ci-dessus sont, en effet, de nature à priver d'effet la législation la plus favorable à l'investissement étranger, et constitue une garantie supplémentaire pour les entreprises françaises établis en Lettonie.

c. La protection contre les risques politiques

c1. L'article 5-1 garantit la protection et la sécurité "pleines et entières" des investissements d'une Partie sur le territoire de l'autre Partie. Cette stipulation subordonne les mesures de dépossession (expropriation ou nationalisation) à des motifs d'utilité publique. Est exclue toute décision discriminatoire ou contraire à un engagement particulier. L'article 5-2 pose le principe du "paiement d'une indemnité prompte et adéquate". Librement transférable, cette indemnité produit, jusqu'à son versement, des intérêts calculés au taux du marché.

c2. Les investisseurs lésés par une guerre ou par tout événement analogue (révolution, état d'urgence national ...) bénéficieront, en vertu de l'article 5-3, d'un traitement non moins favorable que celui que la Partie concernée accorde à ses propres nationaux ou à ceux de la Nation la plus favorisée. Cette stipulation classique n'appelle pas de commentaire particulier.

c3. Le principe de la *liberté des transferts*, posé à l'article 6, garantit l'investisseur contre le risque de suspension ou d'interdiction des transferts de capitaux, des revenus de l'investissement (intérêts d'emprunt, redevances ...), des produits d'une liquidation partielle ou totale de l'investissement, ainsi que des indemnités de dépossession et de perte. Le principe du libre transit concerne également une "quotité appropriée" de la rémunération des nationaux des deux Parties.

3. Une procédure classique de règlement des différends

a. En cas de différend opposant un investisseur à l'autre Etat, l'article 8-1 renvoie à un règlement à l'amiable ou, le cas échéant, à l'intervention de procédures d'arbitrage reposant sur les règles de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) adoptées le 15 décembre 1976. L'intervention du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) sera possible, selon l'article 8-2, quand la Lettonie aura adhéré à la Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, faite à Washington le 18 mars 1965. Mentionnons toutefois l'extrême rareté des procédures portées devant le CIRDI.

b. Les différends susceptibles d'opposer les deux Etats Parties sont réglés, si possible, par la voie diplomatique et, en cas d'échec, sont soumis à un tribunal d'arbitrage, relayé éventuellement par le Secrétaire général de l'ONU.

CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR

Comme tous les autres accords de même objet conclus avec des pays de l' "autre Europe", la présente convention ne vise pas qu'à entourer de garanties les investissements réalisés par la France en Lettonie. Elle tend également à créer un climat de confiance propice au développement de relations économiques et commerciales sereines entre les deux pays et, partant, à conforter les réformes économiques mises en oeuvre en Lettonie.

Sous le bénéfice de ces observations, votre rapporteur invite, en adoptant le présent projet de loi, à autoriser l'approbation de l'accord franco-letton de garantie des investissements.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 20 avril 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, un débat s'est instauré entre MM. Xavier de Villepin, président, Michel Crucis, rapporteur, André Rouvière et Claude Estier sur le sort de la minorité russe de Lettonie. M. Michel Crucis a lié aux plaintes soulevées à cet égard par la Russie le fait que la Lettonie n'ait pas encore, à ce jour, été admise à adhérer au Conseil de l'Europe. Il a rappelé que l'expertise internationale mise en place en réponse aux accusations de la Russie à l'encontre de la Lettonie n'avait pas relevé de politique systématique de discrimination.

M. André Rouvière, se référant aux entretiens auxquels il avait assisté, avec M. Jean-Paul Chambriard, lors d'une mission d'information effectuée, en novembre 1992, en Lituanie et en Lettonie, a alors évoqué les souvenirs pénibles laissés à la population lettone par l'occupation soviétique.

Puis, M. Claude Estier s'est interrogé sur la viabilité d'un espace économique commun aux Etats baltes. M. Michel Crucis, rapporteur, a rappelé que l'accord conclu en 1993 entre la Lituanie, la Lettonie et l'Estonie en vue de créer une zone de libre-échange demeurait encore, à ce jour, dénué d'effet. Le rapporteur a imputé cette situation à l'héritage de la division internationale socialiste du travail, mise en place pendant la période soviétique, et qui empêche de créer un espace économique homogène. Selon M. Claude Estier, l'instauration d'une monnaie unique pourrait peut-être renforcer les solidarités économiques entre les trois Etats baltes.

M. Jean-Paul Chambriard a alors regretté la place, selon lui trop effacée comparée notamment à celle de l'Allemagne, de la France parmi les partenaires étrangers de la Lettonie.

La commission a alors, suivant l'avis de son rapporteur, adopté le présent projet de loi.

*

* *

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Lettonie sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), signé à Riga le 15 mai 1992 et dont le texte est annexé à la présente loi. (1)

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 292 (1993-1994)