

N° 16  
—  
**SÉNAT**

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1984

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1983.

# 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 Panama sur le traitement et la protection des investissements (ensemble deux Echanges de lettres).*

Par M. Paul d'ORNANO,

Sénateur.

---

---

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Francis Palmero, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Azaïs, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguin, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Jacques Gerton, Marcel Henry, Louis Jung Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longueue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmentier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Vouloquin.

Voir le numéro :

Sénat : 367 (1982-1983).

---

Traité et conventions.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>Introduction.</b> — <i>Un accord semblable à 27 textes internationaux relatifs à la protection réciproque des investissements signés par la France depuis dix ans</i> . . . . .	3
<b>Première partie.</b> — <i>Quelques indications générales sur la République de Panama</i> . . . . .	3
1. La situation politique : un régime présidentiel fort . . . . .	3
2. Une situation économique assez florissante malgré la crise, en raison de l'importance des prestations de services notamment dans le domaine maritime . . . . .	3
3. Une politique extérieure prudemment tiers-mondialiste qui a remporté un grand succès avec la signature par les Etats-Unis des traités sur le canal . . . . .	4
4. Des relations diplomatiques suivies et satisfaisantes avec la France . . . . .	5
5. Des relations commerciales non négligeables et une implantation bancaire française . . . . .	5
<b>Deuxième partie.</b> — <i>Les grandes lignes de l'accord du 5 novembre 1982 : un texte qui, en dépit de certaines singularités, procède d'une doctrine désormais bien établie : le traitement « juste et équitable » des investissements étrangers, la clause de la nation la plus favorisée si elle est avantageuse, la liberté des transferts et le principe d'une indemnisation juste, prompte et adéquate en cas de dépossession, le recours à une procédure d'arbitrage international en cas de différend.</i> . . . . .	6
<b>Troisième partie.</b> — <i>Le régime fiscal en vigueur à Panama : un régime sans avantage particulier</i> . . . . .	7
<b>Les conclusions favorables de votre Commission</b> . . . . .	8
<b>Annexe I.</b> — <i>Etat des conventions de protection réciproque des investissements signées par la France au 1<sup>er</sup> octobre 1983</i> . . . . .	9
<b>Annexe II.</b> — <i>Etat de ratification par la République de Panama des conventions internationales sur les transports maritimes</i> . . . . .	10

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis porte sur un type d'accord qui ne nous est pas inconnu. En effet, à ce jour vingt-sept (voir annexe n° 1) conventions tout semblables les unes aux autres, sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements ont été signées par la France. Sur ce nombre peu de conventions ont été signées avec des pays d'Amérique latine ce qui confère un intérêt particulier au texte qui nous est soumis.

Ainsi que nous en avons pris l'habitude nous ferons précéder l'analyse des dispositions de la présente convention d'un état de la situation politique et économique ainsi que des relations avec la France du pays avec lequel nous avons traité.

#### I. — Quelques indications générales sur la République de Panama.

Entre la Colombie et le Costa Rica, à l'endroit le plus étroit de l'isthme qui sépare l'Atlantique du Pacifique, la République de Panama est un petit Etat de 76.000 kilomètres carrés (deux fois la Suisse) et deux millions d'habitants.

1. *Le régime politique* est un régime présidentiel fort. L'actuel président, M. de La Espriella, gouverne le pays avec le soutien de la principale force politique locale *la Garde nationale*. Cette formation, quoique partagée entre une tendance plutôt conservatrice d'une part et par la tendance plutôt progressiste du colonel Noriega d'autre part, exerce une influence prépondérante dans la vie politique locale, malgré la restructuration des partis d'opposition. La Garde nationale est au demeurant alliée avec le milieu des affaires auquel appartient l'équipe des ministres techniciens qui entoure le Chef de l'Etat.

Malgré certains scandales financiers et les contre-coups de la crise économique, le pays jouit d'une *relative paix sociale*. Certaines grèves ont cependant eu lieu notamment dans l'enseignement et les bananeraies en 1982. La situation des Droits de l'homme est satisfaisante.

2. Quoique subissant les conséquences de la crise, la République de Panama est le seul Etat de la région à avoir enregistré un taux de croissance (+ 0,5 %) positif en 1982. Avec en 1982 un produit

national brut par tête de 1.710 dollars, Panama est le second pays d'Amérique centrale. Les services représentent 60 % du produit national brut. Ces activités (important secteur bancaire, zone franche, redevances tirées du canal, transport maritime, tourisme) ont subi les conséquences de la contraction des échanges. Le trafic sur canal n'en demeure pas moins important (14.000 bâtiments par an) et la zone franche du canal est, par importance, la seconde du monde. Quant aux recettes qui sont procurées par les bateaux immatriculés sous pavillon panaméen elles rapportent environ 9 % du produit national brut. Avec 3.182 navires et un tonnage de 44,5 millions de tonnes de port en lourd, Panama a la quatrième flotte de commerce mondiale et les navires battant pavillon panaméen représentent la moitié du total des navires sous pavillon de complaisance dans le monde. En dépit des a priori relatifs aux pavillons de complaisance, on note (voir annexe II) une tendance de Panama à signer les conventions internationales tendant à renforcer la sécurité du trafic maritime. Cet effort demeure cependant insuffisant et un certain nombre de conventions maritimes importantes pour la sécurité en mer n'ont pas encore été ratifiées par Panama où les contrôles sur la quantité et la compétence des équipages comme celui sur les normes d'entretien et de sécurité demeurent parfois insuffisants. Il résulte de cet état de fait une concurrence dont les données sont parfois faussées par rapport avec les règles plus strictes que s'imposent les vieilles nations maritimes.

De fait, la commission des transports maritimes de la C.N.U.C.E.D. a adopté en juin 1981 une résolution visant à l'élimination des pavillons de complaisance qui reste d'actualité.

Mis à part les services, les autres activités économiques de la République de Panama sont agricoles. Les exportations de bananes, de sucre et de crustacés procurent certains excédents qui ont au demeurant notablement diminué en 1982. Au total, pour des raisons conjoncturelles liées à la contraction des échanges internationaux, le pays paraît proche de ses capacités maximum d'endettement. Des mesures économiques ont cependant récemment été prises (blocage des salaires et des prix, réduction de subventions aux entreprises) pour satisfaire aux exigences du Fonds monétaire international et renforcer la confiance des milieux d'affaires.

3. La politique extérieure de Panama, longtemps inspirée par le précédent président Torrijos, est une politique prudemment pacifiste, neutraliste et tiers-mondiste. Cependant, la signature des traités sur le canal de Panama acquise après treize années de négociations difficiles a entraîné un rapprochement avec les Etats-Unis en même temps qu'un certain éloignement de Cuba et du Nicaragua dont la politique révolutionnaire est de plus en plus considérée comme menaçant la sécurité régionale. Au demeurant, 80 % des investisse-

*ments étrangers sont américains et 7.000 militaires américains* demeurent stationnés aux abords du canal. Très préoccupée par les conséquences de la situation en Amérique centrale, la diplomatie panaméenne poursuit cependant une active politique de dialogue avec ses voisins centraméricains favorables à l'avènement de solutions négociées aux problèmes latents. Panama a cependant soutenu la cause argentine dans l'affaire des îles Falkland.

4. *Les relations avec la France* sont bonnes. Les visites de responsables panaméens à Paris sont régulières et les points de convergence sont nombreux. La France a toujours appuyé la position panaméenne sur le canal et, tant sur la situation en Amérique centrale que sur la notion de nouvel ordre économique mondial, la diplomatie des deux pays se rejoint fréquemment. *Le seul problème* qui se pose actuellement est *l'adhésion de la France au protocole sur la neutralité du canal*. A ce jour, semble-t-il, en raison d'une certaine division des milieux dirigeants, la France n'a pas obtenu du gouvernement panaméen de réponse concernant l'interprétation de certains articles du Protocole.

5. *Sur le plan économique* les relations bilatérales avec Panama sont structurellement très déséquilibrées en faveur de la France qui a exporté pour 470 millions de francs en 1982 et dont la même année les importations en provenance de Panama se sont montées à 60 millions de francs. *La présence des industries françaises* à Panama est au demeurant importante. Des contrats importants ont été signés : Petroterminal, Port autonome de Marseille. D'autres sont en cours de négociation : construction d'un hôpital, d'autoports véhiculaires, d'équipements téléphoniques, etc. Parallèlement à un développement de nos relations commerciales avec Panama (exportations : 268 MF en 1978, 467 MF en 1982, 187,5 MF pour les six premiers mois de 1983 ; importations : 20 MF en 1978, 82 MF en 1982, 37,3 MF pour les six premiers mois de 1983), à la faveur de la signature de plusieurs contrats d'équipement, on note la présence d'intérêts français assez importants.

La France dispose notamment à Panama d'une *solide implantation bancaire*. Sur 116 banques étrangères, la Banque nationale de Paris occupe la quatrième place. Sont également présentes, la Société générale, le Crédit lyonnais, Sudameris, Indosuez et le C.C.F. Cette présence bancaire facilite d'ailleurs l'activité de nos autres entreprises : Balboa (chantiers navals de la Ciotat), Saint-Golain, Grands travaux de Marseille... A noter que Panama constitue une base d'action commerciale régionale pour de nombreux représentants de sociétés françaises, telles que Renault, Dior, Cartier. La signature de l'Accord sur le traitement et la protection des investissements devrait permettre, outre une protection des intérêts français existants, un développement des flux d'investissements français, notamment dans les secteurs secondaire et tertiaire.

## II. — Les grandes lignes de l'Accord du 5 novembre 1982.

A quelques nuances près, le texte qui nous est soumis est semblable à celui des plus récentes conventions de protection des investissements conclues par la France dans d'autres parties du monde.

L'acceptation par le Panama, à l'article 8 de l'Accord, d'une clause de recours à un *arbitrage international* constitue le seul élément un tant soit peu novateur de ce texte du point de vue du droit international. Ce type de recours est, en effet, peu habituel dans les engagements internationaux souscrits par les Etats latino-américains.

L'article premier tend à dissiper des causes éventuelles de malentendus en définissant avec précision le sens et la portée des termes « investissements », « nationaux » et « sociétés ». Ainsi qu'il est d'usage dans ce type de convention, l'énumération des types d'investissements couverts n'a qu'une valeur indicative et ne présente aucun caractère limitatif. L'article liminaire du texte qui nous est soumis se réfère par ailleurs à la règle courante selon laquelle les investissements doivent se conformer à la législation en vigueur sur le territoire du pays dans lequel ils sont effectués, et cela avant ou après l'entrée en vigueur de l'Accord. Enfin l'article premier, comme de nombreuses dispositions de la Convention, se réfère, compte tenu de l'importance de ce secteur dans l'économie panaméenne, à la notion de « zone maritime » en renvoyant au droit international nouveau tel qu'il résulte de la Convention sur le droit de la mer.

L'article 2 pose le principe général de la réciprocité de l'encouragement apporté par chacune des deux parties contractantes aux investissements légalement effectués par des ressortissants ou des sociétés de l'autre partie. Il s'applique également aux zones maritimes des deux Etats et limite le champ d'application de la convention aux investissements réalisés en conformité avec les lois et règlements du pays hôte ainsi que des dispositions de l'Accord.

L'article 3 comporte la garantie d'un traitement juste et équitable des investissements qui ne doivent être entravés, ni en droit, ni en fait.

L'article 4 édicte et précise la portée de la clause de la nation la plus favorisée en prévoyant le bénéfice — si celui-ci est plus avantageux — pour les activités liées aux investissements et menées par les ressortissants ou les sociétés de l'autre partie. L'article 4 précise en outre, comme il est d'usage, que la clause de la nation la plus favorisée ne peut pas s'étendre aux privilèges qu'une partie peut accorder dans le cadre de sa participation à une union douanière, à un marché commun ou une zone de libre échange.

*L'article 5* apporte des garanties substantielles aux investisseurs. Il garantit les investisseurs contre tout risque d'arbitraire en matière d'expropriation, de nationalisation ou de « toute autre mesure dont l'effet serait de les déposséder directement ou indirectement ». L'article 5 stipule en outre un certain nombre de dispositions de nature à rendre rapidement disponible le montant d'une juste indemnité en cas de dépossession éventuelle. Il s'applique également, comme les autres articles de l'Accord, aux *zones maritimes* des deux Etats.

*L'article 6* traite avec minutie et équité de la délicate question du libre rapatriement des revenus, bénéfices et rémunérations diverses réalisés dans le cadres des investissements opérés sur le territoire de l'autre partie.

*L'article 7* ouvre les possibilités d'une sécurité supplémentaire pour les investisseurs en rendant possible à certaines conditions une garantie des Etats en faveur de ceux de leurs ressortissants qui seraient désireux d'investir sur le territoire de l'autre partie. L'article 9 de l'Accord règle le problème de la subrogation éventuelle, dans les droits et actions des ressortissants qui en auraient bénéficié, de l'Etat qui aurait été amené à effectuer des paiements par le jeu de cette garantie.

*L'article 8* prévoit une possibilité de règlement des différends qui pourraient survenir à l'occasion de l'interprétation ou de l'application de l'Accord, en renvoyant, à défaut d'accord amiable ou de dispositions particulières, au règlement d'arbitrage de la Commission des Nations unies par le droit commercial international.

*L'article 10* précise que le régime applicable aux garanties des Etats peut être particulier dans la mesure où il est plus favorable que celui prévu par la Convention.

*L'article 11* prévoit une procédure très précise pour le règlement des différends éventuels que pourrait provoquer l'interprétation ou l'application de la Convention.

*L'article final* précise que l'Accord est conclu pour dix années et qu'il est renouvelable par tacite reconduction.

### III. — Le régime fiscal en vigueur à Panama.

Les entreprises à capitaux étrangers implantées à Panama sont assujetties, sur leur activité à Panama, à l'impôt sur le revenu des sociétés, leur personnel étant soumis quant à lui à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Ces deux impôts, de caractère progressif, comportent des taux qui s'échelonnent entre 20 % et 50 % pour le premier et entre 2,5 % et 56 % pour le second.

La fiscalité indirecte est elle-même de type classique et les exonérations fiscales consenties aux entreprises exportatrices ne sont pas fondamentalement différentes de celles appliquées par divers autres pays dans la région.

Dans ces conditions, Panama n'apparaît pas un « paradis fiscal » pour les entreprises françaises qui seraient amenées à investir dans le cadre de l'accord sur le traitement et la protection des investissements.



Conforme à nos intérêts nationaux l'Accord qui nous est soumis, dont votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a examiné les dispositions lors de sa séance du 12 octobre 1983, comporte les garanties que sont en droit d'exiger les investisseurs éventuels. Votre Commission vous propose d'en autoriser l'approbation.



ANNEXE I

CONVENTIONS DE PROTECTION RÉCIPROQUE DES INVESTISSEMENTS  
SIGNÉES PAR LA FRANCE AU 1<sup>er</sup> OCTOBRE 1983

PAYS	DATE DE SIGNATURE	DATE D'ENTRÉE EN VIGUEUR
Tunisie	30 juin 1972	30 juin 1972
Zaire	5 octobre 1972	1 <sup>er</sup> mars 1975
Ile Maurice	22 mars 1973	1 <sup>er</sup> mars 1974
Indonésie	14 juin 1973	29 avril 1975
Haiti	2 juillet 1973	2 juillet 1973
Yougoslavie	28 mars 1974	3 mars 1975
Egypte	22 décembre 1974	1 <sup>er</sup> octobre 1975
Corée	22 janvier 1975	22 janvier 1975
Malaisie	24 avril 1975	1 <sup>er</sup> septembre 1976
Maroc	15 juillet 1975	13 décembre 1976
Singapour	8 septembre 1975	18 octobre 1976
Philippines	14 juin 1976	1 <sup>er</sup> juillet 1976
Malte	11 août 1976	1 <sup>er</sup> janvier 1978
Roumanie	16 décembre 1976	1 <sup>er</sup> août 1978
Syrie	28 novembre 1977	1 <sup>er</sup> mars 1979
Corée	28 décembre 1977	1 <sup>er</sup> mars 1979
Jordanie	23 février 1978	18 octobre 1979
Soudan	31 juillet 1978	5 juillet 1980
Salvador	20 septembre 1978	
Paraguay	3 novembre 1978	11 décembre 1980
Liberia	23 mars 1979	22 juin 1982
Sri-Lanka	10 avril 1980	19 avril 1982
Guinée équatoriale	3 mars 1982	
Panama	5 novembre 1982	
Népal	2 mai 1983	
Pakistan	1 <sup>er</sup> juin 1983	
Israël	9 juin 1983	

Il est à noter que six des Conventions citées ci-dessus ne sont pas encore entrées en vigueur. L'Accord signé avec Panama est en cours d'approbation parlementaire. Les Accords signés avec le Népal, le Pakistan et Israël vont être soumis au Parlement dès la prochaine session. Pour ce qui est des Accords conclus avec le Salvador et la Guinée équatoriale, il est actuellement procédé à l'échange des instruments de ratification.

ANNEXE II

**ÉTATS DES RATIFICATIONS PAR LA RÉPUBLIQUE DE PANAMA  
DES CONVENTIONS INTERNATIONALES SUR LES TRANSPORTS  
MARITIMES**

La République de Panama est partie aux Conventions internationales suivantes sur les transports maritimes.

— 6 mars 1948 : Convention relative à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (O.M.C.I.) ; depuis le 14 novembre 1975, elle est devenue Organisation maritime internationale (O.M.I.).

— 4 janvier 1956 : Accord concernant le financement de la patrouille de surveillance des glaces dans l'Atlantique Nord.

— 17 novembre 1960 : Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

— 5 avril 1966 : Convention internationale sur les lignes de charge.

— 23 juin 1969 : Convention internationale sur le jaugeage des navires.

— 29 novembre 1969 : Convention internationale sur l'intervention en haute mer en cas d'accidents entraînant ou pouvant entraîner une pollution par les hydrocarbures.

— 1<sup>er</sup> novembre 1974 : Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer.

La République de Panama est partie à l'ensemble des Conventions internationales relatives au statut des marins.

**PROJET DE LOI**

*(Texte présenté 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 Panama sur le traitement et la protection des investissements (ensemble deux Echanges de lettres), signé à Panama le 5 novembre 1982, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

---

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 367 (1982-1983).