

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 4 mai 1984.

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 Sa Majesté le Roi du Népal** sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble trois échanges de lettres).*

Par M. Gérard GAUD,

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 Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourgine, 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 Genton, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, 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 Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 228 (1983-1984).

Traité et Conventions. — Investissements - Népal.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : Un Accord qui se situe dans la lignée des 27 textes internationaux relatifs à la protection réciproque des investissements signés par la France depuis dix ans	3
PREMIÈRE PARTIE. – Indications générales sur le Népal	4
1. Situation politique : une monarchie constitutionnelle et parlementaire qui ne rencontre guère d'opposition majeure	4
2. Politique extérieure : fidélité au non-alignement et souci de bon voisinage avec l'Inde et la Chine	4
3. Le retard économique	5
a) Secteur primaire : une production agricole insuffisante	5
b) Une industrialisation pénalisée par l'absence conjointe de capitaux et de matières premières, malgré l'importance des ressources hydro-électriques potentielles, encore largement inexploitées	5
c) Un secteur des services qui se résume à un tourisme en constant développement	5
4. Le commerce extérieur : déficit de la balance commerciale et volonté de diversification	5
DEUXIÈME PARTIE. – Les grandes lignes de l'Accord du 2 mai 1983. Un texte qui, en dépit de certaines singularités, procède d'une doctrine désormais bien établie	7
I. – <i>Un champ d'application élargi</i>	7
II. – <i>Un régime favorable assorti de garanties : 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</i>	8
III. – <i>Un système de règlement des différends à double niveau</i>	9
Les conclusions favorables de votre Commission	10
Annexe : Etat des conventions de protection réciproque des investissements signées par la France	12

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis porte sur un type d'accord qui nous est désormais familier : à ce jour, vingt-sept conventions (*cf.* Annexe 1) fort semblables ont été signées par la France, touchant l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Ainsi que nous en avons pris l'habitude, nous ferons précéder l'analyse des grandes lignes de la Convention d'un bref état de la situation politique et économique du Népal, ainsi que de ses relations extérieures.

PREMIÈRE PARTIE

INDICATIONS GÉNÉRALES SUR LE NÉPAL

Pris entre ses deux puissants voisins chinois et indiens, le Népal est un petit pays montagneux qui rassemble sur les 140.000 kilomètres carrés de son territoire une population d'appartenances ethniques diverses que l'on estime à plus de 14 millions d'habitants.

1. Son régime politique s'apparente à une monarchie de type constitutionnel et parlementaire. La Constitution de 1962 investit le roi Birenda Bir Bikram Shah Dev de la souveraineté du Népal, et dispose que tous les pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, émanent de sa personne.

Ceux-ci sont toutefois exercés à travers des organes constitutionnels qui comprennent une Assemblée et un Cabinet, responsable devant celle-ci et devant le roi.

Le régime ne rencontre pas d'opposition majeure. La population, fortement illettrée, demeure dans sa grande majorité loyaliste et indifférente. Les éléments marxistes de la société, qui ne représentent pas 5 % de la population, restent d'autant plus marginaux qu'ils sont partagés en deux tendances opposées qui prennent Pékin ou Moscou pour modèle. Le référendum organisé par le roi à la suite de la brève poussée d'agitation sociale de 1979 a conforté le système institutionnel en vigueur, qui ne laisse pas aux partis la latitude de se former et d'agir librement. On doit toutefois remarquer, qu'au contraire de la plupart des régimes autoritaires du Tiers-Monde, les autorités népalaises n'ont jamais songé à instaurer un système de parti unique.

2. La politique extérieure du Népal lui est dictée par le contraste de sa faiblesse et de la puissance de ses voisins. Aussi ne s'écarte-t-elle guère des principes naguère définis par le roi Birenda, et qui sont ceux du mouvement des non-alignés, auquel il appartient dès l'origine.

Il y ajoute un soin tout particulier apporté au maintien de rapports de bon voisinage avec l'Inde et la Chine, dont il reçoit d'ailleurs une assistance substantielle. Le Népal compte en effet sauvegarder sa souveraineté et préserver l'intégrité de son territoire par une politique systématique de relations amicales avec

tous les pays et par un neutralisme poussé. Dans cette optique, le roi Birenda a proposé en 1973 que le Népal soit proclamé « zone de paix », entendant par cela que les Etats qui souscriraient à cette formule s'engageraient à ne permettre aucune action hostile à son égard.

Les relations avec la France n'ont jamais été fort serrées avant le voyage que fit au Népal le Président de la République en mai 1983, qui, succédant à la Conférence de Paris sur les pays les moins avancés, entendait marquer l'intérêt porté par notre pays aux rapports Nord-Sud.

3. Le Népal appartient au groupe des 25 pays les moins avancés du monde qu'a distingué l'O.N.U. à partir de critères économiques et sociaux.

Le secteur primaire (essentiellement constitué des activités d'agriculture et d'élevage) occupe encore près de 95 % de la population active.

Mais l'exiguïté des surfaces cultivables, l'archaïsme des méthodes de culture, et la persistance de structures agraires peu satisfaisantes en dépit de la tentative de réforme de 1964, expliquent la relative stagnation d'une production agricole qui ne peut suivre la croissance de la population.

L'absence tant des matières premières que des capitaux semble devoir compromettre tout développement de l'industrie, qui n'occupe en effet que 1 % de la population active. Le gigantesque potentiel hydro-électrique qui constitue l'unique richesse naturelle du pays demeure encore très largement inexploité, en dépit des programmes de développement qui restent d'ailleurs tributaires de l'assistance indienne.

Le secteur des services se résume essentiellement aux activités nées d'un tourisme en développement constant, qui est devenu la ressource majeure de ce pays en devises fortes. On doit à ce propos noter que c'est la France qui fournit les plus forts contingents de visiteurs, si l'on exclut la catégorie bien particulière des commerçants indiens.

4. Malgré cela, la nécessité où se trouve le Népal d'importer tous les produits manufacturés qu'une industrie nationale embryonnaire est incapable de lui fournir, provoque un déficit croissant de la balance commerciale. Le Népal doit donc compter sur deux types d'aide extérieure : l'aide multilatérale, fournie par les Nations unies, la Banque mondiale, la Banque pour le développement asiatique... ; et l'aide bilatérale, constituée de dons et prêts d'origine essentiellement indienne, mais aussi anglaise, chinoise et américaine.

Le commerce extérieur du Népal se caractérise en effet également par une forte dépendance à l'égard de l'Inde que les autorités népalaises se sont efforcées de réduire avec succès en diversifiant leurs débouchés et leurs sources d'approvisionnement.

Le Japon, l'Union soviétique et la Corée sont ainsi parvenus à accroître de façon significative leur part dans les importations népalaises, pendant que les Etats-Unis et la R.F.A. développaient leurs achats. Toutefois, les échanges avec la Chine restent curieusement marginaux et stagnants.

Les échanges avec la France ne sont guère développés. Toutefois, un accord d'assistance commerciale et technique passé entre Air France et la Royal Népal Airlines Corporation en 1971 a permis à cette dernière de moderniser sa gestion et de développer sa flotte. Celle-ci ne comprend toutefois que des appareils américains, britanniques, canadiens et suisses.

*
* *

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 2 MAI 1983

Dans son ensemble, le texte qui nous est soumis ne s'écarte guère des plus récentes conventions de protection des investissements conclues par la France dans d'autres parties du monde et les quelques particularités de sa rédaction tiennent davantage à des variations de pure forme qu'elles n'ont pour objet d'apporter quelque élément novateur à un modèle désormais bien établi.

Au sein d'un champ d'application élargi, l'accord du 2 mai 1983 instaure au bénéfice des nationaux et des sociétés de chaque partie un régime favorable aux investissements sur le territoire de l'autre partie, assorti de garanties que vient renforcer une double procédure de règlement des différends par arbitrage.

I. - Un champ d'application élargi.

L'accord du 2 mai 1983 tend, par une définition extensive du champ d'application, à tarir d'éventuelles sources de malentendus.

L'article premier est consacré à la définition de ces notions indispensables que sont les investissements, les revenus, les nationaux et la zone maritime. La volonté d'élargir autant que possible le champ d'application du régime protecteur se marque aussi bien par le caractère non limitatif des énumérations qui ne sont données qu'à titre d'illustration, que par la définition extensive des principales notions. Ainsi, la nationalité d'une société peut être déterminée aussi bien par le critère dit du « siège social », que par celui dit du « contrôle ». Les zones maritimes, entendues largement, sont incluses dans le champ d'application géographique de l'accord. Enfin, les investissements, les réinvestissements et leurs revenus, qui peuvent prendre des formes diverses, et sont susceptibles de modifications sans qu'il soit porté atteinte à leur qualification, sont protégés par le présent accord, qu'ils aient été investis avant ou après son entrée en vigueur, sous l'unique réserve de leur conformité avec les lois et règlements du pays hôte.

L'article final prévoit une durée d'application de dix ans, renouvelable par tacite reconduction, et instaure, à l'expiration de la période de validité du présent accord, une protection supplémentaire pour les investissements déjà réalisés à cette date.

II. - Un régime favorable assorti de garanties, destiné à encourager les investissements.

L'article 2 pose le principe général de l'encouragement réciproque apporté par chacune des parties contractantes aux investissements légalement effectués par des ressortissants de l'autre partie. Cet encouragement passe par la mise en place d'un régime favorable aux investissements et aux activités qui leur sont liées, assorti de garanties substantielles.

1° Ce régime repose sur l'engagement de principe, stipulé à **l'article 3**, d'octroyer un traitement juste et équitable à ces investissements qui ne doivent être lésés ni en droit, ni en fait. Les modalités pratiques en sont précisées par **l'article 4** dans lequel chaque partie convient d'accorder aux nationaux et sociétés de l'autre partie un traitement au moins égal à celui qu'elle réservait aux siens propres, ou à celui qu'elle a pu octroyer à ceux de la nation la plus favorisée, si ce dernier se révèle plus avantageux. Il est toutefois précisé que cette dernière disposition ne saurait s'étendre aux privilèges qu'une partie peut accorder à une nation étrangère dans le cadre de sa participation à une union douanière, à un marché commun, à une zone de libre-échange.

2° L'ensemble des garanties qu'instaure l'accord constitue un régime satisfaisant de protection des investissements, mais n'a toutefois pas pour objet d'annuler les sécurités qui pourraient exister de façon indépendante.

Les **articles 5 et 6** apportent respectivement des garanties substantielles aux investissements et au transfert de leurs revenus, du produit de leur cession ou d'une partie des salaires qui y sont liés. Les mesures d'expropriation, de nationalisation, et en général toutes celles qui débouchent directement ou indirectement sur une dépossession du propriétaire de l'investissement se voient apporter un soin particulier. Elles ne sont justifiées que pour cause d'utilité publique (mais il est vrai que cette notion est bien vaste, et que les contours en sont mal définis), et sont soumises à la double condition de n'être ni discriminatoires, ni contraires à un engagement particulier. En tout état de cause, elles doivent alors donner lieu à une indemnisation « prompte et juste », versée dans les six mois qui suivent la date de la dépossession ; et dont le

montant est calculé en fonction de la valeur réelle des investissements concernés. Enfin, en cas de pertes provoquées par des événements politiques (révolte, conflit armé...), les investisseurs de chacune des parties pourront bénéficier d'un régime qui ne serait pas moins favorable que celui applicable par l'autre partie à ses propres nationaux et sociétés, ou à ceux de la nation la plus favorisée.

Toutefois, le régime protecteur installé par l'accord n'a pas pour objet de se substituer aux autres sécurités qui peuvent exister de façon autonome.

Les engagements particuliers qui seraient pris en matière d'investissement par l'une des parties à l'égard des ressortissants de l'autre partie se voient reconnus et consolidés par **l'article 10** dans la mesure où ils comportent des dispositions plus favorables que celles de l'accord. Par ailleurs, **l'article 7** maintient la possibilité pour les investisseurs d'obtenir la garantie de l'Etat d'origine, sous réserve toutefois de l'agrément de la partie d'accueil. Dans ce cas l'Etat qui serait conduit à effectuer des versements au bénéfice de l'investisseur, se trouverait alors subrogé à lui dans ses droits et garanties, ainsi que le stipule **l'article 9**.

Les éventuels différends qui pourraient naître à propos de l'accord se règlent par un recours à l'arbitrage dont les procédures sont précisées.

III. - Un système de règlement des différends à double niveau.

1° Le règlement des différends qui opposeraient l'une des parties contractantes à un national ou une société de l'autre partie se voit confié par **l'article 8** à l'arbitrage du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (C.I.R.D.I.). **L'article 9** dispose en sus que les versements effectués au bénéfice d'un investisseur par son Etat d'origine à l'occasion de la garantie évoquée à **l'article 7**, n'affectent en rien son droit à recourir à cette procédure d'arbitrage.

2° **L'article 11** fixe la procédure d'arbitrage pour la solution des litiges qui pourraient intervenir entre les deux parties pour l'interprétation et l'application de l'Accord.

**LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR
ET DE LA COMMISSION**

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, après en avoir délibéré au cours de sa séance du 3 mai 1984, ne peut que vous demander d'émettre un **avis favorable à l'adoption** du présent **projet de loi**.

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 Sa Majesté le Roi du Népal sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble trois échanges de lettres), signé à Katmandou le 2 mai 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

ANNEXE

CONVENTIONS DE PROTECTION RÉCIPROQUE DES INVESTISSEMENTS
SIGNÉES PAR LA FRANCE AU 1^{er} AVRIL 1984

Pays	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
Tunisie	30 juin 1972	30 juin 1972
Zaïre	5 octobre 1972	1 ^{er} mars 1975
Ile Maurice	22 mars 1973	1 ^{er} mars 1974
Indonésie	14 juin 1973	29 avril 1975
Haïti	2 juillet 1973	2 juillet 1973
Yougoslavie	28 mars 1974	3 mars 1975
Egypte	22 décembre 1974	1 ^{er} octobre 1975
Corée	22 janvier 1975	22 janvier 1975
Malaisie	24 avril 1975	1 ^{er} septembre 1976
Maroc	15 juillet 1975	13 décembre 1976
Singapour	8 septembre 1975	18 octobre 1976
Philippines	14 juin 1976	1 ^{er} juillet 1976
Malte	11 août 1976	1 ^{er} janvier 1978
Roumanie	16 décembre 1976	1 ^{er} août 1978
Syrie	28 novembre 1977	1 ^{er} mars 1979
Corée	28 décembre 1977	1 ^{er} 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 ^{er} juin 1983	
Israël	9 juin 1983	