

N° 222

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 février 2004

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements,

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Paul Dubrule, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1254, 1370 et T.A. 246

Sénat : 185 (2003-2004)

Traités et conventions

Le présent projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser l'approbation de l'accord signé à Paris le 4 décembre 2002 entre la France et le Tadjikistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements.

Ancienne république soviétique d'Asie centrale, le Tadjikistan a été meurtri par la guerre civile durant ses premières années d'indépendance. Depuis l'accord de paix de 1997, le pays a retrouvé la stabilité politique mais, ne disposant que de ressources limitées, il reste dans une situation économique et sociale difficile.

En servant de point d'appui lors des opérations d'Afghanistan, à partir de l'automne 2001, le Tadjikistan est sorti de son isolement. Il compte sur les relations politiques nouées avec les pays occidentaux pour mettre un place une coopération économique indispensable à son développement.

Les relations économiques avec la France sont des plus réduites. L'accord signé le 4 décembre 2002 à l'occasion de la visite à Paris du président tadjik pourra servir de cadre à l'intervention d'entreprises françaises dans ce pays encore peu connu.

Votre rapporteur effectuera une brève présentation du Tadjikistan avant de détailler le dispositif de l'accord sur la protection réciproque des investissements.

I. LE TADJIKISTAN ET LES RELATIONS FRANCO-TADJIKES

Le Tadjikistan est, par sa superficie, le plus petit des Etats issus des anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale. Il est enclavé entre l'Ouzbékistan à l'ouest, le Kirghiztan au nord, la province chinoise du Xinjiang, dont il est séparé par le haut massif montagneux du Pamir, à l'est, et l'Afghanistan au sud, les deux pays se situant sur les rives opposées de l'Amou Daria. Une étroite bande de 200 kilomètres appartenant à l'Afghanistan, l'appendice de Wakhan, sépare le Tadjikistan du Pakistan. Cette « zone-tampon » avait été instituée pour éviter un contact direct entre l'Empire britannique des Indes et l'Empire russe.

Le Tadjikistan est lui même formé de trois régions bien distinctes : le plateau central où se situe la capitale Douchanbe, baptisée Stalinabad de 1929 à 1961 ; la région faiblement peuplée et montagneuse du Pamir à l'est, qui culmine à près de 7500 mètres au Pic Communisme ; la région de Khoudjand au nord, séparée du reste du pays par une chaîne de montagne.

Le Tadjikistan compte actuellement 6,3 millions d'habitants. Si l'on compte environ 26% d'habitants d'origine ouzbèke et 7,6% d'habitants d'origine russe, la majorité de la population (62%) est composée de tadjiks. À la différence des autres peuples de l'ex-Asie centrale soviétique, essentiellement turcophones, les tadjiks se distinguent par leur langue issue du persan. On compte toutefois autant de tadjiks en Afghanistan (près de 4 millions) qu'au Tadjikistan, plus de 900.000 tadjiks vivant également en Ouzbékistan.

A. *LE RETOUR À LA STABILITÉ INTÉRIEURE DEPUIS LA FIN DE LA GUERRE CIVILE*

En décembre 1992, un an après la déclaration d'indépendance, le Tadjikistan entrait dans une **guerre civile meurtrière** entre factions formées sur des clivages politiques et régionaux. Opposés à une coalition regroupant islamistes et démocrates, basés dans le Pamir, les communistes, soutenus par la Russie et contrôlant le nord et le sud du pays parviennent à s'emparer du pouvoir après un conflit ayant causé **plusieurs dizaines de milliers de morts** et entraîné l'exil de **plusieurs centaines de milliers de réfugiés** (60.000 morts et 600.000 réfugiés selon certaines estimations). Cette guerre a entraîné des destructions considérables, évaluées à 7 fois le PIB annuel actuel, et généralisé la paupérisation de la population.

Les négociations engagées à partir de 1994 sous l'égide de l'ONU, de la Russie et de l'Iran ont débouché sur un règlement politique du conflit avec la signature, le 27 juin 1997 à Moscou, d'un **Accord général sur la paix et la réconciliation nationale**. Cet accord prévoit le partage des postes

gouvernementaux entre les protagonistes du conflit, 30% de ces postes revenant à l'opposition. Dans le même esprit, un accord ultérieur a permis l'intégration des unités combattantes de l'opposition dans les forces armées tadjikes. Une réforme constitutionnelle instaurant un régime à dominante présidentielle ainsi qu'un parlement bicaméral, et légalisant les partis politiques a été approuvée par référendum en septembre 1999.

Élu en novembre 1999 avec 98% des suffrages pour un mandat non renouvelable de 7 ans, le **Président Rakhmonov** dispose d'une confortable majorité au Parlement élu en 2000. Le parti présidentiel issu du parti communiste soviétique, le parti populaire démocratique du Tadjikistan, a obtenu 63% des voix, contre 23% au parti communiste autonome. Le parti de la renaissance islamique, dirigé par l'ancien chef de l'opposition M. Nouri, qui incarne un islamisme proche de l'Iran et néanmoins modéré, n'a obtenu que 7% des voix, ce qui semble inférieur à son influence réelle. Ces élections législatives ont officiellement mis un terme à la période de transition ouverte par la signature de l'Accord de Moscou et la Commission de Réconciliation Nationale a été dissoute.

Depuis lors, la situation politique est marquée par l'**affirmation du pouvoir présidentiel** et l'effacement de l'opposition. En juin 2003, un référendum constitutionnel approuvé par 93% des suffrages a supprimé le caractère non renouvelable du mandat présidentiel et ouvert la possibilité de deux réélections, ce qui pourrait permettre au Président Rakhmonov, s'il est réélu en 2006, de se représenter de nouveau en 2013.

À la différence d'autres Etats de la région, la présidentialisation du régime s'effectue sans remise en cause d'un cadre globalement respectueux des libertés (autorisation des partis politiques, liberté d'expression).

Le principal acquis des actuels dirigeants est d'avoir favorisé un **retour à la sécurité dans l'ensemble du pays**, même si certaines régions éloignées ou peu accessibles, comme le Pamir, échappent en partie au contrôle du gouvernement. La stabilité du pays ne semble pas menacée à court terme, compte tenu de la quasi-disparition des chefs de guerre et groupes islamistes armés. Toutefois, les trafics liés aux narcotiques en provenance d'Afghanistan ou à la contrebande demeurent une source de préoccupation.

B. UNE ÉCONOMIE APPAUVRIE, UN DÉVELOPPEMENT PROBLÉMATIQUE

Sur le plan économique, la désintégration de l'Union soviétique puis les destructions considérables entraînées par la guerre civile ont fait du Tadjikistan le pays le plus pauvre de l'Asie centrale. Le revenu annuel par habitant n'est que de 160 dollars et 80% de la population vit sous le seuil de pauvreté. Malgré la reprise de la croissance depuis la fin du conflit, le PIB

reste environ moitié moindre qu'avant 1991. La dette extérieure est considérable, pratiquement équivalente au PIB annuel, et son remboursement absorbe une part importante du budget de l'Etat.

L'économie tadjike est traditionnellement tournée vers l'agriculture et la transformation des produits agricoles (notamment le coton). Les ressources naturelles (métaux non ferreux) sont difficilement exploitables et le potentiel hydro-électrique de ce pays montagneux n'a pas été mis en valeur. La production d'aluminium, initiée à l'époque soviétique, est la principale activité industrielle, mais elle exige l'importation de la matière première.

C. UNE OUVERTURE DIPLOMATIQUE VERS L'OCCIDENT

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et la guerre contre le régime des talibans ont constitué un véritable tournant pour le Tadjikistan. Comme d'autres pays d'Asie centrale, **sa position géographique est apparue stratégique dans la lutte contre le terrorisme**. D'autre part, n'ayant jamais reconnu les talibans et ayant soutenu les tadjiks de l'Alliance du nord, le Tadjikistan pouvait apparaître comme un partenaire particulièrement fiable pour la coalition internationale.

Cet événement a été opportunément utilisé par les dirigeants tadjiks pour nouer **des relations avec plusieurs pays occidentaux**, et notamment les Etats-Unis, en vue d'obtenir une assistance économique vitale pour le développement du pays. Une conférence des donateurs réunie à Douchanbé au printemps 2003 sous l'égide de la Banque mondiale a permis de réunir des engagements à hauteur de 900 millions de dollars, dont plus de la moitié sous forme de dons. Les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse se placent parmi les premiers contributeurs.

Le risque existe toutefois que l'attention portée à ce pays jusqu'alors peu connu s'atténue dès lors que les opérations d'Afghanistan susciteront moins d'intérêt. D'ores et déjà, les Américains ont supprimé la modeste présence militaire qu'ils entretenaient à Douchanbé.

Ceci amène à rappeler que le Tadjikistan est avant tout lié à la Russie par une relation très étroite. Membre de la CEI et des accords de sécurité qui lui sont liés, le Tadjikistan accueille sur son territoire une **importante présence militaire russe** (13.500 hommes de la 201^{ème} division motorisée et 25.000 garde-frontières assurant le contrôle de la frontière tadjike). Les relations économiques sont également intenses. Plus de 600.000 tadjiks travaillent en Russie et fournissent à leur pays d'origine la plus grosse part de ses ressources en devises.

Plus encore, le Tadjikistan entretient des liens étroits avec l'Ouzbékistan. Les litiges bilatéraux portant sur le tracé de la frontière ou les

rivalités ethniques ont été apaisés. Le Tadjikistan dépend de son voisin de l'ouest pour 90% de ses besoins en gaz naturel.

L'hostilité du Tadjikistan à l'égard du régime des talibans a renforcé les relations avec le nouveau pouvoir afghan mais les autorités tadjikes regrettent l'impuissance de celui-ci à enrayer les flux de trafic de stupéfiants venant d'Afghanistan.

D. DES RELATIONS RÉCENTES AVEC LA FRANCE

Si la France a reconnu le Tadjikistan dès le mois de janvier 1992, elle n'a établi que récemment de réelles relations politiques. Notre représentation diplomatique a été assurée durant plusieurs années par l'ambassadeur de France à Moscou mais les relations ont été interrompues en 1997 suite à l'assassinat d'une ressortissante française lors d'une prise d'otage. La crise afghane et le souhait de la France de disposer d'un point d'appui au Tadjikistan ont conduit à l'ouverture d'une antenne diplomatique à Douchanbé, à l'automne 2001. Cette antenne diplomatique a été transformée en ambassade de plein exercice en 2003.

L'accord du 8 décembre 2001, qui a permis le **déploiement sur l'aéroport de Douchanbé d'un détachement d'avions de transport** dans le cadre l'action de la France en Afghanistan a amorcé la coopération entre les deux pays, dans le domaine militaire tout d'abord, puis dans d'autres secteurs tels que la sécurité et la lutte contre le trafic de stupéfiants ou l'aide humanitaire.

Les relations politiques bilatérales ont été marquées par la visite à Paris du Président Rakhmonov en décembre 2002 au cours de laquelle trois accords bilatéraux ont été signés : le premier sur la coopération culturelle, scientifique et technique, le deuxième sur la coopération en matière de sécurité et le troisième sur la protection et l'encouragement réciproques des investissements. En 2003, le ministre délégué au commerce extérieur puis le ministre délégué à l'industrie se sont rendus à Douchanbé.

Sur le plan économique, nos relations sont pratiquement nulles, les exportations françaises au Tadjikistan ne représentant qu'environ 1 million de dollars par an alors qu'aucune entreprise française n'est présente dans le pays.

Les deux visites ministérielles de l'an passé ont permis d'identifier certaines perspectives de coopération : l'énergie, compte-tenu du potentiel hydro-électrique du pays, l'aluminium, pour une éventuelle réhabilitation de l'usine de Tadaz construite dans les années 1970 avec des équipements de Péchiney, le secteur minier ou encore le tourisme.

II. UN DISPOSITIF CLASSIQUE DE PROTECTION RÉCIPROQUE DES INVESTISSEMENTS

L'accord sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements signé à Paris le 4 décembre 2002 entre la France et le Tadjikistan se conforme aux règles traditionnelles du droit international de la protection de l'investissement étranger et il est, pour l'essentiel, similaire aux conventions de même nature conclues par la France avec près d'une centaine de pays.

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

1. Champ d'application géographique

Le champ d'application géographique de l'accord comprend le territoire de chacun des deux Etats, ainsi que leur zone maritime¹, cette dernière étant définie comme la zone économique exclusive et le plateau continental sur lesquels elle détiennent, en conformité avec le droit international, des droits souverains et une juridiction aux fins de prospection, d'exploitation et de préservation des ressources naturelles.

2. Investissements concernés

Les investissements concernés par l'accord recouvrent **l'ensemble des biens et avoirs** énumérés à l'article 1^{er}, notamment **les biens meubles et immeubles** ainsi que les autres droits réels (hypothèques, privilèges, usufruits, cautionnements...), **les actions, les obligations, les droits de propriété intellectuelle, commerciale et industrielle** ainsi que tous les concessions accordées par la loi ou un contrat, notamment celles relatives à la prospection, la culture, l'extraction ou l'exploitation de richesses naturelles.

Par ailleurs, la protection bénéficiera aux investissements, **quelle que soit la date de leur réalisation**, antérieure ou postérieure à l'entrée en vigueur de l'accord, à la condition qu'ils aient été effectués conformément à la législation du pays hôte.

¹ *Le Tadjikistan n' a pas de façade maritime.*

3. Les investisseurs intéressés

L'accord couvre les investissements réalisés par des personnes physiques comme par les sociétés. Pour bénéficier de l'accord, les **personnes physiques** doivent posséder la nationalité de l'une des parties contractantes. Les sociétés couvertes par l'accord sont les personnes morales constituées conformément à la législation de l'Etat partie et y possédant leur siège social, ou contrôlées directement ou indirectement par des nationaux de l'une des parties ou par une personne morale située sur le territoire de l'une des parties.

4. Les revenus visés

Les revenus recouvrent toutes les sommes produites par un investissement, telles que bénéfices, redevances ou intérêts.

5. La responsabilité des deux Etats

L'article 2 établit la responsabilité de chacun des deux Etats pour les actions ou omissions de leurs collectivités publiques, notamment leurs régions et collectivités locales.

B. DES STIPULATIONS CLASSIQUES TENDANT À ENCOURAGER ET PROTÉGER LES INVESTISSEMENTS RÉCIPROQUES

1. L'encouragement et l'admission réciproque des investissements

L'article 3 de l'accord pose le principe de l'encouragement et de l'admission réciproque des investissements, en conformité avec la législation interne de l'Etat d'accueil.

Cette admission réciproque se traduit sous deux formes habituelles dans les accords d'investissement :

- l'octroi pour ces investissements d'un **traitement « juste et équitable »** s'exerçant sans entrave, ni en droit, ni en fait (article 4) ;

- l'application aux investisseurs par le pays hôte d'un **traitement au moins aussi favorable que celui accordé à ses investisseurs nationaux, ou l'octroi de la clause de la nation la plus favorisée**, si celle-ci se révèle plus avantageuse (article 5).

Serait considérée comme une entrave au traitement juste et équitable toute restriction à l'achat ou au transport de matières premières, d'énergie et de combustibles, de moyens de production et d'exploitation, ainsi que toute entrave à la vente.

Ce régime d'admission ne s'étend pas toutefois aux privilèges consentis à des Etats tiers dans le cadre d'une zone de libre-échange, d'une union douanière, d'un marché commun ou d'une autre forme d'organisation économique régionale.

Par ailleurs, il convient également de souligner que le principe d'un traitement aussi favorable pour les investissements nationaux que pour les investissements de l'autre partie, ne s'applique pas dans le domaine fiscal. Compte tenu de l'importance des allègements fiscaux accordés à certains investisseurs nationaux, ces derniers bénéficient ainsi d'un net avantage.

On peut également relever que le paragraphe 6 de l'article 1^{er} réserve aux pays hôte la possibilité de prendre à l'égard des investissements de l'autre partie des mesures destinées à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique.

Enfin, il est précisé (article 4) que, dans le cadre de leur législation interne, les parties contractantes examineront "avec bienveillance" les demandes d'entrée et d'autorisation de séjour, de travail et de circulation introduites par des nationaux de l'une des parties au titre d'un investissement.

2. La protection des investissements : trois principes traditionnels

Le pays hôte garantit aux investisseurs de l'autre partie une protection et une sécurité « pleines et entières », et en particulier une « **indemnité prompte et adéquate** » en cas de dépossession pour cause d'utilité publique (expropriations, nationalisations...), une telle mesure devant en tout état de cause s'effectuer sans discrimination et dans le respect des engagements particuliers pris par chaque Etat. Le montant de l'indemnité est évalué par rapport à une situation économique normale et antérieure à la mesure de dépossession (article 6). Le montant et les modalités de versement de l'indemnité sont fixés au plus tard à la date de dépossession. Cette indemnité est versée sans retard et librement transférable.

Deuxièmement, en cas de pertes provoqués par des circonstances exceptionnelles telles qu'un conflit armé, une révolution, l'état d'urgence, les investisseurs étrangers ont droit à un **traitement aussi favorable que celui accordé aux investisseurs nationaux** ou à ceux de la nation la plus favorisée (article 6).

Troisièmement, l'article 7 de l'accord pose le **principe de la liberté des transferts**, essentiel pour les investisseurs. Il s'applique sans réserve notamment aux intérêts, dividendes, bénéfices et redevances, aux remboursements d'emprunts, aux produits de la cession ou de la liquidation de l'investissement, à l'indemnité de dépossession et à « une quotité appropriée » de la rémunération des nationaux autorisés à travailler sur le territoire du pays hôte.

Toutefois, des restrictions temporaires peuvent être appliquées aux transferts lorsqu'ils « causent ou menacent de causer un déséquilibre grave de la balance des paiements », à condition que ces mesures de sauvegarde n'excèdent pas six mois, qu'elles soient strictement nécessaires et appliquées « sur une base équitable, non discriminatoire et de bonne foi ».

L'article 10 concerne les investissements ayant fait l'objet d'un engagement particulier du pays hôte. Les dispositions prévues par un tel engagement prévalent sur celles de l'accord si elles leur sont plus favorables.

C. UN MODE TRADITIONNEL DE RÈGLEMENT DES CONFLITS

L'accord prévoit deux dispositifs différents de règlement des conflits selon qu'ils opposent un investisseur et l'un des Etats, ou les deux Etats.

1. Différends entre l'une des parties et un investisseur de l'autre Etat

Pour le règlement des différends, l'accord du 4 décembre 2002 (article 8) prévoit qu'à défaut de règlement amiable dans les six mois, le différend est soumis à la demande de l'une ou l'autre des parties à l'arbitrage international du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

Créé par la Convention de Washington du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats, le CIRDI compte aujourd'hui 134 pays membres. La France en est membre depuis 1967 mais le Tadjikistan n'y a pas adhéré. On relèvera que l'article 8 prévoit la saisine du CIRDI « de manière inconditionnelle ».

Lorsque l'Etat a accordé sa garantie à un investisseur et a effectué un versement à son profit, dans le cadre de cette garantie, cet Etat bénéficie d'une **subrogation dans les droits et actions de l'investisseur** (article 9).

2. Différends relatifs à l'interprétation et à l'application du présent accord

A défaut de règlement amiable par la voie diplomatique dans un délai de six mois, ces différends sont soumis à un tribunal d'arbitrage ad hoc dont les décisions sont définitives et exécutoires de plein droit (article 11).

*

* *

Les dispositions finales de l'accord (article 12), prévoient que **l'accord est conclu pour une durée initiale de dix ans** et sera reconduit tacitement après ce terme, sauf dénonciation par l'une des parties avec préavis d'un an. Enfin, il prévoit de prolonger pendant vingt ans la protection des investissements effectués pendant la période de validité de l'accord.

CONCLUSION

Les relations économiques entre la France et le Tadjikistan sont actuellement des plus réduites. Toutefois, l'accord d'investissement pourrait se révéler utile si certains projets identifiés lors des récentes visites de deux ministres français à Douchanbé venaient à se concrétiser.

Pour cette raison, votre commission vous demande d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 25 février 2004 sous la présidence de M. André Dulait, président, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, la commission a adopté ce projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tadjikistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements, signé à Paris le 4 décembre 2002, et dont le texte est annexé à la présente loi.²

² Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1254 (12^e législature)