

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 la République islamique du Pakistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble deux échanges de lettres).

Par M. Guy CABANEL,

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 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 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 Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir le numéro :

Sénat : 229 (1983-1984).

Traité et Conventions. — Investissements - Pakistan.

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 Pakistan	4
1. Un régime autoritaire de type militaire bénéficiant d'un relatif effacement de l'opposition, mais confronté à des problèmes régionaux endémiques	4
2. Une politique extérieure dominée par un sentiment de vulnérabilité et d'isolement qui le conduit à ménager ses adversaires hypothétiques tout en recherchant le soutien occidental	5
3. Des relations privilégiées avec la France	5
4. Situation économique : un pays pauvre qui bénéficie du soutien occidental	6
5. Des échanges extérieurs déséquilibrés compensés par l'aide étrangère	6
6. Les relations économiques franco-pakistanaïses : un niveau modeste en légère progression, que les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager	6
DEUXIÈME PARTIE. – Les grandes lignes de l'Accord du 1^{er} juin 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</i>	8
1 ^o Un traitement juste et équitable des investissements étrangers : le régime de la nation la plus favorisée	8
2 ^o Un ensemble de garanties : la liberté des transferts et le principe d'une indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession	8
3 ^o Le maintien des garanties traditionnelles pré-existantes	9
III. – <i>Un système de règlement des différends à double niveau</i>	9
1 ^o Différends opposant une des parties à un national de l'autre partie	9
2 ^o Conflits d'interprétation entre les deux parties	9
Conclusions favorables de votre Commission	10
Annexe : Etat des conventions de protection réciproque des investissements signées par la France	11

MESDAMES, MESSIEURS,

Le projet de loi qui nous est soumis porte sur un type d'accord qui ne nous est pas inconnu, puisqu'à ce jour vingt-sept conventions fort semblables touchant l'encouragement et la protection réciproques des investissements ont déjà été signées par la France.

Suivant notre habitude, nous ferons précéder l'analyse des grandes lignes de la Convention d'un bref état de la situation politique et économique du Pakistan, ainsi que de ses relations extérieures.

PREMIÈRE PARTIE

INDICATIONS GÉNÉRALES SUR LE PAKISTAN

Nation de 90 millions d'habitants, le Pakistan rassemble sur les 800.000 kilomètres carrés de son territoire des populations d'origines multiples dont la diversité entretient des menaces chroniques d'éclatement que peut seul compenser le ciment de la religion islamique.

Parallèlement, sa situation géostratégique, au cœur du Moyen-Orient, entre le traditionnel adversaire indien, l'Iran révolutionnaire, et l'Afghanistan, en fait un pays isolé et menacé mais d'une importance essentielle pour les nations occidentales.

1. **Le régime politique** instauré par le général Zia Ul Haq à la suite du coup d'état militaire qui renversa le gouvernement de M. Ali Bhutto en 1977, est un régime autoritaire de type militaire. Il trouve sa force dans l'appui d'une armée qui fait l'objet d'une sollicitude particulière, mais aussi dans le soutien d'une hiérarchie religieuse dont l'influence est considérable dans un pays à 95 % musulman, ainsi que dans l'alliance de raison des milieux d'affaires, certes peu portés par tempérament à partager son militantisme religieux, mais qui préfèrent à tout prendre l'ordre instauré par la loi martiale aux égarements du précédent régime. Il bénéficie en sus de l'effacement relatif d'une opposition dont les divisions actuelles entament la crédibilité, mais qu'il serait toutefois vain de négliger. Le Parti populaire pakistanais, provisoirement décapité, et déconsidéré par les erreurs commises sur sa fin par le gouvernement de M. Bhutto, demeure la principale force d'opposition organisée. Numériquement assez faible, l'opposition chiite a pu toutefois provoquer dans un passé récent des heurts avec les populations sunnites, majoritaires. Enfin, si les éléments marxistes-léninistes, extrémistes islamiques, ou nationalistes divers n'ont qu'une importance marginale, ils peuvent constituer un terrain d'élection pour toute manœuvre de déstabilisation qui viendrait se greffer sur le problème régional.

La principale source de précarité du régime et de la nation réside en effet dans l'existence d'un problème régional endémique qui s'articule sur la menace que font peser les difficultés internationales. Les deux zones les plus sensibles sont le Baloutchistan et

la province frontière du nord-ouest qui jouxtent l'Afghanistan et ont pris de ce fait une importance nouvelle depuis l'invasion de ce dernier par l'Union soviétique.

2. La politique étrangère du Pakistan est dominée par un sentiment de vulnérabilité et d'isolement qui le conduit à ménager ses adversaires hypothétiques tout en recherchant un soutien occidental qu'il juge insuffisant.

Le Pakistan est cerné par des nations qui recèlent toutes quelque menace pour lui. Sur la frontière sud, l'Inde est l'adversaire originel. Le contentieux hérité des troubles de 1947, de la mainmise sur le Cachemire, du soutien indien à la sécession du Bangladesh marque toujours les relations entre ces deux pays, en dépit de la normalisation conclue par l'accord de Simla en 1972. Sur la frontière nord, les différends frontaliers avec l'Afghanistan sont porteurs de menaces de déstabilisation accrues depuis l'invasion soviétique, et pourraient fournir le prétexte à une nouvelle avancée russe vers l'océan Indien. Enfin, sur le flanc ouest, la révolution islamique iranienne peut s'avérer inquiétante pour un pays qui contient 15 millions de chiites.

Toutefois, sentant sa faiblesse et sa vulnérabilité, le Pakistan ménage avec prudence ses adversaires hypothétiques. La reprise des relations diplomatiques avec l'Inde a permis la signature d'un certain nombre d'accords techniques, et la volonté de normaliser leurs rapports a conduit les deux parties à s'abstenir de tout commentaire sur l'évolution de la situation intérieure de son voisin qui pourrait passer pour une ingérence dans ses affaires. La méfiance et la crainte que lui inspirent ses voisins soviétiques invitent le Pakistan à faire preuve de réserve vis-à-vis de l'Afghanistan dont il recueille les réfugiés sans soutenir la rébellion. Enfin, il conserve une attitude prudente vis-à-vis de l'Iran.

Le Pakistan bénéficie en revanche, grâce à la solidarité islamique, du soutien traditionnel du monde arabe. Une commune crainte à l'égard de l'U.R.S.S. lui assure l'appui de la Chine. Enfin les Etats-Unis, conscients de sa nouvelle importance géostratégique, n'ont cessé, depuis les événements de 1979, d'accroître le soutien qu'ils lui apportent.

3. Les relations entre la France et le Pakistan se resserrent, après avoir connu des hauts et des bas. Pour la France, le Pakistan est apparu de longue date comme un des éléments indispensables à la sécurité et à la paix de l'Asie méridionale. Aussi notre pays s'est-il employé à l'assister dans cette voie, notamment par une coopération suivie dans le domaine militaire. Le Pakistan, pour sa part, paraît considérer la France avec amitié, car celle-ci lui permet d'élargir sa marge de manœuvre en diversifiant ses relations extérieures.

4. Situation économique. Pays pauvre, le Pakistan a bénéficié du contrecoup de l'affaire afghane qui lui a valu un surcroît d'aide occidentale bénéfique à son économie.

Le secteur agricole, prédominant, occupe 55 % de la population active et assure près du tiers de la production intérieure brute. L'essentiel des grandes industries appartient au secteur public depuis les nationalisations de 1972, à l'exception de celle du coton qui tient une place de premier rang. La dépendance énergétique constitue une faiblesse préoccupante qu'atténuera peut-être dans l'avenir l'exploitation des ressources de gaz naturel, et du potentiel hydro-électrique, mais qui grève pour l'instant une balance commerciale structurellement déficitaire.

5. Les échanges extérieurs du Pakistan sont en effet profondément marqués par un déséquilibre permanent que doit compenser l'aide étrangère. Si les pays arabes marquent leur réticence à s'engager sur le Pakistan, les Etats-Unis lui ont au contraire accordé des sommes importantes depuis 1981, au titre de l'aide économique et militaire. L'aide multilatérale occupe une place non négligeable, qu'elle provienne de la Banque mondiale, ou de la Banque asiatique de développement.

6. Les relations économiques et commerciales franco-pakistanaïses, quoique d'un niveau modeste, connaissent une progression raisonnable que les pouvoirs publics s'efforcent d'encourager. Ainsi l'an dernier, à l'occasion de son voyage au Pakistan, le ministre des Relations extérieures a-t-il autorisé officiellement Framatome à se porter candidat sur un appel d'offres relatif à la construction d'une centrale nucléaire de 900 mégawatts sur le site de Chasma.

Toutefois, l'accroissement des échanges n'est pas sans aggraver leur déséquilibre. La France le compense par une aide économique et financière qu'elle consent pour des raisons politiques, et qui comporte notamment des prêts du Trésor et des crédits privés garantis.

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 1^{er} JUIN 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 1^{er} juin 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 1^{er} juin 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,

pourvu qu'ils aient été investis après le 1^{er} septembre 1954, 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 le traitement de la nation la plus favorisée. 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 adéquate », versée dans les

six mois qui suivent la date de la dépossession ; et dont le montant doit représenter la valeur pleine et entière 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 non moins favorable que celui accordé aux investisseurs 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.

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 la séance du 3 mai 1984, comporte les garanties que sont en droit d'exiger les investisseurs éventuels. Votre Commission vous **propose d'en autoriser l'approbation.**

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 islamique du Pakistan sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble deux échanges de lettres), signé à Paris le 1^{er} juin 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 229 (1983-1984).

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	