Document
mis en distribution
le 28 janvier 2004

N° 1370

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 janvier 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR

- LE PROJET DE LOI n° 1252 *autorisant l'approbation de l'***accord** *entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la* **République islamique d'Iran** *sur l'encouragement et la protection réciproques des* **investissements**,
- LE PROJET DE LOI n° 1253, *autorisant l'approbation de l'***accord** *entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la* **République démocratique fédérale d'Ethiopie** *sur l'encouragement et la protection réciproques des* **investissements** *(ensemble un protocole)*,
- LE PROJET DE LOI n° 1254 *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 MME DANIELLE BOUSQUET,

Députée

SOMMAIRE

INTRODUCTION 5

I – COMMENT ACCROITRE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS A L'ETRANGER ? 7

A – LES CONVENTIONS BILATERALES D'INVESTISSEMENT 7

B – UN CADRE JURIDIQUE COMMUN 8

II – PRESENTATION DES TROIS ACCORDS 9

A – L'ACCORD AVEC LA REPUBLIQUE ISLAMIQUE D'IRAN 9

B - L'ACCORD AVEC LA REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE FEDERALE D'ETHIOPIE 11

C - L'ACCORD AVEC LA REPUBLIQUE DU TADJIKISTAN 12

CONCLUSION 15

EXAMEN EN COMMISSION 17

Mesdames, Messieurs,

Les trois projets de loi **(n° 1252, 1253 et 1254)** autorisant la ratification d'accords sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la **République islamique d'Iran**, le Gouvernement de la **République démocratique fédérale d'Ethiopie** et le Gouvernement de la **République du Tadjikistan** répondent à la nécessité d'accroître la sécurité des investissements français à l'étranger

Etant donné qu'il s'agit d'accords types, votre Rapporteure en présentera le cadre commun, et précisera les spécificités de chacun de ces trois accords.

I – COMMENT ACCROÎTRE LA SECURITE DES INVESTISSEMENTS FRANÇAIS A L'ETRANGER ?

A – Les conventions bilatérales d'investissement

Les flux d'investissement direct étranger (IDE) dans le monde ont connu une croissance forte au cours de ces dernières années et ce malgré la crise financière et économique. Cela s'explique notamment par le fait qu'une implantation est une opération de long terme moins sujette aux changements de conjoncture que ne l'est une opération de vente et aussi par le fait que la dépréciation des taux de change a pu favoriser la réduction des coûts de production et la valeur des actifs.

Ce type d'opération n'encourt, bien entendu, pas de risques - hormis peut-être les risques de nature fiscale - dans les pays industrialisés, membres de l'OCDE. En revanche, dans les pays non industrialisés, émergents, en transition ou en développement, non membres de l'OCDE, les investisseurs étrangers encourent de nombreux risques. Ces risques sont notamment les expropriations déguisées, les pratiques restrictives ou discriminatoires, les obligations de résultat commercial, l'instabilité législative, etc., ainsi que certains cas de double imposition.

La nécessité de sécuriser leurs opérations par les instruments conventionnels existants (conventions de protection et de promotion des investissements et conventions fiscales de non-double imposition) paraît évidente.

Au cours des années 70 et 80, la France a conclu des accords avec les pays des divers continents avant de concentrer son réseau conventionnel sur les pays d'Europe Centrale et Orientale, à partir de la seconde moitié des années 80. Les derniers pays signataires d'accords bilatéraux sont, d'une part, des pays nés de la disparition de l'Union Soviétique (Kazakhstan, Moldavie, Géorgie, Biélorussie, Arménie, Kirghizistan) et de l'ex-Yougoslavie (Macédoine, Croatie) et, d'autre part, les pays latino-américains, longtemps « récalcitrants » à l'égard de l'instrument conventionnel.

Certes, ces pays ne représentent que 30 % environ des flux d'investissement français à l'étranger, mais, dans certaines de ces régions, la croissance de nos investissements est assez soutenue et pourrait s'accroître au cours des prochaines années. En outre, il importe que la France maintienne son rang de grand investisseur.

B – Un cadre juridique commun

Les accords de promotion et de protection réciproques des investissements ont pour but d'établir, pour une durée initiale tacitement reconductible de dix ou vingt ans, des conditions de protection minimales au bénéfice de l'investisseur. Par ces accords, le pays d'accueil doit, après avoir accepté l'investisseur, assurer à ce dernier un traitement juste et équitable en droit et en fait et une protection et une sécurité pleines et entières. En pratique, cela se traduit par un engagement de non-discrimination qui prend la forme d'une clause de la nation la plus favorisée et d'un traitement national, c'est-à-dire l'assurance d'un traitement équivalent à celui accordé aux sociétés nationales.

Outre ces dispositions de non-discrimination, ces conventions protègent l'investisseur contre les risques d'expropriation et de nationalisation dans le pays d'accueil et garantissent le libre transfert des revenus de l'investissement. Les clauses se rattachant à ce dernier objectif ont évidemment pris une importance croissante avec la disparition des différends nés de l'expropriation ; elles réclament le libre transfert immédiat de tous les revenus ou produits de cession de l'investissement.

Enfin, les conventions prévoient la possibilité du règlement des différends entre un investisseur et l'Etat d'accueil si, dans le cadre d'un litige, les procédures de conciliation, de concertation amiable n'ont pas abouti dans un délai fixé. L'instance arbitrale peut être *ad hoc* ou institutionnalisée ; le plus souvent, il est fait référence à la procédure du CIRDI (Centre International de Règlement des Différends liés à l'Investissement), organisme international né de la Convention de Washington du 18 mars 1965 laquelle a été ratifiée par la France. L'arbitrage est obligatoire au sens où les parties au litige doivent accepter de prendre part à la procédure et où la sentence est immédiatement exécutoire et s'impose à celles-ci.

II – PRESENTATION DES TROIS ACCORDS

A – L'accord avec la République islamique d'Iran

L'accord, signé le 12 mai 2003, contient les clauses classiques du droit international de la protection de l'investissement étranger et offre ainsi aux investisseurs français en Iran une protection complète et cohérente contre le risque politique[1].

L'accord de Téhéran est conclu pour une durée initiale de dix ans et il reste en vigueur au-delà de cette période, tant qu'il n'a pas été dénoncé (article 12). Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes : chaque Partie accorde aux investisseurs de l'autre Partie un traitement juste et équitable, conformément aux principes du droit international et, en particulier, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée s'il est plus avantageux.

L'accord prévoit notamment la liberté des transferts des revenus tirés des investissements, le principe d'une indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession et la possibilité de recourir à une procédure d'arbitrage international en cas de différend entre un investisseur et les autorités du pays hôte, ou entre les Parties contractantes.

Le préambule de l'accord souligne la volonté des deux pays d'intensifier leurs relations économiques bilatérales par le biais de la création de conditions favorables à l'accueil des investissements, en particulier ceux concernant les infrastructures.

L'article 1er est consacré à la définition des principaux termes utilisés dans l'accord. La définition retenue pour les investissements est suffisamment large pour permettre d'étendre le champ d'application de l'accord à tous les investissements réalisés par les nationaux ou sociétés de chaque Partie. Le champ géographique de l'accord concerne les investissements réalisés sur le territoire de chaque Partie, ainsi que dans sa zone maritime. Enfin, le paragraphe 5 de l'article précise que l'accord n'empêche pas les Parties de prendre des mesures de nature à préserver et à encourager la diversité culturelle et linguistique.

Les Parties admettront les investissements des investisseurs de l'autre Partie en conformité avec leur droit interne et les dispositions de l'accord (article 2).

---

[1] Les investissements français en Iran ont atteint 87 millions d'euros en 2002.

L'article 3 prévoit que chaque Partie contractante accorde aux investissements de l'autre Partie un traitement juste et équitable. Il prohibe les entraves de droit ou de fait aux activités des investisseurs en liaison avec leurs investissements.

Les clauses classiques de traitement national et du traitement de la nation la plus favorisée sont exposées à l'article 4. Ainsi, les investisseurs de l'autre Partie ne seront pas traités moins favorablement que les investisseurs nationaux et recevront un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux investisseurs étrangers les plus favorisés. Des exceptions sont prévues pour les avantages résultant d'accords économiques régionaux, telle l'Union européenne pour la France, ainsi que pour les questions fiscales.

L'article 5 pose le principe de la protection des investissements effectués par les investisseurs de chaque Partie sur le territoire et dans la zone maritime de l'autre Partie. Ainsi, les mesures de dépossession arbitraire ou discriminatoire sont interdites. Dans l'éventualité d'une expropriation motivée par l'utilité publique, l'accord établit le droit à une indemnité prompte, effective et adéquate dont il fixe en détail les modalités de calcul et de versement.

En cas de sinistre ou de dommages provoqués par les événements politiques (guerre, conflit armé, révolution...), l'article 6 prévoit que les investisseurs de chacune des deux Parties devront pouvoir bénéficier d'un traitement non moins favorable que celui qu'applique l'autre Partie à ses propres investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée.

Le libre transfert des diverses formes de revenus que peut produire l'investissement est prévu à l'article 7.

L'article 8 prévoit les modalités de règlement des différends entre un investisseur et un Etat d'accueil. Si le différend n'a pu être réglé à l'amiable dans un délai de six mois, il ouvre trois possibilités à l'investisseur : soit le recours aux tribunaux locaux, soit le recours au CIRDI (Centre international pour le règlement des différends en matière d'investissement international), si la Partie contractante qui est partie au différend a adhéré à la convention créant le CIRDI, soit le recours à un tribunal arbitral *ad hoc* constitué selon les règles d'arbitrage de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI), si la Partie contractante qui est partie au différend n'a pas adhéré à la convention créant le CIRDI.

La subrogation de l'Etat qui aurait accordé sa garantie à un investisseur dans les droits de celui-ci, si la garantie a été utilisée, est prévue à l'article 9.

L'article 10 définit le champ d'application de l'accord, à savoir l'ensemble des investissements réalisés avant ou après son entrée en vigueur, à condition qu'ils aient été réalisés en conformité avec les règles en vigueur dans le pays d'accueil.

Suivant des principes classiques en la matière, la procédure de règlement des différends pouvant surgir entre les Parties contractantes pour l'interprétation et l'application de l'accord s'effectue par la voie diplomatique ou, à défaut, par le recours à un tribunal d'arbitrage, si la voie diplomatique est restée infructueuse pendant au moins six mois (article 11).

Les dispositions finales de l'article 12 prévoient la procédure de notification de l'accord entre les Parties signataires et contient les clauses relatives à l'entrée en vigueur, à la dénonciation et à la durée d'application de l'accord. Après l'expiration de l'accord, celui-ci continue à s'appliquer, pendant une durée supplémentaire de quinze ans, aux investissements effectués alors qu'il était en vigueur.

B - L'accord avec la République démocratique fédérale d'Ethiopie

L'accord, conclu pour une durée initiale de vingt ans, a été signé le 25 juin 2003, et restera en vigueur tant qu'il n'aura pas été dénoncé (article 12). Etant donné le caractère similaire de l'accord avec le précédent, votre Rapporteure se contentera de souligner les données propres à cet accord.

Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes : chaque Partie accorde aux investisseurs de l'autre Partie un traitement juste et équitable, conformément aux principes du droit international, et en particulier un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée s'il est plus avantageux. L'accord prévoit la liberté des transferts des revenus tirés des investissements, le principe d'une indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession et la possibilité de recourir à une procédure d'arbitrage international en cas de différend entre un investisseur et les autorités du pays hôte, ou entre les Parties contractantes.

Les engagements particuliers, qui auraient été pris en matière d'investissement par l'une des Parties à l'égard des investisseurs de l'autre

Partie, prévalent sur l'accord dès lors qu'ils comportent des dispositions plus favorables à l'investisseur que celles de l'accord (article 7).

Les investissements couverts par l'accord sont ceux existant à la date de son entrée en vigueur et qui ont été effectués par des nationaux ou sociétés de l'une ou l'autre des Parties contractantes sur le territoire ou dans la zone maritime de l'autre Partie, à la condition qu'ils l'aient été en conformité avec la législation de l'Etat d'accueil (article 11).

L'article 12 prévoit la procédure de notification de l'accord entre les Parties signataires et contient les clauses relatives à l'entrée en vigueur, à la dénonciation et à la durée d'application de l'accord. A la suite de sa dénonciation, les investissements déjà effectués continuent de bénéficier de la protection de l'accord pendant une période supplémentaire de vingt ans.

Un protocole précise le sens et la portée des articles suivants :

- concernant l'article 1er, le protocole précise les notions « d'intérêts » et de contrôle direct ou indirect d'une personne morale ;
- concernant l'article 3, la notion d'entrave de droit ou de fait est précisée et les Parties s'engagent, par ailleurs, à examiner avec bienveillance, dans le cadre de leur droit interne, les demandes de visas et d'autorisations de séjour et de travail introduites par des nationaux de l'autre Partie contractante, dès lors qu'elles sont en relation avec des investissements de cette Partie ;
- concernant l'article 4, le protocole précise ce que peuvent être les activités liées à un investissement.

C - L'accord avec la République du Tadjikistan

Le troisième accord est celui signé le 4 décembre 2002 avec la République du Tadjikistan. Il contient les clauses classiques du droit international de la protection de l'investissement étranger et offre ainsi aux investisseurs français au Tadjikistan une protection complète et cohérente contre le risque politique.

L'accord est conclu pour une durée initiale de dix ans et renouvelé par tacite reconduction. Il reste en vigueur tant qu'il n'a pas été dénoncé (article 12). Ses caractéristiques essentielles sont les suivantes : chaque Partie accorde aux investisseurs de l'autre Partie un traitement juste et équitable, conformément aux principes du droit international et, en particulier, un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde à ses investisseurs ou à ceux de la nation la plus favorisée s'il est plus avantageux. L'accord prévoit la liberté des transferts des revenus tirés des investissements, le principe d'une indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession et la possibilité de recourir à une procédure d'arbitrage

international en cas de différend entre un investisseur et les autorités de l'Etat hôte, ou entre les Parties contractantes.

Le préambule expose les objectifs de l'accord du 4 décembre 2002, en particulier la volonté des Parties de renforcer leur coopération économique, d'encourager les investissements, les transferts de capitaux et de technologies, ainsi que de promouvoir leur développement économique.

Il convient de souligner que l'accord vise aussi les investissements réalisés avant son entrée en vigueur, et que les Parties contractantes sont responsables des actions ou omissions de leurs collectivités sub-nationales (article 2).

Les Parties s'engagent par ailleurs à examiner avec bienveillance, dans le cadre de leur droit interne, les demandes de visa et d'autorisations de séjour et de travail introduites par des nationaux de l'autre Partie contractante, dès lors qu'elles sont en relation avec des investissements de cette Partie (article 4).

L'article 5 comporte les clauses classiques de traitement national, les investisseurs de l'autre Partie ne pouvant pas être traités moins favorablement que les investisseurs nationaux, et du traitement de la nation la plus favorisée, les investisseurs de l'autre Partie recevant un traitement au moins aussi favorable que celui accordé aux investisseurs étrangers les plus favorisés. Des exceptions sont cependant prévues pour les avantages résultant d'accords économiques régionaux, afin que la France ne soit pas contrainte de faire bénéficier les investisseurs tadjiks des avantages qu'elle accorde aux investisseurs de l'Union européenne en vertu des textes communautaires. Il en est de même pour les questions fiscales.

Le libre transfert des revenus issus des investissements couverts par l'accord, ainsi que, pour les salariés expatriés dans le cadre d'un investissement, d'une quotité appropriée de leur rémunération est autorisé par l'article 7. Des restrictions sont cependant prévues à cette liberté de transfert dans des circonstances exceptionnelles, susceptibles d'entraîner un déséquilibre grave de la balance des paiements.

Il convient de noter que, de façon habituelle pour les Etats d'Asie centrale, l'accord du 4 décembre 2002 a été rédigé en trois langues mais que la rédaction en français fait foi en cas de litige.

CONCLUSION

La France a aujourd'hui signé des accords de protection réciproques des investissements pratiquement avec toutes les zones coïncidant avec les champs de sa présence économique. Ces conventions bilatérales d'investissement représentent des instruments juridiques classiques au service de la politique économique extérieure de la France.

Les supports conventionnels existants apportent une couverture géographique quasi-totale, mais leur portée se limite souvent à la protection des risques de nationalisation et d'expropriation.

Après l'échec de l'Accord Multilatéral sur l'Investissement (AMI) et celui de la Conférence de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Cancun, il est essentiel que les entreprises françaises et notamment les PME qui investissent à l'étranger bénéficient d'un cadre juridique protecteur.

En outre, il n'existe pas, pour l'heure, de droit communautaire des investissements hors Union européenne, exception faite des règles relatives à la libre circulation des capitaux dont l'harmonisation est consacrée par le Traité de Rome ainsi que par un certain nombre de directives datant des années 60 et 80.

Dans ce contexte, il semble indispensable de communautariser le droit des investissements à l'étranger et d'adopter une convention européenne d'investissement avec les pays tiers.

Au bénéfice de ces observations, votre Rapporteure vous invite à autoriser la ratification de ces trois accords d'investissement.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné les présents projets de loi au cours de sa réunion du mercredi 21 janvier 2004.

Après l'exposé de la Rapporteure, **M. Gilbert Gantier** a tenu à féliciter Mme Danielle Bousquet pour son excellente présentation, et a voulu connaître le montant exact des investissements français dans les trois pays concernés.

Mme Danielle Bousquet a répondu que ces précisions seraient données dans le rapport mais que les investissements en Ethiopie et au Tadjikistan restaient très modestes par rapport aux investissements français effectués en Iran.

Suivant les conclusions de la Rapporteure, *la Commission a successivement adopté les trois projets de loi (n°s 1252, 1253 et 1254).*

*

* *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, les présents projets de loi.

NB : Le texte des trois accords figure en annexe aux projets de loi (*n°s 1252, 1253 et 1254*).