

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 l'Etat d'Israël** sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres).*

Par M. Pierre MATRAJA,

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 Bourguine, 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 : 230 (1983-1984).

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 Israël	4
1. Le régime politique présente toutes les garanties coutumières aux démocraties parlementaires classiques	4
2. Une vie politique dominée par le pluralisme partisan	5
3. Une société aux clivages encore très marqués	5
– l'existence d'une forte communauté arabe et druze	6
– l'antagonisme Sépharades – Ahkhenazes	6
4. Une économie contrastée : la vigueur des industries de pointe et les vestiges d'une économie en voie de développement	6
5. Des échanges commerciaux structurellement déséquilibrés	7
a) le poids des dépenses d'armement et le coût de l'approvisionnement énergétique	7
b) le succès encore insuffisant des politiques d'industrialisation tournées vers l'importation	7
c) les facilités commerciales consenties par les occidentaux	7
6. Une aide extérieure indispensable et importante, provenant essentiellement des Etats-Unis	7
7. Relations internationales : un allié privilégié avec lequel la France tend à resserrer les liens	8
DEUXIÈME PARTIE. – Les grandes lignes de l'Accord du 9 juin 1983. Un texte qui, en dépit de certaines singularités, procède d'une doctrine désormais bien établie	9
I. – <i>Un champ d'application élargi</i>	9
II. – <i>Régime favorable assorti de garanties</i>	10
1° Un traitement juste et équitable des investissements étrangers égal au régime de la nation la plus favorisée	10
2° Un ensemble de garanties : la liberté des transferts et le principe d'une indemnisation prompte et adéquate en cas de dépossession	10
3° Le maintien des garanties traditionnelles pré-existantes	11
III. – <i>Un système de règlement des différends à double niveau</i>	11
1° Différends opposant une des parties à un national de l'autre partie	11
2° Conflits d'interprétation entre les deux parties	11
Conclusions favorables de votre Commission	12
Annexe : Etat des conventions de protection réciproque des investissements signées par la France	14

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 d'Israël, ainsi que de ses relations extérieures.

PREMIÈRE PARTIE

INDICATIONS GÉNÉRALES SUR ISRAËL

L'Etat d'Israël apparaît comme une petite enclave de 21.000 kilomètres carrés en plein milieu d'un monde arabe et musulman généralement hostile, à l'exception de l'Egypte. Sa population, de 4 millions d'habitants, dont près de la moitié vient d'Europe ou d'Amérique, son développement économique et les orientations de sa politique étrangère et de ses alliances lui donnent un tour fortement occidental qui tranche avec celui de ses voisins.

1. **Le régime politique** israélien présente toutes les caractéristiques et les garanties d'une démocratie parlementaire classique et d'un état de droit.

Les sept lois fondamentales adoptées depuis 1958 dessinent le cadre institutionnel d'un régime monocréméraliste respectueux de la séparation des pouvoirs et du suffrage universel.

L'assemblée unique, ou Knesset, est élue pour quatre ans au scrutin proportionnel, à l'échelon national. Elle ne peut être dissoute par l'exécutif, mais est autorisée à avancer d'elle-même la date des élections, dans le cas où aucune majorité stable ne s'y dessinerait. Inversement, le Gouvernement, que préside le Premier ministre, est collectivement responsable devant elle. Quant au Chef de l'Etat, il est cantonné dans des fonctions purement représentatives, ainsi qu'il est de coutume dans les régimes parlementaires classiques, et son seul véritable pouvoir consiste en la désignation du Premier ministre, dans le sein de l'assemblée, au début de chaque nouvelle législature.

L'organisation judiciaire, naguère établie par la puissance britannique, s'inspire largement de la tradition anglaise de l'*habeas corpus*, protectrice des droits de l'accusé. Elle est couronnée par une cour suprême qui tranche en appel dans les domaines civil et pénal, mais en premier et dernier ressort dans le contentieux administratif. Depuis 1971 elle est complétée par un « commissaire aux réclamations du public » qui remplit le rôle d'un véritable « ombudsman » ou d'un médiateur.

Enfin, la création de **commissions d'enquête**, dotées de larges pouvoirs, et présidées par un juge qui en garantit l'indépendance,

permet d'éclaircir toute question d'importance publique essentielle.

2. **La vie politique**, caractéristique du système multipartisan des régimes libéraux, tire ses traits spécifiques du mode de scrutin : l'application de la représentation proportionnelle à l'échelle de la nation tend en effet à encourager la multiplication des partis dans l'opinion, et des tendances dans les partis. Elle favorise également l'hégémonie des états-majors partisans qui peut ne pas coïncider avec la fidélité de la représentation nationale.

La représentation proportionnelle permet aux plus petites formations d'espérer obtenir quelques sièges à la Knesset. Aussi encourage-t-elle leur formation et leur multiplication. De la même façon, elle provoque le fractionnement des grands mouvements en multiples tendances qui donnent à la vie politique israélienne sa richesse et sa diversité. Ainsi en va-t-il des deux principaux groupes : le Likoud se répartit entre le Hérouth nationaliste, le parti libéral et la petite fraction de La'am ; le parti travailliste se partage entre le Maarakh proprement dit, et une tendance plus marquée à sa gauche : le Mapam.

Toutefois, cette multiplication des partis ne favorise pas nécessairement l'exactitude de la représentation de l'opinion par « l'establishment » politique, et les tentatives spontanées sortant des cadres établis semblent condamnées à l'échec.

Les états-majors des partis tirent de leur pouvoir de déterminer l'ordre des candidats sur les listes électorales, le plus sûr moyen de contrôler le parlementaire soucieux de sa réélection, et de lui imposer leur discipline. Par ailleurs, la mise en œuvre de leurs programmes politiques tient davantage de considérations stratégiques nées des « accords de coalition » que du souci de s'en tenir aux desiderata de leurs électeurs. Cependant, les mouvements qui sortent des clivages habituels semblent condamnés à l'échec : ainsi, le mouvement « Dash », ou mouvement démocratique pour le changement, né des élans de contestation qui suivirent la guerre du Kippour, se brisa-t-il rapidement, malgré ses succès électoraux de 1977, sur le dilemme que posait la question de sa participation au gouvernement Begin.

L'écart qui risque ainsi de naître entre l'opinion publique et sa classe politique est porteur d'autant plus de risques d'éclatement qu'il vient se greffer sur des clivages ethniques.

3. **La société israélienne** conserve en effet de son origine composite et récente des clivages très marqués entre des communautés différentes par leurs traditions et socialement inégales.

Les 600.000 Arabes, qui forment à 90 % la population non juive d'Israël forment un groupe important de citoyens bien

particuliers. S'ils n'ont pas toutes les obligations d'un citoyen à part entière – le soupçon d'une solidarité avec les nations arabes voisines les a fait dispenser du service militaire – ils sont loin d'en avoir également tous les droits. La conscience de l'inégalité du traitement qui leur est fait, les a poussés dans la voie d'une radicalisation progressive, particulièrement sensible dans les milieux urbains, qui les jette dans les petits groupements extrémistes.

Les 50.000 Druzes, d'abord loyalistes envers Israël, par contrecoup de leur exclusion d'un Islam qui les considérait comme hérétiques, commencent à suivre une orientation voisine.

Enfin, à l'intérieur de la population juive, Ahkhenazes et Sépharades constituent deux communautés bien distinctes. Les Ahkhenazes, provenant d'Europe ou d'Amérique, ont conservé de leur origine occidentale un niveau de formation intellectuelle qui leur assure la prépondérance dans l'encadrement de la nation, et particulièrement dans les instances politiques, d'où les Sépharades sont pratiquement absents. Ces derniers, d'origine asiatique ou africaine, doivent à une natalité vigoureuse et à une immigration soutenue de représenter une proportion croissante et désormais majoritaire de la population juive. Aussi, acceptent-ils de plus en plus difficilement l'absence des leurs dans le monde politique. Leur vote massif pour le Likoud à partir de 1977 a assuré la victoire de ce parti d'inspiration populiste et qui prétend s'en prendre aux gens en place et aux situations acquises.

4. L'économie israélienne est aussi contrastée et inégale que la société, en ce qu'elle combine de façon originale les traits caractéristiques d'une économie développée et certaines faiblesses coutumières aux nations en voie de développement.

Comme la plupart des pays industrialisés, Israël n'emploie qu'une faible partie de sa population dans un secteur agricole fortement technicisé, et qui doit à la qualité de ses méthodes d'irrigation le succès qu'il connaît dans la culture des agrumes. Son industrie s'est avérée particulièrement compétitive dans les domaines de haute technologie à forte valeur ajoutée, qui lui permettent de rentabiliser une des populations actives les plus fortement diplômées qui soient au monde, et de lui assurer des revenus élevés.

Toutefois, la nécessité d'interventions publiques constantes dans l'économie, l'existence d'une large main-d'œuvre à bon marché – particulièrement arabe – et l'insuffisance d'un stock de capital qui ne lui permet pas de rivaliser avec les nations industrialisées dans la plupart des productions hautement capitalistes, rapprochent Israël des nations en voie de développement.

Parallèlement, l'économie israélienne souffre de deux maux essentiels : une inflation galopante qui a dépassé le rythme des 130 % annuel en 1983, et un déficit structurel de ses échanges extérieurs qui souligne sa dépendance.

5. **Les échanges commerciaux** israéliens demeurent structurellement déséquilibrés, malgré l'amélioration certaine du taux de couverture des importations par les exportations qui a pu être obtenue par une nouvelle politique industrielle appropriée et en dépit des conditions favorables consenties par ses principaux partenaires commerciaux.

La balance commerciale est en effet lourdement grevée par le triple poids de l'effort militaire, des achats d'énergie ou de matières premières et de la charge de la dette. Les dépenses d'armement représentent 27 % du P.N.B. - à titre de comparaison : 3,9 % pour la France - et 30 % du budget de l'Etat.

La nécessité, pour un pays presque totalement dépourvu de mines, d'importer matières premières et énergie s'est trouvée aggravée par la restitution à l'Egypte du Sinaï et de ses puits de pétrole. Enfin, le service d'une dette qui s'élève à près de 20 milliards de dollars équivaut à la valeur annuelle des exportations.

Aussi les autorités israéliennes se sont-elles efforcées de mettre en œuvre une politique de développement et d'industrialisation qui insistât sur les activités exportatrices. Dans la double incapacité de concurrencer les pays industrialisés dans les secteurs hautement capitalistiques, et les nations en voie de développement dans les domaines qui appellent l'utilisation massive d'une main-d'œuvre bon marché, l'économie israélienne s'est rendue compétitive dans les industries de pointe à forte valeur ajoutée qui nécessitent un niveau élevé de recherche-développement. Ces efforts se sont révélés fructueux, et le taux de couverture des importations par les exportations dépasse aujourd'hui les 70 %.

Les efforts commerciaux d'Israël ont bénéficié de l'encouragement de ses principaux partenaires occidentaux. Aux termes d'un accord de 1975, la C.E.E., qui représente 35 % des exportations et 40 % des importations israéliennes, a consenti une réduction progressive de ses droits de douane revenant à leur suppression en 1980. Les Etats-Unis, qui sont après la C.E.E. le deuxième partenaire commercial d'Israël, l'ont inclus dans la liste des pays en voie de développement qui bénéficient du système généralisé des préférences tarifaires, et lui accordent à ce titre une réduction de droits douane sur 2.700 produits.

6. Toutefois, **l'aide extérieure**, reste plus que jamais indispensable. Prenant le relais des réparations allemandes et des transferts de la Diaspora qui constituaient jusqu'en 1973 la majeure partie

des importations de capital, l'aide américaine, massive, représente aujourd'hui les trois quarts de l'aide financière extérieure. Composée pour les deux tiers de dons, et pour le tiers restant de crédits remboursables sur une période de vingt à trente ans, elle s'avère particulièrement avantageuse.

7. L'intérêt primordial d'Israël dans les **relations internationales** explique et justifie l'aide économique et financière que lui apportent ses alliés occidentaux.

Le changement des dirigeants israéliens intervenu en 1983, et les difficultés rencontrées par la politique américaine auprès de ses autres interlocuteurs au Proche-Orient ont amélioré les relations privilégiées qui unissent les Etats-Unis à Israël.

La volonté du Gouvernement français de resserrer les liens avec Israël, sans toutefois cesser de soutenir le droit des Palestiniens à la création d'un Etat, a conduit le Président de la République à y effectuer, en mars 1982, le premier voyage qu'y ait accompli un Chef d'Etat français. Toutefois, le resserrment des liens politiques n'a pas encore débouché sur un renforcement des échanges économiques. La France, qui fut dans les années cinquante un des premiers partenaires commerciaux d'Israël, n'arrive aujourd'hui que derrière l'Allemagne, le Benelux et l'Angleterre ; les entreprises françaises semblent encore hésiter à s'y implanter et les capitaux à s'y investir. Aussi convient-il de les y encourager en leur offrant les garanties susceptibles de les rassurer. L'accord de protection des investissements qui nous est aujourd'hui soumis pourrait y contribuer.

*
* *

DEUXIÈME PARTIE

LES GRANDES LIGNES DE L'ACCORD DU 9 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 9 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 9 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, 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 adéquate », 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 investisse-

ments concernés, évaluée par rapport à une situation économique normale. 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.

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 l'Etat d'Israël sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres), signé à Paris le 9 juin 1983 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le texte annexé au document Sénat n° 230 (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	