

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTÉ FRANÇAISE

Session 2017-2018

19 OCTOBRE 2017

RAPPORT

SUITE À LA DEMANDE DE MONSIEUR LE MINISTRE-PRÉSIDENT CONCERNANT
L'AVIS 2/15 DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE RELATIF AUX
FUTURS ACCORDS COMMERCIAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

RAPPORT DE COMMISSION

PRÉSENTÉ AU NOM DE LA COMMISSION DES RELATIONS
INTERNATIONALES ET DES QUESTIONS EUROPÉENNES, DES
AFFAIRES GÉNÉRALES, DES HÔPITAUX UNIVERSITAIRES, DES
PROFESSIONS DES SOINS DE SANTÉ ET DU RÈGLEMENT, DE
L'INFORMATIQUE, DU CONTRÔLE DES COMMUNICATIONS DES
MEMBRES DU GOUVERNEMENT ET DES DÉPENSES ÉLECTORALES

PAR MME MURIEL TARGNION.

TABLE DES MATIÈRES

1	Présentation par Mme Targnion, Europromotrice	3
2	Audition de M. Thierry Delaval, Délégué général Wallonie-Bruxelles auprès de l'Union européenne	6
3	Audition de M. Axel Kenes, Directeur au SPF Affaires étrangères	8
4	Audition de M. Michel Cermak, Centre national de coopération au développement (CNCD)	10
5	Discussion	13
6	Conclusions exprimées par chaque groupe politique	17

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Commission des Relations internationales et des Questions européennes, des Affaires générales, des Hôpitaux universitaires, des Professions des soins de santé et du Règlement, de l'Informatique, du Contrôle des communications des membres du Gouvernement et des Dépenses électorales, a procédé à des auditions et a discuté de l'avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne relatif aux futurs accords commerciaux de l'Union européenne, au cours de sa réunion du 19 octobre 2017(1).

1 Présentation par Mme Targnion, Europromotrice

A. Contexte de la réunion

M. le ministre-président a adressé un courrier au Parlement pour rappeler l'avis rendu par la Cour de Justice de l'Union européenne le 16 mai 2017. Cet avis ouvre un débat important sur la façon dont vont se formaliser dorénavant l'ensemble des accords commerciaux que l'Union européenne pourra conclure.

Mme Targnion explique que pour la première fois, la Cour trace une ligne très précise entre les compétences exclusives attribuées à l'Union européenne et les compétences partagées entre les États membres et la Commission, ce qui entraînera nécessairement des conséquences sur les négociations et la ratification de ces accords. La présentation du résultat de ces négociations se fera sous la forme de deux instruments juridiques suivant que la compétence est exclusive ou mixte.

Dans ce courrier, M. le ministre-président précise qu'il sera présent le 10 novembre prochain à la réunion des ministres de l'Union européenne en charge du commerce international et qu'à cette occasion, il est important qu'il puisse remettre l'avis voire les recommandations de cette commission.

Par ailleurs, M. le ministre-président souligne également que la Commission a opéré un changement. Ainsi depuis le 13 septembre dernier, l'ensemble des mandats qu'elle commence à négocier dans les différents accords commerciaux avec les partenaires bilatéraux, fait l'objet d'une information, ce qui permet d'en prendre connaissance tout au long du processus alors que précédemment, les

accords commerciaux étaient communiqués avant la ratification.

Ce souci de transparence s'est concrétisé récemment par la publication des projets de mandat que la Commission présente au Conseil pour l'ouverture des négociations commerciales avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, ainsi que pour le projet de mandat pour l'ouverture de négociations sur la création d'un tribunal multilatéral pour le règlement des différends en matière d'investissements.

Mme Targnion apprécie cette volonté de transparence de part de la Commission.

B. Contexte de l'avis 2/15

Le 20 septembre 2013, l'Union européenne et Singapour ont paraphé le texte d'un accord de libre-échange. Il s'agit de l'un des premiers accords de libre-échange bilatéraux dits de « nouvelle génération », c'est-à-dire un accord de commerce qui contient, outre les dispositions traditionnelles relatives à la réduction des droits de douane et des obstacles non tarifaires dans le domaine des échanges de marchandises et de services, des dispositions dans diverses matières liées au commerce, telles que la protection de la propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics, la concurrence et le développement durable.

La Commission a saisi la Cour de justice d'une demande d'avis pour déterminer si l'Union dispose de la compétence exclusive pour signer et conclure seule l'accord envisagé. La Commission et le Parlement soutiennent que tel est le cas. Le Conseil et les gouvernements de tous les États membres qui ont soumis des observations devant la Cour affirment que l'Union ne peut pas conclure l'accord seule parce que certaines parties de l'accord relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres, voire de la compétence exclusive des États membres.

Mme Targnion note que des observations écrites ont été présentées par tous les États membres à l'exception de la Belgique, de la Croatie, de l'Estonie et de la Suède. La Belgique a néanmoins comparu à l'audience et présenté des observations orales.

C. Contenu de l'avis(2)

Dans son avis, la Cour, après avoir précisé qu'il porte uniquement sur la question de la com-

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Mme Vienne (en remplacement de M. Martin), Mme Targnion, M. Ikazban (en remplacement de M. Dermagne), Mme Moureaux (en remplacement de M. Collignon), Mme Emmery (en remplacement de M. Onkelinx), Mme Lambelin (en remplacement de M. Luperto)

M. Brotchi (Président), Mme Bertieaux, Mme Potigny
M. Fassi-Fihri, M. Baurain (en remplacement de M. Prévot)

Ont assisté aux travaux de la commission :

Mme Ryckmans, membre du Parlement

Mme Nkunda, collaboratrice du groupe PS

Mme Vivier, collaboratrice du groupe MR

Mme Royen, secrétaire politique groupe cdH

(2) Cour de justice de l'Union européenne, COMMUNIQUE DE PRESSE n° 52/17, Luxembourg, le 16 mai 2017.

pétence exclusive ou non de l'Union et non sur la compatibilité du contenu de l'accord avec le droit de l'Union, considère que l'accord de libre-échange avec Singapour ne peut pas, dans sa forme actuelle, être conclu par l'Union seule, du fait que certaines des dispositions envisagées relèvent de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. Il s'ensuit que l'accord de libre-échange avec Singapour ne peut être conclu, en l'état, que par l'Union et les États membres agissant de concert.

Cet avis vise donc à clarifier la question de la répartition des compétences et ne concerne pas la légalité du contenu des dispositions de l'Accord avec le droit de l'UE. Elle précise que pour ce qui concerne la compatibilité de l'ICS (règlement des différends) avec le droit de l'UE, il faudra attendre la réponse de la Cour dans l'avis 1/17, dont la demande a été faite par la Belgique le 7 septembre dernier (réponse probable fin 2018 - début 2019).

Dans son avis, la Cour déclare que l'Union jouit d'une compétence exclusive en ce qui concerne les parties de l'accord relatives aux matières suivantes :

- l'accès au marché de l'Union et au marché singapourien en ce qui concerne les marchandises et les services (y compris l'intégralité des services de transport⁽³⁾) ainsi que dans le secteur des marchés publics et de la production d'énergie à partir de sources non fossiles et durables ;
- les dispositions en matière de protection des investissements étrangers directs de ressortissants singapouriens dans l'Union (et inversement) ;
- les dispositions en matière de droits de propriété intellectuelle ;
- les dispositions visant à lutter contre les activités anticoncurrentielles et à encadrer les concentrations, les monopoles et les subventions ;
- les dispositions en matière de développement durable (la Cour constate que l'objectif de développement durable fait désormais partie intégrante de la politique commerciale commune de l'Union et que l'accord envisagé vise à subordonner la libéralisation des échanges commerciaux entre l'Union et Singapour à la condition que les parties respectent leurs obligations internationales en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement) ;

(3) En matière de transport, la Cour n'a pas suivi son Avocat-général, pour qui ce domaine entrerait dans les compétences partagées avec les États membres (voir point 305 de l'avis ainsi que sa formulation finale qui identifie en détail les dispositions relevant des compétences partagées).

(4) D'après le compte-rendu de la conférence débat « L'avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne : quelles conséquences pour le CETA et le Brexit ? » du 19 juin 2017 (Université Paris Panthéon-Assas) établi par Araceli TURMO, docteur de l'Université Panthéon-Assas avec l'assistance de Loriane ALEM, doctorante-contractuelle de l'Université Panthéon-Assas.

- les règles relatives à l'échange d'informations et aux obligations de notification, de vérification, de coopération, de médiation, de transparence et de règlement des différends entre les parties, à moins que ces règles ne se rapportent au domaine des investissements étrangers autres que directs.

Au final, ce n'est que pour deux volets de l'accord que l'Union n'est pas dotée, selon la Cour, d'une compétence exclusive, à savoir le domaine des investissements étrangers autres que directs (investissements « de portefeuille » opérés sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle d'une entreprise) et le régime de règlement des différends entre investisseurs et États.

Pour que l'Union ait la compétence exclusive dans le domaine des investissements étrangers autres que directs, il aurait fallu que la conclusion de l'accord soit susceptible d'affecter des actes de l'Union ou d'en altérer la portée. Cela n'étant pas le cas, la Cour conclut que l'Union ne dispose pas d'une compétence exclusive. Elle dispose en revanche d'une compétence partagée avec les États membres. Cette conclusion s'étend également aux règles relatives à l'échange d'informations et aux obligations de notification, de vérification, de coopération, de médiation, de transparence et de règlement des différends entre les parties en rapport avec les investissements étrangers autres que directs (voir ci-dessus).

Le régime de règlement des différends entre investisseurs et États relève, lui aussi, de la compétence partagée entre l'Union et les États membres. En effet, un tel régime, qui soustrait des différends à la compétence juridictionnelle des États membres, ne saurait être instauré sans le consentement de ceux-ci.

Il s'ensuit que l'accord de libre-échange ne peut être conclu, en l'état actuel, que conjointement par l'Union et les États membres.

D. Analyse de l'avis⁽⁴⁾

Cet avis est important car c'est le premier portant sur un accord de libre-échange de nouvelle génération. Par ailleurs, c'est la première saisine de la Cour à propos de l'article 207 TFUE après modification par le traité de Lisbonne.

Cet avis est majeur, si l'on tient compte des plus de 300 points de son dispositif et du fait qu'il a été tranché par la Cour réunie en formation plénière (ce qui est extrêmement rare).

Il concerne les accords de libre-échange bilatéraux de nouvelle génération. Mme Targnion rap-

pelle qu'auparavant ce type d'accords visait la diminution, voire le démantèlement des obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges entre les signataires. Les accords de nouvelle génération comme celui en cause porte également sur des domaines en lien avec le commerce, comme la protection des droits de propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics ou encore le développement durable.

Dans cet avis, la Cour a procédé pour chaque domaine visé à définir si celui-ci relevait de la compétence exclusive de l'Union ou bien des compétences partagées entre l'UE et les Etats membres. Les conséquences sont importantes puisque pour les domaines relevant de sa compétence exclusive, l'UE seule peut engager valablement ses Etats membres.

Une attention particulière a été mise sur les chapitres relatifs au développement durable, à la politique de transport, aux investissements, aux dispositions institutionnelles et au mécanisme de règlements des différends.

Si la compétence est exclusive, l'Union conclut seule l'accord qui, une fois entré en vigueur, intègre le droit de l'Union et lie les États membres, sans préjuger de son aptitude à être invoqué devant le juge.

Si la compétence est partagée, l'accord est également conclu par les États membres qui procèdent à sa ratification, chacun selon ses règles constitutionnelles ; cela pose la délicate question de savoir si, à défaut de ratification par un ou plusieurs États membres, l'accord peut néanmoins entrer en vigueur dans l'ordre juridique de l'Union, question sur laquelle l'avis 2/15 revient.

Il convient néanmoins de préciser qu'un même accord peut contenir des stipulations relevant de la compétence exclusive de l'Union et d'autres de la compétence partagée avec les États membres. C'est au demeurant la conclusion à laquelle parvient la Cour de justice à propos de l'accord de libre-échange avec Singapour.

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour de justice procède en trois temps.

En premier lieu, elle se prononce sur la compétence visée à l'article 3, paragraphe 1er, sous e), TFUE. En vertu de cette disposition, l'Union dispose d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale commune.

La Cour se livre dès lors à un exercice de délimitation matérielle de la compétence de politique commerciale commune. L'article 207, paragraphe 1, TFUE, intègre notamment dans cette politique « la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de ser-

vices, et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle, les investissements étrangers directs, l'uniformisation des mesures de libéralisation ».

La Cour considère que les engagements relatifs à l'accès au marché, à la protection des investissements, à la protection de la propriété intellectuelle, ainsi qu'en matière de concurrence relèvent de la compétence exclusive. Malgré le silence de l'article 207, paragraphe 1, TFUE, elle estime également que les engagements en matière de développement durable relèvent de la compétence exclusive de l'Union. La Cour retient ce faisant une interprétation particulièrement extensive du champ matériel de la politique commerciale commune⁽⁵⁾.

En deuxième lieu, l'avis porte sur la compétence visée à l'article 3, paragraphe 2, TFUE. En vertu de cette disposition, l'Union dispose également d'une « compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion est prévue dans un acte législatif de l'Union, ou est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne, ou dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

Pour la Cour de justice, si les engagements en matière de services dans le domaine des transports relèvent de la compétence exclusive, tel n'est pas le cas des engagements en matière d'investissements autres que directs. Au point 227, l'avis souligne que ces investissements « peuvent, entre autres, avoir lieu sous la forme d'acquisitions de titres de société dans l'intention de réaliser un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise (investissements dits « de portefeuille »), et que de tels investissements constituent des mouvements de capitaux au sens de l'article 63 TFUE ». Pour la Cour, ce domaine relève d'une compétence partagée avec les États membres ; en revanche, l'avis exclut catégoriquement l'argument selon lequel ce domaine aurait relevé d'une « compétence exclusive » des États membres. Dès lors, la partie de l'accord consacrée aux investissements autres que directs relève de la compétence de l'Union qui ne peut cependant pas l'approuver seule, précision qui n'est pas sans importance et sans ambiguïtés (point 244).

En troisième lieu, l'avis se consacre à la compétence pour approuver « les dispositions institutionnelles de l'accord ». En ce qui concerne l'échange d'informations, la notification, la vérification, la coopération, la médiation et le pouvoir décisionnel ainsi que la transparence, l'institutionnel suit le matériel, en ce sens que si les dispositions institutionnelles portent sur un objet relevant d'une compétence exclusive, la compétence sera exclusive ; inversement, si la compétence est par-

(5) Au point 147, la Cour considère que désormais l'objectif de développement durable fait partie intégrante de la politique commerciale commune et que, par conséquent, les aspects liés à des matières extra-économiques sont rattachés à cette politique et à la compétence exclusive de l'Union (l'avocat général préconisait au contraire qu'il s'agisse d'une compétence partagée pour les dispositions ne portant pas uniquement sur des questions économiques mais ayant des objectifs sociaux et environnementaux).

tagée, la compétence sera partagée. En revanche, et c'était un point très attendu de l'avis, le règlement des différends relève d'une compétence partagée et l'Union ne peut approuver seule la partie de l'accord relative à cette question.

E. Implications de l'avis(6)

Si le principe est donc celui de la compétence exclusive de l'Union, la compétence partagée est l'exception qui, d'apparence, s'avère cantonnée aux investissements autres que directs et au règlement des différends.

Les implications s'avèrent en réalité considérables, en particulier dans la double perspective, de l'entrée en vigueur du CETA, et de la négociation des futures relations entre l'Union et le Royaume-Uni. Dans une économie de marchés financiers mondialisée, la compétence s'avère partagée sur deux questions essentielles : l'investissement étranger et le règlement des différends, le premier n'étant pas sans appeler le second. Or, le règlement des différends est l'un des points de focalisation de la contestation du CETA ; les marchés financiers sont au cœur de la négociation relative aux futures relations entre l'Union et le Royaume-Uni.

Pour conclure cette présentation, Mme Targnion déclare que si les États membres ont ainsi voix au chapitre, ce ne sera pas sans conséquences politiques.

2 **Audition de M. Thierry Delaval, Délégué général Wallonie-Bruxelles auprès de l'Union européenne**

M. Delaval explique que la politique commerciale de l'Union européenne est l'une des politiques communes les plus intégrées. La dimension communautaire est constitutive du Marché commun puis de l'UE, l'Europe étant depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome une union douanière.

La politique commerciale est définie par l'article 207 du Traité. Le Traité de Lisbonne a élargi le champ de la politique commerciale commune et modifié l'équilibre institutionnel. Si elle était à l'origine fondée sur la libéralisation du marché des produits, puis des services, la compétence exclusive de l'UE s'est élargie avec le Traité au domaine de l'investissement. La compétence exclusive de l'UE s'étend ainsi désormais aux investissements directs étrangers. Le Traité de Lisbonne voit par ailleurs l'émergence du Parlement européen dans le processus de décision.

Le renforcement de la compétence exclusive de l'UE dans le domaine de la politique commerciale correspond à une position de la Belgique qui est globalement en faveur d'une meilleure intégration européenne.

Pour mémoire, sous le Traité de Nice, les services de transport ne tombaient pas dans le champ de la compétence exclusive de l'UE en matière de politique commerciale et l'article 133 prévoyait que les accords dans le domaine du commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, ainsi que des services sociaux et de santé humaine relèvent de la compétence partagée entre la Communauté et ses États membres et que leur négociation, requérait, outre une décision communautaire prises conformément aux dispositions pertinentes de l'article 300, le commun accord des États membres. Les accords ainsi négociés devaient être conclus par la Communauté et par les États membres. Le Traité de Lisbonne étend le champ de la compétence exclusive de l'UE à l'ensemble du commerce des services. Donc y compris au commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation, ainsi que des services sociaux et de santé humaine.

L'article 207 du Traité de Lisbonne prévoit cependant que le Conseil statue à l'unanimité pour la négociation d'accords dans ces domaines lorsqu'ils (a) risquent de porter atteinte à la diversité culturelle et linguistique de l'Union ou (b) risquent de perturber gravement l'organisation de ces services au niveau national et de porter atteinte à la responsabilité des États membres pour la fourniture de ces services.

Le 16 mai 2017, la Cour de Justice de l'UE a rendu un avis sur la nature de la compétence pour signer et conclure l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et Singapour. La décision de la Cour a été rendue en assemblée plénière. C'est assez rare, comme Mme Targnion l'a souligné, et cela témoigne de la volonté de la Cour de dire le droit pour le futur.

La question avait été posée par la Commission européenne. Les États membres et la Commission européenne s'opposaient sur la question de la répartition des compétences dans le domaine de la politique commerciale depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne.

L'orateur tient à rappeler la question posée par la Cour :

« L'Union européenne a-t-elle la compétence requise pour signer et conclure seule l'accord de libre-échange avec la République de Singapour ? Plus précisément :

- Quelles dispositions de l'accord relèvent de la compétence exclusive de l'Union ?
- Quelles dispositions de l'accord relèvent de la compétence partagée de l'Union ?
- Y-a-t-il des dispositions de l'accord qui relèvent de la compétence exclusive des États membres ? »

(6) Voir note 4.

La formulation de cette question est très importante. Il n'était en effet pas « simplement » demandé à la Cour d'indiquer si cet accord est un accord UE exclusif ou mixte, mais d'identifier de manière précise les dispositions relevant (a) de la compétence exclusive de l'Union européenne, (b) de la compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres ; (c) de la compétence exclusive des Etats membres.

- a) La Commission et le Parlement européen soutenaient que l'ensemble des dispositions de l'accord envisagé relevait de la compétence exclusive de l'UE et que par conséquent cet accord pouvait être signé par l'UE seule. Le Conseil et les Etats membres estimaient au contraire que cet accord était mixte.
- b) La Cour a conclu que l'accord de libre-échange entre l'UE et Singapour relève de la compétence exclusive de l'Union, à l'exception des dispositions suivantes, qui relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres :
- Les dispositions de la section A (protection des investissements) du chapitre 9 (investissements) de cet accord, pour autant que celles-ci se rapportent aux investissements entre l'UE et Singapour autres que directs⁽⁷⁾ : les investissements dits de portefeuille (soit des investissements dans des titres de société dans l'optique d'une plus-value future) ;
 - Les dispositions de la section B (Règlement des différends entre investisseurs et Etats) de ce chapitre 9 : ISDS contenu dans cet accord ;
 - Les dispositions des chapitres 1er (objectifs et définitions générales), 14 (transparence), 15 (règlement des différends entre les parties), 16 (mécanisme de médiation) et 17 (dispositions générales et finales) de cet accord, pour autant que celles-ci se rapportent aux dispositions du chapitre 9 (investissements) et dans la mesure où ces dernières relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les Etats membres : les dispositions de ce chapitre qui se rapportent aux investissements de portefeuille.
- Selon la Cour, l'accord de libre-échange UE-Singapour, dans sa forme actuelle (soit en temps qu'accord global), est donc un accord mixte et ne peut donc être conclu par l'Union seule.
- c) La Cour a, comme la Commission le lui avait demandé, identifié de manière précise les domaines relevant de la compétence exclusive et ceux relevant des compétences partagées UE/Etats membres. Elle a par ailleurs conclu qu'aucun des volets de l'accord envisagé ne relevait de la compétence exclusive des Etats membres.

- d) On relèvera que l'avocat général, dans ses conclusions rendues en décembre 2016, avait conclu à une portée plus limitée de la compétence exclusive de l'Union. Pour l'avocat général, les dispositions relatives notamment au développement durable (les clauses sociales et environnementales) et au transport ne relevaient pas de la compétence exclusive de l'Union.

M. Delaval présente les suites données à cet avis :

- 1° Le Conseil européen a émis à plusieurs reprises – cela a encore été rappelé lors de la séance de juin dernier – de voir mener une politique commerciale européenne forte et efficace.
 - 2° Dans ce cadre, en ayant en tête l'épisode CETA, et en s'appuyant sur la clarification des compétences apportées par la Cour de Justice de l'Union européenne dans son avis 2/15, la Commission européenne propose de désormais procéder à la présentation du résultat des négociations mandatées par le Conseil sous la forme de deux instruments juridiques :
- Un accord de compétence exclusive UE, comprenant toutes les matières identifiées comme telles par la Cour de Justice de l'UE dans l'avis 2/15 et ;
 - Un accord de compétence mixte UE/EM sous la forme d'un accord UE de protection des investissements couvrant les investissements étrangers directs et indirects, les normes de protection de l'investissement et le mécanisme de règlement des litiges « ICS » (Investment Court System) dans l'attente de l'avènement de la Cour multilatérale pour les investissements souhaitée par l'UE.

Le 1er instrument juridique, l'accord de compétence exclusive UE, serait conclu après approbation du Conseil et du Parlement européen et entrerait en vigueur de manière complète, soit le processus décisionnel prévu par le Traité de Lisbonne pour les accords de compétence exclusive de l'UE.

Le 2ème instrument juridique, l'accord UE de protection des investissements, accord mixte, devrait outre l'approbation du Conseil et du Parlement européen, être ratifié par l'ensemble des assemblées parlementaires des Etats membres avant d'entrer en vigueur.

L'intention est donc, en s'appuyant sur la clarté apportée par la Cour de Justice de l'UE, de déterminer la manière d'agir la plus efficiente possible.

Parallèlement à cette proposition, la Commis-

(7) Selon la définition du Fonds Monétaire International (FMI), l'investissement direct désigne « les investissements qu'une entité résidente d'une économie (l'investisseur direct) effectue dans le but d'acquérir un intérêt durable dans une entreprise résidente d'une autre économie (l'entreprise d'investissement direct) ». La notion d'intérêt durable est très importante, car elle sous-entend l'existence d'une relation à long terme par laquelle l'investisseur exerce une influence significative dans la gestion de l'entreprise, par opposition aux « investissements de portefeuille ».

sion souhaite que les Parlements européen et nationaux soient associés le plus en amont possible dans le processus de négociation. La Commission a ainsi décidé de désormais publier tous les projets de mandat (annonce du Président Juncker lors de son discours du 13 septembre sur l'état de l'Union) afin que les parlements et l'ensemble des citoyens puissent prendre connaissance des balises qu'elle propose pour chaque négociation. Trois projets de mandats ont été publiés par la Commission le 13 septembre : un projet de mandat pour négocier un accord de libre-échange avec l'Australie, un autre pour négocier un accord de libre-échange avec la Nouvelle-Zélande et un troisième pour entamer la négociation d'une convention destinée à mettre en place une Cour multilatérale sur l'investissement. La Commission, comme elle le fait depuis 2015, invite par ailleurs le Conseil (c'est la décision souveraine de celui-ci) à publier tous les projets de mandat dès leur adoption.

La Commission ne peut pas imposer aux Etats membres d'impliquer leurs Parlements. Il s'agit d'un souhait qu'elle exprime et qu'elle rappelle de manière répétée.

M. Delaval conclut qu'il faudra prendre attitude au sein du système institutionnel belge pour voir comment les Parlements peuvent être impliqués dans ce processus dès le début entre la publication du projet de mandat par la commission et son adoption par le Conseil plutôt que de ratifier le résultat aux termes des négociations.

3 Audition de M. Axel Kenes, Directeur au SPF Affaires étrangères

M. Kenes précise que son intervention portera plus spécifiquement sur l'avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne et sur son impact sur l'architecture future de la politique commerciale de l'Union européenne.

Tout d'abord, l'intervenant souhaite rappeler brièvement le rôle, dans ce contexte, de l'institution qu'il représente.

Au sein du SPF Affaires étrangères, la direction générale Coordination et Affaires européennes est en charge – comme le nom l'indique – du suivi des dossiers européens, mais aussi d'organiser la coordination des positions de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne. Au sein de cette Direction générale, le service que M. Kenes dirige depuis septembre 2015 est en charge de la politique commerciale, en ce compris l'Organisation mondiale du commerce.

Son service s'occupe de la politique commerciale européenne avec ceci de particulier qu'il assure non seulement le suivi et la coordination de la position belge dans cette matière, mais aussi la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne.

Concrètement, l'agenda hebdomadaire du service se partage classiquement en deux :

- 1° La préparation de la coordination intra-belge prévue par l'accord de coopération de 1994 entre l'Etat fédéral, les Régions, et les Communautés. Au moins une fois par semaine - souvent plus - il y a une réunion avec les représentants des différents niveaux de pouvoirs compétents - fédéral, régional et communautaire - pour définir la position de la Belgique sur les questions à l'agenda.
- 2° La participation de chacun - selon le niveau et la thématique - à une réunion du Conseil rassemblant la Belgique avec les 27 autres Etats membres et la Commission, pour discuter de la conduite des négociations en cours - actuellement, par exemple le Mexique, le MERCOSUR, ou le Japon - et de la position du Conseil sur un projet de législation européenne - actuellement la modernisation des instruments de défense commerciale de l'Union européenne ou la réforme de la méthodologie anti-dumping de l'Union sur laquelle nous venons de trouver un accord avec le Parlement et la Commission. L'agenda et le rapport de chacune de ces réunions sont par ailleurs systématiquement diffusés à tous les niveaux de pouvoirs compétents.

Ces éléments concrets montrent ainsi aux députés comment ce service travaille, y compris grâce à sa collaboration très étroite avec les autorités belges compétentes en matière commerciale, parmi lesquelles les Régions et Communautés.

Sur l'avis 2/15, M. Kenes rappelle que le 20 septembre 2013, l'Union européenne et Singapour ont paraphé le texte d'un accord de libre-échange. Il s'agissait de l'un des premiers accords de libre-échange bilatéraux dits de « nouvelle génération », c'est-à-dire, comme Mme Targnion l'a déjà défini, un accord de commerce qui contient, outre les dispositions traditionnelles relatives à la réduction des droits de douane et des obstacles non tarifaires dans le domaine des échanges de marchandises et de services, des dispositions dans diverses matières liées au commerce, telles que la protection de la propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics, la concurrence et le développement durable.

La Commission européenne a ensuite saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande d'avis pour déterminer si l'Union disposait de la compétence exclusive pour signer et conclure seule ce projet d'accord avec Singapour. La Commission et le Parlement ont soutenu que tel était le cas.

Comme le Conseil et la plupart des Etats membres, la Belgique a plaidé la mixité de l'accord avec Singapour devant la Cour. Après concertation avec les niveaux de pouvoir concernés, la Bel-

gique avait en effet pris la décision de se joindre activement aux procédures orales. Cette décision avait aussi été motivée par les compétences reconnues aux régions et communautés.

Le 16 mai, la Cour a considéré que l'accord de libre-échange avec Singapour ne pouvait être conclu, en l'état, que par l'Union et les États membres agissant de concert. La Cour a donc confirmé la mixité du texte qui lui avait été soumis.

Mais sept ans après l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, M. Kenes souligne que par cet avis, la Cour a aussi clarifié la répartition des compétences des accords de libre-échange européens tels qu'ils ont été enrichis depuis quelques années.

Dans ses propres mots, la Cour a conclu que « ce n'est que pour deux volets de l'accord que l'Union n'est pas dotée d'une compétence exclusive, à savoir :

- le domaine des investissements étrangers autres que directs (ce qu'on appelle aussi les investissements dit « de portefeuille » opérés sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle d'une entreprise)
- et le régime de règlement des différends entre investisseurs et États (actuellement le Tribunal pour les investissements et à terme la Cour multilatérale pour les investissements appelée de leurs vœux tant par la Belgique et que par ses partenaires européens).

Dans l'analyse de la Commission – mais aussi du Parlement européen – l'intervenant estime qu'il faut s'en réjouir et saisir l'occasion pour améliorer notre processus décisionnel. C'est dans ce cadre que la Commission a soumis une proposition de nouvelle architecture qui améliore le respect de la division des compétences entre l'Union et ses États membres en divisant le volet commercial et le volet investissements des accords qui seront désormais soumis à approbation en deux instruments juridiques distincts :

- Le premier volet regrouperait la plupart des matières pour lesquelles la Cour a confirmé la compétence exclusive de l'Union (l'accès au marché pour les marchandises et les services - y compris services de transport – les conditions d'accès pour les investissements, ainsi que les dispositions en matière de droits de propriété intellectuelle ou de respect de la concurrence, ou encore – une priorité politique de longue date pour la Belgique - les dispositions en matière de développement durable). Ce premier volet constituerait donc un instrument juridique de compétence exclusive de l'Union.
- Le deuxième volet – comparable aux accords d'investissements conclus par la Belgique et le

Luxembourg pendant des décennies – regrouperait par souci de cohérence tout le traitement des investissements, en ce compris leur protection contre des mesures discriminatoires, ainsi que les dispositions pour le règlement des différends entre investisseurs et État. Comme suite à l'opinion de la Cour, ce second volet constituerait par ailleurs un instrument juridique de compétence mixte entre l'Union et ses États membres.

Le gouvernement fédéral soutient la nouvelle approche proposée par la Commission, d'articuler les futurs accords commerciaux en deux instruments juridiques séparés et cohérents. Ce soutien repose sur deux arguments :

- 1° D'abord sur le plan de la légitimité démocratique. En application du principe qu'une décision doit être prise au niveau où réside la compétence. Et en reconnaissance que le Traité de Lisbonne – ratifié par tous les Parlements nationaux – avait déjà accru le rôle du Parlement européen dans son contrôle de la politique commerciale.
- 2° Ensuite sur la lisibilité de nos accords vis-à-vis de l'extérieur : qu'il s'agisse de nos partenaires commerciaux, qui acceptent de s'ouvrir à nos investisseurs et à nos exportations, qu'il s'agisse de nos entreprises, qui veulent profiter du potentiel de cette ouverture accrue, ou qu'il s'agisse de nos concitoyens qui s'y intéressent de plus en plus, M. Kenes explique qu'il est très difficile de faire comprendre que s'ouvre, après l'approbation par le Parlement européen, une période d'application provisoire – et donc d'insécurité autant politique que juridique – pouvant durer plusieurs années, jusqu'à la dernière ratification par un des plus de 40 Parlements européens compétents, d'un accord pour lequel la compétence réside à plus de 95 % au niveau du Parlement européen.

Ensuite, l'orateur précise que la réunion informelle de M. le ministre Reynders avec ses collègues européens le 13 septembre a donné aux ministres européens compétents l'occasion d'aborder une première fois ce débat. Les premières décisions concrètes ne sont toutefois pas attendues avant la présentation par la Commission de ses propositions de signature des accords de libre-échange avec Singapour et le Vietnam au printemps 2018.

M. Kenes formule qu'il faut toutefois ajouter trois éléments importants au soutien du gouvernement fédéral à la proposition de la Commission :

- Tout d'abord, pour les accords de compétences doublement mixtes aux niveaux européen et belge, le rôle incontournable des entités fédérées belges a été rappelé aux partenaires européens. Et cela pour le processus d'approbation

tant au niveau des exécutifs (signature, application provisoire) que des parlements (ratification). Il doit être clair que l'architecture institutionnelle de la Belgique n'est pas discutable.

- Ensuite, chaque gouvernement au sein de l'Union a la responsabilité de maximiser ses efforts de transparence et d'implication des acteurs nationaux compétents. Dans le cas du gouvernement fédéral, le Ministre Reynders s'est joint à une lettre de plusieurs collègues pour la déclassification de tous les mandats de négociations – afin notamment de faciliter le travail de contrôle parlementaire. Et le SPF Affaires étrangères a notamment encore intensifié ses activités de concertation et de coordination avec les autres niveaux de pouvoir concernés.
- Enfin, afin de ne pas défavoriser le volet investissements et de consolider la règle du consensus qui a toujours guidé la conduite des négociations commerciales européennes, le gouvernement fédéral plaide pour que des mandats de négociations larges soient donnés à la Commission. La préparation de deux instruments juridiques distincts soumis à approbation devrait en effet être la conséquence de l'analyse du résultat des négociations et non pas être une raison de limiter le mandat de départ donné à la Commission.

M. Kenes conclut sur un point moins commenté de l'avis de la Cour, mais qui porte sur un sujet sur lequel la Belgique s'est déjà beaucoup et depuis longtemps investie.

La Cour juge en effet que l'objectif de développement durable (dans ses dimensions économiques, sociales et environnementales) fait partie intégrante de la politique commerciale commune et relève donc de la compétence exclusive de l'Union.

Pour le chapitre dit « développement durable » dans lequel les parties s'engagent à assurer le respect de leurs obligations internationales en matière sociale, environnementale, la Cour confirme en effet qu'il est de nature à avoir des effets directs et immédiats sur les échanges commerciaux entre l'Union et son partenaire commercial. Mais la Cour va plus loin en constatant également que ces engagements pour le respect de ces normes sociales et environnementales occupent une place essentielle dans l'accord. Ce qui confirme le caractère contraignant de ces normes, au même titre que le reste de l'accord⁽⁸⁾. Ces deux points apportent une confirmation juridique bienvenue à l'engagement politique que la Belgique a porté avec quelques autres partenaires européens qui partagent son analyse sur l'importance d'une

mise en œuvre maximale de ces normes sociales et environnementales des accords commerciaux.

Les partenaires sur ces dossiers sont les pays nordiques (Suède, Finlande et Danemark) et les partenaires au sein du Benelux.

Tant sur le plan institutionnel, que sur celui du contenu des accords commerciaux, son analyse est que l'avis 2/15 de la Cour de Justice a apporté des clarifications bienvenues qui doivent maintenant être mise à profit.

4 Audition de M. Michel Cermak, Centre national de coopération au développement (CNCD)

L'intervention de M. Cermak présentera sa lecture des implications de l'avis 2/15 en ce qui concerne les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles, mais également sur le plan du développement durable et des droits humains, étant donné qu'il s'agit de principes chers au CNCD.

L'intervenant signale tout d'abord ce que le *Financial Times* titrait le jour de l'adoption de cet avis par la Cour. Ainsi cette décision était présentée comme la facilitation de l'adoption de traités comparables au CETA. L'article se permettait au passage de ridiculiser l'action des Wallons et des Bruxellois en précisant que par cette décision de la Cour, ce type d'action ne verrait plus le jour.

Il souligne que dans l'avis 2/15 ce n'est que pour deux volets de l'accord que l'Union n'est pas dotée d'une compétence exclusive, à savoir le domaine des investissements étrangers autres que directs (investissements « de portefeuille » opérés sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle d'une entreprise) et le régime de règlement des différends entre investisseurs et États.

M. Cermak précise qu'il s'agit d'un avis, non pas sur les accords de commerce en général de l'Union européenne, mais bien sur l'accord de commerce entre l'UE et Singapour. En d'autres termes, il n'est pas automatique, selon lui, que les conclusions tirées sur cet accord valent pour les accords suivants.

Comme il s'agit d'un accord dit de nouvelle génération, il porte également sur des domaines en lien avec le commerce, comme la protection des droits de propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics ou encore le développement durable.

Les accords de commerce et la politique commerciale sont en constante évolution. L'intervenant encourage dès lors les députés à comparer le contenu de l'accord entre Singapour et l'UE avec le

(8) « une violation des dispositions en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement, figurant à ce chapitre, autorise, conformément à la convention de Vienne, l'autre partie à mettre fin à la libéralisation de ces échanges prévue aux autres dispositions de cet accord ou à suspendre celle-ci »

contenu du CETA où des éléments nouveaux apparaissent.

Parmi les domaines cités (propriété intellectuelle, investissements, marchés publics), il constate que les questions de Singapour sont présentes dans le jargon de l'Organisation mondiale du commerce. Ainsi il s'agissait de questions mises sur la table de l'OMC à la Conférence ministérielle de 1996. Or à l'époque, il précise que la majorité des membres avait refusé d'explorer ces nouveaux terrains de travail qui risquaient d'interférer avec leur réglementation domestique et leur démocratie et avait préféré de demander d'abord la correction des règles préexistantes de l'OMC qui leur étaient défavorables. Le choix de l'UE et des Etats-Unis a été à ce moment-là d'ignorer cette demande et de choisir la voie bilatérale pour intégrer ces éléments dans des nouveaux accords bilatéraux, en d'autres mots, les accords de nouvelle génération, comme l'accord UE- Singapour ou le CETA.

M. Cermak a comparé ainsi la table des matières du CETA avec l'avis 2/15 qui reprend ainsi les 17 chapitres de l'accord UE-Singapour. Il signale que dans le CETA figure un chapitre sur la coopération réglementaire qui n'est pas présent dans l'accord avec Singapour, ce qui pourrait, selon lui, nuancer les conclusions automatiques que l'on pourrait tirer de cet avis pour les accords futurs.

A la suite de l'avis de la Cour, une proposition de décision politique a été mise sur la table par la Commission, résumé par le média Politico de la sorte : « La commission Junker propose de concourir à une option « fast-track » pour les accords de commerce de l'UE ». A ce propos, M. Cermak rappelle que la Commissaire européenne au commerce a le lendemain de cette déclaration pris la parole pour préciser, d'une part cette proposition de séparer les accords en deux et d'autre part, la nouvelle décision en matière de transparence de rendre publics les projets de mandat.

L'intervenant tient sur ce point à saluer la démarche de la Commission européenne et l'appui de la Belgique à ce que ces projets de mandats soient rendus publics. Il s'agit d'efforts de transparence les plus significatifs depuis le début des négociations des accords de nouvelles générations.

Mais il estime que cette transparence ne pourra se traduire comme une avancée démocratique que si les parlements emboîtent le pas et se saisissent de ces mandats.

Plus précisément, il tient à attirer l'attention des députés sur les projets de mandats qui viennent d'être publiés sur les accords avec l'Australie et la Nouvelle Zélande. L'objectif explicite est d'en faire des accords européens exclusifs et par conséquent, des accords qui ne requerront qu'un vote à la majorité qualifiée au Conseil et un vote au

Parlement européen, sans passer au sein des Etats membres. Quant à savoir si des éléments portant sur l'investissement et l'arbitrage seront négociés avec ces deux pays, il est loin d'être certain que ces éléments soient écartés définitivement.

A la question de savoir quelles sont les implications pour la Fédération Wallonie-Bruxelles, M. Cermak propose de reprendre les balises posées par les députés eux-mêmes lors de l'adoption de leur résolution relative à l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA)(9).

Tout d'abord, l'intervenant cite : « donner la priorité, dans le cadre du CETA, à un mécanisme de règlement des différends d'Etat à Etat sur base des juridictions publiques existantes » et note que la nouvelle proposition ne règle pas ce problème puisqu'elle propose d'une part de sortir cet élément des nouveaux mandats et d'autre part, un nouveau mandat pour un tribunal permanent des investissements qui reste un tribunal entre investisseurs et Etats. A ce niveau, la demande de la résolution n'est pas donc rencontrée.

La résolution demande également : « la transparence dans les négociations des futurs accords de libre-échange qui, compte tenu de leurs enjeux, doivent impérativement donner lieu à l'information nécessaire au contrôle démocratique ». Il est positif que les projets de mandats soient à présent publiés, ce qui permettra aux assemblées parlementaires de les discuter en amont. Mais en aval, les députés perdent, selon lui, un levier majeur dont ils ont fait usage sur le CETA.

M. Cermak rappelle que dans la résolution, les députés plaident pour qu'au sein du Conseil le CETA soit qualifié d'accord mixte, ce qui impliquait que les Etats membres devaient donner leur accord. Il signale que les trois quart des clauses des traités comparables au CETA seront dorénavant non mixtes en suivant la proposition de la Commission. Il souligne qu'il s'agit d'une décision de type politique que la Belgique pourrait choisir de ne pas suivre.

L'orateur considère que cela implique également que ce Parlement n'aurait plus, en tout cas en aval du processus, la possibilité d'influer sur l'ensemble des autres balises et demandes formulées dans sa résolution.

Sur la question de la transparence et de la démocratie, il considère le pas très positif accompli par la Commission par la publication des projets de mandats. Pour s'impliquer de façon sérieuse dans la définition des futurs mandats, les parlements devront connaître les calendriers d'adoption de ces mandats, ce qui n'est pas très clair à ce stade puisque le calendrier de travail est dans les mains du Conseil. Il suggère dès lors aux députés d'envoyer un signal au gouvernement pour

(9) Doc 187 (2015-2016) n°5.

qu'il relaye au niveau du Conseil une demande pour laisser du temps au Parlement de travailler et que dès lors, ces mandats ne soient pas adoptés avant que les parlements n'aient eu l'occasion de se prononcer dessus.

M. Cermak met en exergue que la nouvelle proposition sur la table entraînerait la non mixité de 90 % des dispositions des « futurs CETA » et donc une impossibilité de répliquer le moment « CETA Wallonie Bruxelles » sur les traités suivants. Il rappelle qu'en juillet 2016, la Commission européenne avait très explicitement dit qu'elle avait choisi de proposer le CETA comme traité mixte, non pas pour des raisons techniques, mais pour des raisons politiques vu l'intérêt de la société civile et les mobilisations citoyennes sur le sujet. Selon lui, rien n'empêche même après la décision de la Cour sur l'accord UE-Singapour de considérer que pour des raisons politiques, vu l'ensemble des balises, des risques d'impacts négatifs sur le concitoyen identifiés par les députés dans leur résolution, les futurs traités devraient être également considérés comme mixtes et passer par ce Parlement.

Ce qui précède soulève deux questions : l'une est la question de savoir si le fait de passer uniquement au Conseil avec un vote à majorité qualifiée suffit pour faire de ces traités des instruments adoptés démocratiquement. Le débat est ouvert et il cite à ce propos, Pierre Defraigne : « il faut simplifier la vie politique européenne. Il faut avoir des partis politiques européens. **Le Parlement européen est une imposture – je le nomme le COREPER 3 - en ce que les personnes s'y trouvant décident sur la base des délégations nationales qui dominant.** Personnellement, à cause du TTIP j'ai vu tous les groupes sauf le mien – je suis censé être du PPE – car il ne m'a jamais invité. Ce sont tous des imposteurs, cela de l'extrême gauche à l'extrême droite et c'est pareil au niveau national. »

Par ailleurs M. Cermak tient à rappeler que le CETA a été adopté au Parlement européen par cinq parlementaires belges francophones sur 8. Il considère que la voix des belges francophones était très clairement contre l'adoption de ce traité et pourtant il a été adopté. Aussi il estime dès lors que si on se limite au Parlement européen, ce type de scénario se reproduira et les balises posées par la résolution ne seront pas entendues.

La seconde question qui émerge est de savoir si en refusant la simplification des décisions au niveau européen, cela ne va pas à l'encontre de la construction européenne. La volonté de la société civile est d'avoir une Europe qui protège et qui régle.

Les conclusions à en tirer ne sont pas, selon M. Cermak, qu'il faut réintégrer l'arbitrage dans les accords, mais en tout cas, il y a lieu d'exiger

la mixité des traités qui risqueraient de ne pas respecter les balises posées par la résolution.

Sur le projet de mandat UE - Australie publié par la Commission, il est dans les grandes lignes fort semblable à celui avec la Nouvelle Zélande, il nécessiterait d'être amendé afin de respecter les balises définies par la résolution. M. Cermak tient à y ajouter un point sur la coopération réglementaire. Il explique que ce mécanisme crée une sorte de filtre où les technocrates et les lobbies ont des étapes supplémentaires en amont du processus législatif pour limiter la capacité des Etats à régler.

Pour les trois projets de mandats, il signale qu'en termes de calendrier, la Commission s'attend à ce que le Conseil les adopte d'ici la fin 2017 voire début 2018.

Concernant les autres accords qui sont en cours de négociation ou de finalisation, l'orateur juge que l'intention de la Commission n'est pas clair à ce stade de séparer ou non ces accords en deux, investissements d'une part et commerce de l'autre. Il se pourrait que la Belgique soit sollicitée au printemps 2018, comme M. Kenes l'a précisé, pour signer l'accord avec le Vietnam qui est essentiellement un jumeau du CETA avec, selon M. Cermak, des éléments encore plus problématiques.

L'orateur considère que l'on peut se réjouir que ces nouveaux mandats ne contiennent pas d'éléments sur la protection des investissements et sur l'arbitrage. Toutefois suivant un extrait d'un article de Politico qu'il cite, et rapportant les propos du numéro 2 de la DG commerce de la Commission face au Parlement européen : si ces éléments n'étaient pas dans ces mandats-ci, ils reviendraient très probablement sur la table ultérieurement, peut-être dans un accord séparé, peut-être dans le mandat.

Concernant le projet de mandat relatif au tribunal multilatéral sur les investissements présenté comme une réponse aux préoccupations exprimées notamment par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles et par la société civile quant aux cours d'arbitrage, M. Cermak encourage les commissaires à fortement l'amender puisqu'il ne s'agit pas d'un règlement d'Etat à Etat.

Ensuite, il invite les députés à lire l'article du Professeur Gus Vanharten sur ce sujet(10). Il ajoute qu'au niveau de la société civile, une large plate-forme d'acteurs réunissant les défenseurs de la santé, de l'environnement, du travail, des droits humains et de la solidarité internationale a rédigé une carte blanche qui a été publiée dans l'Echo de ce 19 octobre.

Cette carte blanche en appelle à ce que toute avancée en matière de protection des investisseurs soit liée à des progrès préalables dans la protec-

(10) « Is It Time to Redesign or Terminate Investor-State Arbitration? » de Gus Vanharten (disponible à l'adresse suivante : <https://www.cigionline.org/articles/it-time-redesign-or-terminate-investor-state-arbitration>)

tion des droits humains, en particulier, sociaux et environnementaux. S'il s'agit de proposer une nouvelle institution mondiale qui serait réservée aux plaintes déposées par des firmes transnationales vis-à-vis d'Etats, y compris dans le cas où des Etats auraient rempli leur obligation de défendre des droits humains, il serait opportun de profiter de l'occasion pour poser la question de la définition de la mondialisation, le commerce et l'investissement, sont-ils des fins en soi ou des outils à mettre aux services des droits humains et du développement durable? Pour ce faire, M. Cermak exprime qu'il a des propositions précises en la matière. Préalablement à toute avancée sur cette Cour, il est nécessaire de prévoir des clauses sociales et environnementales dans le chapitre Développement durable et qu'elles soient réellement contraignantes.

Comme M. Kenes l'a rappelé, l'avis 2/15 apporte une précision intéressante à ce niveau puisque la Cour dit qu'effectivement ces dispositions sont contraignantes, mais elle va encore plus loin puisqu'elle précise qu'une violation des dispositions en matière de protection sociale des travailleurs et de protection de l'environnement, figurant à ce chapitre, autorise, conformément à la règle coutumière de droit international codifiée à l'article 60, paragraphe 1, de la convention sur le droit des traités, signée à Vienne le 23 mai 1969 (Recueil des traités des Nations unies, vol. 1155, p. 331, ci-après la « convention de Vienne »), qui s'applique dans les relations entre l'Union et les Etats tiers (voir, s'agissant de l'applicabilité aux relations extérieures de l'Union des règles coutumières codifiées dans la convention de Vienne, arrêts du 25 février 2010, Brita, C-386/08, EU :C :2010 :91, points 41 et 42, ainsi que du 21 décembre 2016, Conseil/Front Polisario, C-104/16 P, EU :C :2016 :973, points 100, 107, 110 et 113), l'autre partie à mettre fin à la libéralisation de ces échanges prévue aux autres dispositions de cet accord ou à suspendre celle-ci.

D'après la Cour, ces clauses sont déjà assorties de sanctions. Pour que ces sanctions soient efficaces, elles doivent pouvoir dépendre non pas de la bonne volonté des gouvernements qui peuvent avoir des considérations politiques ou géostratégiques quant à l'opportunité d'activer ces sanctions, mais d'instances indépendantes qui doivent pouvoir être saisies directement par les victimes et leurs représentants.

M. Cermak souhaite mettre en évidence un traité actuellement en négociation à l'ONU qui permettrait de mettre le commerce international aux services des droits humains en subordonnant concrètement l'un à l'autre. La prochaine session de négociations sur ce traité commence le 23 octobre et à ce jour, la position de la Belgique n'est pas connue. Il espère qu'elle soutiendra activement ce traité et encourage les députés à sensibiliser leur gouvernement à la question.

Pour conclure, il revient sur les balises de la résolution adoptée au sein de cette assemblée, il est fort à craindre que les propositions actuellement sur la table de la part de la Commission européenne rendront plus difficile le respect de ces balises. M. Cermak encourage les députés de se saisir dès aujourd'hui de ces projets de mandat et de les amender dans le sens abordé. Il leur suggère également d'amender les projets de traité avant leur signature que ce soit celui avec le Vietnam, le Japon, le Mexique, le Mercosur et l'accord avec Singapour lui-même et aussi l'accord entre UE – Colombie et Pérou. Il plaide pour la nécessité de poser des préalables, en mettant l'humain au centre et le commerce comme outil au service de l'humain via un traité à l'ONU sur les entreprises et les droits humains.

Pour ce faire, le CNCD a travaillé sur un texte de résolution qui se base sur la résolution des députés sur le CETA et qui étend les implications de leurs balises aux nouveaux traités.

5 Discussion

1. Sur les deux instruments juridiques

M. Fassi-Fihri demande des précisions quant à la création de ces deux instruments juridiques distincts. Il considère comme un non-sens d'inviter les Etats membres à se prononcer sur un seul des deux.

M. Kenes reconnaît qu'on pourrait avoir l'impression qu'il n'est pas possible de traiter du deuxième instrument juridique de compétences mixtes sans traiter de l'autre. Mais ce n'est pas le cas. D'ailleurs, il signale que la Belgique, sur un plan bilatéral, ne fait rien d'autre depuis plus de cinquante ans par le biais de ses accords de protection des investissements conclus en association le Luxembourg vis-à-vis de pays tiers (y compris au sein de l'Union européenne). Ces accords couvrent exactement le même champ d'application que la Commission veut pour ce second instrument juridique européen. Ce parlement est également compétent pour ces accords. En d'autres termes, ces accords peuvent donc être vus seul, car le mécanisme de différends est un mécanisme de règlement des relations entre Etats et investisseurs et ne porte donc pas sur tous les autres aspects traités dans l'instrument juridique de compétence exclusive de l'Union européenne.

Pour conclure sur ce point, il confirme à M. Fassi-Fihri qu'il n'y a donc pas de souci de cohérence en examinant ce second instrument juridique; il ne sera pas privé d'une partie de l'information.

M. Delaval explique que l'instrument « accord mixte » est un paquet cohérent qui peut vivre sa vie de façon indépendante du premier instrument.

Mme Ryckmans repose la question de la cohérence entre les deux instruments et demande une clarification à **M. Kenes** sur les accords bilatéraux qu'il a évoqués.

Par ailleurs, elle souhaiterait avoir un éclairage sur les compétences de la Fédération Wallonie-Bruxelles concernées par les compétences mixtes.

Elle réaffirme l'importance de conserver cet instrument de compétences mixtes. Il est essentiel à court et moyen termes que les Etats membres puissent se prononcer tant que le dossier sur la Cour multilatérale des investissements n'est pas réglé, car elle craint que les impacts dépassent le commerce, notamment du fait de la coopération réglementaire.

M. Kenes répète que ce deuxième instrument juridique est donc comparable aux accords d'investissements conclus par la Belgique et le Luxembourg pendant des décennies. Par souci de cohérence, il regrouperait ainsi tout le traitement des investissements.

Il rappelle, comme il l'a dit dans son exposé, que l'enjeu, pour le gouvernement fédéral, est de défendre la légitimité démocratique. Autant, avant que la Cour ne se prononce sur l'accord avec Singapour, on pouvait avoir des doutes sur ce qui est de la compétence mixte et sur ce qui est de la compétence exclusive. On ne peut plus le faire aujourd'hui. Il considère que le Parlement européen est un parlement légitimement démocratique.

M. Delaval précise que les compétences de la Communauté française qui seraient concernées sont les services audiovisuels, éducatifs, culturels puisqu'ils peuvent faire aussi l'objet d'investissements étrangers sans perdre de vue la compétence transversale comme cela pourrait être le cas dans le mécanisme des différends.

M. Fassi-Fihri demande des éclaircissements quant aux matières de compétence nationale mais qui lorsqu'elles interviennent dans un traité commercial, pourraient être jugées de compétence exclusive de l'Union européenne.

M. Kenes confirme que la Cour dans son avis l'exprime de la sorte. Ainsi les transports sont une compétence qui exige normalement l'unanimité au Conseil pour la réglementation interne à l'Union, mais le raisonnement de la Cour est que les accords commerciaux ne peuvent jamais aller plus loin que ce que l'Union a décidé en droit interne. Quand les législations nationales ou communautaires interviennent dans un traité commercial, elles ne créent pas de nouvelles politiques, elles ne sont que le miroir de politiques déjà adoptées au niveau de l'Union. C'est pour cela que la Cour considère que ces matières tombent sous la compétence exclusive de l'Union européenne.

2. Sur la coordination intra belge et le flux des

informations

M. Fassi-Fihri demande si, lors de la réunion des ministres en charge du commerce en vue de porter la position belge à cette réunion, toutes les entités fédérées ont pu s'exprimer en amont.

M. Kenes précise qu'à ce stade, il n'y a pas encore de position consolidée belge. Toutes les entités fédérées consultées sont en faveur de l'approche de la Commission, mais le gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles a demandé une réserve d'examen sur ce point.

M. Delaval confirme qu'une réserve a été exprimée par la Communauté française lors de la consultation intra belge en vue de prévoir la consultation que le ministre-président a lancé au niveau de ce Parlement.

S'agissant du flux des informations, **M. Kenes** souligne qu'il n'y a aucune politique européenne dans laquelle le niveau de coordination et de flux d'informations est comparable aux informations en matière de politique commerciale. Il ajoute que ses collègues des entités fédérées viennent au SPF Affaires étrangères une fois par semaine et reçoivent tous les rapports. Son service est donc en contact permanent avec les administrations des entités fédérées. De plus, au niveau fédéral, le ministre Reynders a pris l'initiative il y a deux ans, lors de la ratification de l'accord avec le Pérou et la Colombie, de soumettre à la Chambre un rapport annuel sur la politique commerciale dans ses différents volets (la politique commerciale de l'UE et les accords de protection des investissements bilatéraux).

Le même intervenant explique qu'au niveau de l'information des exécutifs, le maximum est fait. Il rappelle d'ailleurs l'initiative relative à l'accès à la salle de lecture sur les documents relatifs au TTIP. Il signale qu'il avait été envisagé de faire de même pour les projets de mandats de la Commission, ce qui n'est plus nécessaire puisqu'ils sont mis en ligne à présent.

Mme Ryckmans demande comment le Parlement va se saisir de ces questions et être associé au processus afin d'agir sur la négociation du mandat et le cas échéant le refuser. Elle considère qu'il n'y a pas de procédure fluide de communication entre ce qui est discuté en position intra belge et le travail du Parlement. Elle réfléchit à la manière de faire valoir le point de vue belge et celui de ses parlements au niveau européen. Une proposition pourrait être de travailler en commission conjointe en innovant entre la commission du Parlement européen qui traite ces dossiers et une délégation des entités fédérées.

M. Delaval sait que les membres de cette commission posent des questions orales à **M. le ministre-président** sur la politique commerciale. Il confirme que l'échange d'informations entre administrations fédérale et fédérée est rodé, excellent et

exhaustif. Il est important que le Parlement soit impliqué plus amont de la décision au niveau du Conseil sur le mandat lui-même, et un mécanisme de suivi pourrait être organisé au-delà.

M. Cermak reconnaît l'efficacité des échanges entre exécutifs, mais du côté de la société civile, il y a une demande pour que les parlements soient impliqués. Il demande que les députés réitérent cet appel auprès de leur gouvernement.

3. Sur la portée de l'avis 2/15

M. Fassi-Fihri a entendu **M. Cermak** dire qu'il fallait relativiser la portée de l'avis 2/15, parce qu'il ne porte que sur l'accord avec Singapour. Il demande si cette analyse est basée sur une lecture juridique des conséquences de l'avis.

M. Kenes tient à exprimer son désaccord avec l'analyse de **M. Cermak**. Ce que la Cour a dit en ayant pris la peine de se réunir en plénière pour le dire a une portée beaucoup plus large (jurisprudence pour d'autres accords commerciaux). Par contre, il partage les propos de **M. Cermak** quand il dit que ce sont des décisions politiques qui doivent être prises. Il rappelle que l'on se trouve au début du processus qui ne pourra se cristalliser que lorsque l'on se penchera sur les projets d'accord avec le Vietnam et Singapour tels qu'ils seront soumis à signature par la Commission.

M. Cermak pense qu'il est évident que la Cour ne sera plus saisie dans les accords futurs sur les dispositions qui sont les mêmes que celles de l'accord UE-Singapour. Pour ce qui concerne les dispositions d'autres accords sur lesquelles la Cour ne s'est pas prononcée, il considère qu'il faudra dès lors voir au cas par cas, comme par exemple pour la coopération réglementaire.

Si l'avis sur Singapour dit qu'une partie des éléments substantiels sur la protection des investissements sont de compétences partagées, l'idée serait d'intégrer dans l'instrument investissements non seulement les parties de compétences partagées, mais également l'ensemble des éléments de protection des investissements y compris sur les investissements directs que la Cour a considéré de compétences exclusives européennes. Il pense qu'il serait utile d'avoir une clarification sur ce point.

Pour **Mme Targnion**, il est clair que l'avis rendu sur l'accord de Singapour ne concerne pas toutes les dispositions, mais ce qui a été tranché par la Cour servira aux prochains accords. Il est fort probable que la Cour doive ultérieurement se prononcer sur d'autres chapitres qui n'ont pas été visés dans l'avis de la Cour.

M. Kenes explique qu'au niveau des compétences, le traité avec Singapour est un moment dans le temps et que la politique commerciale continue à se développer. La Cour s'est prononcée sur qui lui a été proposé, mais elle a, malgré tout, défini certains paramètres et principes qui permet-

tront de juger au cas par cas les accords commerciaux futurs. Pour le reste, il précise que c'est la jurisprudence qui s'applique. En d'autres termes, tout ce qu'elle a décidé s'appliquera ou peut s'appliquer aux accords futurs suite à une décision politique.

M. Delaval précise qu'il y a effectivement des principes généraux exposés dans l'avis, mais il est possible de se trouver face à des cas qui ne sont pas clairs, déjà d'ailleurs identifiés comme tels par la Cour. Il s'agit des questions de corruptions et de genre. La Cour préférerait les mettre dans un protocole annexe et donc, ne pas les intégrer dans le traité à compétences exclusives.

M. Cermak pense que la Cour pourrait être sollicitée sur d'autres accords pour les chapitres non couverts par l'accord avec Singapour. Il tient à rappeler l'origine de cette demande d'avis qui émane de la Commission européenne et précisément du commissaire Karel De Gucht. Il s'agissait de sa dernière démarche avant de quitter son poste de commissaire en 2014. Jusqu'alors les Etats membres avaient toujours réclamé la mixité des accords. Aussi pour clore ce débat, le Commissaire a lancé cette procédure.

4. Sur la mixité des accords et le lien avec le développement durable et les droits humains

Sur l'exigence de mixité des accords, **Mme Targnion** tient à souligner l'importance du développement durable. Elle craint, comme ce domaine fait partie des compétences exclusives de l'Union européenne, qu'il fasse l'objet de normes moins exigeantes que nos exigences en la matière. La mixité de ces accords permettra de prendre le chapitre du développement durable comme mesures contraignantes. En d'autres termes, si cette mixité ne peut pas être garantie, elle a certaines inquiétudes quant à la marge de manœuvre.

M. Kenes assure qu'il n'y a pas de souci à se faire dans la mesure où il y a en la matière un consensus fort au sein du Conseil : plus personne parmi les Etats-membres ne remet en cause l'intégration de normes sociales et environnementales dans les accords commerciaux. La Belgique collabore avec les pays nordiques de se joindre dans ce domaine, comme l'a illustré la lettre du Ministre Reynders signée avec quatre de ses collègues (BENELUX, Finlande, et Suède) et soutenue par le Danemark. Il ajoute que la Cour a confirmé que ces chapitres sont des éléments essentiels des accords. Cela signifie que l'ensemble de l'accord pourra être suspendu s'il y a un constat de violations graves et répétées. Une telle décision ne peut être prise que par le Conseil. Ces dispositions sont donc bien juridiquement contraignantes.

M. Kenes note que **M. Cermak** a plaidé pour un système de sanctions spécifiques, mais il signale qu'il n'y a pas de position consolidée en Belgique pour le plaider. Il informe que les fonctionnaires

du SPF Affaires étrangères suivent l'analyse de la Commission qui est de dire que ce n'est pas la meilleure manière de privilégier la mise en œuvre de ces dispositions. Par contre, il déclare qu'il y a beaucoup d'autres moyens pour obtenir cette mise en œuvre.

Quant à savoir si la question de la mixité est contraire ou pas à la consolidation de l'acquis européen, **M. Cermak** pense qu'il faut d'abord répondre à la question de quelle Europe et pour faire quoi, avec des majorités accessibles et sur quels sujets.

M. Cermak fait part de son inquiétude car les dispositions sur les droits humains qui sont également considérées comme éléments essentiels de l'accord, ne sont pas respectées. Or, ces dispositions sur les droits humains sont déjà présentes dans les accords commerciaux depuis de nombreuses années. Aussi la question de qui peut activer le dispositif de suspension est extrêmement pertinente. A ce propos, il rappelle que dans l'accord d'association avec la Tunisie et l'Égypte sous Ben Ali et Moubarak, ces dispositions n'ont jamais été activées. Il donne un autre exemple, celui de l'accord UE avec la Colombie et le Pérou qui est en application provisoire, y compris pour la clause relative aux droits de l'homme. Il dénonce qu'il y a régulièrement des défenseurs des droits de l'homme qui se font assassiner en toute impunité et pose la question : est-ce que la Belgique va proposer au Conseil d'activer ce mécanisme pour suspendre cet accord ? D'emblée, il ajoute que suspendre l'entièreté de l'accord est l'arme ultime que personne ne souhaite utiliser et qui n'est pas efficace contrairement à une suspension partielle dans certains secteurs.

Quant à la mixité des futurs accords, il continue à affirmer qu'elle n'est pas du tout acquise.

Mme Ryckmans revient sur la suspension de l'accord en cas de violation et demande si la Belgique a déjà activé cette possibilité. Elle souhaiterait également avoir des détails sur la façon dont cette violation sera constatée et considérée. Il a été dit que chaque partie à l'accord pourrait invoquer. Toutefois la manière dont la Fédération Wallonie-Bruxelles pourrait activer cette possibilité et avec quelle chance de succès à partir du moment où, comme elle le suppose, il faudrait une position intra belge pour porter cette question au Conseil européen, reste inconnue.

S'agissant des droits de l'homme, **M. Kenes** confirme qu'il y a des cas où la Belgique a plaidé pour la suspension. Ainsi le Sri Lanka a été suspendu dans l'application du système de préférence généralisée et réintégré dans ce système qu'au cours de l'an dernier. Cette décision avait été préalablement soumise à une coordination intra belge.

M. Cermak tient à préciser que le Traité de l'ONU sur les multinationales et les droits hu-

ains a été soutenu à l'unanimité par les députés francophones au Parlement européen, le 17 septembre dernier. Par ailleurs, il ajoute que le système de préférence généralisée est un système pertinent et efficace mais qu'il est souvent remplacé dans les accords bilatéraux. Il demande si la Belgique et ses entités pourraient aller vers une suspension de l'accord Pérou et Colombie.

5. Sur la transparence et la publication des projets de mandat

Mme Tarnion relève l'effort de transparence réalisé par la Commission à travers la publication des projets de mandats et notamment dans les deux nouveaux accords envisagés avec l'Australie et la Nouvelle Zélande.

Elle apprécie également que le projet de mandat sur le tribunal multilatéral des investissements ait été aussi publié.

Selon **M. Cermak**, ce mandat doit être balisé davantage et notamment avec les balises adoptées par ce Parlement.

M. Kenes souligne que la politique commerciale européenne est d'une transparence sans commune mesure, l'UE publie la plupart de ses positions de négociations dans la semaine où elles sont présentées à la tierce partie. En outre, le Parlement européen peut suivre les négociations et la Commission va au-delà de ses obligations en informant une fois par mois le Parlement sur les négociations en cours. Il suggère aux députés d'exploiter ce canal et d'inviter le président de la commission du commerce international (INTA), **M. Bernd Lange**.

Par ailleurs, le ministre Reynders a plaidé pour que le mandat de départ soit aussi large que possible. Pour les mandats relatifs à l'Australie et la Nouvelle Zélande, la Commission a jugé que tant que les débats sur l'architecture des futurs accords commerciaux n'étaient pas réglés, elle n'allait pas proposer le volet protection des investissements (donc la partie mixte). De son point de vue, ce n'est pas une bonne façon de procéder. En effet, il vaut mieux prévoir au départ un mandat qui soit aussi large que possible, pour ensuite à la fin de la négociation, juger de ce qui est possible.

Mme Ryckmans revient sur la manière dont on peut anticiper les effets d'un traité commercial et notamment par les études d'impacts. Il lui semble essentiel d'avoir sur tous les accords bilatéraux en discussion des études d'impacts indépendantes qui puissent montrer que le traité va amener une amélioration du niveau de vie des pays partenaires, ce qui peut être très prégnant pour les pays en voie de développement.

Quand il y a un accord final sur un traité, son groupe suggère qu'il y ait une large consultation démocratique, qu'il y ait un référendum européen sur l'accord final quand le partenaire a un poids économique important, par exemple 30 % du PIB

européen.

M. Delaval tient à lui préciser que le représentant de la Fédération Wallonie-Bruxelles au niveau de la concertation intra belge rappelle régulièrement que ce niveau de pouvoir est demandeur d'études d'impacts.

6 Conclusions exprimées par chaque groupe politique

Tous les parlementaires remercient les différents intervenants pour les éclaircissements et la qualité de leurs discours qui feront partie du rapport qui sera communiqué à M. le ministre-président.

Pour le groupe PS, Mme Targnion tient à rappeler que le ministre-président a ainsi souhaité que le Parlement s'exprime sur les conséquences de cet avis sur la future architecture des accords commerciaux. La proposition de la Commission de scinder en deux instruments juridiques différents les accords commerciaux entraîne comme conséquence directe que ces accords qui comprennent des matières très importantes comme les services ou la question du développement durable, qui ne passeront plus dans nos Parlements.

Elle entend bien le fait que la publicité des projets de mandats par la Commission renverse le processus. Aussi elle fera en sorte que nos Parlements puissent s'en saisir en amont. Toutefois, elle note qu'il reste que de nombreuses faiblesses subsistent dans le modèle des accords commerciaux de l'Union européenne.

La mobilisation des citoyens a été claire sur ce point. Elle ne peut que rejoindre la position exprimée ici sur le fait que l'outil que constituent les accords commerciaux doit être au service de l'humain.

L'Europe et les accords commerciaux doivent être des outils efficaces tout autant pour conclure des marchés et développer la politique commerciale, que pour protéger les travailleurs, l'environnement et la qualité de vie des citoyens.

Sur ce dernier point, la procédure existante relative aux chapitres sur le développement durable et le respect des droits humains montre qu'il est encore important que les Parlements conservent une marche de manœuvre significative et une im-

plication la plus forte possible.

Dans la foulée, son groupe restera attentif à la détermination de la position de la Belgique sur le Traité de l'ONU relatif à l'accès à la justice pour les victimes des droits humains.

Son groupe ne pourra soutenir d'avancer le plus rapidement possible sur un tribunal multilatéral qui protégerait les investisseurs, que s'il protège tout autant l'ensemble des citoyens européens et les travailleurs.

Pour le groupe MR, Mme Potigny retient que les experts ont montré que cet avis de la Cour de Justice, tant attendu, est le bienvenu et facilitera bien des choses pour le futur de l'Union européenne et de ses accords commerciaux.

Pour Mme Potigny et son groupe, cela ne peut être que positif pour le développement des relations commerciales et des investissements avec le reste du monde, tant au niveau européen que pour la Belgique, cela tout en balisant ce qui doit l'être. On dit souvent « Vouloir plus d'Europe et mieux d'Europe ». Cet avis, de même que les décisions de transparence et de double processus, est un pas en ce sens et elle s'en félicite.

Pour le groupe cdH, M. Baurain précise que son groupe veillera à ce que le Parlement y reste attentif.

Pour le groupe Ecolo, Mme Ryckmans insiste sur l'importance que soit bien conservée la possibilité pour nos parlements de s'exprimer sur les accords. Il faudra être attentif à la protection des investissements dans le contexte de la future cour multilatérale. Elle est en attente de l'avis sur la saisine belge relatif à la compatibilité de l'ICS et exprime son regret face au manque de transparence en l'espèce puisque la demande d'avis n'est consultable que de manière confidentielle. Enfin, elle tient à souligner que les dispositions concernant les droits humains, et en particulier la justice migratoire ainsi que celles relatives au développement durable demeurent une balise forte. En effet, il ne s'agit pas nécessairement d'acquis si l'on regarde la manière dont l'Europe avance sur ces questions, comme en matière de climat et d'engagements énergétiques.

La Rapporteuse,

M. TARGNION

Le Président,

J. BROTCHE