

ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE CANADA

La résistance wallonne, bluff ou brèche ?

L'Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (en anglais CETA) a finalement été signé le 30 octobre 2016. L'opposition farouche de la Wallonie et de son ministre-président Paul Magnette en avait bloqué l'adoption pendant plusieurs semaines. Habités à l'échec, les opposants au libre-échange ont imaginé en avoir subi un nouveau. Ont-ils raison ?

NÉGOCIÉ dans le plus grand secret depuis 2009, l'Accord économique et commercial global (AECG, en anglais CETA) entre l'Union européenne et le Canada devait être signé le 27 octobre 2016. Mais, treize jours avant la cérémonie, le Parlement de Wallonie, dominé par le Parti socialiste, a refusé de donner délégation au gouvernement belge pour conclure ce traité. Ce coup de tonnerre a offert aux dirigeants européens l'occasion d'une nouvelle démonstration de leur mépris des populations. M. Paul Magnette, le ministre-président wallon, se retrouve subitement dans la situation du premier ministre grec Alexis Tsipras à l'été 2015, et de tous ceux qui osent ne

pas se soumettre : il essuie le feu de la Commission européenne.

Au terme d'intenses négociations, et après de nombreuses menaces, un nouvel accord a finalement été adopté avec l'assentiment du Parlement wallon. Certains ont vu dans ce ralliement une capitulation semblable à celle du gouvernement grec, qui avait finalement accepté l'austérité. Mais, à y regarder de plus près, l'affaire, parsemée de nombreux rebondissements, paraît moins certaine.

PAR RAOUL MARC JENNAIR *

Pas de tribunaux d'arbitrage

LES NÉGOCIATIONS de l'AECG se sont achevées une première fois fin 2013. Désireux d'inscrire ce traité à son bilan, M. José Manuel Barroso, alors président de la Commission européenne, enjoint au gouvernement canadien d'organiser prestement une cérémonie de signature. Celle-ci a lieu le 26 septembre 2014. Alors que s'engage le processus de ratification par les États, on découvre le contenu de l'accord et les Wallons commencent à s'y intéresser. En effet, la Constitution fédérale belge confère aux entités fédérées le pouvoir de ratifier certains traités internationaux, le Parlement de Wallonie se saisit du document et organise une consultation de tous les

* Polniste, coauteur avec Laurence Kalafatisides de *L'AGCS. Quand les États abdiquent face aux multinationales. Raisons d'agir*, Paris, 2007, et auteur de l'essai *Le Grand Marché Transatlantique. La menace sur les peuples d'Europe*, Cap Beat, Perpignan, 2014.

milieux concernés : experts, juristes, syndicalistes, représentants du monde associatif, etc. Il est pratiquement le seul en Europe à réaliser un tel travail.

Au même moment, des fuites permettent de découvrir un traité identique, négocié avec les États-Unis : le grand marché transatlantique (GMT), popularisé sous son acronyme anglais Tafta, dans lequel on retrouve, comme dans l'AECG, un dispositif d'arbitrage destiné à protéger les investisseurs contre les entraves que pourraient leur imposer les États (1). Ce mécanisme suscite une opposition d'une ampleur telle que les gouvernements français et allemand font part de leurs réserves. La Commission européenne consent à quelques modifications, mais le nouveau « système de cour d'investissement » conserve des traces de la formule d'origine : les arbitres demeurent, et aucune règle déontologique ne leur est imposée pour éviter les conflits d'intérêts.

Ces changements homéopathiques conviennent au Canada et aux gouvernements européens, qui s'entendent pour organiser une nouvelle cérémonie. Mais le Parlement de Wallonie, lui, n'est toujours pas satisfait.

Dans une résolution du 27 avril 2016, il s'oppose à la mise en œuvre provisoire de l'AECG avant sa ratification et refuse au gouvernement belge les pleins pouvoirs pour le signer. Il exige de consulter la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité de l'accord avec les traités européens existants et demande qu'on confère à l'AECG le statut de traité mixte, qui implique une ratification par les Parlements nationaux.

Enfin, il préconise l'inscription dans tous les accords de libre-échange de quatorze « balises » contraignantes, « qui ne se retrouvent malheureusement pas dans le CETA » (2) : le respect des droits humains, du droit du travail et des normes environnementales ; l'adoption de listes positives en matière de libéralisation des services, mentionnant les services à ouvrir aux entreprises étrangères et excluant les services d'intérêt général ; le respect du principe de précaution et de la convention de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) sur la diversité culturelle ; l'inscription d'une exception agricole pour garantir la sécurité alimentaire, la sauvegarde de la vie rurale, la protection de la nature et de la biodiversité ; la possibilité d'inclure des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics et de privilégier les circuits courts ; la transparence dans les négociations des futurs accords de libre-échange, etc. Les principales questions soulevées par les mobilisations citoyennes sont posées.

La témérité wallonne déteint sur plusieurs capitales, qui, à l'instar de Paris et Berlin, souhaitent désormais que les Parlements se prononcent. Le 5 juillet 2016,

ignorant l'avis de la Commission européenne, le Conseil des ministres de l'Union classe l'AECG parmi les traités mixtes. Des tractations s'ouvrent avec le Canada autour d'une déclaration interprétative commune (3) de nature à répondre aux craintes exprimées. Adoptée le 5 octobre, celle-ci n'offre pas les garanties demandées par le Parlement de Wallonie, qui refuse à nouveau, le 14 octobre 2016, de donner délégation au gouvernement belge. Dès lors, les foudres de Bruxelles et d'Ottawa s'abattent sur la Wallonie. « Si, dans une semaine ou deux, l'Europe est incapable de signer une entente commerciale progressiste avec un pays comme le Canada, avec qui l'Europe pense-t-elle faire affaire dans les années à venir ? », interroge le premier ministre canadien Justin Trudeau lors d'une conférence de presse le jour même.

Pourtant, les revendications des Wallons n'ont rien de radical : ils ne rejettent pas le principe d'un traité de libre-échange ni ne remettent en cause les accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont ils espèrent seulement atténuer les effets. Mais ils ont face à eux un gouvernement canadien qui refuse toute renégociation, et des gouvernements européens qui l'appuient. Menaçant de ne pas ratifier l'AECG – et de bloquer ainsi sa signature –, M. Magnette demande des améliorations du document interprétatif. Après plusieurs jours de négociations et d'intimidations, une nouvelle déclaration et trente-huit autres documents sont adoptés le 30 octobre. Ils forment un ensemble juridique indissociable qui engage toutes les parties. Selon M. Magnette, l'accord final contient « des clarifications, des précisions, des engagements et des compléments qui ont valeur d'amendements du texte du traité lui-même (4) ». Le Parlement de Wallonie accepte de signer. Loin d'être une capitulation, cette décision témoigne des gains non négligeables obtenus grâce à la résistance wallonne.

Encore de nombreuses ambiguïtés

EN EFFET, dans son ultime mouture, l'AECG n'a plus le pouvoir de modifier les règles en vigueur dans l'Union européenne en matière de principe de précaution. Par ailleurs, les pouvoirs du conseil de coopération réglementaire se trouvent nettement amoindris. Ce conseil permet, une fois le traité adopté, d'en poursuivre les objectifs en allant au-delà de ce qu'il prévoit en matière de compatibilité des normes sociales, sanitaires, industrielles, environnementales, avec la possibilité de remettre en question toutes les législations et les réglementations contestées par le secteur privé. Composé de représentants du Canada et de l'Union européenne, il échappe au contrôle démocratique; toute nouvelle norme envisagée par un État membre de l'Union devrait lui être soumise. Mais le nouveau texte défend la souveraineté nationale et enlève tout caractère obligatoire aux résultats de cette coopération.

Autre avancée: chaque État peut s'en tenir à sa propre définition des services publics et ramener sous son contrôle des services auparavant privatisés. Ce droit remet-il en question le principe de la liste négative (5) et les effets du traitement national (6)? Le texte ne le dit pas.

Le nouvel accord limite en outre la pratique des sociétés-écrans et des entreprises «boîtes aux lettres», en appliquant aux sociétés installées au Canada les mêmes règles qu'en Europe: pour bénéficier des dispositions de l'AECG, elles doivent avoir un «lien effectif et continu» avec l'économie locale (7).

Le dispositif de règlement des conflits entre entreprises privées et États a également fait l'objet d'importantes modifications, qui l'ont éloigné du cadre de la convention de Washington (8). Les parties renoncent au principe de l'arbitrage et créent une juridiction originale, animée par des magistrats professionnels soumis - contrairement aux arbitres - aux règles d'éthique propres au pouvoir judiciaire. Une instance d'appel, sur le modèle de celle existant à l'OMC, est instaurée, ce qui permettra de bâtir une jurisprudence et de garantir la sécurité juridique et l'égalité d'accès.

Dans le domaine agricole, une clause de sauvegarde a été introduite: certaines dispositions de l'AECG pourraient être suspendues si elles provoquent des «déséquilibres de marché», ce concept étant élargi à d'autres facteurs que le volume des importations. Quant aux indications

géographiques protégées (un label européen certifiant l'origine d'un produit agricole), une clause permet d'en élargir la liste au cas où l'une d'elles serait usurpée au Canada. La protection du travail comme celle de l'environnement ont enfin été renforcées: les signataires se sont engagés à ne pas diminuer leur niveau de réglementation. Et, contrairement à ce qu'indiquait la première version du texte, ils ne devront pas prendre en considération le fait que leurs décisions puissent affecter négativement les attentes de profit des investisseurs - lesquels ne pourront pas demander des réparations pour de telles décisions.

Le texte de l'AECG en lui-même n'a pas changé. «*Nous n'avons pas bougé une virgule*», s'est vanté le premier ministre belge, M. Charles Michel, soucieux de montrer que les dirigeants européens n'avaient rien cédé à la «petite» Wallonie (tout de même plus peuplée que sept États membres de l'Union). Ce qui a changé, c'est la manière dont le traité sera mis en œuvre - si tant est qu'il le soit, puisqu'il doit désormais être ratifié à l'unanimité par les Parlements nationaux.

Les citoyens engagés contre le libre-échange espéraient davantage, et les raisons de se battre contre la ratification de l'AECG demeurent. Si de réels progrès ont été accomplis, il reste de nombreuses ambiguïtés, et on peut douter de la détermination des autorités européennes à respecter des dispositions qu'elles s'étaient bien gardées de proposer durant les négociations. Les socialistes wallons sont néanmoins allés aussi loin que possible dans un contexte où tous les gouvernements s'opposaient à eux. Ils ont démontré que résister n'est jamais vain, y compris dans le cadre institutionnel dominant. Les principales raisons de s'opposer à ces accords de libre-échange ont été, pour la première fois, portées et débattues au plus haut niveau de l'Union européenne.

(1) Lire Benoît Bréville et Martine Bulard, «Des tribunaux pour détrousser les États». *Le Monde diplomatique*, juin 2014.

(2) «Résolution sur l'Accord économique et commercial global». Parlement de Wallonie, Namur, 27 avril 2016.

(3) Lorsqu'un traité suscite des interprétations divergentes, les États signataires peuvent s'accorder sur un document annexe qui fournit une interprétation partagée par toutes les parties. En vertu de la convention de Vienne sur le droit des traités, ce document a la même force contraignante que les dispositions du traité lui-même.

(4) Commission chargée des questions européennes, Parlement de Wallonie, séance publique du 27 octobre 2016.

(5) Tous les services qui ne sont pas explicitement mentionnés sur une liste sont ouverts à la concurrence.

(6) L'obligation de traiter une entreprise étrangère de la même manière qu'une entreprise nationale (subventions, aides...).

(7) Décision du 15 janvier 1962, en vertu de l'article 54 du traité établissant la Communauté économique européenne (CEE).

(8) Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États conclue à Washington le 18 mars 1965. Elle a créé le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Cirdi), où se rendent les deux tiers des arbitrages en matière d'investissements. Cette convention exclut les mécanismes d'appel.