

Les nouveaux accords commerciaux conclus par l'Union Européenne

Philippe Vincent¹

Résumé

Suite au blocage des négociations commerciales internationales au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), l'Union Européenne (UE) a conclu des accords commerciaux dits de « nouvelle génération » avec un certain nombre de partenaires. Le champ d'application de ces accords est beaucoup plus ambitieux que le seul commerce des marchandises auquel se limitaient les accords commerciaux précédemment conclus par l'Union. Il couvre en effet également le commerce des services, la propriété intellectuelle et les investissements internationaux. L'insertion de ceux-ci dans les nouveaux accords a fait l'objet de deux demandes d'avis à la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE). Dans le premier, elle a déclaré que l'Union n'était pas compétente pour conclure seule un accord contenant des dispositions relatives aux investissements autres que directs et au règlement des différends relatifs aux investissements. Dans le second, elle a confirmé que le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et État d'accueil ne porte pas atteinte au principe de l'autonomie du droit de l'Union, et n'affecte pas le principe de la compétence exclusive de la Cour pour interpréter le droit européen.

Mots-clés : Union Européenne ; Politique Commerciale Commune ; Accords Commerciaux Internationaux ; droit des investissements internationaux ; Organisation Mondiale du Commerce

¹ Philippe Vincent est professeur à l'Université de Liège, Département de Droit, UR CITÉ.

Introduction

L'Union Européenne (UE) a conclu ces dernières années de nombreux accords commerciaux avec des partenaires éloignés, tels la Corée du Sud, le Vietnam, Singapour, le Canada et le Japon. Cet empressement pourrait paraître étrange, dans la mesure où existe depuis 1995 une institution internationale, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), chargée précisément de la libéralisation des échanges internationaux. Comment expliquer les velléités européennes d'aller au-delà des règles de l'OMC dans leurs relations avec leurs partenaires commerciaux ? Après avoir rappelé l'évolution de la pratique européenne en matière de conclusion d'accords internationaux (§ 1) et le blocage auquel les négociations internationales sont confrontées à l'heure actuelle (§ 2), nous analyserons les accords actuels (§ 3).

1. La pratique européenne en matière de conclusion d'accords internationaux

Plusieurs bases juridiques existent dans les traités européens pour conclure des accords internationaux. Certains rentrent dans le cadre de la politique commerciale commune, dont la définition a connu une évolution constante depuis 1957. D'autres accords sont dits « d'association », car ils mettent en place des institutions communes entre les partenaires.

1.1 Les accords conclus dans le cadre de la Politique Commerciale Commune (PCC)

Dès 1957, les États membres de la Communauté Économique Européenne (CEE) ont voulu doter celle-ci d'une politique commerciale commune (article 113 CEE, devenu 133 TCE puis 207 TFUE). Celle-ci implique, outre l'adoption d'un tarif douanier commun pour l'ensemble des États membres et de mesures de défense commerciale (législation anti-dumping...), la conclusion d'« accords tarifaires et commerciaux relatifs aux échanges de marchandises et de services et les aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » (article 207 § 1^{er} TFUE).

Le champ d'application de la PCC n'a cessé de s'étendre depuis 1957. Alors que la Communauté ne disposait initialement que d'une compétence exclusive limitée aux accords relatifs au seul commerce des marchandises, celle-ci fut étendue en 2000 au commerce des services et à la protection de la propriété intellectuelle (article 133 TCE). Depuis le Traité de Lisbonne, l'Union est également compétente exclusivement pour conclure des accords relatifs aux investissements avec ses partenaires, moyennant certaines nuances sur lesquelles nous reviendrons par la suite¹.

Rappelons qu'en vertu de l'article 207 § 3 TFUE, la Commission dispose du droit d'initiative pour l'initiation de négociations commerciales, pour lesquelles elle doit obtenir l'autorisation du Conseil. Une fois cette autorisation obtenue, la Commission négocie seule avec son ou ses partenaire(s)², dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser³, en devant faire régulièrement rapport sur l'état d'avancement des négociations au comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans sa tâche et au Parlement européen. Ces rapports réguliers ont été considérés comme nécessaires (et suffisants) par les rédacteurs du TFUE pour assurer un contrôle démocratique de l'avancement des négociations commerciales. Des observateurs ont toutefois insisté sur le secret entourant certaines négociations, notamment

¹ Cf. § 3.4.2.

² La Commission dispose de pouvoirs parfois qualifiés d'exorbitants dans le cadre de ces négociations. Elle peut par exemple décider de les suspendre sans avoir à se justifier. Vu l'intervention du Conseil et du Parlement européen en fin de processus, elle a toutefois intérêt à les tenir informés de l'évolution des négociations, sous peine de s'exposer à un rejet en fin de procédure (comme ce fut le cas, par exemple, pour l'accord commercial anti-contrefaçon (ACTA), rejeté par le Parlement européen en juillet 2012.

³ Celles-ci peuvent par ailleurs évoluer au fur et à mesure de l'avancement des négociations.

celles de l'Accord Économique et de Commerce Global (AECG) avec le Canada, et les négociations avortées avec les États-Unis dans le cadre du partenariat transatlantique.

Si l'accord est signé par la Commission, le Conseil doit autoriser cette signature, et il intervient avec le Parlement européen (depuis le traité de Lisbonne) pour l'adoption de la décision finale de conclusion de l'Accord.

La compétence communautaire ne devint exclusive que le 1^{er} janvier 1970, afin de laisser aux États membres le temps de coordonner progressivement leurs relations commerciales avec les pays tiers. L'ancien article 113 CEE a permis à la Communauté de conclure des accords commerciaux avec une vingtaine d'États dans les années 1970¹. Il forme également la base juridique des règlements mettant en place le Système des préférences tarifaires généralisées (SPG) par lequel la Communauté (et maintenant l'Union) accorde des avantages tarifaires non réciproques aux pays du Sud.

1.2 Les accords d'association

Parallèlement à l'article 113 CEE, l'article 238 CEE (devenu 310 TCE puis 217 TFUE) permet à l'Union de conclure des accords d'association « caractérisé(s) par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières » (article 217 TFUE) avec ses partenaires. Ces accords vont plus loin que de simples accords commerciaux de libre-échange. Ils prévoient généralement la mise en place d'institutions, notamment un « conseil d'association »² qui peut se voir doté du pouvoir de prendre des décisions obligatoires³. Le concept d'« accord d'association » a évolué avec le temps.

1.2.1 Les accords d'association de première génération

Les accords d'association de première génération furent conclus avec les premiers candidats à l'adhésion : la Grèce en 1961⁴, la Turquie en 1963⁵, Malte en 1970⁶ et Chypre en 1972⁷. Ils visaient à établir une véritable union douanière entre ces États⁸ et la Communauté, dans la perspective d'une adhésion ultérieure. Ils mettaient également en place une structure institutionnelle dotée du pouvoir de prendre des décisions obligatoires afin de faciliter les futures adhésions.

1.2.2 Les accords de deuxième génération

Les accords d'association de deuxième génération furent conclus avec des partenaires privilégiés situés sur d'autres continents, dans une perspective non plus d'adhésion future mais de coopération au développement. Rentre dans cette catégorie la Convention de Yaoundé, conclue entre la Communauté et les anciennes colonies belges et françaises d'Afrique en 1963⁹

¹ Espagne (*JOCE* 1970, L 182/1) ; Israël (*JOCE* 1970, L 183/1) ; Autriche (*JOCE* 1972, L 300/2) ; Suède (*JOCE* 1972, L 300/97) ; Suisse (*JOCE* 1972, L 300/189) ; Islande (*JOCE* 1972, L 301/2) ; Portugal (*JOCE* 1972, L 301/165) ; Norvège (*JOCE* 1973, L 171/1) ; Finlande (*JOCE* 1973, L 238/1) ; Inde (*JOCE* 1974, L 82/1) ; Sri Lanka (*JOCE* 1975, L 247/2) ; Pakistan (*JOCE* 1976, L 168/1) ; Bangladesh (*JOCE* 1976, L 319/1).

² Parfois qualifié de « Conseil des ministres » ou de « Conseil de coopération ».

³ Voy. par exemple la décision 1/98 du Conseil d'association CE-Turquie du 25 février 1998 concernant le régime de commerce des produits agricoles.

⁴ *JOCE* n° 26 du 18 février 1963, p. 296.

⁵ *JOCE* n° 27 du 29 décembre 1964, p. 3685.

⁶ *JOCE* 1971, L 61/1.

⁷ *JOCE* 1973, L 133/1.

⁸ L'union douanière avec la Turquie ne fut toutefois mise en place que le 1^{er} juillet 1996. Encore ne concerne-t-elle que partiellement les produits agricoles.

⁹ *JOCE* n° 93 du 11 juin 1964, p. 1430.

et prolongée en 1969¹, année où la CEE conclut également des accords d'association avec les anciennes colonies britanniques d'Afrique de l'est², le Maroc³ et la Tunisie⁴.

Ces accords se contentaient de mettre en place des préférences non réciproques entre la Communauté et les pays bénéficiaires. Interrogée sur cet écart par rapport au principe de réciprocité qui devait théoriquement caractériser les accords d'association, la Cour de Justice de la Communauté Européenne (CJCE) répondit dans son arrêt *Bresciani*⁵ que « le déséquilibre dans les obligations assumées par la Communauté vis-à-vis des États associés... est dans la logique même du caractère spécifique de la Convention (de Yaoundé) »⁶.

1.2.3 Les accords de troisième génération

Les accords « européens », dits de troisième génération, furent signés à partir de 1991 entre la Communauté et les pays d'Europe centrale et orientale (Hongrie, Pologne, Tchécoslovaquie, Bulgarie et Roumanie). Leur objectif était clairement de préparer l'adhésion de ces États à la Communauté, par la création de zones de libre-échange au bout d'une période transitoire de 10 ans, et la mise en place de coopérations dans les domaines économique, financier et éducatif.

D'autres accords de troisième génération furent conclus sous la forme d'« accords euro-méditerranéens » entre 1998 et 2006 avec la Palestine⁷, la Tunisie⁸, le Maroc⁹, Israël¹⁰, la Jordanie¹¹, l'Égypte¹², l'Algérie¹³ et le Liban¹⁴. Ceux-ci prévoyaient l'instauration d'une zone de libre-échange sur une période transitoire de 12 ans (à l'exception d'Israël avec lequel les échanges étaient déjà libéralisés), ainsi que la mise en place d'un dialogue régulier en matière de sécurité, et d'une coopération économique, sociale, financière, sociale, culturelle et en matière d'éducation.

Entrent également dans cette catégorie les « Accords de Partenariat Économique » (APE) conclus à partir de 2000 entre la Communauté et les États d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP) dans le cadre de la Convention de Cotonou¹⁵, les « Accords de Stabilisation et d'Association » (ASA) conclus avec la Macédoine du Nord, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Albanie et le Kosovo¹⁶, ainsi que les « accords de libre-échanges complets et approfondis » conclus en 2014 avec la Géorgie¹⁷, la Moldavie¹⁸ et l'Ukraine¹⁹.

¹JOCE 1970, L 282/1.

²JOCE 1970, L 282/54.

³JOCE 1969, L 197/1.

⁴JOCE 1969, L 198/2.

⁵ CJCE, arrêt *Bresciani* du 5 février 1976, aff. 87/75, *Rec.* 1976, p. 18.

⁶ Point 23 de l'arrêt.

⁷JOCE 1997, L 187/1.

⁸JOCE 1998, L 97/1.

⁹JOCE 2000, L 70/1.

¹⁰JOCE 2000, L 147/1.

¹¹JOCE 2002, L 129/1.

¹²JOCE 2004, L 304/38.

¹³JOCE 2006, L 173/1.

¹⁴JOCE 2006, L 143/1.

¹⁵L'accord de Cotonou fut conclu suite à la condamnation par l'Organe de règlement des différends de l'OMC dans le cadre de l'affaire de la banane du régime préférentiel non réciproque mis en place dans la Convention de Lomé. Voy. à ce sujet VINCENT, P. (2003), « L'entrée en vigueur de la convention de Cotonou », *Cahiers de Droit européen*, pp. 157-176.

¹⁶JOUE 2015, L 290/4.

¹⁷JOUE 2014, L 261/4.

¹⁸JOUE 2014, L 260/4.

¹⁹JOUE 2014, L 161/3.

1.3 La notion d'« accord mixte »¹

L'Union (comme la Communauté avant elle) est compétente pour conclure seule en son nom propre les accords ne contenant que des dispositions concernant des secteurs où elle dispose de compétences exclusives, et dont elle assurera seule le financement. À partir du moment où l'accord projeté contient des dispositions empiétant sur les compétences des États membres, ou si le financement sera assumé (ne serait-ce qu'en partie) par ceux-ci, l'accord est dit « mixte »². Cela implique que les États membres seront parties à l'accord aux côtés de l'Union, et que par conséquent ils devront également le signer et le ratifier³. Cela implique dès lors « une coopération étroite entre les institutions de l'Union et les États membres, tant dans le processus de négociation et de conclusion que dans l'exécution des engagements assumés »⁴.

1.4 La notion d'« application provisoire »

Les accords commerciaux mixtes peuvent connaître une « application provisoire ». Cela signifie que les articles concernant des matières pour lesquelles l'Union est seule compétente entreront en vigueur dès que la procédure européenne de conclusion de l'accord sera achevée. L'entrée en vigueur définitive de la totalité de l'accord n'aura lieu que lorsque les États membres l'auront tous ratifié.

1.5 Le cadre juridique des relations commerciales de la Communauté en 1994

Au moment de la création de l'OMC en 1994, les relations commerciales de la Communauté européenne avec ses partenaires étaient par conséquent de trois ordres :

- accords de libre-échange⁵ (ou d'union douanière) avec ses partenaires proches : pays européens et Israël (et plus tard méditerranéens et ACP⁶) ;
- préférences non réciproques avec les pays du Sud, par le biais de la Convention de Lomé pour les États ACP⁷ et le SPG ;
- absence d'accord commercial avec ses partenaires industrialisés (États-Unis, Canada, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande, auxquels viendront s'ajouter en 1998 la Corée du Sud, Hongkong et Singapour suite à leur exclusion du bénéfice du SPG).

Les relations avec cette troisième catégorie de partenaires allaient s'opérer exclusivement dans le cadre de l'OMC. Pour rappel, le champ d'application de celle-ci s'étend, au-delà du commerce des marchandises, au commerce des services et à la protection de la propriété intellectuelle. Le *Built-in Agenda* agréé au moment de la conclusion de l'Accord instituant l'OMC prévoyait une poursuite des négociations à partir de 2000, afin d'approfondir les concessions⁸ et la libéralisation des échanges. Par ailleurs, deux accords spécifiques en matière de libéralisation accrue du commerce des services financiers et des télécommunications furent conclus en 1997 et 1998. Le multilatéralisme paraissait triomphant à ce moment. Il n'était par conséquent nullement nécessaire d'envisager la conclusion d'accords commerciaux

¹Voy. à ce sujet BOURGEOIS J., DEWOST, J-L, et GAIFFE, M-A (éds.) (1997), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?* Bruges, Collège d'Europe ; HELISKOSKI, J. (2001) *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International relations of the European Community and its Member States*, La Haye, Kluwer Law International.

² CJCE, avis 1/78 du 4 octobre 1979, *Rec.* 1979, p. 2871, § 60.

³ Ce qui entraîne implicitement un droit de veto de chaque État membre sur l'accord, comme on a failli le constater au moment de la signature de l'accord avec le Canada en 2017.

⁴ CJUE, délibération 1/78 du 14 novembre 1978, *Rec.* 1978, p. 2151.

⁵ Dits de « première génération ».

⁶ Ainsi que le Mexique et le Chili.

⁷ Jusqu'à la mise en place des accords de partenariat économique dans le cadre de la convention de Cotonou.

⁸ Notamment en matière de commerce des services.

globaux avec les partenaires industrialisés de la Communauté. Ceux-ci auraient fait double emploi avec les négociations OMC. Seuls des accords ponctuels allaient être conclus¹.

L'un des secteurs pour lesquels l'OMC n'avait que des compétences extrêmement limitées était celui de la réglementation internationale des investissements. Cette lacune aurait dû être comblée par les négociations entamées au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) pour la conclusion d'un accord multilatéral sur les investissements².

En 1999, lors de son audition devant le Parlement européen avant sa nomination au poste de commissaire européen au commerce, Pascal Lamy introduisit le terme de « mondialisation maîtrisée »³. Celle-ci impliquait (entre autres) la préférence donnée au multilatéralisme par rapport au bilatéralisme⁴, l'inclusion de matières périphériques au commerce dans les négociations commerciales internationales⁵, le soutien à l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC et à l'augmentation du nombre de membres de celle-ci⁶. Elle allait cependant se heurter très rapidement au nouveau cadre des relations commerciales internationales.

2. Les mutations de l'économie mondiale au tournant du XXI^{ème} siècle

L'économie mondiale a connu un certain nombre de changements fondamentaux au tournant du XXI^{ème} siècle. Les négociations internationales sont en effet caractérisées par un blocage, qui s'est marqué pour la première fois à l'occasion de la conférence ministérielle de l'OMC de 1999. Par ailleurs, son centre de gravité fait l'objet d'un basculement vers la zone Asie-Pacifique et les pays émergents.

2.1 Le blocage des négociations internationales

L'OMC est, depuis 1995, l'instance multilatérale compétente pour la libéralisation des échanges internationaux de marchandises et de services, ainsi que pour la protection des droits de propriété intellectuelle liés au commerce. On lui doit notamment la mise en place d'un organe de règlement des différends dont l'efficacité est reconnue par l'ensemble des participants de la scène commerciale internationale⁷, même si les États-Unis se sont ingéniés à le torpiller en bloquant la nomination de nouveaux membres au sein de l'Organe d'appel permanent, de sorte que celui-ci est totalement inopérant depuis le 10 décembre 2019.

L'OMC elle-même autorise la conclusion d'Accords Commerciaux Régionaux (ACR) entre ses membres, moyennant le respect de certaines conditions⁸. Ceux-ci ont un succès

¹ Voy. par exemple les accords conclus en matière de concurrence avec les États-Unis (*JOCE* 1995, L 95/45) et le Canada (*JOCE* 1999, L 175/49) ; l'accord sur le commerce du vin conclu entre les États-Unis et l'Union (*JOUE* 2005, L 301/19)...

² Cf. § 2.2.

³ Pour un commentaire, voy. MEUNIER, S. (2008) « L'Union européenne et l'OMC : la mondialisation maîtrisée à l'épreuve », in BOISMENU, G. et PETIT, I. (éds.), *L'Europe qui se fait. Regards croisés sur un parcours inachevé*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, pp. 211-222.

⁴ Pourtant, à ce moment, l'Union européenne était en train de négocier la Convention de Cotonou avec les États ACP et les accords euro-méditerranéens, les négociations avec le MERCOSUR commençant quant à elles en 2000.

⁵ Notamment les matières de Singapour (cf. § 2.1), la protection de l'environnement et celle des droits sociaux des travailleurs.

⁶ À l'heure actuelle, l'OMC compte 168 membres.

⁷ Au 13 mars 2020, 595 différends lui avaient été soumis.

⁸ Les États désireux d'établir entre eux un accord d'intégration économique régionale doivent suivre une procédure spécifique prévue par l'article XXIV, §§ 5 à 7, du GATT, ainsi que par le Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT, adopté en 1994. Ils doivent notifier leur décision au Comité des accords commerciaux régionaux, dépendant du Conseil du commerce des marchandises. Celui-ci désignera un groupe de travail, dont la mission sera de vérifier le respect des conditions suivantes :

grandissant. Au 17 janvier 2020, 303 ACR étaient en vigueur, alors qu'ils n'étaient que 230 en décembre 2008 et 35 en 1994¹. Plus de 80 % de ses accords sont bilatéraux, et le nombre d'unions douanières est négligeable. Enfin, le critère de proximité géographique, qui a caractérisé pendant longtemps les ACR, n'est plus qu'anecdotique à l'heure actuelle, comme on aura l'occasion de le voir.

Pour comprendre la volonté de l'Union et de ses partenaires commerciaux de conclure des accords bilatéraux malgré l'existence d'un cadre multilatéral, il faut se rappeler la situation actuelle, avec les échecs récents des tentatives de réglementation internationale d'un certain nombre de secteurs intéressant particulièrement les pays industrialisés.

2.1.1 Le blocage des négociations au sein de l'OMC

La première Conférence ministérielle organisée après l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'OMC eut lieu à Singapour du 9 au 13 décembre 1996. À cette occasion, la Communauté européenne introduisit des propositions concernant certaines questions horizontales, qui allaient être qualifiées de « matières de Singapour ». Il s'agissait de la concurrence, de la facilitation des échanges, des investissements et des marchés publics. La Communauté et certains de ses partenaires espéraient que des accords multilatéraux seraient adoptés afin de faire entrer ces matières dans le corpus juridique de l'OMC. Trois groupes de travail (sur la concurrence, les rapports entre commerce et investissements et la transparence dans les marchés publics) furent mis en place à l'issue de la Conférence². Les pays du Sud, échaudés par l'adoption de l'Accord sur les aspects relatifs au commerce des droits de propriété intellectuelle, marquèrent toutefois une réticence certaine à l'inclusion de nouveaux secteurs dans les négociations.

La Conférence ministérielle de Seattle de 1999, dont l'objectif était le lancement d'un « cycle du Millénaire » chargé d'approfondir la libéralisation des échanges internationaux, fut un échec complet, en raison de la mobilisation de la société civile internationale et de la détermination de plus en plus grande des pays du Sud à ne plus se voir arracher de concessions sans contrepartie importante. Cet échec incita les membres industrialisés à apporter une

- la suppression des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives doit concerner « l'essentiel des produits originaires des territoires constitutifs de l'accord ». Le désarmement ne doit par conséquent pas nécessairement être total, afin de permettre une certaine souplesse aux négociateurs et le maintien de certaines protections pour des secteurs jugés d'intérêt capital pour l'une des parties. Le contrôle du respect de cette condition doit faire l'objet d'un examen au cas par cas ;

- la suppression des obstacles au commerce doit être réciproque ;

- un calendrier et un plan pour l'établissement de l'accord « dans un délai raisonnable » doivent être prévus. En vertu du Mémorandum, ce délai raisonnable ne devrait pas dépasser 10 ans, sauf dans des cas exceptionnels (§ 3 du Mémorandum) ;

- la mise en place d'un accord d'intégration économique régionale ne peut avoir pour conséquence d'opposer des obstacles nouveaux au commerce avec les pays tiers. Cela implique que l'incidence moyenne des droits de douane et des autres réglementations commerciales ne peut être plus rigoureuse que ne l'étaient ceux en vigueur sur le territoire des États membres avant l'entrée en vigueur de l'accord (art. XXIV, § 5, du GATT).

Pour la mise en place d'une union douanière, qui implique la substitution du territoire douanier des États membres par un territoire commun, une condition supplémentaire doit être remplie. Les droits de douane et les réglementations commerciales de l'union applicables aux rapports avec les États tiers doivent être « identiques en substance », ce qui implique la mise en place d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune. Une certaine souplesse a été reconnue dans l'interprétation de cette disposition.

Le cas échéant, le groupe de travail fera des recommandations aux États membres. Dans la plupart des cas, le rapport se contente toutefois d'exposer les points de vue opposés des membres du groupe de travail, sans proposer de recommandations. La non-compatibilité d'un accord d'intégration économique régionale avec le texte du GATT ne peut dès lors être contestée que par le biais du mécanisme de règlement des différends. On notera qu'il n'est nullement nécessaire que les États membres de l'accord aient une frontière commune.

¹ Source : OMC.

² §§ 20 et 21 de la Déclaration ministérielle adoptée à l'issue de la Conférence de Singapour (doc. WT/MIN(96)/DEC).

attention plus grande aux revendications du Sud. Il fut ainsi décidé que le cycle de négociations qui s'ouvrirait à l'occasion de la Conférence ministérielle suivante, celle de Doha, qui eut lieu du 9 au 13 novembre 2001, serait qualifié de « cycle du développement ».

À l'occasion de la Conférence de Doha, il fut décidé que les négociations sur les matières de Singapour ne devaient être entamées qu'après la Conférence ministérielle de 2003, et à condition qu'une décision en ce sens soit adoptée par consensus à l'occasion de celle-ci¹.

La Conférence ministérielle de 2003, organisée à Cancun, se conclut toutefois à nouveau par un échec. Une vingtaine de pays du Sud gros exportateurs de produits agricoles, auxquels se joignirent la Chine et l'Inde, formèrent une coalition connue sous le nom de « G20+ ». Ces pays réclamaient la suppression (ou à tout le moins la réduction) des mesures de soutien accordées par les pays développés à leurs agriculteurs avant d'accepter l'ouverture de négociations sur de nouveaux secteurs². En fin de compte, l'UE accepta d'abandonner ses propositions concernant les liens entre commerce et investissements, commerce et concurrence et la transparence dans les marchés publics. Cette concession fut actée à l'occasion de la Conférence ministérielle de Hongkong de 2005.

Les négociations au sein de l'OMC n'en sont pas moins bloquées depuis 2003. Le désaccord persistant entre les membres sur la réduction des mesures de soutien agricole a eu pour conséquence qu'aucune avancée n'a été constatée en termes de libéralisation du commerce des marchandises et des services, ni en matière de réglementation des aspects relatifs au commerce des droits de propriété intellectuelle depuis lors. Les seuls pas en avant furent l'accord sur la facilitation des échanges adopté à l'issue de la Conférence ministérielle de Bali de 2013, ainsi que le « paquet de Nairobi », adopté à la suite de celle de 2015, qui prévoyait la suppression des subventions agricoles à l'exportation et quelques mesures adoptées en faveur des Pays les Moins Avancés (PMA) producteurs de coton. Le peu de succès remporté par les négociations dans le cadre du cycle de Doha explique le recours par les grandes puissances commerciales à des initiatives bilatérales, voire régionales.

2.1.2 L'échec de l'Accord Multilatéral sur les Investissements (AMI)

À l'heure actuelle, environ 3000³ accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements existent, la plupart conclus entre un partenaire industrialisé et un partenaire du Sud⁴. À côté d'eux, un certain nombre d'accords multilatéraux, tels la Charte de l'énergie et l'Accord de Libre-échange Nord-Américain (ALENA) contiennent des dispositions relatives à la protection des investissements (et au règlement des différends investisseurs/États). En 1995, les gouvernements des États membres de l'OCDE décidèrent d'entamer la négociation d'un traité international, l'AMI, dont l'objectif était d'établir un large cadre multilatéral pour l'investissement international comportant des normes élevées de libéralisation des régimes et de protection de l'investissement, et doté de procédures efficaces de règlement des différends. Les négociations eurent lieu dans le plus grand secret pendant trois ans.

¹ §§ 20 à 27 de la Déclaration ministérielle adoptée à l'issue de la Conférence de Doha (doc. WT/MIN (01)/DEC/1). Pour un commentaire, voy. VINCENT, P. (2003), « Les résultats de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC – vers un cycle du développement ? », *Revue belge de droit international*, pp. 111-130.

² Les différences apparentes d'agendas entre les pays agro-exportateurs et les autres, ainsi que les risques de dislocation du Groupe suite à des négociations bilatérales avec des promesses de concessions mineures de la part des pays du Nord risquaient de faire échouer le G20+. Celui-ci survécut jusqu'à la fin de la Conférence de Cancun, pour plusieurs raisons. En premier lieu, les leaders du Groupe (Brésil, Chine et Inde) ne montrèrent jamais le moindre signe de discordance entre eux (ce qui aurait inévitablement eu un effet domino sur le reste du groupe). En second lieu, les parties s'arrangèrent pour déposer des propositions de négociations qui satisfaisaient l'ensemble d'entre elles malgré leurs agendas différents, en stipulant expressément qu'il ne serait demandé aucune augmentation des contingents tarifaires et aucune réduction tarifaire aux pays en développement.

³ Le plus ancien accord actuellement en vigueur est la convention conclue entre la République fédérale allemande et le Pakistan en 1959.

⁴ Pour la liste des accords conclus par la Belgique, voy. <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/19>

Alertée, la société civile commença à exercer des pressions sur les gouvernements participants afin qu'ils interrompent ces négociations. Les principales craintes concernaient la limitation de la souveraineté des États en matière de protection de l'environnement, des droits sociaux des travailleurs et des industries culturelles¹. Les négociations furent interrompues en mai 1998 et définitivement arrêtées en décembre de la même année².

La question des investissements apparaît fondamentale à l'heure actuelle. Les entreprises multinationales sont demandresses de sécurité juridique, afin d'éviter que les bénéfices qu'elles comptent retirer de leurs investissements soient mis en péril par des réglementations nationales, et de pouvoir avoir accès à des procédures rapides de règlement des différends, contournant les systèmes judiciaires nationaux considérés à tort ou à raison comme lents et souvent corrompus.

Les perspectives d'évolution au niveau multilatéral sont dès lors à l'heure actuelle bloquées. Face à cette situation, un certain nombre de membres ont préféré recourir à la voie bilatérale pour poursuivre la libéralisation des échanges et régler entre eux certaines matières de Singapour. Les nouveaux accords commerciaux conclus par l'UE entrent dans cette mouvance.

2.2 Le basculement du centre de gravité de l'économie mondiale

La montée en puissance des pays émergents est impressionnante depuis le début du XXI^{ème} siècle. Alors qu'ils ne représentaient que 10 % du Produit Intérieur Brut (PIB) mondial en 1990, leur part a triplé pour atteindre 30 % en 2015. Parmi ceux-ci, la Chine, premier exportateur mondial de produits industriels depuis 2010, se détache largement. Toutefois, les pays du Sud-est asiatique (Corée du Sud, Singapour, Taïwan...) et les autres puissances émergentes (Brésil, Russie, Inde et Afrique du Sud) ne sont pas en reste et représentent des puissances commerciales avec lesquelles il faut désormais compter³.

3. Les nouvelles stratégies de l'UE

Rappelons qu'en 1999, le commissaire Pascal Lamy avait introduit le concept de « mondialisation maîtrisée ». Celle-ci impliquait que les échanges internationaux devaient se dérouler dans un cadre multilatéral, les pouvoirs de l'OMC devant être renforcés⁴, tandis que la Communauté allait y promouvoir ses propres normes et valeurs (notamment les matières dites de Singapour, ainsi que les normes environnementales et sociales). Cette priorité donnée aux négociations multilatérales avait comme conséquence logique un moratoire sur la négociation de nouveaux accords commerciaux bilatéraux⁵.

3.1 La Stratégie de Lisbonne

À l'occasion du Conseil européen de Lisbonne de mars 2000⁶, les États membres adoptèrent la « Stratégie⁷ de Lisbonne », qui devait permettre à la Communauté de faire face aux défis du début du XXI^{ème} siècle. Celle-ci avait pour objectif de faire de l'UE « l'économie

¹Voy. la résolution du Parlement européen du 11 mars 1998 sur la question.

²Voy. à ce sujet SHAHRJERDI, P. (1998), « L'AMI ou le projet mort-né de l'OCDE », *Actualité et droit international*, <http://www.ridi.org/adi/199811a5.html> (consultée le 10 juin 2020).

³Voy. à ce sujet ZACHARIE, A. et WINTGENS (dir.) (2018), *Le décentrage du monde. L'impact des émergents sur la gouvernance mondiale*, Bruxelles, Le bord de l'eau.

⁴ Voy. à ce sujet ABDELAL, R. et MEUNIER, S. (2010), « Managed globalization : Doctrine, practice and promise », *Journal of European Public Policy*, pp. 350-367.

⁵ Les négociations déjà entamées, notamment celles avec les pays ACP et le MERCOSUR n'étaient cependant pas affectées par ce moratoire.

⁶ Pour le texte des conclusions adoptées à l'issue du Conseil, voy. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_fr.htm

⁷ Ou l'Agenda.

de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Dans le cadre de cette stratégie, l'aspect « Relations commerciales externes » allait bien évidemment jouer un rôle fondamental. L'échec de la Conférence ministérielle de Cancun de 2003, la rapide croissance économique des pays émergents et la décision des États-Unis de recourir à la voie bilatérale plutôt qu'au multilatéralisme¹ allaient sonner le glas de la « mondialisation maîtrisée ». En 2004, la Commission Barroso I est mise en place. Le Britannique Peter Mandelson devient commissaire au commerce en remplacement de Pascal Lamy, qui dirigera l'OMC de 2005 à 2013.

Confronté au blocage du multilatéralisme, la philosophie du nouveau commissaire va être radicalement différente de celle de son prédécesseur. En septembre 2005, la Commission européenne publia une étude intitulée *Commerce et compétitivité*². L'année suivante, en octobre 2006, elle émit un nouveau document intitulé *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*³. Insistant toujours sur la nécessité du multilatéralisme et la poursuite du programme de Doha, cette communication marque toutefois un tournant dans la politique de l'UE, en indiquant qu'afin de faciliter l'accès des entreprises européennes aux marchés des États tiers, l'Union devait s'orienter vers le bilatéralisme et conclure des accords commerciaux plus complets, au champ d'application plus large que les accords de libre-échange « classiques » négociés précédemment, et qui devaient mettre l'accent sur les droits de propriété intellectuelle, les services, les investissements, les marchés publics et la concurrence⁴. Par ailleurs, la communication insistait sur la nécessité pour les pays émergents, considérés comme des « passagers clandestins » du système commercial international⁵, d'ouvrir leurs marchés, caractérisés par des barrières élevées aux échanges. Parmi les partenaires commerciaux avec lesquels la conclusion d'accords était prioritaire figuraient l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Corée du Sud, le Marché Commun du Sud (MERCOSUR), l'Inde, la Russie, le Conseil de Coopération du Golfe (CCG) et la Chine.

3.2 La Stratégie « Europe 2020 »

La récession entamée en 2008, loin de mener à des politiques protectionnistes comme l'avait fait celle de 1929, incita les grandes puissances commerciales à se lancer dans la négociation d'accords commerciaux extrêmement ambitieux, afin de relancer la croissance économique⁶. Une nouvelle Commission est mise en place en 2009, le Belge Karel de Gucht devenant le nouveau commissaire au commerce.

¹ Conclusion d'un accord de libre-échange avec la Jordanie en 2001, l'Australie, le Chili et Singapour en 2004, les pays d'Amérique centrale en 2005, Bahreïn, le Maroc et le Sultanat d'Oman en 2006... Pour un commentaire, voy. DEBLOCK, C. (2010), « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in REMICHE, B., et RUIZ-FABRI, H. (2010), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, pp. 115-173.

² Présentée à l'occasion du 5^e Symposium de la Commission sur l'accès au marché, organisé à Bruxelles le 19 septembre 2005.

³ Doc. COM(2006)567.

⁴ On remarque immédiatement qu'il s'agit des deux secteurs pour lesquels l'OMC dispose de compétences, mais qu'elle ne peut mettre en œuvre en raison du blocage des négociations, et des matières de Singapour. Leur champ d'application devant couvrir des matières non traitées par l'OMC, ces accords sont souvent qualifiés d'« OMC+ ».

⁵ En raison du fait qu'ils profitaient de la libéralisation des échanges internationaux tout en maintenant eux-mêmes des barrières élevées aux échanges, arguant de leur qualité de pays en développement (voy. à ce sujet ELGSTRÖM, O. (2007), « Outsiders perceptions of the European Union in international trade negotiations », *Journal of Common Market Studies*, pp. 949-967.

⁶ On fait ici notamment référence aux projets de Partenariat transpacifique et de Partenariat économique régional global.

Le 3 mars 2010, la Commission publia une communication intitulée *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*¹ dans laquelle elle proposait à l'Union de fixer un certain nombre de grands objectifs². La communication subséquente de novembre 2010 *Commerce, croissance et affaires mondiales – La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020*³ a insisté à nouveau sur la place du commerce mondial dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Les documents *Trade : a key source of growth and jobs for the EU* de 2013⁴ et *Le commerce pour tous* d'octobre 2015 ont encore renforcé cette approche⁵. Si le rôle de l'OMC est souligné et que sa relance est souhaitée, ces textes insistent sur la nécessité de conclure de nouveaux accords de libre-échange allant au-delà du simple commerce des marchandises, et concernant des partenaires avec lesquels aucun accord n'avait été conclu précédemment, ajoutant notamment les États-Unis et le Japon aux États déjà mentionnés en 2006⁶.

Alors qu'elle était jusqu'au début des années 2000 l'un des principaux champions de l'approche multilatérale des relations commerciales internationales, l'UE a depuis opéré un changement complet de paradigme, étant devenue (même si le soutien à l'OMC reste la position théorique) le principal négociateur d'accords commerciaux bilatéraux avec ses partenaires.

3.3 Les accords négociés

La liste des négociations engagées par l'Union est longue. Les nouveaux accords sont qualifiés de « nouvelle génération » car ils vont bien au-delà du démantèlement des seules barrières douanières dont se contentaient les accords de libre-échange classiques.

Le premier accord dit « de nouvelle génération » a été conclu en octobre 2010 avec la Corée du Sud⁷. Il est entré en vigueur provisoirement le 1^{er} juillet 2011 et définitivement en décembre 2015. Son champ d'application était plus ambitieux que tous les accords commerciaux conclus jusqu'alors par l'Union. Il contenait en effet des dispositions relatives à la libéralisation du commerce des marchandises et des services, à l'élimination de certaines barrières non tarifaires, à la protection de certaines indications d'origine. Il ne contenait par contre aucune disposition relative à la protection des investissements.

Par la suite, des accords semblables ont été conclus avec les pays andins (Pérou, Colombie et Équateur)⁸, les pays d'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama)⁹. D'autres accords, plus ambitieux car contenant des dispositions sur la protection des investissements, furent ensuite conclus avec le Canada¹⁰,

¹ Doc. COM(2010) 2020.

² Réduction du chômage et de la pauvreté ; augmentation du budget investi dans la R&D ; réduction des émissions de gaz à effet de serre...

³ Doc. COM(2010) 619.

⁴ Contribution de la Commission au Conseil européen des 7-8 février 2013 (disponible en ligne : <http://eu2013.ie/media/eupresidency/content/documents/130207-Commission-Contribution-on-Trade-to-EC.pdf>).

⁵ Doc. COM(2015) 497. Pour un commentaire, voy. HERVE, A. (2017), « La Commission affiche les nouvelles orientations de sa politique commerciale dans la communication « Le commerce pour tous – Vers une politique de commerce et d'investissement plus responsable », *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 137-140.

⁶ La communication prenait acte par ailleurs de l'impossibilité de conclure un accord birégional avec l'ASEAN, et annonçait le lancement de négociations sur une base purement bilatérale avec Singapour, la Malaisie et le Vietnam.

⁷ JOUE 2011, L 127/1. Il fut par ailleurs le premier accord commercial à être adopté par le Parlement européen, conformément à la nouvelle procédure mise en place par le Traité de Lisbonne.

⁸ JOUE 2012, L 354/1 pour la Colombie et le Pérou ; JOUE 2016, L 356/1 pour l'adhésion de l'Équateur à l'accord.

⁹ JOUE 2012, L 346/3.

¹⁰ JOUE 2017, L 11/1. Pour un commentaire, voy. les six articles qui lui ont été consacrés dans la *Revue des affaires européennes* 2017/2, pp. 201-262, et VINCENT, P. (2016), « Le Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA) », *Revue de droit du commerce international et des transports*, pp. 498-521.

Singapour¹, le Vietnam² et le Japon³. Les négociations de l'accord avec les pays du MERCOSUR ont été achevées le 28 juin 2019. Des négociations sont en cours avec le Chili, la Tunisie, l'Indonésie, les Philippines, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, tandis que celles avec le Maroc, la Thaïlande, la Malaisie, les Philippines, le Myanmar et l'Inde sont au point mort à l'heure actuelle⁴. Après l'abandon des négociations du Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union et les États-Unis d'Amérique, de nouvelles négociations ont commencé en mai 2019 avec ces derniers. Elles ne concerneront cependant que la mise en place d'une zone de libre-échange limitée aux marchandises industrielles⁵. Des accords avec la Chine et le Myanmar limités aux questions liées aux investissements sont également en cours de négociations.

3.4 Brève analyse du contenu des accords

Il ne saurait évidemment être question de décrire ici de façon exhaustive l'ensemble des dispositions contenues dans tous les accords de nouvelle génération conclus par l'Union. Seuls les points les plus importants⁶ seront abordés dans le cadre restreint de cette contribution.

3.4.1 Les dispositions communes aux différents accords conclus

a) Le commerce des marchandises

a1 – La mise en place d'une zone de libre-échange

Les nouveaux accords mettent tous en place une zone de libre-échange, conforme aux exigences de l'article XXIV de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce (GATT), entre les parties. Pour les produits industriels, une grande partie des positions tarifaires⁷ font l'objet d'une libéralisation immédiate, dès l'entrée en vigueur provisoire de l'accord concerné⁸. Pour les secteurs sensibles (notamment l'automobile), un calendrier de désarmement tarifaire (portant sur 3 à 20 ans suivant les produits et les pays)⁹ est prévu. Pour les produits agricoles, secteur traditionnellement extrêmement sensible¹⁰, le désarmement

¹ JOUE 2018, L 189/2.

² JOUE 2016, L 329/6.

³ JOUE 2018, L 330/1.

⁴ Pour la liste des négociations en cours, voy. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf

⁵ Voy. la décision du Conseil du 9 avril 2019 autorisant l'ouverture de négociations avec les États-Unis pour un accord sur l'élimination des tarifs douaniers sur les produits industriels.

⁶ Aux yeux tout à fait subjectifs de l'auteur...

⁷ Chaque marchandise fait l'objet d'un classement dans les tarifs douaniers des États. Celui-ci permet de déterminer le droit de douane applicable. À l'heure actuelle, la plupart des États ont recours au Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises (SH), adopté en 1983 au sein du Conseil de coopération douanière, devenu en 1994 l'Organisation mondiale des douanes (OMD). Celui-ci distingue plus de 5000 positions, réparties en 96 chapitres et 21 sections.

⁸ Rappelons que, pour les matières relevant de la compétence exclusive de l'Union, la ratification des États membres n'est pas nécessaire. La libéralisation du commerce des marchandises eut dès lors lieu dès que la procédure législative propre à l'Union fut achevée.

⁹ Un délai de 7 ans est par exemple prévu pour le démantèlement des droits de douane canadiens portant sur les navires.

¹⁰ On rappellera par exemple le contentieux du bœuf aux hormones et celui des OGM, qui opposèrent (notamment) le Canada et l'Union au sein de l'OMC.

tarifaire ne sera pas total¹. Il ne concernera qu'un peu plus de 85 %² des positions tarifaires respectives des partenaires, avec parfois la fixation de contingents tarifaires³ (par exemple dans le cas de l'accord avec le MERCOSUR)⁴. Autre secteur extrêmement sensible, les mesures de soutien interne octroyées par les partenaires à leurs agriculteurs ne sont pas concernées par les accords.

a2 – Les mesures sanitaires et phytosanitaires

Un chapitre particulièrement attendu des accords était bien entendu celui relatif aux mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), en raison des litiges qui avaient opposé le Canada et l'Union à leur sujet au sein de l'OMC⁵, et des craintes de la population européenne de voir réapparaître des produits alimentaires de qualité douteuse (par exemple de la viande bovine traitée aux hormones) dans les rayons des magasins suite à l'entrée en vigueur des accords.

L'accord avec la Corée du Sud est peu intrusif. Il se contente de renvoyer à l'accord SPS, prévoyant simplement une coopération entre les parties pour l'élaboration de recommandations et de normes internationales⁶. Les accords avec le Canada et le Japon, par contre, vont beaucoup plus loin en édictant la reconnaissance mutuelle des normes sanitaires et phytosanitaires des parties, dans la mesure où « la Partie exportatrice démontre de façon objective à la partie importatrice qu'avec sa mesure le niveau approprié de protection SPS dans la Partie importatrice est atteint »⁷. Les principes et directives permettant de déterminer l'équivalence devront être déterminés ultérieurement⁸. Une série de mesures font déjà l'objet d'une reconnaissance⁹. L'accord avec Singapour, enfin, est à mi-chemin entre les deux positions puisqu'il dispose que les Parties « peuvent » reconnaître les mesures sanitaires et phytosanitaires appliquées par l'autre, sans contrainte¹⁰.

À première vue, le texte des accords apparaît plus protecteur de la santé des consommateurs que l'accord SPS de l'OMC, où la partie importatrice doit faire la preuve scientifique du caractère insuffisant d'une norme internationale pour pouvoir adopter une norme plus sévère. Il ne faut toutefois pas oublier que les parties confirment dans les accords leurs obligations découlant de l'accord SPS. Autrement dit, lorsque le Canada, par exemple, souhaitera exporter à destination de l'Union des produits alimentaires présentant, selon celle-ci, des dangers pour la santé humaine, elle ne sera pas obligée de reconnaître la norme canadienne si le Canada ne « démontre pas de façon objective » l'innocuité de la marchandise

¹ Le maintien de droits de douane dans le cadre d'une zone de libre-échange est tout à fait compatible avec l'article XXIV du GATT, qui dispose que l'élimination des droits de douane doit concerner « l'essentiel des produits originaires des territoires constitutifs de l'accord ».

² Les chiffres donnés varient évidemment d'un accord à l'autre. Nous renvoyons le lecteur à la lecture des différentes annexes aux accords pour une vue précise de la libéralisation des échanges entre l'Union et ses partenaires.

³ Un contingent tarifaire fixe une quantité de marchandises pouvant être importée à droit nul (ou réduit), toute quantité dépassant le contingent fixé étant taxée au taux normal.

⁴ L'accord actuel prévoit par exemple un contingent tarifaire de 99.000 tonnes de bœuf par an taxées au taux préférentiel de 7,5 % (en lieu et place d'un droit fixe de 12,80 % combiné à un droit variable de 176,80 €/100 kg), ainsi que des contingents tarifaires à droit nul sur 180.000 tonnes de sucre, 180.000 tonnes de volaille, 25.000 tonnes de viande de porc, 650.000 tonnes d'éthanol, 60.000 tonnes de riz et 45.000 tonnes de miel, concessions jugées exorbitantes par les agriculteurs européens (voy. par exemple l'article « UE-Mercosur : que contient l'accord jugé « inacceptable » par les agriculteurs français ? » paru dans le *Sud-Ouest* du 29 juin 2019).

⁵ Cf. *supra*, note 14.

⁶ Article 5.6 de l'accord avec la Corée du Sud.

⁷ Article 5.6 de l'accord avec le Canada ; article 6.14 de l'accord avec le Japon.

⁸ Annexe 5-D de l'accord avec le Canada.

⁹ Annexe 5-E de l'accord avec le Canada.

¹⁰ Article 5.14 de l'accord avec Singapour.

exportée. Mais le Canada disposera toujours du droit de contester le refus d'importation devant l'ORD.

Un comité de gestion mixte est mis en place dans l'accord avec le Canada. Composé de représentants des secteurs commerciaux et réglementaires des États parties. Ce comité est notamment chargé de « discuter à un stade précoce de tout changement ou proposition de changement concernant une mesure SPS envisagée »¹. L'intervention de ce comité pose problème à certains, dans la mesure où il est composé pour moitié de représentants de secteurs économiques ayant vraisemblablement intérêt à l'adoption de mesures SPS laxistes. Dans le texte de l'accord, il n'apparaît que comme un forum de discussion, la prise de décision revenant aux autorités des Parties. Certains observateurs craignent cependant que ce comité ne prenne une importance grandissante dans le processus d'adoption des mesures SPS, qu'il rende des avis tendant à une réduction de la protection de la santé des consommateurs et que ces avis soient suivis, entraînant un affaiblissement de cette protection². Tout ceci relève certes en grande partie du procès d'intention. L'existence du risque ne peut cependant être niée.

Il est à noter que le principe de précaution n'est pas repris dans le texte de l'accord avec le Canada, ce qui peut apparaître étrange quand on connaît l'importance qui lui est reconnue au sein de l'Union.

a3 – La collaboration réglementaire

Les accords contiennent des dispositions relatives aux règlements techniques susceptibles d'avoir un impact sur les échanges entre les parties. L'accord avec la Corée du Sud est le moins intrusif. Il se contente d'inciter les parties à se fournir mutuellement toutes informations sur l'objectif, le fondement juridique et la motivation des nouveaux règlements techniques.

L'accord avec le Canada va beaucoup plus loin³. Son objectif est en effet « (d') améliorer les conditions de la compétitivité et de l'innovation, *y compris en cherchant à assurer la compatibilité, la reconnaissance d'équivalence et la convergence des réglementations* » (article 21.5). Si l'accord insiste sur le respect de l'autonomie normative des parties (article 21.4), des voix se sont élevées pour dénoncer un risque d'harmonisation par le bas des réglementations techniques protectrices des consommateurs, et par conséquent le risque que des marchandises ne remplissant pas les critères actuels pénètrent par la suite sur le territoire de l'Union. On rappellera ici l'absence assez inexplicable de toute référence au principe de précaution dans le texte de l'accord.

a4 – Le commerce électronique

Tous les accords contiennent des dispositions relatives au commerce électronique.

b) Le commerce des services

Les accords de nouvelle génération contiennent tous des dispositions relatives à la libéralisation du commerce des services entre les parties. Celles-ci entendent aller plus loin que ce qui est prévu à l'heure actuelle dans le cadre de l'Accord Général sur le Commerce des

¹Article 5.14, § 3 b) de l'accord avec le Canada.

² Voy. par exemple le lien suivant : http://www.no-transat.be/sites/default/files/dossiers-presse/2016-03-17_-_ttip_ceta_la_grande_braderie_sanitaire.pdf.

³ Voy. à ce sujet HERVE, A. (2017), « La loi du marché – Réflexions sur la coopération réglementaire instaurée par l'AECG », *Revue des affaires européennes*, pp. 235-251.

Services (AGCS) de l'OMC. Vu le blocage actuel des négociations dans ce secteur¹, l'inclusion de dispositions relatives à une poursuite de la libéralisation du commerce des services dans les accords de nouvelle génération était une évidence.

Le chapitre 10 de l'accord avec le Canada contient l'une des avancées les plus importantes de l'accord. Il est consacré à l'admission et au séjour temporaire des personnes physiques à des fins professionnelles. Chaque partie autorise sur son territoire l'admission temporaire de personnes physiques à des fins professionnelles. Cette admission est cependant limitée au personnel clé d'une entreprise², aux fournisseurs de services contractuels³, aux professionnels indépendants et aux visiteurs en déplacement d'affaire de courte durée (article 10.2 § 2). L'exigence de visa n'étant toutefois pas considérée comme une entrave à celle-ci (article 10.2 § 3), ni l'octroi d'un permis de travail, dont la durée pourra être limitée à 3 ans⁴. L'immigration définitive sort par ailleurs du champ d'application de l'accord, de même que le déplacement de personnes cherchant à accéder au marché du travail de l'autre partie (article 10.2 § 2 *in fine*). Une importante liste d'exceptions est par ailleurs reprise dans l'annexe 10-B de l'accord.

Ces dispositions constituent une avancée indéniable par rapport à la situation des parties au sein de l'OMC. Dans le cadre de l'AGCS, le mode 4 de prestation de services, qui concerne le détachement temporaire de travailleurs sur le territoire de l'État d'accueil, doit faire l'objet de concessions au cas par cas. Le principe, ici, est l'autorisation automatique, sauf les exceptions limitativement énumérées en annexe. Même si celles-ci restent nombreuses, le changement de paradigme est fondamental par rapport à la situation antérieure. La circulation des travailleurs et des prestataires de services serait grandement facilitée après l'entrée en vigueur de l'accord.

c) La propriété intellectuelle

La question de la propriété intellectuelle intéressait particulièrement l'UE dans les différentes négociations, notamment au niveau des appellations d'origine contrôlée et des droits d'auteur.

c1 – La question des appellations d'origine protégées

Des négociations ont été entamées au sein de l'OMC, conformément à l'article 23 :4 de l'Accord ADPIC (Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce), afin d'établir un registre international des appellations d'origine de vins et spiritueux. Un certain nombre de membres, notamment l'UE, ont déposé des propositions afin que des appellations d'origine d'autres marchandises (fromages, salaisons...) soient également incorporées dans le registre⁵. Certains pays, notamment le Canada, y sont opposés. Ils craignent que leurs citoyens ayant apporté de leur pays d'origine des méthodes de fabrication et des noms de produits et les

¹ Aussi bien dans le cadre de l'OMC que dans celui de l'Accord sur le commerce des services négocié par 23 membres de l'OMC entre mars 2013 et novembre 2016, date du retrait des États-Unis des négociations, qui sont suspendues depuis.

² Définis comme les cadres supérieurs, les spécialistes et les stagiaires diplômés (article 10.1).

³ Définis comme les personnes physiques travaillant pour une entreprise n'ayant pas d'établissement sur le territoire de l'autre Partie mais ayant conclu un contrat nécessitant à titre temporaire la présence de ses employés sur le territoire de l'autre Partie.

⁴ Sauf pour les stagiaires et les investisseurs, où la durée du permis peut être limitée à un an (article 10.7 § 5).

⁵ Voy. notamment la proposition de l'UE du 14 juin 2005, doc. OMC TN/IP/W/11.

ayant utilisés de bonne foi soient accusés d'usurpation¹. À l'heure actuelle, les négociations sont au point mort².

À défaut d'obtenir une solution multilatérale à la question, l'UE a insisté pour qu'elle soit incorporée dans les négociations des accords de nouvelle génération. Celles-ci ont abouti à un jugement de Salomon : sur environ 1500 appellations d'origine protégées européennes, 145 seront protégées grâce à l'accord avec le Canada³, 169 avec le Vietnam⁴, 205 suite à l'accord avec le Japon⁵, 355 dans le projet d'accord avec le MERCOSUR... À ceux qui s'offusquent du petit nombre d'appellations concernées répondent ceux qui se réjouissent qu'au moins un certain nombre d'appellations européennes seront maintenant protégées au Canada, au Vietnam et au Japon...

c2 – La question des droits d'auteur des artistes et exécutants

L'AECG avec le Canada représente une avancée majeure dans le domaine des droits d'auteur, dans la mesure où il reconnaît aux artistes et exécutants (et non plus aux seuls auteurs-compositeurs) le droit d'autoriser ou d'interdire la diffusion de son œuvre par le moyen des ondes radioélectriques, ainsi que le droit de bénéficier d'une partie des rémunérations versées par les utilisateurs, l'autre partie revenant aux producteurs (article 20.8).

d) Les marchés publics

Autre sujet brûlant en raison d'absence d'avancée au sein de l'OMC, la question des marchés publics a été longuement débattue à l'occasion des négociations des accords de nouvelle génération.

Certains accords se contentent de renvoyer à l'accord sur les marchés publics conclus dans le cadre de l'OMC⁶. D'autres prévoient que l'ouverture des marchés publics des Parties se fera selon le régime des concessions : seuls les marchés repris dans les annexes aux accords seront ouverts aux entreprises de l'autre Partie⁷.

3.4.2 La délicate question de la protection des investissements

Si tous ces accords entrent dans la catégorie de « Nouvelle génération », en raison de leur champ d'application plus large que le simple commerce des marchandises, seuls les accords conclus avec Singapour, le Vietnam et le Canada contiennent des dispositions relatives à la protection des investissements.

La question des investissements est très sensible, principalement en ce qui concerne la mise en place de mécanismes d'arbitrage chargés de trancher les litiges s'élevant entre les investisseurs et leur État d'accueil⁸. Beaucoup d'observateurs craignent une perte de souveraineté des États obligés d'accepter le recours à l'arbitrage plutôt qu'à leurs juridictions nationales. Par ailleurs, les différents accords prévoient qu'un traitement « juste et équitable »⁹ doit être réservé aux investisseurs internationaux. Aucune définition n'est donnée

¹ Pour une synthèse des arguments des deux parties, voy. les docs. OMC WT/GC/W/546 et TN/C/W/25 du 18 mai 2005.

² Voy. doc. OMC TN/IP/23 du 3 décembre 2015.

³ Annexe 20-A à l'accord.

⁴ Annexe 12-A à l'accord.

⁵ Annexe 14-B à l'accord.

⁶ Article 10.1 de l'accord avec le Japon.

⁷ Article 19.2 § 4 de l'accord avec le Canada ; article 9.2 et annexes 9-A à 9-G de l'accord avec Singapour ; article 9.2 et annexes 9-A et 9-B de l'accord avec le Vietnam.

⁸ Ces mécanismes sont qualifiés d'ISDS, *Investor-State Dispute Settlement*.

⁹ Le traitement « juste et équitable » est la norme dans les traités de protection des investissements. Voy. à ce sujet SCHILL, S.W. (2006), *Fair and Equitable Treatment under Investment Treaties as an Embodiment of the Rule of*

de ce concept. Seuls sont cités (par exemple dans l'accord conclu avec le Canada) des comportements qui constituent autant de violations de cette obligation :

- un déni de justice dans les procédures pénales, civiles ou administratives ;
- une violation fondamentale du principe de l'application régulière de la loi, y compris une violation fondamentale de la transparence, dans les procédures judiciaires et administratives ;
- un cas d'arbitraire manifeste ;
- une discrimination ciblée basée sur des motifs manifestement illicites, comme le sexe, la race ou les croyances religieuses ;
- un traitement abusif des investisseurs, tel que la coercition, la contrainte et le harcèlement ;
- un manquement à tout autre élément de l'obligation d'accorder un traitement juste et équitable adopté par les Parties conformément à l'article 8.10 § 3 (article 8.10 § 2). Ce dernier reconnaît au comité des services et de l'investissement le droit de formuler des recommandations et de soumettre celles-ci au Comité de l'accord pour décision.

Ces différents éléments apportent de l'eau au moulin de ceux qui critiquent l'insertion de telles dispositions dans les nouveaux accords conclus par l'Union.

La signature et la ratification des accords contenant des dispositions relatives à la protection des investissements, notamment celui avec le Canada, a fait l'objet de vifs débats au sein des parlements des États membres. Rappelons qu'un certain nombre de parlements régionaux et communautaires belges n'ont accepté d'autoriser la signature par la Belgique de l'accord avec le Canada que moyennant le dépôt d'une demande d'avis auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE) à propos de la légalité du mécanisme de règlement des différends investisseurs/État contenu dans l'accord¹.

Une première demande d'avis avait été adressée à la CJUE à propos de la compétence de l'Union à conclure seule un accord² contenant des dispositions relatives au règlement des différends entre investisseurs et États d'accueil. Dans son avis 2/15 du 16 mai 2017³, celle-ci a édicté que :

« L'accord de libre-échange entre l'Union européenne et la République de 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 États 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'Union et la République de Singapour autres que directs ;
- les dispositions de la section B (Règlement des différends entre investisseurs et États) de ce chapitre 9, et
- les dispositions des chapitres 1^{er} (Objectifs et définitions générales), 14 (Transparence), 15 (Règlement des différends entre les parties), 16 (Mécanisme de médiation) et 17 (Dispositions institutionnelles, générales et finales) dudit accord, pour autant que

Law, IILJ Working Paper, et TUDOR, I. (2008), *The Fair and Equitable Treatment Standard in the International Law of Foreign Investment* Oxford, Oxford University Press.

¹ Question à laquelle la Cour a répondu positivement dans son avis 1/17 du 30 avril 2019, *Rec.* 2019, p. 341.

² *In casu* l'accord conclu avec Singapour.

³ CJUE, avis 2/15 du 16 mai 2017. Pour un commentaire, voy. FLAESCH-MOUGIN, C. (2017), « La nature des compétences externes de l'Union européenne à la lumière des avis 2/15 et 3/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 600 ; HERVE, A. (2017), « Les accords de libre-échange de l'Union européenne seront-ils les mêmes après l'avis 2/15 ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 617 ; HERVE, A. (2017), « L'avis 2/15 de la Cour de Justice – Et maintenant que faire du partage de compétences entre l'Union et ses États ? », *Cahiers de droit européen*, pp. 694-735.

celles-ci se rapportent aux dispositions dudit chapitre 9 et dans la mesure où ces dernières relèvent d'une compétence partagée entre l'Union et les États membres ».

Le texte de l'avis était clair : malgré l'élargissement constant du concept de « politique commerciale commune », l'Union n'était pas compétente pour conclure seule un accord contenant des dispositions relatives aux investissements autres que directs et au règlement des différends relatifs aux investissements.

À partir de ce moment, l'Union a poursuivi la négociation de ses accords commerciaux externes de deux manières :

- dans le cas de Singapour, du Vietnam et du Japon, la Commission a scindé les pourparlers, négociant séparément un accord de libre-échange (basé sur l'article 207 TFUE, il concerne tous les secteurs de la politique commerciale commune, c'est-à-dire, au-delà du commerce des marchandises, celui des services et la propriété intellectuelle ; il pourra par conséquent être signé et conclu par la seule Union) et un accord de protection des investissements. Ce dernier prend la forme d'un accord mixte, qui devra à la fois être ratifié par l'Union et ses États membres, conformément à l'avis 2/15. Cette manière de procéder, qui évite les incertitudes liées au caractère mixte de l'ensemble de l'accord négocié et des positions que les parlements nationaux pourraient adopter, devrait vraisemblablement se généraliser¹ ;
- dans le cas du Canada, la Commission a négocié un AECG contenant des dispositions relatives aux investissements, en partant dès le départ du point de vue que l'accord serait mixte (ce qui a entraîné des difficultés en Belgique²). Suite à la pression de la société civile, la Commission européenne a proposé la mise en place dans le cadre de l'AECG d'un système d'arbitrage inédit, par la création d'un véritable Tribunal arbitral³ composé de 15 membres : 5 ressortissants d'États membres de l'Union, 5 ressortissants canadiens et 5 ressortissants d'États tiers, désignés pour un mandat de 5 ans, renouvelable une fois. Ils doivent être indépendants des États, une partie à un litige pouvant demander au Président de la Cour Internationale de Justice (CIJ) de rendre une décision sur la nomination d'un membre soupçonné de conflit d'intérêt. Afin d'éviter un renouvellement complet du Tribunal au bout de 5 ans, il est prévu que les mandats de 7 membres tirés au sort auront une durée de 6 ans. Les affaires seront toujours instruites par une chambre de 3 membres composée de façon tripartite, et présidée par le membre ressortissant d'un État tiers. Les membres sont rémunérés par les Parties, chacune devant assumer la moitié des rétributions. Les audiences du tribunal sont publiques. Il est également institué un Tribunal d'appel, sur le modèle de l'Organe d'appel permanent de l'OMC. À terme, l'ambition de la Commission est de mettre en place un mécanisme comparable compétent pour l'ensemble des accords de protection des investissements conclus par l'Union avec ses partenaires, voire un tribunal arbitral multilatéral⁴.

La légalité du mécanisme mis en place dans le cadre de l'AECG avec le Canada ayant été questionnée par la Région wallonne, la Belgique a déposé le 6 septembre 2017 auprès de la

¹ Il faut cependant noter que la conclusion d'un accord de protection des investissements ne sera pas systématiquement proposée aux partenaires commerciaux de l'Union. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, par exemple, ne négocient qu'un accord de libre-échange.

² Voy. à ce sujet HERVE, A. (2017), « Les résistances des États membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne : quels enseignements tirer de la conclusion de l'accord de libre-échange UE-Canada et de l'accord d'association UE-Ukraine ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 119-123.

³ Mieux connu sous l'acronyme ICS (*International Court System*).

⁴ Recommandation relative à l'ouverture de négociations au niveau multilatéral visant à mettre en place un tribunal multilatéral pour le règlement des différends en matière d'investissements, COM(2017) 493.

CJUE une demande d'avis au sujet de sa compatibilité avec « la compétence exclusive de la CJUE de fournir une interprétation définitive du droit de l'Union ». Le 30 avril 2019, la CJUE a confirmé que le mécanisme ne portait pas atteinte au principe de l'autonomie du droit de l'Union, et n'affecte pas le principe de la compétence exclusive de la Cour pour interpréter le droit européen. La Cour énonce dans son avis que le mécanisme d'arbitrage ne peut concerner d'autres normes de droit que celles contenues dans l'AECG, et que « L'AECG contient des clauses privant lesdits tribunaux de toute compétence pour remettre en cause les choix démocratiquement opérés au sein d'une Partie à cet accord en matière, notamment, de niveau de protection de l'ordre public, de la sécurité publique, de la moralité publique, de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation de l'innocuité alimentaire, des végétaux, de l'environnement, du bien-être au travail, de la sécurité des produits, des consommateurs ou encore de droits fondamentaux »¹. Plus aucun obstacle juridique ne s'oppose dès lors à l'entrée en vigueur de l'accord. Il faudra néanmoins obtenir la ratification de tous les États membres, ce qui implique le vote de normes d'assentiment par tous les parlements concernés, notamment le parlement wallon. Ce vote étant loin d'être acquis, il n'est pas exclu que des années s'écoulent avant l'entrée en vigueur complète de l'AECG avec le Canada.

Du point de vue pratique, le choix entre un AECG et un accord de libre-échange couplé à un accord de protection des investissements présente une différence fondamentale : dans le premier cas, l'accord étant mixte, la signature de l'ensemble des États membres est nécessaire pour sa conclusion. Dans le second cas, les deux accords (l'accord de libre-échange relevant de la politique commerciale commune et l'accord de protection des investissements étant mixte) entreront en vigueur séparément après l'accomplissement des formalités nécessaires (le Conseil statuant à la majorité qualifiée pour la conclusion de l'accord de libre-échange).

Comme le souligne très judicieusement Marianne Dony, « (...) une réflexion devra être menée sur la valeur ajoutée d'un chapitre relatif à la protection des investissements, qui est la seule exception au caractère exclusif de la compétence de l'Union pour conclure des accords commerciaux de nouvelle génération, et qui, par ailleurs, fait partie des chapitres les plus polémiques »². Les multinationales, concernées au premier chef, ne sont évidemment pas de son avis. Soucieuse de ne plus voir se reproduire les difficultés liées à la conclusion de l'Accord Économique et Commercial Global (CETA), l'Union préférera vraisemblablement avoir dorénavant recours à la négociation de deux accords séparés.

3.5 Les autres dispositions

Les nouveaux accords contiennent une série de dispositions relatives aux questions environnementales³ et sociales, et au développement durable⁴. Chaque partie peut réglementer le travail et l'environnement de la manière qu'elle juge appropriée ou nécessaire, en garantissant des niveaux élevés de protection⁵. Aucun mécanisme de sanction n'est cependant mis en place par les différents accords, même si un mécanisme de règlement des différends spécifique est instauré.

Ce mécanisme de règlement des différends a fait l'objet d'une mise en œuvre à l'égard de la Corée du Sud. Le 17 décembre 2018, la Commission européenne entama une procédure à l'encontre des autorités de Séoul pour non-respect des engagements de celles-ci en matière de respect des droits des travailleurs (notamment la liberté d'association et la reconnaissance du

¹ Avis 1/17 du 30 avril 2019, *Rec.* 2019, p. 341.

² DONY, M. (2017), « Quel avenir pour la politique commerciale de l'Union européenne ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 199.

³ L'accord conclu avec le Japon et le projet d'accord avec le MERCOSUR prévoient par exemple que les parties s'engagent à respecter l'accord de Paris sur le climat. Les autres accords (notamment l'AECG avec le Canada, sont muets sur la question, ce qui a fait l'objet de critiques acerbes.

⁴ Chapitre 12 de l'accord avec Singapour.

⁵ Voy. par exemple les articles 23.3 et 23.4 de l'AECG avec le Canada.

droit de négociation collective) et pour ne pas avoir ratifié quatre conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) concernant notamment la liberté d'association¹ et l'abolition du travail forcé². En l'absence de résultat des négociations bilatérales, le Conseil a fait savoir aux autorités sud-coréennes qu'il demandait l'établissement d'un panel d'experts chargé de trancher le litige³. Les pouvoirs de ce panel sont cependant limités : il est en effet chargé de rendre un rapport, les parties « s'efforçant) de tenir compte des avis ou recommandations formulés (dans celui-ci). La mise en œuvre des recommandations du groupe d'experts est supervisée par le Comité 'Commerce et développement durable' (mis en place par l'accord) » (article 13.5 § 2 de l'accord UE-Corée du Sud). Le même mécanisme est prévu dans l'ensemble des accords de nouvelle génération. Aucune contre-mesure ne peut par conséquent être prise par une partie estimant que l'autre ne respecte pas ses obligations en matière de normes environnementales ou sociales, ou de développement durable.

La question de la protection de l'environnement est également à l'ordre du jour des négociations entre l'Union et le MERCOSUR. Après que les parties aient atteint un accord de principe le 28 juin 2019⁴, le président Emmanuel Macron annonça le 23 août 2019 à l'occasion du sommet du G7 à Biarritz que la France ne ratifierait pas cet accord, estimant que le président Jair Bolsonaro avait menti sur ses engagements en matière d'environnement suite à son inaction face aux incendies ravageant l'Amazonie⁵.

3.6 Les critiques des accords

Les critiques vis-à-vis des accords de nouvelle génération n'ont pas manqué. En premier lieu, on a reproché un manque de transparence dans les négociations. Les directives de négociations de l'accord avec le Canada n'ont été publiées (et de façon partielle) que le 15 décembre 2015, plus d'un an après la fin des négociations, tandis que celles de l'accord avec le Japon n'ont jamais été rendues publiques. Par ailleurs, les parlementaires européens se sont plaints des difficultés qu'ils rencontraient à consulter les rapports remis régulièrement par la Commission sur l'avancement des négociations.

En deuxième lieu, on en a déjà parlé, de nombreuses voix (notamment au sein du parlement wallon) se sont élevées pour critiquer le mécanisme de règlement des différends investisseurs/États prévu par l'accord avec le Canada, et les renoncements à la souveraineté des États qu'il contient⁶.

En troisième lieu, des voix plus nombreuses encore s'élèvent pour dénoncer les risques que font courir pour l'économie européenne (notamment son agriculture) la libéralisation des échanges avec des partenaires commerciaux dont les coûts de production sont sensiblement inférieurs aux européens. L'accord avec le MERCOSUR fait l'objet d'une critique quasi unanime du monde agricole⁷.

En dernier lieu, le peu de place réservé à la protection de l'environnement, aux droits sociaux des travailleurs, aux droits humains, au principe de précaution et au développement durable, alors que l'UE aurait pu profiter de son statut de superpuissance commerciale pour imposer à ses partenaires leur inscription dans les accords conclus et, par là même, l'exportation

¹ Conventions OIT 87 et 98.

² Conventions OIT 29 et 105.

³ Lettre du 4 juillet 2019 (https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_157992.pdf).

⁴ Voy. le communiqué de presse du 28 juin 2019 (<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039>).

⁵ *Le Monde* du 23 août 2019.

⁶ En témoigne l'initiative citoyenne « Stop CETA » (tout comme l'initiative « Stop TTIP »). Pour un commentaire (concernant essentiellement cette dernière), voy. DELCOURT, C. (2015), « L'action extérieure de l'Union, terrain d'expérimentation d'une première controverse juridique opposant la commission aux organisateurs d'une initiative citoyenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 220.

⁷ Voy. *supra*, note 91.

de ses valeurs, soulève de nombreuses questions et inquiétudes parmi la population¹. Seul le business importerait à l'Union. La négociation d'accords de protection des investissements avec la Chine et le Myanmar est d'ailleurs de nature à renforcer cette impression.

Conclusion

À l'heure actuelle, le cadre des relations commerciales de l'Union a fondamentalement changé par rapport à celui qui était en vigueur en 1994 au moment de l'entrée en vigueur de l'OMC. L'Union a conclu des accords avec 71 partenaires, tandis que le SPG ne concerne plus que 70 États². Les relations commerciales avec les autres pays se font dans le cadre des règles de l'OMC³.

L'échec du multilatéralisme commercial a ouvert une boîte de Pandore dans laquelle la plupart des États, tant émergents qu'industrialisés, se sont engouffrés. La Chine, qui s'est longtemps prévalu de son statut de pays en développement pour tirer profit de la libéralisation des échanges internationaux sans devoir faire (trop) de concessions⁴, s'est lancée dans l'aventure du bilatéralisme, négociant des accords avec le CCG, l'Australie, la Norvège, l'Inde, la Corée du Sud, le Japon, les pays de l'ASEAN, le Pakistan, le Chili, le Pérou, la Nouvelle-Zélande, Singapour, le Costa Rica, l'Islande, la Suisse...⁵. L'Inde n'est pas restée en reste, négociant des accords avec l'Afghanistan, les pays de l'ASEAN, le Bhoutan, le Chili, le Japon, le Népal, Singapour, le Sri Lanka et la Corée du Sud⁶. Les États-Unis ont, depuis l'accession au pouvoir de Donald Trump, fait machine arrière sur la plupart des traités bilatéraux ou multilatéraux restreints qu'ils étaient en train de négocier⁷ et n'hésitent pas à appliquer des surcharges tarifaires unilatérales lorsqu'ils estiment (tout aussi unilatéralement) que leurs partenaires commerciaux (notamment l'UE) ne respectent pas les règles du jeu commercial international⁸.

L'UE, quant à elle, multiplie les accords. Ceux-ci se heurtent à l'opposition d'une partie de l'opinion publique, qui y voit des instruments mis exclusivement au service des multinationales pour réaliser des profits, parfois au détriment de la santé des consommateurs, et de graves risques d'atteinte à la souveraineté des États, en raison de la mise en place de

¹ JACQUEMART, K. (2017), « TTIP, CETA : accords de nouvelle génération, nouvelles menaces pour la démocratie ? », *Revue internationale et stratégique*, pp. 111-120.

² Contre 128 en 1994.

³ Cela concerne notamment les États-Unis, la Chine, la Russie, l'Inde, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les pays du Mercosur, les pays du Golfe, l'Azerbaïdjan, le Belarus, Cuba, le Gabon, la Libye et la Thaïlande. Cette longue liste explique pourquoi seuls 40 % des échanges de l'Union ont lieu dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels, plus de la moitié étant effectués par quatre pays (Japon : 8 % ; Suisse : 7 % ; Turquie : 4,1 % ; Norvège : 3,4 %) ; cf. *Report of the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions on the implementation of Free Trade Agreements, 1 January 2017 – 31 December 2017*, p. 8 (chiffres actualisés par l'auteur suite à l'entrée en vigueur de l'accord avec le Japon).

⁴ Voy. à ce sujet LI, M. (2011). « Rising from within: China's search for a multilateral world and its implications for sino-relations », *Global Governance*, pp. 331-351.

⁵ Pour la liste des accords conclus par la Chine, voy. http://www.china.org.cn/business/node_7233287.htm. Pour un commentaire, voy. notamment SNYDER, F. (2010), « Les accords commerciaux régionaux de la Chine et le droit de l'OMC », in REMICHE, B. et RUIZ-FABRI, H. (2010) (éds.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, pp. 41-114.

⁶ Pour la liste des accords conclus par l'Inde, voy. <https://commerce.gov.in/InnerContent.aspx?Type=InternationalTrademenu&Id=32>.

⁷ À l'exception de l'ALENA, renégocié en 2018 et rebaptisé Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM), et des négociations d'accords de libre-échange classiques avec l'UE, le Royaume-Uni et le Japon.

⁸ Pour une analyse de l'impact de l'arrivée au pouvoir de Donald Trump sur la politique commerciale commune, voy. SOLAL-AROUET, J. et TERSEN, D. (2017), « Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne », *Politique étrangère*, 2017/1, pp. 85-97.

mécanismes de règlement des différends en matière d'investissements internationaux échappant à l'ordre juridique national des États hôtes. On n'oubliera pas non plus l'argument de l'ineptie de conclure des accords commerciaux avec des partenaires lointains alors qu'il est plus qu'urgent de réduire l'empreinte carbone des moyens de transport utilisés pour transporter ces marchandises.

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions sur les avantages et les inconvénients de ces accords. Seule l'analyse de l'arrivée ou non sur le territoire européen de produits alimentaires potentiellement nocifs, l'harmonisation ou non à la baisse de mesures de protection de l'environnement ou des travailleurs, les décisions prises par les organes de règlement des différends en matière d'investissement... permettra de tirer un bilan sur la politique européenne d'ouverture des marchés.

Bibliographie

ABDELAL, R. et MEUNIER, S. (2010), « Managed globalization : Doctrine, practice and promise », *Journal of European Public Policy*, pp. 350-367.

BOURGEOIS J., DEWOST, J-L, et GAIFFE, M-A (éds.) (1997), *La Communauté européenne et les accords mixtes. Quelles perspectives ?* Bruges, Collège d'Europe.

DEBLOCK, C. (2010), « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », in REMICHE, B., et RUIZ-FABRI, H. (2010), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, pp. 115-173.

DELCOURT, C. (2015), « L'action extérieure de l'Union, terrain d'expérimentation d'une première controverse juridique opposant la commission aux organisateurs d'une initiative citoyenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 220.

DONY, M. (2017), « Quel avenir pour la politique commerciale de l'Union européenne ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 199.

ELGSTRÖM, O. (2007), « Outsiders perceptions of the European Union in international trade negotiations », *Journal of Common Market Studies*, pp. 949-967.

FLAESCH-MOUGIN, C. (2017), « La nature des compétences externes de l'Union européenne à la lumière des avis 2/15 et 3/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 600.

HELISKOSKI, J. (2001) *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International relations of the European Community and its Member States*, La Haye, Kluwer Law International.

HERVE, A. (2017), « Les résistances des États membres au développement des relations conventionnelles de l'Union européenne : quels enseignements tirer de la conclusion de l'accord de libre-échange UE-Canada et de l'accord d'association UE-Ukraine ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 119-123.

HERVE, A. (2017), « La Commission affiche les nouvelles orientations de sa politique commerciale dans la communication « Le commerce pour tous – Vers une politique de

commerce et d'investissement plus responsable », *Revue trimestrielle de droit européen*, pp. 137-140.

HERVE, A. (2017), « Les accords de libre-échange de l'Union européenne seront-ils les mêmes après l'avis 2/15 ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, p. 617.

HERVE, A. (2017), « La loi du marché – Réflexions sur la coopération réglementaire instaurée par l'AECG », *Revue des affaires européennes*, pp. 235-251.

HERVE, A. (2017), « L'avis 2/15 de la Cour de Justice – Et maintenant que faire du partage de compétences entre l'Union et ses États ? », *Cahiers de droit européen*, pp. 694-735.

JACQUEMART, K. (2017), « TTIP, CETA : accords de nouvelle génération, nouvelles menaces pour la démocratie ? », *Revue internationale et stratégique*, pp. 111-120.

LI, M. (2011). « Rising from within: China's search for a multilateral world and its implications for sino-relations », *Global Governance*, pp. 331-351.

MEUNIER, S. (2008) « L'Union européenne et l'OMC : la mondialisation maîtrisée à l'épreuve », in BOISMENU, G. et PETIT, I. (éds.), *L'Europe qui se fait. Regards croisés sur un parcours inachevé*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, pp. 211-222.

SCHILL, S.W. (2006), *Fair and Equitable Treatment under Investment Treaties as an Embodiment of the Rule of Law*, IILJ Working Paper n° 6.

SHAHRJERDI, P. (1998), « L'AMI ou le projet mort-né de l'OCDE », *Actualité et droit international*, <http://www.ridi.org/adi/199811a5.html> (consultée le 10 juin 2020).

SNYDER, F. (2010), « Les accords commerciaux régionaux de la Chine et le droit de l'OMC », in REMICHE, B. et RUIZ-FABRI, H. (2010) (éds.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, pp. 41-114.

SOLAL-AROUET, J. et TERSEN, D. (2017), « Trump et l'avenir de la politique commerciale européenne », *Politique étrangère*, pp. 85-97.

TUDOR, I. (2008), *The Fair and Equitable Treatment Standard in the International Law of Foreign Investment* Oxford, Oxford University Press.

VINCENT, P. (2003), « L'entrée en vigueur de la convention de Cotonou », *Cahiers de Droit européen*, pp. 157-176.

VINCENT, P. (2003), « Les résultats de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC – vers un cycle du développement ? », *Revue belge de droit international*, pp. 111-130.

VINCENT, P. (2016), « Le Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA) », *Revue de droit du commerce international et des transports*, pp. 498-521.

ZACHARIE, A. et WINTGENS S. (dir.) (2018), *Le décentrage du monde. L'impact des émergents sur la gouvernance mondiale*, Bruxelles, Le bord de l'eau.