

N° 75

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2014

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, sur le règlement des différends entre investisseurs et États dans les projets d'accords commerciaux entre l'Union européenne, le Canada et les États-Unis,

PRÉSENTÉE

Par MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, M. Jean-Pierre BOSINO, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mme Christine PRUNAUD, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires européennes.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les négociations de l'Union européenne avec les États-Unis sur un « Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement » (TTIP), se poursuivent tandis que celles avec le Canada sur un « Accord économique et commercial global » (CETA) sont pratiquement achevées.

Le flou et l'opacité qui caractérisent ces négociations sont particulièrement préoccupants. Le mandat de négociation du TTIP, adopté en juin 2013, n'a toujours pas été publié et n'est accessible que grâce à des fuites. Le Sénat, dans sa résolution n° 164 du 9 juin 2013, avait demandé une étude d'impact permettant d'apprécier, par secteur d'activité, les effets pour la France des différents scénarios de négociation : plus d'un an plus tard, cette étude se fait toujours attendre. De même, le flou subsiste sur le point de savoir si le traité sera soumis à l'approbation des parlements nationaux. La Commission européenne refuse encore pour l'instant de rendre public le contenu de l'accord conclu avec le Canada, assurant que le texte doit encore être finalisé alors que la presse allemande a pu en disposer en août dernier, grâce à des fuites. Les citoyens –et leurs représentants– semblent ainsi considérés comme des gêneurs jusqu'au moment de les mettre devant le fait accompli.

Les négociations transatlantiques sont susceptibles d'avoir de lourdes conséquences économiques, sociales, environnementales. Il est nécessaire, d'une part, de disposer d'études approfondies sur ces conséquences possibles, et d'autre part, de permettre un contrôle parlementaire et citoyen aux différentes étapes, afin de s'assurer que les priorités et les « lignes rouges » fixées au sein du Conseil par les États membres sous le contrôle des parlements sont bien respectées par la Commission européenne qui conduit les négociations pour l'Union.

Un des aspects les plus préoccupants de ces négociations – même si cet aspect ne doit pas éclipser les autres – est la question du mécanisme de règlement des différends entre les entreprises et les États (ISDS), introduisant un droit de recourir à l'arbitrage pour résoudre les litiges concernant la protection des investissements.

La question n'est pas nouvelle : elle était déjà au centre de la controverse sur le projet d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) élaboré au sein de l'OCDE entre 1995 et 1997 et abandonné en octobre 1998 face à la contestation croissante qu'il suscitait. Et tout se passe comme si ce qui n'a pu être obtenu sous la forme d'un accord multilatéral était introduit, pas à pas, dans des accords bilatéraux. Le recours à l'arbitrage pour régler les différends entre investisseurs et États figure ainsi, par exemple, dans l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et dans les accords bilatéraux conclus par les États-Unis avec neuf nouveaux États membres de l'Union, avant leur adhésion.

Ces mécanismes d'arbitrage permettent aux firmes multinationales de demander une indemnisation, pour des montants pouvant être très élevés, lorsque des décisions politiques sont jugées par les arbitres comme des « mesures d'effet équivalent » à une expropriation, ou comme une « expropriation indirecte ».

Ainsi, dans le cadre de l'ALENA, la sentence *Metalclad* rendue en 2000 a condamné le Mexique à verser près de 17 millions de dollars américains à une société américaine qui avait investi des capitaux pour construire une usine de traitement des déchets, mais s'était heurtée à la création par les autorités locales d'une zone écologique de protection des cactus incluant le site d'implantation de l'usine. Le tribunal arbitral a considéré que la notion d'expropriation couvrait toute mesure ayant l'effet de priver le propriétaire, en totalité ou pour une part significative, de l'usage de sa propriété ou des bénéfices pouvant en être raisonnablement attendus, même si l'État d'accueil de l'investissement n'était pas le bénéficiaire évident de la mesure. Au-delà des caractéristiques particulières de l'affaire, il apparaît que de tels mécanismes d'arbitrage mettent en cause la possibilité pour les États de prendre certaines mesures fortes de protection de l'environnement, compte tenu des dédommagements risquant d'être réclamés par les investisseurs protégés par le mécanisme.

L'affaire PZU, qui s'est conclue par un compromis en 2009 au bout de huit ans, est une autre illustration des contraintes politiques découlant des mécanismes d'arbitrage. La privatisation du premier assureur polonais, PZU, était partiellement réalisée lorsque l'alternance politique a conduit à la formation d'un gouvernement hostile à la poursuite de cette privation. La société néerlandaise Eureko, qui avait acquis 30 % de PZU, n'a pu ainsi acquérir les 21 % supplémentaires qui étaient initialement prévus. Le compromis final a permis à Eureko de recevoir près de 3 milliards d'euros en contrepartie d'une réduction de sa participation dans PZU à 18 %, le bénéfice net pour Eureko étant évalué à 850 millions d'euros. Ainsi, un choix politique démocratique relatif au périmètre du secteur public et ne

remettant pas en cause les transferts de propriété déjà opérés a entraîné une pénalité substantielle.

L'affaire Veolia contre Égypte, engagée en 2012, et non conclue à ce jour, est également significative dans la mesure où, parmi les griefs invoqués par l'entreprise figure l'impossibilité de répercuter dans ses tarifs l'augmentation des coûts de main d'œuvre résultant notamment de mesures sociales. Même si l'on ne peut tirer d'enseignement d'une affaire en cours, cet exemple montre à quel point la notion d' « expropriation indirecte » fait peser une menace sur la capacité de décision des États. Le lancement d'une procédure d'arbitrage peut au demeurant constituer un moyen de pression très efficace : ainsi, la firme américaine Renco a pu obtenir le maintien en exploitation d'une mine au Pérou malgré un niveau de pollution très élevé, en annonçant une demande d'arbitrage fondée sur le non-respect par le Pérou de ses engagements contractuels en matière de dépollution.

Ces quelques exemples suffisent à montrer les dangers inhérents aux mécanismes d'arbitrage entre investissements et États, la notion d' « expropriation indirecte » donnant prise à des demandes d'indemnisation pour des motifs très larges et pouvant mettre ainsi en cause l'exercice même de la démocratie.

Ces dangers sont d'autant plus grands que ces mécanismes s'insèrent dans une démarche globale d'ouverture commerciale dont les modalités font peser une menace sur les normes sociales, environnementales, sanitaires en vigueur dans les pays membres de l'Union. On ne peut accepter que des intérêts des firmes multinationales déterminent ainsi l'évolution des relations économiques internationales, au mépris des exigences démocratiques de base.

C'est pourquoi il vous est proposé d'adopter la proposition de résolution européenne qui suit.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport préliminaire de la Commission européenne du 18 juillet 2014 sur la consultation publique au sujet du règlement des différends entre investisseurs et États (ISDS) dans le cadre de l'accord de partenariat transatlantique (TTIP),
- ④ Considérant que la Constitution, dans son préambule et à son article 3, consacre les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ; qu'elle précise, à son article premier, que la France est une République « démocratique et sociale » ; que l'article 10 de la Charte de l'environnement de 2004 dispose que celle-ci « inspire l'action européenne et internationale de la France ;
- ⑤ Considérant que les négociations menées en vue d'un accord économique et commercial global avec le Canada (CETA) et d'un partenariat transatlantique avec les États-Unis (TTIP) ont été menées sans que soient mis en œuvre les principes d'ouverture et de transparence posés à l'article 15 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, par voie de conséquence, sans qu'ait pu être assuré un contrôle démocratique suffisant tant à l'échelon européen qu'à l'échelon national ;
- ⑥ Considérant que l'étude d'impact sur la France par secteur d'activité demandée au Gouvernement par le Sénat dans sa résolution européenne n° 164 du 9 juin 2013 n'a toujours pas été fournie ;
- ⑦ Considérant qu'il est prévu d'inclure dans les accords tant avec le Canada qu'avec les États-Unis un mécanisme de règlement des différends entre États et investisseurs par l'arbitrage (ISDS) ;
- ⑧ Considérant que l'introduction de tels mécanismes porterait atteinte à la capacité de l'Union européenne et des États membres à légiférer, particulièrement dans les domaines sociaux et environnementaux, en les

exposant à devoir verser des dédommagements substantiels aux investisseurs ;

- ⑨ Invite le Gouvernement :
- ⑩ – à demander que les mécanismes d'arbitrage entre investisseurs et États soient retirés des projets d'accord avec le Canada et les États-Unis ;
- ⑪ – à s'opposer à tout projet d'accord qui contiendrait un tel mécanisme ;
- ⑫ – à demander que les accords reconnaissent explicitement la possibilité pour l'Union européenne et les États membres de développer leurs politiques propres et de préserver leurs acquis, notamment en matière sociale, environnementale, et sanitaire ;
- ⑬ – à agir auprès des institutions européennes pour mettre fin au manque de transparence caractérisant les négociations de ces accords qui, compte tenu de leurs enjeux, doivent impérativement donner lieu à l'information nécessaire au contrôle démocratique ;
- ⑭ – à associer étroitement les deux assemblées aux travaux du Conseil sur ces négociations ;
- ⑮ – à répondre à la demande d'étude d'impact formulée par le Sénat dans sa résolution n° 164 du 9 juin 2013.