Session ordinaire 2017-2018

RB P.V. AEDCI 46

Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration

Procès-verbal de la réunion du 1er juin 2018

Ordre du jour :

1. Présentation par des représentants du Ministère des Affaires étrangères et européennes de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Japon (JEFTA)

2. Avant-projet de Règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia)
   - avis de la Commission

*

Présents : M. Marc Angel, M. Yves Cruchten, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Charles Goerens, membre du Parlement européen

M. Alex Bodry, remplaçant de Mme Claudia Dall'Agnol
M. Henri Kox, remplaçant de Mme Viviane Loschetter

M. Michel Leesch, M. Thierry Ewert, M. Gabriel Baptista, MAEE (pour le point 1 de l'ordre du jour)
M. Olivier Maes, M. Christian Steinbach, MAEE (pour le point 2 de l'ordre du jour)

Mme Sarah Brock, Mme Rita Brors, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, Mme Viviane Loschetter, Mme Lydie Polfer, M. Marc Spautz, M. Serge Wilmes, M. Claude Wiseler

M. Georges Bach, Mme Mady Delvaux-Stehres, M. Frank Engel, Mme Viviane Reding, M. Claude Turmes, membres du Parlement européen

*

Présidence : M. Marc Angel, Président de la Commission

*

1. Présentation par des représentants du Ministère des Affaires étrangères et européennes de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Japon (JEFTA)

Le Président de la Commission se félicite de la disponibilité du Ministère des Affaires étrangères et européennes pour les questions du commerce international, que ce soit au sujet du TTIP, du CETA ou encore du JEFTA. Il souligne que la Commission européenne a publié de nombreux documents concernant le JEFTA, en misant sur la transparence qui se traduit aussi par de nombreuses consultations.

Présentation de l'accord JEFTA

Les négociations sur l'accord JEFTA ont été entamées en 2012. Après 18 tours de négociations, un accord politique a été trouvé en juillet 2017. Le Conseil des Ministres du 7 novembre 2017 a approuvé la démarche de continuer les négociations en omettant l'instrument de règlement de différends. Le 7 décembre 2017, les négociations ont pris fin. L'instrument de règlement de différends fera l'objet d'un accord à part dont les négociations sont en cours.

L'adoption du projet de décision concernant la signature de l'accord se fera probablement le 23 juin 2018. La signature se fera au cours du Sommet UE-Japon qui se tiendra le 11 juillet 2018. L'Accord sera ensuite ratifié par le Parlement européen. Compte tenu qu'il ne contient pas de disposition sur un instrument de règlement de différends, il ne s'agit pas d'un accord mixte. L'accord JEFTA ne sera donc pas soumis à la procédure de ratification par les Parlements nationaux.

Le 14 septembre 2017, le Conseil a adopté la décision de publier le mandat de négociation sur l'accord JEFTA et les autres mandats de négociation. Le Luxembourg a soutenu cette décision. Par ailleurs, les rapports sur chaque tour de négociation ont été publiés sur l'internet. Le 6 juillet 2017, l'accord politique a été publié ensemble avec une série de documents y liés. Le texte de l'accord a également été publié.

L'Union européenne exporte des services à hauteur de 28 milliards d'euros vers le Japon. La balance luxembourgeoise dans le secteur des services et positive, et se situe à 532 millions d'euros sur un volume total d'échanges de services d'un milliard d'euros. L'accord JEFTA facilitera l'accès au marché des services japonais. Il garantit que les Etats membres n'ont pas l'obligation de libéraliser des services publics. Les Etats membres gardent le droit de reconverser des services privatisés dans des services publics. L'accord JEFTA n'a pas de conséquences sur les systèmes de la santé, de l'éducation ou de distribution de l'eau.

Le chapitre sur les services comprend des articles horizontaux s'appliquant à tous les services. Des dispositions spécifiques sont intégrées pour certains secteurs, comme les services postaux, la télécommunication, les services maritimes, les services financiers et le déploiement temporaire d'employés. Les articles sur les services financiers n'excèdent guère ce qui est déjà en place. Certaines dispositions facilitent les contacts avec des entreprises publiques japonaises. L'accord JEFTA contient aussi le droit de légiférer pour atteindre des objectifs légitimes dans les domaines de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement, de la protection sociale, de la protection des consommateurs, ainsi que de la promotion et de la protection de la diversité culturelle.

Réponses aux questions écrites du député M. Marc Baum

1*) Impact sur le Luxembourg*

L'étude d'impact de la CE est très sommaire et ne différencie pas selon les régions. Le MAEE, a-t-il évalué l'impact économique et social de l'Accord sur le Luxembourg ? Quels secteurs économiques au Luxembourg profitent de l'Accord et quels secteurs risquent de subir un impact négatif ?

Réponse : Le MAEE n'a pas les moyens nécessaires pour réaliser une étude d'impact détaillée. Les Ministères et d'autres acteurs concernés sont consultés. Dans le cadre de l'accord Mercosur par exemple, le secteur de l'agriculture est particulièrement concerné, les pays du Mercosur étant des exportateurs notamment de viande bovine. Un autre domaine impliqué est le secteur phytosanitaire. Les opportunités pour le Luxembourg se situent dans les domaines de l'innovation (robotique, espace, télécommunication, ICT), des services maritimes et de la production de composantes techniques. Surtout les PME peuvent profiter des opportunités de l'accord JEFTA, tout comme elles le font déjà pour l'accord avec la Corée du Sud. La participation de quelque 60 entreprises à la récente visite d'Etat au Japon fait preuve du grand intérêt des opérateurs luxembourgeois. Aucun impact négatif pour les entreprises ou les consommateurs luxembourgeois n'a été détecté.

2) Réserves

Pouvez-vous nous donner une liste exhaustive des réserves émis par le Luxembourg dans le cadre de l'accord UE-Japon ?

Réponse : Les réserves émis par le Luxembourg reflètent des dispositions spécifiques de la législation nationale. Une liste des réserves émis par le Luxembourg est annexée au présent procès-verbal.

3) Normes sociales

Le Japon n'est pas un élève modèle par rapport aux conventions de l'organisation Internationale du Travail (OIT). Deux conventions fondamentales de l'OIT (C105&C111) et une convention de gouvernance n'ont pas été ratifiés (C129). S'y ajoutent 52 conventions techniques et 4 protocoles qui ne sont pas ratifiés par le Japon. Quel sera l'impact social de cette disparité sur les travailleuses et travailleurs européens ?

Réponse : Il y a des approches différentes de négociation d'un accord économique. Il peut se faire avec des pays dont la législation est en parfaite concordance avec celle de l'Union européenne, respectivement avec des pays qui peuvent être incités par l'accord économique d'entrer dans un dialogue dans certains domaines. L'approche de l'Union européenne est celle d'inciter les partenaires à faire des efforts.

Les accords de nouvelle génération contiennent des chapitres sur le développement durable. Dans l'accord JEFTA, les parties s'engagent à respecter l'environnement et les droits des travailleurs. Les lois existantes dans ces domaines ne peuvent pas être rendues plus souples pour attirer des investisseurs. Le respect de certaines normes minimales est inscrit dans l'accord, tels que l'interdiction du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination. L'accord répète les engagements qui ont déjà été pris entre l'Union européenne et le Japon. Le Japon n'a pas ratifié deux conventions fondamentales de l'OIT, mais l'Accord prévoit que le Japon doit faire des efforts durables pour ratifier et transposer les deux conventions sur le travail forcé et sur la discrimination sexuelle.

L'expérience faite avec l'accord conclu avec le Canada montre que des concessions se font dès que les négociations s'approchent à la phase finale. L'Union européenne a reçu des signes positives en ce qui concerne la ratification par le Japon de la convention sur la discrimination sexuelle. Un comité a été instauré pour faire le suivi des ratifications

dans le domaine de l'environnement et du travail, ainsi que pour entrer en dialogue avec la société civile. Les deux parties se sont par ailleurs engagées à impliquer la société civile. La Commission européenne et les Etats membres sont persuadés qu'il sera possible d'améliorer les normes dans des pays tiers par le biais de ce « soft power ».

En pratique, des entreprises japonaises actives au Luxembourg doivent respecter le droit du travail luxembourgeois. Un accord bilatéral existe pour le domaine de la sécurité sociale, de sorte que ce domaine ne semble pas être problématique.

Il s'avère en réponse à une question du membre luxembourgeois du Parlement européen que les Etats membres de l'Union européenne ont ratifié les conventions fondamentales de l'OIT. En ce qui concerne les conventions techniques, certains Etats membres de l'Union européenne ne sont pas parmi les meilleurs élèves. Les standards sociaux au Japon sont plus élevés que ceux en vigueur dans certains Etats membres de l'Union européenne.

La ratification de l'Accord de Paris est mentionnée dans l'accord JEFTA, mais n'y figure pas comme clause essentielle donnant droit à la suspension d'une partie de l'accord dans le cas d'une non-ratification. L'accord JEFTA ne prévoit pas de sanction, mais un comité d'expert fera un rapport qui sera publié, ce qui peut créer une certaine pression. Le dialogue sur les normes techniques se fait dans le cadre de la règlementation non-tarifaire. Le comité afférent se trouve sous le contrôle des parties de l'accord.

4) Impact climatique

Le chapitre « commerce et développement durable » contient de nombreuses références à des accords ou conventions internationales et notamment à l'Accord de Paris sur le climat. Or, l'augmentation du commerce maritime et aérien, inhérente à un tel accord de libre-échange, semble aller à contresens des engagements en matière climatique (par exemple l'exportation de produits agraires européens vers le Japon). Pouvez-vous quantifier l'impact de l'accord sur le climat et l'objectif de limiter le réchauffement de l'atmosphère à 1,5°C ? Quelles mesures sont prévues pour limiter ou compenser cet impact ?

Réponse : Une étude d'impact de la Commission européenne vient à la conclusion que l'impact sur les émissions de gaz, le commerce maritime et aérien est négligeable, voire positif. L'Union européenne et le Japon ont des standards très élevés en matière d'environnement. D'éventuels effets négatifs seraient compensés par des technologies vertes, par exemple dans l'industrie automobile. Selon l'analyse de la Commission européenne, l'accord JEFTA sert à promouvoir les technologies vertes. L'importation de ressources naturelles n'augmentera pas. La société civile, impliquée dans les consultations, n'a pas manifesté d'opposition. Une ONG, présente à un « hearing » de la commission compétente du Parlement européen, n'a pas manifesté d'opposition non plus.

5) Principe de précaution

Le principe de précaution est mentionné uniquement dans le chapitre « commerce et développement durable ». Quel est la portée juridique de cet article (16.9) ? Est-ce qu'il exclut toute mise en cause du principe de précaution dans l'ensemble des relations UE-Japon ? Pourquoi le principe de précaution n'est pas mentionné p.ex. dans le chapitre sur la coopération réglementaire ? Le principe de précaution est particulièrement important dans le domaine de la santé publique. Pourquoi le secteur de la santé n'est-il pas mentionné dans l'article susmentionné ?

Réponse : Le principe de précaution n'est mentionné que dans le chapitre sur le développement durable, mais le Traité de Lisbonne en tant que norme juridique couvre

déjà les autres domaines. Le Traité fixe aussi le droit de réguler. Dans les domaines de la protection des consommateurs, la coopération régulatoire, les normes phytosanitaires et la santé publique, aucun pays tiers ne peut imposer à l'Union européenne des dispositions qui seraient à l'encontre du principe de précaution. De l'autre côté, l'adoption du principe de précaution ne peut pas être imposé à l'autre partie, mais les produits ne le respectant pas sont exclus de l'importation dans l'Union européenne. De par le fait que le principe de précaution est mentionné dans le chapitre sur le développement durable et les normes sociaux, le Japon s'est engagé volontairement à respecter le principe de précaution lors d'une modification des normes.

La Commission européenne, en tant que gardienne des traités, est obligée à respecter le Traité de Lisbonne dans toutes les négociations d'accords.

6) Coopération réglementaire (Question 1)
Le chapitre sur la coopération réglementaire contient un processus de consultation sur toute nouvelle réglementation de l'UE ou du Japon. Chaque nouvelle réglementation (p.ex. environnementale ou sociale) de l'UE doit ainsi être porté au préalable à la connaissance des autorités japonaises et du public en général (art 18.6) afin de « permettre à toute personne d'évaluer si et comment ses intérêts sont susceptibles d'être affectés dans une mesure importante » (art 18.7). Toute personne (et donc également toute entreprise) a le droit de « présenter des observations » et celles-ci doivent obligatoirement être examinées par les autorités (art 18.7). S'y ajoute que tout projet important pour une nouvelle réglementation devra être accompagné d'une étude d'impact qui examine entre autres « la possibilité de ne pas réglementer » (art 18.8) et devra être suivi d'une évaluation rétrospective (art 18.9). L'article 18,10 « donne à toute personne la possibilité de formuler des observations visant à améliorer les mesures réglementaires en vigueur, y compris des propositions de simplification ou de réduction des charges inutiles ». D'ailleurs, ces propositions (dans les faits surtout ceux des entreprises) ne seront pas rendues publiques « dans la mesure où cela est nécessaire à la protection d'informations confidentielles, à la non-divulgation de données à caractère personnel ou de contenu inapproprié ou pour d'autres raisons justifiées telles que le risque d'atteinte aux intérêts d'un tiers » (art 18.7).
Sachant que des dispositions semblables se trouvent dans tous les accords commerciaux dits « de nouvelle génération », le fait de donner un droit de regard et le droit d'avancer des propositions aux autorités des pays partenaires et à toute entreprise concernée pourrait s'avérer être un frein ou un obstacle considérable pour tout changement réglementaire vers le haut. Ne craignez-vous pas que l'introduction de nouvelles réglementations, par exemple en vue de la protection de l'environnement, de la santé publique ou en vue de la mise en place des normes plus stricts en matière de travail, soit ainsi considérablement ralentie ou même rendue impossible, menant dans les faits à un effet « standstill » en matière réglementaire ?

Réponse : L'Accord permet de trouver des solutions en matière de barrières non-tarifaires, dont par exemple des procédures de certification et des exigences techniques. Le marché japonais se caractérise par un haut degré de régularisation et est intransparent déjà pour des raisons linguistiques. L'accord JEFTA a pour but de faciliter l'accès aux marchés des deux parties. L'annexe sur les automobiles prévoit par exemple que des voitures déjà testées en matière de sécurité dans l'Union européenne ne doivent pas être soumises aux mêmes tests au Japon. Par ailleurs, l'Accord contient une règlementation plus générale sur les barrières non-tarifaires, visant à augmenter la transparence, la visibilité et le « level playing field ». Les deux parties s'engagent à baser tant que possible la règlementation technique sur des standards internationaux. Tandis que l'Union européenne est très proche des standards internationaux, le Japon en est un peu plus éloigné. Il reviendra au comité de suivi de recommander un rapprochement. Dans le domaine phytosanitaire, les procédures seront facilitées sans pourtant baisser

les standards concernant la sécurité alimentaire. Le Japon ne produit ni de viande aux hormones, ni des organismes génétiquement modifiés. Même si ce serait le cas, ces produits ne sauraient être importés dans l'Union européenne. Le comité de suivi n'en sera pas saisi, car les deux parties doivent se concerter sur les sujets discutés dans ce cadre. Le respect obligatoire des normes concernera aussi les antibiotiques.

La coopération réglementaire se fait sur base volontaire. Le Gouvernement ne voit pas comment des entreprises japonaises pourraient s'imposer au sujet des procédures d'autorisation de l'Union européenne. Déjà aujourd'hui, les entreprises japonaises présentes sur le marché européen peuvent faire du lobbying. Les Etats membres ont un certain contrôle sur le comité de suivi, de sorte qu'ils peuvent réagir lorsque des sujets délicats sont discutés. Il sera veillé à ce que des secteurs comme l'environnement, le secteur social ou encore la protection des consommateurs, tous soumis au droit de régulation, ne fassent pas l'objet de ces consultations.

7) Coopération réglementaire (Question 2)
La coopération réglementaire entre les deux parties, décrite dans les sous-sections 3 et 4 du chapitre 18, ne prévoit aucun mécanisme de contrôle démocratique et aucune prescription en matière de transparence. Par contre, le comité de coopération réglementaire mis en place par l'accord « peut inviter des personnes intéressées à participer à ses réunions » (sous-section 4 / art 18.14.2) et « les parties ne sont pas tenues de divulguer des informations ou des données confidentielles ou sensibles » (art 18.6.4). La constellation de ce comité contraste fortement avec celle du Comité du commerce et du développement durable, instauré par le chapitre 16, qui insiste beaucoup sur la transparence et l'implication de la société civile (y compris les organisations de travailleurs et les associations de protection de l'environnement).
Sachant que ledit comité de coopération réglementaire a des missions et prérogatives importantes en matière de régulation, n'êtes-vous pas d'avis que ce comité présente un déficit manifeste en matière de contrôle démocratique, de représentativité et de transparence et que dans sa constellation actuelle, il est particulièrement exposé à la prise d'influence par les grandes entreprises ? Quid des autres comités et groupes de travail spécialisés mis en place dans le cadre de l'accord (comité du commerce des marchandises, comité du commerce des services, de la libéralisation des investissements et du commerce électronique, comité des marchés publics, comité du commerce et du développement durable, comité des mesures sanitaires et phytosanitaires, comité des règles d'origine et des questions douanières, comité de la propriété intellectuelle, comité de coopération réglementaire, comité des obstacles techniques au commerce et comité de coopération dans le domaine de l'agriculture) ?

Réponse : cf. la réponse donnée dans le cadre de la question numéro 6.

8) Influence des grandes entreprises
L'ONG CEO (Corporate Europe Observatory) affirme, sur base de documents de la Commission obtenus à la suite de demandes officielles entre janvier 2014 et janvier 2017, que le département du commerce de la Commission européenne (DG Commerce) a eu 213 réunions à huit clos avec des lobbyistes pour parler des négociations UE-Japon. 190 des réunions (89%) auraient eu lieu avec des lobbyistes portant la parole des grandes entreprises alors que 9 (4%) réunions ont eu lieu avec des groupes représentant l'intérêt public comme les ONGs, les syndicats d'agriculteurs et les groupes de consommateurs. Pouvez-vous confirmer (et en l'occurrence compléter) ces chiffres ? Etes-vous d'avis que cette manière de procéder est propice à mener à un résultat de négociation qui soit dans l'intérêt général des citoyennes et citoyens européens ?

Réponse : Le Ministère des Affaires étrangères et européennes ne disposait pas d'assez de temps pour vérifier ces chiffres. Dans la discussion générale avec la Commission

européenne, la question de savoir si la Commission a refusé un rendez-vous avec une ONG a été posée. La réponse était que la Commission européenne ne refuse aucun rendez-vous. Le représentant du Ministère invite à l'informer dans le cas où une ONG luxembourgeoise se verrait refuser un rendez-vous avec la Commission européenne. En règle générale, les rendez-vous bilatéraux avec la Commission européenne se font à huis clos.

9) Délocalisations
Le Japon fait actuellement partie du traité TPP (Trans-Pacific Partnership dont la mise en vigueur est retardée), et a lancé une initiative visant à implémenter le TPP sans les Etats-Unis (dit TPP-11). Le Japon fait également partie des négociations RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership), visant à établir une large zone de libre-échange qui inclut la Chine. Quelle est l'interaction entre l'accord UE-Japon et la mise en place de ces zones de libre-échange ? Sachant que l'accord UE-Japon contient des dispositions par rapport à la libéralisation des investissements, ne favorise-il pas des délocalisations d'entreprises européennes vers le Japon afin de mieux pouvoir desservir les marchés asiatiques ?

Réponse : Formellement, l'Union européenne ne deviendra pas membre de la région de partenariat économique visée. Dans le cadre de l'accord JEFTA, des règles bilatérales entre l'Union européenne et le Japon seront mises en vigueur. Le Ministère ne voit pas l'intérêt d'une entreprise européenne de délocaliser au Japon. Le risque de délocalisation concerne plutôt des pays tiers avec lesquels l'Union européenne n'a pas de liens bilatéraux fixés par des accords économiques. Une partie des pays faisant partie du traité TPP disposent de tels accords, respectivement sont en train de négocier des accords avec l'Union européenne. Les problèmes actuels avec la Chine n'ont aucun lien avec la zone de libre-échange. Des dispositifs anti-dumping et anti-contournement sont déjà en place. L'approche des accords économiques bilatéraux conclus avec les pays de la région sera aussi un signe pour la Chine.

10) Tribunal d'arbitrage
Les parties ont convenu de négocier les dispositions concernant un éventuel mécanisme d'arbitrage à un moment ultérieur. Pouvez-vous nous donner un aperçu sur le calendrier de cette négociation et sur les positions actuelles des deux parties concernant l'approche à prendre ?

Réponse : Le prochain tour de négociation est prévu pour juillet 2018. Il n'est pas encore prévisible à quelle date les négociations prendront fin. Le Japon a une préférence pour l'ancien système de tribunal d'arbitrage ISDS. L'Union européenne n'y veut pas revenir, jugeant que l'ICS a beaucoup d'avantages. Un avis sur l'ICS est pendant devant la Cour de Justice de l'Union européenne.

<u>Autres questions</u>

Il s'avère en réponse à une question afférente que les listes « négatives » ne sont pas toutes exhaustives (p. ex. dans le domaine des services). Ceci s'explique par le fait que des services non existants à l'heure actuelle pourraient s'y ajouter. Faire ajouter chaque nouveau service par un changement de l'Accord serait beaucoup trop lourd. Or, le cadre pour l'ajout de services est bien fixé. Les services publics sont protégés et le droit de réguler est fixé. Ces éléments ne peuvent pas être contournés par des listes « négatives ». Le droit de réguler contient aussi la possibilité de reconverser un service privatisé en un service public.

Un membre de la Commission donne à considérer que les accords de coopération économique avec des pays tiers ont justement comme effet d'éviter la « loi de la jungle ».

2. Avant-projet de Règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 27 septembre 2008 relatif à la participation du Luxembourg à la mission d'observation de l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) - avis de la Commission

Le Gouvernement propose de prolonger la participation de la Police grand-ducale à la mission d'observation menée par l'Union européenne en Géorgie (EUMM Georgia) qui est opérationnelle depuis le 1er octobre 2008. Le Luxembourg y disposait d'une présence continuelle jusqu'en 2016. Un agent de la Police a été sélectionné par le Service européen d'action extérieure pour occuper un poste dans le cadre de la mission de surveillance à partir du 20 août 2018.

La mission EUMM Georgia est la seule mission internationale permettant de surveiller la frontière administrative avec l'Ossétie du Sud et l'Abkhazie. 25 des 28 Etats membres de l'Union européenne participent à cette mission. Fin mars 2018, le Ministre des affaires étrangères et européennes a effectué une visite en Géorgie et a eu la possibilité d'avoir un entretien avec le chef de la mission. La participation luxembourgeoise a toujours eu un écho positif. L'agent sélectionné a déjà participé à cette mission dans le passé, et ceci pendant un an. Il sera déployé au « Field Office » à Gori.

Le représentant de la sensibilité politique ADR critique l'utilisation du terme « entités irrédentistes » dans l'exposé des motifs de l'avant-projet du règlement grand-ducal. Selon lui, le terme « entités séparatistes » serait plus approprié.

Après discussion, et avec l'abstention de la sensibilité politique ADR, la Commission rend son avis positif à la participation du Luxembourg à la mission EUMM Georgia.

Luxembourg, le 5 juin 2018

La Secrétaire-Administrateure,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration,
Marc Angel