Session ordinaire 2019-2020

RB/CH P.V. AEECA 25

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

Procès-verbal de la réunion du 24 février 2020

Ordre du jour :

1. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 13 mai 2019 et du 3 février 2020

2. 7457 Projet de loi portant approbation de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 30 octobre 2016
   - Rapporteur. M. Yves Cruchten

3. 7458 Projet de loi portant approbation de l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles, le 19 octobre 2018
   - Rapportrice : Mme Lydia Mutsch
   - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

4. 7459 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles, le 19 octobre 2018
   - Rapportrice : Mme Lydia Mutsch
   - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

5. 7460 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles, le 30 octobre 2016
   - Rapporteur : M. Yves Cruchten
   - Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

6. Dossiers européens: adoption de la liste de documents transmis entre le 15 et le 21 février 2020

7. Divers

*

Présents : Mme Simone Beissel, Mme Djuna Bernard, M. Yves Cruchten, M. Mars Di Bartolomeo, Mme Stéphanie Empain, M. Gusty Graas, M. Fernand Kartheiser, M. Laurent Mosar, Mme Lydia Mutsch, Mme Lydie Polfer, Mme Viviane Reding, M. David Wagner, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. Gilles Roth, remplaçant de M. Marc Spautz

M. Marc Angel, membre du Parlement européen

Mme Diane Alff, Mme Catia Goncalves, M. Michel Leesch, M. Olivier Maes, M. Pierre Mousset, du Ministère des Affaires étrangères et européennes

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

M. Eric Harsch, du groupe parlementaire LSAP

Excusés : M. Paul Galles, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Spautz

*

Présidence : M. Yves Cruchten, Président de la Commission

*

1. Adoption des projets de procès-verbaux des réunions du 13 mai 2019 et du 3 février 2020

Les projets de procès-verbaux sont adoptés.

2. 7457 Projet de loi portant approbation de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part, fait à Bruxelles, le 30 octobre 2016
- **Rapporteur : M. Yves Cruchten**

La commission procède à la suite de la discussion entamée au cours de la réunion du 3 février 2020.

M. Wagner se réfère à l'instrument de règlement ICS et voudrait connaître des détails sur un cas pratique hypothétique, se référant à la demande de l'entreprise Google de s'établir au Luxembourg. Il s'avère qu'une hypothétique filiale canadienne de la société Google ne pourra pas invoquer l'ICS dans le cas d'un refus d'une autorisation d'établissement par le gouvernement luxembourgeois. Dans le cadre de l'AECG, seules des entreprises canadiennes peuvent intervenir. Ce principe est fixé dans l'instrument interprétatif commun : *« les sociétés doivent avoir un véritable lien économique avec les économies du Canada ou de l'Union européenne pour pouvoir bénéficier de l'Accord et les sociétés écran ou boîtes au lettres établies au Canada ou dans l'Union européenne par des investisseurs d'autres pays ne peuvent introduire de recours contre le Canada ou l'Union européenne »*. Cette clause était, par ailleurs, une des conditions pour que le Luxembourg ait accepté à signer l'Accord.

3. 7458 Projet de loi portant approbation de l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles, le 19 octobre 2018
- Rapportrice : Mme Lydia Mutsch
- Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

Les négociations de l'Accord de protection des investissements entre l'UE et Singapour remontent à 2007. Le Conseil avait à l'époque autorisé les négociations sur un accord de libre-échange avec les Etats membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Le mandat comprenait la possibilité de négociations bilatérales dans le cas où il ne serait pas possible de parvenir à un accord conjoint. Le Conseil a accepté le principe de l'ouverture de négociations bilatérales le 22 décembre 2009. Le 12 septembre 2011, le Conseil a autorisé la Commission européenne à élargir les négociations en cours avec Singapour afin d'y inclure également la protection des investissements. Les négociations ont abouti à un accord politique en 2013.

Le 16 octobre 2015, la Commission européenne a saisi la Cour de Justice de l'Union européenne pour obtenir un avis sur la question de savoir si l'Union disposait de la compétence nécessaire pour signer et conclure seule l'accord de libre-échange qui avait été négocié avec le Singapour ou si la participation des Etats membres de l'UE était nécessaire, ou au moins possible, pour certaines matières. Dans son avis 2/15 du 16 mai 2017, la Cour a confirmé la compétence exclusive de l'UE pour toutes les matières couvertes par l'accord qui avait été négocié avec Singapour, à l'exception des investissements autres que directs et du règlement des différends entre investisseurs et Etats. Par conséquent, le texte initial de l'accord a été adapté pour créer deux accords autonomes : un accord de libre-échange relevant de la compétence exclusive de l'UE et un accord de protection des investissements relevant d'une compétence partagée entre l'UE et ses Etats membres et qui nécessite la ratification par ces derniers. Suite à la décision du Conseil du 28 mai 2018, cette division des accords de libre-échange sera la règle pour toutes les futures négociations. L'Accord de protection des investissements entre l'UE et Singapour a été signé le 19 octobre 2018 ensemble avec deux autres accords, à savoir l'Accord de libre-échange et l'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et Singapour.

La Lettonie est le seul Etat membre de l'Union européenne à avoir ratifié jusqu'alors l'Accord de protection des investissements.

L'Accord comprend quatre articles suivis de onze annexes et deux instruments interprétatifs. Basant sur le principe de l'intérêt commun, l'Accord vise l'amélioration du climat d'investissement entre l'UE et Singapour (article 1.1). Il a comme double objectif de renforcer les liens commerciaux et de créer un environnement plus stable pour soutenir les investissements entre les deux partenaires. L'Accord remplace les traités bilatéraux d'investissement existants avec douze Etats membres de l'UE (le Luxembourg n'en faisant pas partie) et crée un cadre moderne et commun de protection des investissements pour tous les investisseurs de l'UE présents à Singapour. Les investissements sont protégés contre des expropriations mais ne les excluent pas si les expropriations se trouvent dans l'intérêt public.

La protection des investissements et l'instrument de résolution des différends sont les mêmes que ceux intégrées dans l'Accord économique et commercial global (AECG) conclu avec le Canada. Les juges de première instance et de la cour d'appel sont nommés en avance par les parties de l'Accord et sont soumis à des règles strictes concernant l'intégrité, l'indépendance et l'éthique. Ils devront s'engager à respecter un code de conduite contraignant figurant dans l'accord (annexe 7). L'UE et Singapour ne nommeront que des membres qui auront fait la preuve de leurs connaissances spécialisées en droit international public et qui posséderont les qualifications requises dans leurs pays respectifs. Tous les documents relatifs aux affaires et toutes les audiences sont publics. Des procédures parallèles ou multiples sont interdites. L'Accord comprend des dispositions contre les abus du système. Le cadre de règlement des différends repose sur des consultations, la médiation et une procédure d'arbitrage. Des

dispositions d'ordre institutionnel prévoient notamment l'instauration d'un Comité chargé de surveiller et de faciliter la mise en œuvre de l'accord.

4. 7459 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Singapour, d'autre part, fait à Bruxelles, le 19 octobre 2018
Rapportrice : Mme Lydia Mutsch
- Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

L'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la République de Singapour a été signé le 19 octobre 2018 à Bruxelles en marge du 12e sommet du dialogue Europe-Asie (ASEM), ensemble avec l'Accord de protection des investissements et l'Accord de libre-échange entre les mêmes parties. Tandis que l'Accord de libre-échange se trouve dans la compétence exclusive de l'Union, les deux autres accords sont soumis à l'approbation des parlements nationaux.

L'Accord de partenariat et de coopération ne change rien à la législation en vigueur, mais a pour vocation d'institutionnaliser les rapports entre l'Union européenne et Singapour et d'intensifier les relations politiques et économiques. Il s'agit de créer un cadre modernisé des rapports avec Singapour et d'entamer une nouvelle étape de la coopération politique renforcée entre l'Union européenne et l'Asie du Sud-Est. Malgré sa taille restreinte, Singapour est un acteur important au sein de l'ASEAN, jouant le rôle de coordinateur pour renforcer les relations entre l'Europe et l'Asie du Sud-Est.

L'Accord est la nouvelle base contractuelle fixant une série de valeurs et principes communs, dont le développement durable. La coopération sectorielle s'étend sur toute une série de domaines. Les clauses standard de l'Union européenne y sont intégrées, notamment en matière de droits de l'homme, élément essentiel des relations entre l'Union européenne et Singapour. Si des cas de violations des droits de l'homme intervenaient, l'Accord peut être mis hors vigueur. Par ailleurs, l'Accord mentionne la Cour pénale internationale, bien que Singapour ne fasse pas partie du statut de Rome. Des références sont faites en ce qui concerne la non-prolifération d'armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme et la lutte contre le blanchiment. La santé, l'environnement, le changement climatique, l'énergie, la fiscalité, l'éducation, la migration, l'emploi, les affaires sociales, les sciences, la technologie et le transport sont d'autres domaines inclus dans l'Accord.

L'approbation de l'Accord sous rubrique est d'une grande importance pour le Luxembourg. Les deux pays entretiennent des relations étroites, dont témoignent notamment les visites à haut niveau et le niveau élevé des échanges économiques dont en premier lieu dans le secteur des services. Des sociétés luxembourgeoises se sont établies à Singapour et sont actives notamment dans les secteurs de la communication, de la logistique, des services financiers et de l'informatique. L'article 30 de l'Accord est d'un intérêt particulier pour le Luxembourg, permettant une coopération plus intense dans le domaine des sciences et des technologies. Au cours d'une visite de travail du Premier ministre luxembourgeois à Singapour en 2016, une série d'accords bilatéraux entre instituts de recherche ont été signés.

L'accord a jusqu'ici été ratifié par quatre Etats membres de l'Union européenne, à savoir l'Estonie, l'Autriche, la Suède et la Roumanie.

Débat sur les deux accords conclus avec Singapour

Les éléments suivants peuvent être retenus de la discussion.

Mme Mutsch fait savoir que selon « transparency index », Singapour fait beaucoup d'efforts dans la lutte contre la corruption. De l'autre côté, la peine de mort est encore fixée dans la législation de ce pays et la communauté LGBC y est discriminée. Pour cette raison, il serait important que la référence aux droits de l'homme figure dans l'Accord de partenariat et de coopération. Quant à l'Accord de protection des investissements, la Rapportrice constate que l'instrument « Investment Court System » (ICS) y figurant constitue une étape vers un tribunal multilatéral. Elle voudrait connaître plus de détails sur ce projet. Il s'avère en réponse que le Luxembourg ne soutient plus de systèmes du type ISDS, mais insiste au système reformé ICS. Sur la base de ce système, une cour multilatérale pourrait être créée si un nombre assez élevé de pays auront accepté les principes de l'ICS, notamment l'indépendance des juges et la condition d'une discrimination de l'opérateur pour la saisine de la cour. Actuellement, 2.800 accords contiennent encore le système ISDS, de sorte qu'un long chemin reste encore à parcourir. Si une cour multilatérale s'établissait, elle remplacerait aussi le système ICS intégré dans les accords avec le Canada et Singapour.

Vu la situation des droits de l'homme à Singapour, M. Wagner constate que l'UE agit à différents poids et mesures envers les pays dans le monde. Il s'avère en réponse que les valeurs communes sont fixés dans l'article 1 de l'Accord de partenariat et de coopération. Cet article fait également référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme. La coopération se place aussi dans le cadre de la Charte des Nations Unies. La clause essentielle concernant une résiliation est fixée dans l'article 44 de l'Accord. Dès qu'une violation grave des droits de l'homme est constatée, des consultations auront lieu. Si les consultations n'aboutissent pas, l'Accord de partenariat de coopération aussi bien que l'Accord de libre-échange peuvent être résiliés. Il est vrai que l'UE conclue des accords avec des pays ne respectant pas intégralement les droits de l'homme, mais qui sont prêts à tenir un dialogue sur ce sujet. M. Angel fait savoir qu'une suspension de l'accord « tout sauf armes » entre l'UE et le Cambodge vient d'intervenir suite à des arrestations massives de travailleurs au Cambodge.

M. Graas pose une question sur l'expropriation indirecte. En pratique, l'entreprise qui se sent lésée doit établir la preuve d'avoir été discriminée indirectement, par exemple par le biais d'une mesure législative démesurée. Par ailleurs, le plaignant doit être seul à subir les désavantages d'une telle mesure, de sorte que les mesures d'intérêt public visant toute une catégorie d'entreprises ne sont pas considérées comme discriminatoires. Le plaignant a le choix de saisir soit une juridiction locale, soit l'instrument ICS, mais ne peut pas invoquer les deux.

Dans le cas de la non-ratification par un Etat membre de l'Union européenne, la Commission européenne devra constater l'impossibilité de mettre en œuvre l'Accord. Il reviendra ensuite au législateur européen de réagir à cette situation. La différence avec l'Accord AECG conclu avec le Canada réside dans le fait que l'accord de libre-échange avec le Singapour a été scindé en trois accords avant la signature. L'accord étant dans la compétence exclusive de l'Union européenne est déjà entré en vigueur.

5. 7460 Projet de loi portant approbation de l'Accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, fait à Bruxelles, le 30 octobre 2016
- Rapporteur : M. Yves Cruchten
- Présentation du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat

L'Accord de partenariat stratégique entre l'UE et le Canada vise à renforcer la coopération bilatérale dans plusieurs branches de la politique étrangère et dans

plusieurs domaines sectoriels. Il a été signé le 30 octobre 2016 ensemble avec l'Accord AECG et a été ratifié jusqu'ici par 19 Etats membres de l'UE. La Belgique, la Grèce, la France, l'Irlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et le Luxembourg ne l'ont pas encore ratifié. Depuis le 1er avril 2017, l'Accord est provisoirement entré en vigueur.

Le partenariat stratégique se situe à un niveau plus élevé qu'un accord de partenariat et de coopération. Le Canada est un des plus anciens et des plus étroits partenaires de l'Union européenne. Hormis le dialogue dans le cadre transatlantique, un cadre de partenariat économique avec le Canada existe déjà depuis les années 1950. L'accord de partenariat stratégique renforce et institutionnalise les rapports existants. Un comité ministériel conjoint accompagne la mise en œuvre de l'Accord. Le comité ministériel est appuyé par un comité conjoint composé de hauts fonctionnaires. Dans ce cadre, des réunions entre le Haut-Commissaire pour les Affaires étrangères de l'Union européenne et le Ministre des Affaires étrangères canadien ont déjà eu lieu en 2017 et 2018.

L'Accord de partenariat stratégique est divisé en sept Titres, incluant notamment les domaines de la politique étrangère, le développement durable, l'environnement, le bien-être des citoyens, la recherche, l'innovation, la culture, l'éducation, la résilience face aux catastrophes, la justice, la sécurité, la lutte contre la criminalité organisée, le trafic de drogues et le terrorisme, ainsi que la protection des données. La coopération avec le Canada est particulièrement étroite dans les domaines énoncés dans les Titres II (droits de l'homme, libertés fondamentales, démocratie et état de droit) et III (paix et sécurité internationales et un multilatéralisme efficace). Le Canada participe aussi à des missions internationales de l'Union européenne, dont la mission d'assistance en Ukraine. Le Titre VII (dispositions finales) comprend, entre autres, des dispositions sur la non-exécution de l'Accord ainsi qu'un lien avec l'Accord AECG (article 28). L'Accord prévoit non seulement des échanges entre les exécutifs, mais aussi au niveau parlementaire, entre le Canada et le Parlement européen.

6. Dossiers européens: adoption de la liste de documents transmis entre le 15 et le 21 février 2020

Ce point de l'ordre du jour est reporté à une réunion ultérieure.

7. Divers

Ce point de l'ordre du jour ne suscite aucune observation.

Luxembourg, le 24 février 2020

La Secrétaire-administrateur,
Rita Brors

Le Président de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile,
Yves Cruchten