

## CYCLE DE CONFERENCES DU CONSEIL D'ÉTAT

### Section du rapport et des études

#### ENTRETIENS SUR L'EUROPE

Sixième conférence

#### Le poids de l'Union dans les négociations internationales

6 juillet 2016

#### Sommaire de la conférence

---

Présentation du thème de la conférence .....

Actes.....

#### Introduction de Jean-Louis Dewost,

*Président de section honoraire au Conseil d'État.....*

#### Intervention Jean-Luc Demarty,

*Directeur général du commerce à la Commission européenne.....*

#### Intervention de Allan Rosas

*Juge à la Cour de justice de l'Union européenne.....*

#### Intervention de Pascal Lamy

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors.....*

Échanges .....

Les notes de bas de pages introduites dans ce document ont été élaborées par la délégation au droit européen du Conseil d'État.

Chers collègues,  
Mesdames, messieurs,

Je tiens d'abord, au nom du Conseil d'État, organisateur de ce cycle « européen », à remercier chaleureusement nos trois orateurs, tous très engagés, et tout particulièrement le juge Rosas qui devra reprendre la route de Luxembourg dès ce soir. Inutile de vous les présenter : leurs curricula sont repris dans l'excellent document préparé par la Section du rapport et des études remis à chaque participant.

Le sujet est d'une actualité assez brûlante. Vous lisez dans vos journaux et vous entendez parler tous les jours des négociations sur le Partenariat transatlantique sur le commerce et l'investissement (TTIP) et l'Accord du commerce sur les services (TiSA), du dumping de l'acier chinois, plus récemment de la querelle du Roundup, etc. Pas plus tard qu'hier, un article des *Echos* titrait : « Brexit : danger pour les accords commerciaux européens ? ». Ce sujet fait hélas l'objet de nombreuses « postures politiques », avec un écho assez complaisant des médias, plutôt que de faire l'objet d'une pédagogie de l'opinion, naturellement frileuse en période de crise. Les médias font un grand silence sur les succès, comme toujours. Comme disait un journaliste anglais du *Financial Times* à Bruxelles il y a près de vingt ans : « good news are no news ». L'accord avec la Corée a été un grand succès, l'accord avec le Canada aussi, mais on préfère parler de ce qui fâche. D'où l'intérêt d'une évaluation objective et équilibrée de cette problématique du poids de l'Union dans les négociations commerciales internationales, dans cette enceinte du Conseil d'État.

En guise d'introduction au débat, je voudrais faire deux constats et développer une réflexion personnelle. Premier constat : en trente ans, **le contenu de la négociation commerciale internationale s'est profondément modifié**. Les aspects tarifaires et contingentaires ont régressé, et ce sont les obstacles réglementaires qui sont véritablement maintenant au cœur des négociations. Les barrières techniques<sup>1</sup>, sanitaires<sup>2</sup> et bien entendu la protection des investissements prennent de plus en plus d'importance.

Ceci a deux conséquences :

- a) **La négociation est beaucoup plus complexe**. Il ne s'agit pas pour autant pour les États membres ou pour l'Union d'abandonner leur droit de réguler, mais il s'agit d'éviter des « doublons » inutiles et coûteux. On peut ainsi négocier sans créer de tempête sur la hauteur des pare-chocs de voiture, mais il est exclu de transiger sur le poulet aux hormones ou sur les services culturels.
- b) **Dégager un « intérêt commun » devient plus difficile**, surtout à 28 États membres. L'équilibre est à rechercher à la fois entre les intérêts sectoriels, et les « intérêts nationaux ». L'approche des « préférences collectives » des Européens pour une bonne santé, pour une protection de l'environnement, pour un droit du travail suffisamment protecteur, tout ceci est ressenti de manière différente et nuancée selon les États membres. Toutefois, l'implication croissante du Parlement européen depuis le Traité de Lisbonne permet une discussion au sein des institutions européennes de ces questions de préférences. Parallèlement, les négociations multilatérales reculent au profit des négociations bilatérales. Pascal Lamy, en tant qu'ancien directeur général de l'OMC, nous en dira quelques mots.

Deuxième constat : **de manière paradoxale, alors que le cadre juridique de l'Union a été renforcé, la compétence de l'Union semble remise en cause par plusieurs États membres sur le plan politique**. En effet, le Traité de Lisbonne inclut la politique commerciale commune dans les domaines qui relèvent de la compétence exclusive de l'Union. Je vous renvoie à l'article 3, paragraphe 1-e du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Et il consacre, à l'article 207, son extension aux échanges de services, « aux

---

<sup>1</sup> Objet de l'accord sur les barrières techniques au commerce de l'Organisation Mondiale du Commerce (TBT)

<sup>2</sup> Objet de l'accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires (SPS)

aspects commerciaux de la propriété intellectuelle », ainsi qu'aux investissements directs à l'étranger (IDE), tous sujets longuement contestés dans le passé. L'article 3 paragraphe 2, s'inspirant de la jurisprudence *AETR*<sup>3</sup> de la Cour de Justice, ouvre une perspective d'extension de cette compétence sur la base de trois critères assez généraux. En effet, la Cour de justice a fait évoluer sa jurisprudence avec les arrêts *Ciel ouvert* de 2002<sup>4</sup>, l'avis 1/03 de la convention de Lugano<sup>5</sup>, ainsi que les arrêts de grande Chambre de 2013, *Daiichi Sankyo*<sup>6</sup> et *Commission contre Conseil*<sup>7</sup>. Désormais pour la Cour, la compétence de l'Union est exclusive dès lors qu'un accord « *est essentiellement destiné à promouvoir les échanges internationaux et a des effets directs et immédiats sur ceux-ci* ». S'agit-il d'un retour à une interprétation large de l'arrêt *AETR* comme on l'a connu dans le passé? C'est une question à laquelle le juge Rosas notamment nous donnera aussi vraisemblablement son opinion. A tout le moins, cette approche renforce l'idée de cohérence dans l'application du droit de l'UE. Or, ces derniers temps, bien conscient des avantages d'un négociateur unique, il arrivait aux Etats-membres de choisir ce mode de représentation dans des domaines de compétences non exclusives. Je me souviens avoir été choisi dans les années 2000 pour négocier à l'OSCI (la fédération des entrepreneurs du commerce international) la question du bruit des avions, alors que la compétence était nationale. Mais les Etats membres se sont rendu compte qu'il valait mieux avoir un négociateur que quinze face à nos amis étatsuniens. Aujourd'hui, ils contestent de plus en plus la compétence exclusive, et réclament la compétence mixte. En conséquence, on assiste à une ratification en bout de parcours des parlements nationaux, y compris sur la partie la plus importante de la compétence exclusive. Cette situation comporte, pour des raisons de politique intérieure nationale propre à un Etat, un risque de paralysie de la mise en œuvre d'accords qui intéressent l'Union toute entière. Sur cette question controversée, une demande d'avis est pendante devant la Cour de justice sur l'accord UE-Singapour<sup>8</sup>.

Troisième constat : je pense **que la bonne application des accords commerciaux est au moins aussi importante que la conduite de la négociation**. Pendant longtemps, les conflits liés à l'application des accords ont été soumis à l'arbitrage, c'étaient les fameux « panels » dans le cadre du GATT. Et pour les partisans de l'arbitrage, cette situation avait l'avantage de la souplesse et de la rapidité. Les accords de Marrakech, qui ont créé l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1994, ont apporté un progrès considérable en « juridictionnalisant » le règlement des différends. Les décisions des panels sont désormais soumises au contrôle d'un « organe d'appel », composé de sept juges professionnels, qui a développé une jurisprudence cohérente. Pour avoir personnellement travaillé en faveur de cette solution, et plaidé moi-même à Genève, je suis convaincu de l'avantage qu'y trouve l'Union.

La cohérence de la stratégie collective s'affirme grâce à la présence d'un avocat unique, en l'espèce le service juridique de la Commission, qui est une sorte de cabinet d'avocats au service de l'Union. J'en donnerai brièvement un exemple : l'affaire du bœuf aux hormones qui opposait l'Union aux États-Unis. Après une première décision défavorable en 1999, notre évaluation des risques sur le plan technique interne n'étant pas suffisante, nous avons convaincu en 2008 l'organe d'appel de la conformité du principe de précaution avec l'accord sanitaire et phytosanitaire (SPS). Entre temps, le service juridique avait obtenu une nouvelle évaluation des risques, ce qui a permis de démontrer que nous avons raison. Si je comprends bien l'évolution en cours des négociations du TTIP, c'est une solution de ce type, « *Investment Court System* »<sup>9</sup>, que la Commission propose aux États-Unis pour la protection de l'investissement.

---

<sup>3</sup> Cour de Justice, [Commission contre Conseil](#), 31 mars 1971, aff. 22/70, ECLI:EU:C:1971:32

<sup>4</sup> Cour de Justice, [Commission contre Allemagne](#), 5 novembre 2002, C-476/98, ECLI:EU:C:2002:631

<sup>5</sup> Cour de Justice, [avis 1/03](#), 7 février 2006, ECLI:EU:C:2006:81

<sup>6</sup> Cour de Justice, [Daiichi Sankyo et Sanofi Aventis Deutschland](#), 18 juillet 2013, C-414/11, ECLI:EU:C:2013:520

<sup>7</sup> Cour de Justice, [Commission contre Conseil](#), C-137/12, 22 octobre 2013, ECLI:EU:C:2013:675

<sup>8</sup> Cour de Justice, affaire pendante, avis 2/15

<sup>9</sup> Pour plus d'information sur ce système ayant vocation dans les négociations commerciales de l'Union européenne à remplacer l'« Investor-state Dispute Settlement System » (ISDS, système de résolution des différends entre investisseur et Etat) : Commission européenne, [Guide de lecture sur le Projet de texte concernant la protection des investissements et le système juridictionnel des investissements dans le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement \(TTIP\)](#), 16 septembre 2016

Je propose d'organiser le débat autour de trois thèmes. Le premier thème sera « Forces et faiblesses de la politique commerciale commune ». Le second thème, plus juridique, sera « Les règles du traité, telles qu'interprétées par la Cour, renforcent-elles le poids de l'Union dans les négociations ? ». Enfin, votre troisième thème sera « Comment assurer une application aussi correcte que possible des accords conclus ? ».

Je confierai le traitement du premier thème à Jean-Luc Demarty. En traitant de la question des forces et faiblesses de la politique commerciale commune, Jean-Luc Demarty sera amené à répondre à plusieurs questions. Comment tenir compte de façon équilibrée des divers intérêts des États membres ? Comment articuler la négociation bilatérale avec la négociation multilatérale ? Comment gérer les préférences collectives des Européens ? Et enfin, comment gérer le recours éventuel à l'arme de l'anti-dumping, que la Commission n'hésite pas à utiliser ?

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Je partage largement votre analyse. La politique commerciale est dans la tourmente, victime de postures politiques et d'un éloignement des faits dans son traitement politique et médiatique, avec un grand silence sur les succès. Il faut tout d'abord revenir sur les succès, et sur les raisons pour lesquelles depuis 1957, l'Union européenne s'est dotée d'une politique commerciale commune.

C'est d'abord une question d'efficacité et de valeur ajoutée. Mais, depuis quelques années, de nouvelles questions de légitimité se posent à travers deux questions fondamentales : premièrement l'évolution du contenu de la politique commerciale et son lien avec les préférences collectives, qui demande certainement plus de contrôle démocratique que par le passé ; deuxièmement la manière dont s'exerce ce contrôle démocratique et le lien qui est souvent fait avec la nature juridique des accords commerciaux relevant de compétences mixtes ou européennes.

L'efficacité est la valeur ajoutée d'une politique commerciale commune menée à l'échelle de l'Union. La question est de savoir pourquoi il existe une politique commerciale commune. Pas depuis hier, pas depuis le traité de Lisbonne, mais bien depuis 1957, depuis le Traité de Rome. Une politique commerciale commune est évidemment le pendant de la libre-circulation des biens et des services à l'intérieur d'un espace commun. Mais, plus fondamentalement, il s'agit d'exploiter notre poids dans les échanges internationaux pour projeter nos intérêts et nos valeurs, et peser sur le cours des choses d'une manière plus efficace que chacun des États membres de l'Union européenne ne pourrait le faire individuellement.

L'Union européenne est la première économie mondiale et le premier marché mondial. C'est un marché incontournable pour les exportateurs partout dans le monde, qui se doivent d'y avoir le meilleur accès possible. Concrètement, nous sommes le premier partenaire de quelques 80 pays dans le monde, dont la moitié des membres de l'OMC, alors que les États-Unis ne sont le premier partenaire que d'une vingtaine, et la Chine d'une quinzaine. L'Union européenne est le second partenaire commercial d'une quarantaine d'autres pays, souvent parce qu'ils sont dans le voisinage immédiat d'un autre grand ensemble. Ces partenaires sont souvent soucieux de réduire leur dépendance à leur grand partenaire et avides d'approfondir leurs relations avec l'Europe. C'est typiquement le cas d'un pays comme le Canada avec qui nous venons de conclure un accord, dont la Commission européenne a soumis l'accord pour signature et ratification au Conseil et au Parlement.

Tout cela nous donne un poids considérable que les États membres n'ont pas individuellement, y compris les grands États membres, dont la France. L'Allemagne seule pèse cinq fois moins lourd que l'Union européenne, le Royaume-Uni pèse ou pèsera sept fois moins lourd que dans l'Union européenne. C'est vrai aujourd'hui et ça le sera encore demain. Au début des années 2000, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France faisaient encore partie des cinq premières économies mondiales, en 2020 ce ne sera plus le cas que de l'Allemagne, et d'ici 2030 plus aucun État membre pris isolément sera dans les cinq premiers. A

l'inverse, l'Union européenne dans son ensemble (avec ou sans le Royaume-Uni d'ailleurs) fera partie encore longtemps des trois premières économies mondiales. Dans un monde de géants, la valeur ajoutée européenne est plus éclatante que jamais, c'est encore plus vrai dans un monde où, comme aujourd'hui, se multiplient les accords bilatéraux plutôt que multilatéraux et où tous les pays cherchent à obtenir le meilleur accès relatif aux marchés les plus importants. Cela renforce significativement notre position de négociation. On peut citer trois exemples :

- Premièrement, la Corée et le Japon, tous deux parmi les cinq plus grands producteurs automobiles mondiaux et concurrents directs. Dès lors que l'Union européenne a conclu un accord avec la Corée, qui donnait un avantage de 10% aux constructeurs européens en droits de douane, les Japonais n'ont eu de cesse d'obtenir la parité. C'est un facteur essentiel derrière les négociations en cours avec le Japon, et un levier très important dans notre négociation bilatérale avec eux.
- Deuxièmement, les Etats-Unis, premier exportateur mondial de produits agricoles, à égalité avec l'Union européenne. Les États-Unis ont vu leur part dans les importations européennes de produits agricoles passer de 21% en 2000 à 7% aujourd'hui. Une catastrophe pour un pays qui se voit comme un grand exportateur mondial de matières premières agricoles. Ils sont en train de perdre le premier marché mondial au profit des grands exportateurs que sont le Brésil, l'Australie ou l'Ukraine. Il est clair qu'un accord avec l'Union européenne leur permettrait de défendre leur position face aux grands exportateurs mondiaux. Ceci dit, dans la position américaine aujourd'hui, il y a le fait que les Américains en matière de commerce de produits agricoles ont en réalité un commerce extérieur largement effectué avec des pays en voie de développement, puisqu'ils exportent essentiellement des matières premières, alors que le marché mondial appelle plutôt des produits sophistiqués, des produits hautement transformés où l'Union européenne est particulièrement bien placée. Notre très bon positionnement est aussi une des explications de notre succès.
- Troisièmement, l'intérêt des grands émergents - Chine et Brésil - pour les négociations avec l'Union européenne a sensiblement augmenté depuis le lancement des négociations avec les États-Unis. Les résultats sont là, car nous avons aujourd'hui le programme commercial le plus ambitieux du monde, et les accords que nous avons conclus produisent des résultats. Cela fait cinq ans que nous avons mis en œuvre notre accord avec la Corée du Sud. Quand nous avons lancé les négociations avec la Corée du Sud, beaucoup considéraient qu'il était illusoire, sinon naïf, d'entreprendre de telles négociations. La Corée du Sud est un maquis de barrières non-tarifaires et nous n'arriverions à rien avec elles. Je me souviens encore qu'un mois après l'entrée en vigueur de l'accord, le ministre français de l'industrie de l'époque, M. Montebourg, voulait qu'on ouvre une clause de sauvegarde pour protéger l'industrie automobile française contre cet accord qui serait soi-disant catastrophique. La suite a montré qu'il n'en était rien. Nous avons bien-sûr résisté, mais nous voyons aujourd'hui, trois ans plus tard, que cet accord avec la Corée est le plus ambitieux que nous ayons jamais signé. L'accord en question est plus ambitieux que celui que la Corée du Sud avait conclu avec les États-Unis, qui ont dû renégocier leur accord après la conclusion du nôtre pour le faire passer au Congrès. L'accord que nous avons conclu est hautement réciproque et assure une ouverture effective du marché coréen. Cinq ans après sa mise en œuvre, les exportations européennes vers la Corée ont augmenté de 70%. On est passé de 30 milliards d'euros à plus de 50 milliards d'euros. Notre part de marché sur les importations coréennes est passée de 9 à 13%. Notre déficit historique avec la Corée est devenu un excédent. Concernant le secteur de l'automobile, nous sommes devenus massivement excédentaires avec la Corée : nous exportons pour 6 milliards d'euros et nous importons environ pour 4 milliards d'euros, alors que nous étions massivement déficitaires avant.

Contrairement à ce qui est parfois avancé, la diversité des États membres n'est pas dans les faits un obstacle à l'efficacité de la politique commerciale commune. Cette diversité n'est d'ailleurs guère plus élevée que ce que l'on observe chez nos grands partenaires : l'écart de richesse entre le Luxembourg et la Bulgarie, d'un à cinq, est du même ordre que l'écart entre Washington DC et le Mississippi, et nettement moindre que l'écart entre les régions les plus éloignées du Brésil ou de l'Inde. L'unité des États membres et la capacité de l'Union à parler d'une seule voix, grâce à son dispositif institutionnel qui lui confère une compétence exclusive en matière commerciale, sont la condition de l'efficacité de l'Union européenne.

Il convient désormais de se tourner vers une question nouvelle mais essentielle : la légitimité et le contrôle démocratique de la politique commerciale. Comme l'a dit Jean-Louis Dewost, le contenu de la politique commerciale, c'est-à-dire le type d'obstacles qu'elle traite, évolue. Il s'agit de plus en plus de questions réglementaires, de barrières non-tarifaires, de conditions de mise sur le marché au-delà de la frontière plus que des obstacles au commerce classiques comme les droits de douane ou les contingents tarifaires. S'il ne faut jamais sous-estimer l'importance et la prégnance des questions d'accès aux marchés, tout ce qu'il y a de plus classique dans les négociations commerciales, aujourd'hui cette dimension réglementaire est amenée à jouer un rôle de plus en plus important. La dimension réglementaire occupe déjà une place fondamentale dans les négociations avec les États-Unis. Cela fait entrer la politique commerciale dans des eaux beaucoup plus sensibles, où les interactions avec les autres politiques publiques peuvent être beaucoup plus fortes. Il est évidemment exclu de revenir sur les politiques publiques légitimes, il faut des garde-fous sur le fond comme sur la forme.

Sur le fond, aucun accord ne doit mener à une réduction du niveau de protection des consommateurs, des travailleurs, de l'environnement ou de la protection sociale, ni limiter la capacité de l'Union ou de ses États membres à prendre ultérieurement des mesures pour atteindre des buts légitimes. Ainsi, tout changement dans le niveau de protection ne peut aller que vers le haut. Cette exigence est écrite dans la communication que la Commission européenne a adoptée le 14 octobre sur notre nouvelle stratégie commerciale<sup>10</sup>. Concrètement, cela veut dire que l'on négocie dans un cadre strict et qu'on fait les choses au cas par cas là où ceci est possible, dans le respect de nos différences et de nos politiques publiques respectives.

Sur la forme, il y a deux exigences fondamentales :

- La première exigence est une exigence de transparence. C'est la raison pour laquelle le Conseil a publié le mandat de négociation du TTIP avec les États-Unis, de l'Accord commercial UE-Canada (CETA), et du TiSA sur les services. D'ailleurs, la Commission européenne a toujours été en faveur de la transparence, mais c'est le Conseil qui décide, et qui le fait à l'unanimité. Un effort considérable a aussi été fait par la Commission européenne pour avertir le public sur les négociations en cours, et la commissaire Malmström a beaucoup investi en la matière.
- La deuxième exigence est une exigence démocratique de contrôle parlementaire de la politique commerciale. C'est la raison pour laquelle le Parlement européen a désormais un rôle clef dans la ratification des accords commerciaux, de même que dans la législation en matière commerciale. Le Parlement européen a désormais le pouvoir d'approuver ou de rejeter les accords au même titre que le Conseil. Contrairement à la compétence exclusive qui remonte au traité de Rome, cette avancée est récente et c'est une des innovations positives du traité de Lisbonne. Le Parlement européen s'est saisi de cette nouvelle responsabilité, et il s'est mobilisé pour poursuivre les négociations commerciales comme le faisait le Conseil depuis toujours. La commission du commerce international est devenue l'une des plus attractives du Parlement européen. On a déjà eu un exemple de rejet d'un accord qui n'était pas un accord majeur, le fameux accord Accord commercial anti-

---

<sup>10</sup> Communication disponible sur: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc\\_153879.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153879.pdf)

contrefaçon (ACTA)<sup>11</sup>, dont l'intérêt était fort limité. C'est la preuve de l'évolution de la politique commerciale.

Il faut revenir sur la question de la nature juridique d'un accord. La nature juridique d'un accord n'a rien à voir avec son caractère démocratique, car c'est le niveau de responsabilité et non pas la nature de la responsabilité, qui est en cause. Qu'il s'agisse de compétences nationales ou européennes, il y a dans tous les cas un contrôle démocratique. Dire qu'il n'y a pas de contrôle si les parlements nationaux ne se prononcent pas, c'est nier le rôle du Parlement européen qui n'est pas un « sous-parlement ». Il n'y a pas d'un côté des matières trop importantes pour être laissées au Parlement européen, et de l'autre côté des affaires mineures qui peuvent lui être déléguées. Il y a les affaires européennes et les affaires nationales : dans le cas des affaires nationales les parlements nationaux s'expriment directement, dans le cas des affaires européennes, c'est le Parlement européen qui s'exprime. C'est d'ailleurs le cas pour tout ce qui concerne le marché unique. Et, dans les affaires européennes, les parlements nationaux peuvent s'exprimer tant qu'ils le souhaitent par le biais du Conseil. Chaque État membre y est représenté, il ne tient qu'au gouvernement de consulter le parlement national avant de s'exprimer au Conseil. Il y a là une vraie question, notamment sur la mixité<sup>12</sup>, et il est certain que nous sommes face à un débat de grande ampleur qui pourrait conduire à la paralysie de la politique commerciale européenne. Cela ne veut pas dire que les parlements nationaux n'ont pas à ratifier certains accords ou une partie des accords, mais il convient de clarifier que, même s'il devait y avoir mixité sur certains accords, au moins 95% de ces accords sont de compétence européenne exclusive et ceci doit être clairement pris en compte.

Finalement, il convient de se prononcer sur l'anti-dumping. Il est clair qu'en matière d'anti-dumping l'Union européenne fait beaucoup et continuera à faire beaucoup pour protéger les États contre les pratiques déloyales de certains. Nous sommes pour la libre-circulation des biens et des services, mais dans un cadre régulé qui n'autorise pas les pratiques commerciales de dumping ou de subventions qui créent des perturbations. Et, quelque soit l'issue du débat sur la fameuse question du statut d'économie de marché<sup>13</sup>, il est clair que la Chine n'est pas une économie de marché. A cet égard, certaines dispositions du protocole d'accession de la Chine à l'OMC expirent le 11 décembre, mais ces dispositions sont dans notre législation, et donc l'Union européenne est la plus exposée à cette requalification d'« économie de marché ». Je réaffirme que, quelque soit l'évolution des choses, jamais l'Union européenne n'acceptera que des surcapacités massives, comme celles que nous connaissons dans le secteur de l'acier, conduisent à des situations de dumping. L'Union s'opposera également à la création de situations où nous ne pourrions plus appliquer des droits anti-dumping suffisamment pénalisants parce que nous serions obligés de prendre en référence des prix et des coûts chinois qui ne reflètent pas la réalité du marché. En effet, quand il y a des distorsions massives, des situations de marché particulières, il serait inacceptable de se retrouver dans une situation où nous ne pourrions plus nous protéger contre de telles pratiques. C'est un chemin qui n'est pas si facile, mais nous y travaillons et nous espérons être en mesure, si la Commission européenne le décide, de faire des propositions à cet égard dans un proche avenir.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

---

<sup>11</sup> Négocié par une vingtaine de parties (dont l'UE), l'ACTA visait à créer un cadre juridique international de lutte contre la contrefaçon en matière de propriété intellectuelle. Il a été rejeté par le Parlement européen le 4 juillet 2012 par 478 voix contre, 39 pour et 165 abstentions.

<sup>12</sup> La question de la mixité renvoie au caractère procédural de ratification des accords commerciaux négociés par l'Union européenne : un accord mixte implique que le contenu de l'accord ne concerne pas uniquement la politique commerciale commune et par conséquent nécessite la ratification de l'accord par l'UE ainsi que par chacun de ses États-membres, au contraire, un accord non-mixte peut être ratifié au seul niveau européen.

<sup>13</sup> Pour plus d'information, [analyse approfondie de la question](#) par les services du parlement européen (lien en anglais)

Il est assez clair que la politique commerciale commune est un des succès de l'Union car c'est un des domaines dans lequel elle peut démontrer qu'on fait mieux ensemble que séparément. C'est probablement, avec la politique de la concurrence, l'une des deux politiques de l'Union où ceci apparaît le plus clairement. Dans ces domaines, on pèse le nombre et la richesse des consommateurs. Or, pour les vingt ou trente ans à venir, l'Union européenne reste le principal poids commercial dans le monde, à ceci près qu'il risque d'être amputé de l'économie britannique qui représente 15% de ce poids. De ce point de vue-là, le Brexit est un affaiblissement. L'Union européenne a réussi à mener une politique commerciale au service de la croissance et des entreprises de l'Union. Elle a su sur la longue période concilier l'ouverture, la compétitivité et la précaution. Par exemple, la législation REACH<sup>14</sup>, qui oblige à une traçabilité très rigoureuse des produits chimiques, n'a d'équivalent nulle part ailleurs dans le monde. En l'adoptant et en l'intégrant dans les règles d'accès au marché européen, nous avons été un *leader* en matière de précaution. D'autres pays ont été obligés d'appliquer ces règles de traçabilité, car elles furent intégrées à notre politique commerciale. Ce constat réduit à quasi néant les discours représentant l'Europe comme étant naïve. Regardons les chiffres, ce discours n'a aucun sens, car la politique commerciale de l'Union a bien servi ses intérêts.

Est-ce que pour autant tout va bien ? Non, d'abord pour une raison de court terme, à laquelle M. Demarty a fait allusion et à laquelle le juge Rosas fera sûrement allusion, qu'il ne suffit pas de peser correctement son poids, encore faut-il être capable de l'utiliser. La manière dont l'Union a utilisé son poids est en faisant en sorte que l'Union parle non seulement d'une seule voix, mais d'une seule bouche. Pour avoir été dans ces affaires communautaires un certain temps, je peux vous dire que parler d'une seule voix est une chose, mais parler d'une seule bouche est beaucoup plus efficace. Et, de ce point de vue, la décision prise par la Commission européenne hier qui consiste à accepter le caractère mixte de l'accord avec le Canada<sup>15</sup> est, de mon point de vue, une erreur grossière. Elle a cédé sous la pression de mauvais arguments que lui présentaient les gouvernements allemand et français. M. Demarty lui-même, avec une prudence de bon aloi, a donné des arguments qui permettaient de penser que ce n'était pas une bonne décision. Pour moi, c'est une mauvaise décision, parce qu'elle affaiblit la position de l'Union.

Les années qui viennent pour la politique commerciale commune seront beaucoup plus difficiles que les précédentes. On passe d'un vieux monde, celui de la protection, à un nouveau monde, celui de la précaution. Si l'économie politique de la protection n'était pas facile, celle de la précaution l'est encore moins. Le risque est d'entrer dans un maelström où sont combinées des réticences classiques à l'ouverture des échanges alors qu'en apparaissent de nouvelles. D'abord dans l'équilibre entre gagnants et des perdants. Au cours des trente dernières années, l'Union n'a pas eu de bons résultats dans la répartition entre les gagnants et les perdants. En ouvrant les échanges, et en soumettant des producteurs nationaux à de la concurrence étrangère, on a gagné en efficience ; mais ceci a profité aux gagnants et a été préjudiciable aux perdants.

C'est vrai aux Etats-Unis comme en Europe, et c'est une question qui se pose d'autant plus qu'il est clair maintenant que le gain d'efficience économique s'est accompagné d'une augmentation des inégalités. Par ailleurs, comme nous entrons dans l'ère de la précaution, les préférences collectives, les normes, et les standards vont soulever des questions beaucoup plus compliquées et sensibles. Il faut prendre en compte la coalition possible, voire probable entre les perdants de l'ancien monde et les anxieux du nouveau monde. Cela va être délicat et il faut s'y préparer, en construisant un narratif plus convaincant, mais aussi en renforçant des dispositifs d'amortissement social.

---

<sup>14</sup> [Règlement n°1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006](#) concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n°793/93 du Conseil et le règlement (CE) n°488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (rectifié)

<sup>15</sup> L'ensemble des informations sur l'Accord commercial avec le Canada est disponible sur le site de la Direction Générale du Commerce de la Commission européenne : [http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_fr.htm)



C'est ce qui s'est passé dans certains pays, avec par exemple la fin des quotas textiles décidée et appliquée dans les mêmes conditions à tous les pays de l'Union. Certains s'en sont très bien sortis, d'autres mal. Ce n'est donc pas une affaire de politique commerciale mais de qualité des politiques nationales en matière, par exemple, de formation ou de mobilité. Pour la partie précaution, cela pose d'autres problèmes de transparence que M. Demarty a évoqués.

Concernant le TTIP (TAFTA), je crois qu'il faut reprocher à la Commission européenne d'avoir attendu le 14 octobre 2015 pour dire que la convergence réglementaire en matière de précaution ne se ferait pas vers le bas. Ceci représente trois ans et demi de perdus vis-à-vis de l'opinion publique puisque les négociations ont commencé en 2013. Ces trois ans et demi auront probablement coûté très cher au partenariat transatlantique, qui est en mauvais état dans les opinions et notamment dans un pays proche du nôtre, moins protectionniste mais « précautionniste » : l'Allemagne. Il y a là une expérience dont nous devons tirer profit : il ne faut pas recommencer ce genre d'erreur à l'avenir. J'espère que les efforts faits par la commissaire actuelle paieront, mais c'est une affaire mal emmanchée. Il faut aussi savoir comment sera organisée cette convergence réglementaire dans le futur, et les conséquences de ces développements sur l'organisation de la régulation des échanges mondiaux.

**Allan Rosas**

*Juge à la Cour de justice de l'Union européenne*

En tant que citoyen qui a essayé de suivre le débat et les arguments utilisés, ce qui me frappe c'est cette grande méfiance contre tout : l'Union européenne en tant que telle, mais aussi les accords internationaux, en particulier les accords commerciaux. Par exemple, on dit toujours que ces négociations se passent en secret, mais en réalité la Commission européenne publie presque tout. Néanmoins, hier soir, j'ai vu à la télévision allemande un politicien dire que tout se passe dans le secret, que personne n'a aucune idée des propositions de la Commission européenne et des thèmes négociés par cette dernière. Presque personne ne fait l'effort de consulter le site de la Commission européenne ou d'autres sites d'information, pourtant nombreux. Cet exemple ne me rend pas très optimiste sur l'avenir proche dans ce domaine.

## **1. Introduction**

Le droit des relations extérieures de l'Union européenne offre une excellente perspective pour analyser et comprendre son ordre constitutionnel<sup>16</sup>. En effet, ce domaine présente plusieurs caractéristiques qui éclairent le statut unique et, selon certains observateurs, « hybride », de l'Union en tant que communauté ne présentant ni les caractéristiques d'un État, ni celles d'une organisation intergouvernementale.

Prenons la question de la compétence. Certes, le principe d'attribution des compétences selon lequel l'Union « n'agit que dans les limites des compétences que les États membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent » (article 5, paragraphe 2 du Traité sur l'Union européenne), s'applique également aux relations extérieures. Or, en examinant quelles sont les compétences qui ont ainsi été attribuées dans ce domaine, on observe d'emblée l'existence de certaines compétences exclusives. En effet, cette catégorie de compétence joue un rôle particulier dans le cadre des relations extérieures<sup>17</sup>. Non seulement l'article 3, paragraphe 1, TFUE contient des dispositions explicites prévoyant une compétence exclusive dans des domaines ayant une pertinence pour les relations extérieures, notamment la politique commerciale commune, mais encore le paragraphe 2 de cet article, se basant sur la jurisprudence dite *AETR* de la Cour de justice, prévoit trois critères généraux pour

---

<sup>16</sup> Voir, par exemple, Allan Rosas et Lorna Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, second revised edition (Oxford, Hart Publishing, 2012).

<sup>17</sup> Voir Allan Rosas, "EU External Relations: Exclusive Competence Revisited", *38 Fordham International Law Journal* 1073 (2015).

déterminer une compétence exclusive également dans les domaines qui ne sont pas couverts par les compétences exclusives explicites énumérées au paragraphe 1.

Cela étant, plusieurs situations où l'Union ne dispose que d'une compétence partagée avec les États membres subsistent. La liste des domaines comportant une compétence partagée contenue dans l'article 4, paragraphe 2, TFUE, inclut, entre autres, l'environnement, les transports, l'énergie et l'espace de liberté, de sécurité et de justice, à savoir des domaines qui soulèvent bien souvent des questions portant sur les relations extérieures de l'Union. C'est essentiellement dans ces domaines que l'on trouve bon nombre d'accords mixtes, conclus simultanément par l'Union et tous les États membres ou par un certain nombre d'entre eux<sup>18</sup>.

Je vous propose de suivre le plan suivant: tout d'abord, un exposé de la jurisprudence de la Cour de justice, et notamment sa jurisprudence récente, relative aux compétences exclusives, en particulier dans le cadre de la politique commerciale commune, le thème de notre colloque. Ensuite, quelques mots sur l'existence des accords mixtes dans ce même contexte et sur la pratique suivie pour négocier et conclure des accords commerciaux internationaux.

## **2. Compétences exclusives : la politique commerciale commune**

Déjà en 1975, la Cour de justice a confirmé que la politique commerciale commune, explicitement prévue par le traité, constitue une compétence exclusive<sup>19</sup>. Aujourd'hui, ainsi que rappelé ci-dessus, l'article 3, paragraphe 1, TFUE cite, parmi les domaines relevant des compétences exclusives explicites, la politique commerciale commune. Ce domaine mérite tout particulièrement d'être signalé, et ce, pour deux raisons: premièrement, il s'agit d'un domaine extrêmement important qui est l'un des rares cas où l'Union est en général perçue comme une entité par le monde extérieur. Deuxièmement, la disposition du TFUE qui en donne une définition plus précise, à savoir l'article 207, étend la portée de la politique commerciale commune à la conclusion d'accords relatifs aux échanges de « services », aux « aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » ainsi qu'aux « investissements étrangers directs », tandis que la Cour, dans son avis 1/94, avait jugé que seuls les accords relatifs aux échanges de marchandises relèvent entièrement de la politique commerciale commune<sup>20</sup>.

Un élément de la nouvelle formule utilisée à l'article 207, paragraphe 1, TFUE a déjà fait objet d'un arrêt de la Cour de justice. Dans l'affaire *Daiichi Sankyo*, la Cour était appelée à se prononcer sur la relation entre cette disposition et l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), conclu dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce. La Cour a conclu que cet accord, en tant que tel, constitue un accord sur les « aspects commerciaux de la propriété intellectuelle » au sens de l'article 207, paragraphe 1, sans qu'il y ait besoin de démontrer que, pour un sujet donné de l'accord, la compétence interne dans la matière concernée a déjà été exercée par le législateur de l'Union (en l'occurrence, le sujet de l'objet brevetable réglé à l'article 27 de l'ADPIC).

Il semble qu'une approche similaire s'impose pour les autres éléments de l'article 207 qui ont été ajoutés par le traité de Lisbonne, à savoir les services, à l'exception du domaine des transports (Article 207, paragraphe 5 TFUE), ainsi que les investissements étrangers directs. Pour l'affaire *Commission contre Conseil*, dans le contexte des services, la Cour a eu l'occasion de préciser la relation entre la politique commerciale commune, prévue à l'article 207 TFUE, et le marché intérieur, et sa base juridique principale, à savoir l'article 114 TFUE<sup>21</sup>. Cela étant, reste encore à trancher par la voie prétorienne la portée plus précise du domaine des transports par rapport au domaine des services ainsi que la portée de la notion

---

<sup>18</sup> Voir, par exemple, Allan Rosas, "The European Union and Mixed Agreements", Alan Dashwood et Christophe Hillion (eds), *The General Law of E.C. External Relations* (London, Sweet & Maxwell, 200), p. 200-220; Christophe Hillion et Panos Koutrakos (eds), *Mixed Agreements Revisited: The EU and Its Member States in the World* (Oxford, Hart Publishing, 2010).

<sup>19</sup> Cour de Justice, avis 1/75, 11 novembre 1975, ECLI:EU:C:1975:145

<sup>20</sup> Cour de Justice, avis 1/94, 15 novembre 1994, ECLI:EU:C:1994:384.

<sup>21</sup> Arrêt *Commission contre Conseil*, cf. note 7. En ce qui concerne les services, voir également Cour de Justice, [avis 1/08](#), 30 novembre 2009, ECLI:EU:C:2009:739, points 118 à 124

d'IDE. L'avis 2/15 sur un accord de libre-échange avec Singapour, demandé par la Commission européenne et actuellement pendant devant la Cour de justice, pourrait nous offrir une telle occasion.

Si le domaine des transports, et les investissements de portefeuille, ne sont pas couverts par la politique commerciale commune, visée à l'article 207 TFUE, il n'en reste pas moins que la compétence de l'Union pourrait s'avérer exclusive, non pas sur la base de l'article 3, paragraphe 1, TFUE, mais en vertu du paragraphe 2 de cet article. Cette disposition s'inspire de la jurisprudence AETR déjà mentionnée tout en y ajoutant deux autres critères ressortant également de la jurisprudence de la Cour. Nous sommes ainsi en présence de trois critères généraux qui pourraient fonder une compétence exclusive en principe dans tous les domaines pour lesquels l'Union dispose d'une compétence interne, abstraction faite de la PESC. Selon l'article 3, paragraphe 2, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international lorsque cette conclusion (i) « est prévue dans un acte législatif de l'Union »<sup>22</sup>, (ii) « est nécessaire pour lui permettre d'exercer sa compétence interne »<sup>23</sup> ou (iii) « est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».

C'est le troisième critère, fondé sur la jurisprudence AETR, qui a récemment donné lieu à quelques affaires portées devant la Cour de justice. Il est probable que la reconnaissance explicite de ce critère par le traité, et la formule plutôt large qui y est utilisée – « est susceptible d'affecter » -, a fonctionné comme une incitation pour la Commission européenne à « tester » dans quelle mesure ce critère peut servir à revendiquer une compétence exclusive eu égard aux accords relevant des domaines qui, en principe, appartiennent à la catégorie des compétences partagées. Trois affaires, jugées en automne 2014, semblent confirmer cette hypothèse. Je songe à l'arrêt Commission/Conseil, prononcé le 4 septembre 2014<sup>24</sup>, à l'avis 1/13, rendu le 14 octobre 2014<sup>25</sup>, et à l'arrêt Green Network, prononcé le 26 novembre 2014<sup>26</sup>. Dans ces trois affaires, la Cour de justice a conclu à l'existence d'une compétence exclusive. Cette jurisprudence récente s'inspire d'un avis rendu par la Cour, déjà en 2006, relatif à la compétence de l'Union pour conclure une convention étendant les règles internes applicables à la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (règlement « Bruxelles 1 ») à certains pays tiers tels la Norvège et la Suisse<sup>27</sup>. Aucune de ces affaires ne portant cependant sur les domaines des transports ou des investissements de portefeuille, la pertinence précise de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, pour ces derniers domaines reste à clarifier.

### 3. Accords mixtes

Il est probable que l'expansion continue de la législation de l'Union provoque une extension correspondante de la portée de l'article 3, paragraphe 2, TFUE, un tel développement ayant inévitablement comme conséquence que l'espace pour conclure des accords mixtes s'en trouverait proportionnellement réduit. Cela étant, il est évident que le phénomène des accords mixtes n'est pas en train de disparaître. La pratique est assez répandue, notamment en ce qui concerne les accords environnementaux ainsi que les accords bilatéraux importants.

La conclusion, la gestion et le contrôle juridictionnel d'un accord mixte présentent toute une série de problèmes juridiques et pratiques qui ne peuvent pas être examinés en détail. Mentionnons uniquement que, sur le plan interne, il est souvent difficile de faire la distinction entre la partie de l'accord qui relève du droit de l'Union et celle, si elle existe, qui relève du seul droit national. Et, sur le plan externe, la portée de la responsabilité de l'Union pour l'exécution d'un accord mixte vis-à-vis des pays tiers est loin d'être claire<sup>28</sup>. Plus important encore, la conclusion d'un accord mixte peut être mise en péril même après sa signature, voire son entrée en vigueur provisoirement, par des hésitations ou oppositions rencontrées

---

<sup>22</sup> Ce critère a été mentionné dans l'avis 1/94, cf. note 25

<sup>23</sup> Ce critère ressort de Cour de Justice, [avis 1/76](#), 29 avril 1977, ECLI:EU:C:1977:63

<sup>24</sup> Cour de Justice, [Commission contre Conseil](#), C-114/12, 4 septembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2151

<sup>25</sup> Cour de Justice, [avis 1/13](#), 14 octobre 2014, ECLI:EU:C:2014:2303

<sup>26</sup> Cour de Justice, [Green Network](#), C-66/13, 26 novembre 2014, ECLI:EU:C:2014:2399

<sup>27</sup> Avis 1/03, cf. note 5

<sup>28</sup> Sur ces problèmes liés aux accords mixtes, voir notamment Hillion et Koutrakos (cf. note 23).

dans tel ou tel État membre. Le référendum négatif sur un accord avec l'Ukraine, organisé le 6 avril dernier aux Pays-Bas, en témoigne. Ces problèmes pourraient, certes, être tempérés par l'obligation de coopération que la Cour de justice a reconnue comme découlant du principe de l'unité de représentation internationale de l'Union et qui s'applique notamment dans le contexte des compétences partagées<sup>29</sup>. Mais il est également vrai que l'obligation de coopération est un principe assez général dont l'application dans un cas concret n'échappe pas aux incertitudes, voire aux querelles entre la Commission européenne, d'un côté, et le Conseil et les États membres, de l'autre.

Dans le cadre de l'OMC, il a normalement été possible de se mettre d'accord sur une approche plus cohérente et un rôle important de la Commission européenne en tant que seul négociateur. L'article 207 TFUE introduit par le traité de Lisbonne, avec sa définition de la politique commerciale commune élargie, semble aussi contribuer à un tel développement. Cela étant, les affaires portées devant la Cour de justice ces dernières années, y compris l'affaire pendante sur un accord avec Singapour déjà mentionnée, laissent entendre que la situation reste difficile et controversée, malgré les modifications de l'article 207 TFUE introduites par le traité de Lisbonne. On peut en effet toujours entrevoir une lutte institutionnelle, voire constitutionnelle, entre la Commission européenne, souvent soutenue par le Parlement européen, d'un côté, et le Conseil et les États membres, de l'autre, sur la répartition des compétences. Il semble difficile d'arriver aux solutions pragmatiques de compromis, basées sur l'idée d'un « fédéralisme coopératif », en vue de s'assurer d'une unité de représentation externe et pour garantir que le temps et l'énergie soient consacrés à une politique efficace sur la scène internationale dont aurait besoin une Union de plus de 500 millions de citoyens (ou, après le retrait probable du Royaume-Uni, plus de 400 millions...).

Certes, l'enjeu est considérable eu égard à la portée élargie des relations commerciales contemporaines, couvrant aujourd'hui également des domaines tels les services, les transports et les investissements et ayant ainsi des répercussions potentielles sur la santé des citoyens et notre environnement. Un coup d'œil sur les discussions et controverses entourant les négociations sur un TTIP suffit pour démontrer les sensibilités tout à fait compréhensibles dans ce domaine. Or, une incapacité à faire face à ces problèmes constitue une incapacité de l'Union elle-même. Il est difficile de rester optimiste.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président émérite de l'Institut Jacques Delors*

D'un point de vue pratique, la complexité nuit parfois à la politique de l'Union. On en a eu un exemple hier. Il faut garder à l'esprit que les diplomaties nationales ont souvent comme pratique de préserver l'unanimité pour éviter la majorité, quitte à insérer des sujets avec ce seul objectif. Ceci comporte, à mon avis, un danger à un moment où la légitimité d'une politique axée sur l'efficacité est en cause.

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Pascal Lamy a mis en cause la décision de la Commission européenne d'hier. J'ai d'assisté au débat du collège sur ce sujet, qui a été extrêmement approfondi et de très haut niveau. Je ne peux pas évoquer son contenu, mais la position de la Commission européenne sur le Canada est que, juridiquement, c'est un accord de compétence exclusive. Il se trouve que le président Junker avait décidé de porter le sujet au Conseil Européen d'il y a maintenant une semaine. Mais, à partir du moment où il y a eu ce débat au

---

<sup>29</sup> Voir notamment Cour de Justice, [Commission contre Suède](#), C-246/07, 20 avril 2010, ECLI:EU:C:2010:203.

Conseil Européen, et que tous les chefs d'États et de gouvernement, certains avec une très grande fermeté, et même une certaine agressivité, se sont prononcés pour la mixité, nous savions que, quelque soit la proposition de la Commission européenne, le Conseil déciderait à l'unanimité de cette mixité. Il est clair qu'il est important que cet accord Canada puisse être ratifié et d'application provisoire.

Malheureusement, même si juridiquement cet accord ne l'est pas, politiquement il l'est. Cet aspect politique peut présenter des difficultés et nuire à notre crédibilité vis-à-vis de nos partenaires canadiens. En l'espèce, les marges de manœuvre étaient particulièrement étroites dans le contexte de cette décision. Enfin, la grande question à l'avenir n'est pas tant de savoir s'il y a des éléments de mixité dans les accords, mais si l'on peut faire une différenciation nette entre ce qui relève de la compétence exclusive ou de la compétence partagée exercée, et ce qui relève du reste. Il est à espérer que la Cour clarifiera la situation dans le contexte de son avis sur l'accord de libre-échange UE-Singapour. Suite à cette nécessaire clarification, il sera possible soit de négocier des accords qui seront de compétence exclusive, soit des accords où chaque institution communautaire et nationale conservera sa compétence. Nous sommes à la croisée des chemins et il est clair que, si nous ne résolvons pas ces problèmes, nous n'aurons plus de politique commerciale significative à l'avenir.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

Concernant la position qui a été prise par le président de la République française au Conseil européen, cette agressivité institutionnelle est infondée. Que les parlements nationaux soient impliqués dans la politique commerciale de l'Union est tout à fait légitime et normal ; ils le sont par le contrôle qu'ils ont de la position que prennent les États membres dans un des deux décisionnaires de l'Union qui est le Conseil. Il est parfaitement logique et normal que ces parlements nationaux, devant lesquels les gouvernements nationaux sont responsables, contrôlent, déterminent et dictent la position d'un État au Conseil. Mais qu'on ne dise pas que, si le Parlement européen exerce les compétences que lui donne le Traité, il est illégitime à le faire parce que cette légitimité appartiendrait aux parlements nationaux. Ce discours représente une confusion institutionnelle grave et inquiétante : on a un Sénat des États membres, les parlements nationaux contrôlent les positions qu'y prennent les ministres, et le Parlement européen exerce les compétences d'une chambre directement élue par le peuple.

**Jean-Louis Dewost**

*Président de section honoraire au Conseil d'État*

Il nous reste vingt minutes pour traiter le troisième point, « comment assurer une application aussi correcte que possible des accords conclus ? ». Sur le plan juridique c'est évidemment la problématique de la « juridictionnalisation » du règlement des différends, sur un modèle qui a fait ses preuves à l'OMC. Il est également judicieux d'aborder le plan de l'équilibre des intérêts, car la réciprocité ne vaut qu'à structure constitutionnelle équivalente des partenaires. Si on prend l'exemple des marchés publics, qui sont de compétence quasi exclusive au niveau européen, ils sont de compétence partagée dans un pays comme les États-Unis entre le niveau fédéral et le niveau subfédéral. Comment résoudre ce problème de déséquilibre des intérêts entre deux partenaires dont la structure constitutionnelle est différente ? Je suis certain que M. Lamy a une bonne réponse là-dessus.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

Dans le cadre d'une logique de protection, l'Organisation du commerce, et notamment son mécanisme de règlement des différends, représente une avancée sans aucun équivalent de la gouvernance internationale puisqu'on a accepté de franchir le Rubicon de la supranationalité. On l'a fait comme les diplomates aiment bien le faire, en ajoutant simplement une note de bas de page à des textes qui disent que ces décisions sont prises par consensus, un renvoi qui précise que la partie perdante ne peut pas s'opposer au consensus. Ainsi, on franchit le Rubicon de l'unanimité, et l'on est désormais en présence d'un mécanisme de règlement des différends auquel est mêlé un élément de supranationalité, et ça marche dans le « vieux monde » de la protection.

La question est de savoir si ce mécanisme marche dans le « nouveau monde » de la précaution où il n'y aura pas de règle proprement multilatérale avant longtemps, pour la simple raison que les niveaux de précaution dans le monde sont totalement hétérogènes. Le « nouveau monde » est un monde où la règle ne sera probablement pas multilatérale et où l'application de cette règle est beaucoup plus sensible. Si l'on est en présence d'éléments qui relèvent de la précaution, des valeurs, de la culture, et des préférences collectives, il faut comprendre que dans un futur probable, la convergence en matière de précaution, qui est nécessaire pour obtenir des économies d'échelle, se fera d'abord en bilatéral. Cette convergence bilatérale commencera probablement entre les États-Unis et l'Europe, où le principe de précaution est le plus élevé. C'est là tout le sens stratégique du partenariat transatlantique.

Dans ce « nouveau monde », comment juger objectivement des comportements de conformité ou de non-conformité ? Cette évaluation est compliquée par des marges d'appréciation conséquentes. Les accords SPS et TBT<sup>30</sup> vont ainsi mettre en relief que l'évaluation repose sur des données scientifiques : les succès enregistrés, la paix organisée par un mécanisme de règlement des différends extrêmement efficace, dont la matrice à l'époque est assez purement européenne.

Le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est une projection dans le droit international de la pensée européenne. Il est d'ailleurs étonnant que les Américains aient accepté ce mécanisme quand on connaît leur prétention à l'extraterritorialité sur le plan du droit international.

En matière de précaution, la situation n'est plus celle des équilibres de concession, mais celle de la convergence réglementaire. Les vieux principes du « monde de la protection » comme les préférences, comme le traitement spécial et différencié en faveur des pays en voie de développement, tendent à disparaître. En matière de précaution, ceci est illustré par les MFN<sup>31</sup>, la clause de la nation favorisée, qui s'applique automatiquement. A titre d'exemple, sur des questions de pesticides, il n'y aura pas de différence de tolérance entre les pays plus ou moins développés. Il y a donc toute une partie des principes géopolitiques du « vieux monde » qui disparaissent dans le « monde de la précaution ».

Enfin, il convient de se pencher sur le dernier point : les marchés publics. Il y a certes des différences dans la distribution institutionnelle ou constitutionnelle des compétences, variable selon les systèmes. En Europe, une partie de la régulation du marché intérieur ouvre les marchés publics à l'intérieur, une situation comparable à celle des États-Unis, même si le niveau subfédéral n'est pas équivalent. Ceci n'est pas un obstacle à des échanges de concessions, équivalents en matière d'ouverture des marchés publics entre l'Europe et les États-Unis. Il y a un accord plurilatéral à l'OMC, l'accord sur les marchés publics (GPA), dans lequel les Européens ont soigneusement pesé les concessions et les engagements qu'ils ont pris, à l'aune de ce que les Américains ont apporté. Le problème est que beaucoup de pays européens sont allés unilatéralement beaucoup plus loin dans l'ouverture de leurs marchés publics que les engagements juridiques qu'ils ont pris, notamment à l'OMC. Dans un certain nombre de cas, on a préféré économiser l'argent du contribuable, en faisant par exemple appel à des autoroutes construites par des entreprises turques ou chinoises qui coûtaient moins cher. Ces choix n'ont pas toujours été judicieux. Il est cependant possible d'équilibrer les concessions, même avec des structures constitutionnelles

---

<sup>30</sup> Voir notes 1 et 2

<sup>31</sup> *Most favoured nation*, clause commune en droit commercial international d'après laquelle un Etat s'engage à faire bénéficier son partenaire commercial des clauses commerciales les plus avantageuses déjà contractées avec ses autres partenaires.

différentes. Ce problème est d'ailleurs au cœur des négociations du traité Transatlantique puisque celui-ci vise à aller au-delà des concessions faites dans le cadre de l'accord sur les marchés publics de l'OMC.

**Jean-Louis Dewost**

*Président de section honoraire au Conseil d'État*

Je voudrais faire part d'une expérience personnelle qui montre bien le poids de l'Union dans ce nouveau type de règlement des différends. Lorsque je suis entré pour la première fois à Genève dans la salle de l'organe d'appel où siégeaient les sept juges internationaux, qui avaient tous été sélectionnés de manière très soigneuse pour leur qualité et leur indépendance, j'avais en face de moi l'avocat des États-Unis, de l'autre côté l'avocat du Canada, et derrière moi les douze États membres silencieux. À ce moment là, en tant qu'avocat de l'Union, j'ai senti peser un poids sur mes épaules particulièrement considérable puisque les intérêts de l'Union étaient entre mes mains. Bien entendu, il y a des suspensions de séance où on se retourne vers les douze États membres qui prennent des notes, mais qui en réalité n'interviennent pas et surtout ne compliquent pas ce que serait un règlement des différends où il y aurait vingt huit personnes autour de la table. Voilà, je voulais faire état d'une expérience qui m'a beaucoup marquée et qui est encore une fois aujourd'hui je pense assumée par mes successeurs au service juridique.

**Allan Rosas**

*Juge à la Cour de justice de l'Union européenne*

Je peux peut-être dire un mot sur cette question de la réciprocité et de l'équilibre entre les différentes parties au sein de la Cour. Cela me rappelle une expérience que j'ai eue à la Commission européenne lors des négociations avec les Américains sur les sanctions contre Cuba. Les Américains essayaient d'empêcher des sociétés européennes d'investir à Cuba ou dans d'autres pays auxquels ils sont hostiles. On peut aussi citer une législation sous-fédérale aux États-Unis dans laquelle les États ont pénalisé des sociétés européennes pour avoir investi à Cuba en ajoutant à leur offre pour un marché public 10 ou 20%. On en a évidemment parlé avec nos homologues de l'État fédéral, et ils ont été tout à fait d'accord sur le fait que ces mesures étaient illégales et anticonstitutionnelles. Pourtant, une action en justice était politiquement exclue. Des problèmes de cumul des compétences existent aux États-Unis. On peut songer au pouvoir du Congrès pour le volet international, mais aussi aux pouvoirs *de facto* des États sous-fédéraux qui créent beaucoup de législation affectant le commerce international.

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Premièrement, je suis tout à fait d'accord avec Pascal Lamy sur le fait que le mécanisme de gestion des différends à l'OMC est quelque chose à défendre impérativement. Ce mécanisme pourrait être remis en cause. Il y a eu certaines tentatives américaines récentes, dont par exemple le refus de prolongation d'un juge coréen de l'organisme d'appel pour de mauvaises raisons, ce juge étant trop indépendant. Cette remise en cause pourrait avoir des conséquences fâcheuses. Heureusement, les réactions face à l'attitude américaine ont été largement unanimes et cette tentative n'aura pas de conséquences à court terme. Il faut cependant rester vigilant. D'ailleurs, notre système de protection de l'investissement, l'« *Investment Court System* », s'est largement inspiré du mécanisme du règlement des différends à l'OMC.

Deuxièmement, la convergence réglementaire dans nos accords bilatéraux n'est possible qu'avec un consensus au sujet de grands principes en matière de réglementation, de transparence, et d'élaboration des réglementations ainsi qu'avec un consensus sur l'évaluation et la gestion des risques au cas-par-cas. Cette recherche de consensus ne veut pas dire qu'il faut réglementer de manière identique, mais elle peut se traduire, pour les réglementations ou normes existantes, par une recherche d'équivalence (par exemple sur la sécurité des automobiles). En revanche, sans consensus, il ne peut pas y avoir de

convergence réglementaire. Or, il est bien connu que les régulateurs de part et d'autre, tant au niveau européen qu'américain, sont indépendants et n'aiment pas être soumis à des obligations de coopération issues d'accords internationaux. Il s'agit d'essayer de bâtir une tradition de coopération où, en présence d'un accord sur l'évaluation et la gestion d'un risque, il doit être possible de mettre en place de part et d'autre non pas des règlements identiques ou communs, car les pouvoirs des législateurs vont rester les mêmes, mais des approches qui soient compatibles entre elles et qui évitent de créer d'inutiles distorsions.

Troisièmement, il convient de se pencher sur le lien entre les marchés publics et le niveau sous-fédéral. Cela ne concerne pas seulement les marchés publics mais également l'élaboration de la réglementation. Ce sujet peut être traité en deux points.

En premier lieu, les négociations entre l'Union et le Canada ont démontré que l'on pouvait obtenir d'excellents résultats sur les marchés publics au niveau subfédéral. La ratification des accords, qui, il faut l'espérer, ne sera pas menacée par les méandres de compétence et de posture, permettra l'ouverture de ce marché canadien qui est largement subfédéral.

En deuxième lieu, les négociations entre l'Union et les États-Unis ont débouché sur un certain nombre d'avancées à Genève dans l'accord sur les marchés publics mais des avancées restent très insuffisantes. En revanche, il ne faut pas sous-estimer la dimension fédérale qui est une dimension législative. Le « *Buy American act* » fédéral, ainsi que le principe du *flow down*, qui interdit aux États fédérés d'avoir des préférences locales ou régionales dans le cadre de subventions fédérales, ne pourront être réglés par des accords bilatéraux avec les États-Unis. Nous souhaitons obtenir de la négociation un traitement équivalent pour les biens et services européens dans certains nombres de cas importants. Ceci est une condition *sine qua none* pour la conclusion de la négociation globale avec les États-Unis. En l'absence de compromis significatif sur les marchés publics, il n'y aura pas d'accord. Or, nous n'avons presque rien vu sur ce point avec nos partenaires américains. Si ce problème est réglé, il sera possible de convenir de certaines dispositions à un niveau fédéral. C'est évidemment une tâche difficile, mais j'ai bon espoir que le moment venu, lorsque cette négociation sera conclue, nous puissions avoir de tels résultats.

### **Questions de la salle**

**François Charles**  
*Président de l'IRCE*

J'ai quelques questions. Pourriez-vous nous rappeler qui a été demandeur dans chaque traité avec le Canada, la Corée et les États-Unis ?

Quand vous dites que l'accord avec la Corée a été un succès qui a effectivement augmenté des exportations de plus de 60%, est-ce que l'Union européenne n'était pas vis-à-vis de la Corée ce que les États-Unis seront peut-être vis-à-vis de l'Union ?

Vous avez rappelé le « *Buy American Act* », qui protège le marché étatsunien, mais n'empêche pas les États-Unis de nouer des accords avec d'autres pays. Au sein de l'Union, on a notamment un équivalent



dans le secteur de la défense et la sécurité, la directive de 2009 qui a ouvert les marchés à l'intérieur<sup>32</sup>. Est-ce qu'il ne faudrait pas en profiter pour faire un « *Buy European Act* », notamment dans l'industrie, même si l'on est bien conscient que l'accord transatlantique peut essayer de casser le « *Buy American Act* » actuel ?

Et je voulais terminer en posant une question à M. Lamy : cela fait plusieurs fois que j'entends qu'il existe un Sénat au niveau de l'Union européenne, vous parlez de « Sénat des États membres », à quoi cela correspond-il réellement ? Merci.

**Jérôme Vignon**

*Président de l'observatoire de la pauvreté et de l'exclusion sociale*

Ma question, qui n'a rien à voir avec la précédente, porte sur les préférences collectives européennes et françaises en matière sociale. Je me réfère à l'effondrement d'un immeuble au Bangladesh dans lequel travaillaient beaucoup de sous-traitants du textile ou de grandes entreprises commerciales françaises et européennes. Cette tragédie a soulevé une grande émotion puisque manifestement les droits du travail tels que nous les concevons n'étaient pas respectés. Or, peu d'explications ont été données à ce moment-là, à l'inquiétude française. La France a même récemment adopté une législation qui lui est propre sur le devoir de vigilance des grandes sociétés basées en France mais travaillant dans le monde, concernant l'application de certaines règles sociales élémentaires.

Ma question est la suivante : Est-il absolument exclu que la politique commerciale européenne puisse, dans certaines circonstances, se référer aux principes de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) en matière de travail décent ?

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Il ne s'agit pas de savoir qui est demandeur dans une négociation commerciale, qui concerne la découverte d'intérêts mutuels. Pour qu'une négociation réussisse, il faut qu'il y ait un intérêt mutuel, et nous ne sommes donc pas plus demandeurs de la négociation avec la Corée qu'elle-même ne l'était. Il est possible que l'Union ait mieux négocié que la Corée du Sud. Il est vrai que la Corée du Sud avait davantage de droits de douane, donc leur suppression a eu davantage d'effets. Il faut aussi prendre en compte les barrières non tarifaires, le fait que l'Union européenne a eu une croissance stagnante donc moins de demande, ainsi tout cela explique partiellement les résultats de l'accord. Il est très clair qu'une négociation ne peut réussir que s'il y a intérêt mutuel, que cette négociation est équilibrée et que chaque négociateur comprend les objectifs de l'autre. S'il n'y a pas un minimum de confiance entre négociateurs et qu'on ne comprend pas les objectifs de l'autre, on ne peut pas réussir dans toute négociation. En ce qui concerne l'idée d'un « *Buy European Act* », je ne crois pas que ce soit une bonne idée ni que cela ait la moindre chance de réussir.

Tout d'abord, il y a sur la table une proposition de législation de réciprocité en matière de marché public. Malheureusement, cette législation reste bloquée au Conseil. Nous essayons de négocier des résultats dans nos grandes négociations commerciales en matière de marchés publics, par exemple au Canada. Si jamais nous n'arrivons pas à obtenir des résultats suffisants dans ces domaines, cette proposition de législation, qui est sur la table du Conseil, sera sûrement réveillée à un moment ou à un autre.

---

<sup>32</sup> [Directive 2009/81/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009](#) relative à la coordination des procédures de passation de certains marchés de travaux, de fournitures et de services par des pouvoirs adjudicateurs ou entités adjudicatrices dans les domaines de la défense et de la sécurité, et modifiant les directives 2004/17/CE et 2004/18/CE

Je voudrais aussi dire un mot sur l'intervention de Jérôme Vignon, notamment sur ce qui s'est passé au Bangladesh. Le Bangladesh est un des pays les moins avancés et bénéficie à ce titre du programme « Tout sauf les armes »<sup>33</sup> que M. Pascal Lamy connaît bien puisqu'il en est à l'origine. Il s'agit d'un événement tragique, et l'Europe n'est pas restée inactive. Il y a eu un « compact » conclu avec le Bangladesh, conjointement avec les États-Unis, visant à sortir de cette situation et à faire respecter un certain nombre de droits minimaux. Le Bangladesh a fait des progrès, il en reste encore beaucoup à faire, et l'Europe maintient la pression. Nous ne restons donc pas inactifs, et il est important que les sociétés qui travaillent avec le Bangladesh en matière textile suivent aussi cette approche. Une bonne part d'entre elles sont d'ailleurs associées à ce « compact ». Concernant les conventions de l'OIT, même hors du cadre des SPG+<sup>34</sup>, ces considérations sociales font parties du cadre, et c'est également le cas d'ailleurs pour « Tout sauf les armes ». Les conventions de base de l'OMC doivent être respectées. Dans nos chapitres bilatéraux de négociation de libre-échange, nous sommes en faveur d'accords ambitieux en matière de développement durable, c'est d'ailleurs le cas avec le Canada qui est proche de ratifier certaines conventions environnementales incluses dans l'accord et qu'il n'avait pas encore ratifiées.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

Comme de nombreux autres, j'ai suivi l'affaire du Rana Plaza où une concentration importante d'ouvrières et ouvriers du textile a été victime d'un accident. J'ai écrit dans un livre publié en 2014 que je ressentais une certaine responsabilité dans cette affaire puisque j'étais celui qui avait considérablement ouvert le marché européen aux exportations des Pays les Moins Avancés (PMA) dont le Bangladesh. Des millions d'emplois ont été créés grâce à la politique commerciale de l'Union. Malheureusement, une partie de ces millions d'emplois étaient concentrés dans des usines dont les normes de travail ne sont pas les nôtres. L'exemple qu'a pris Jérôme Vignon est très intéressant car il montre que dans ces domaines il ne faut pas compter sur les États, mais sur la société civile et sur certains mécanismes de marché. Où la réaction s'est-elle faite après l'incendie du Rana Plaza ? D'abord, chez les donneurs d'ordres qui ont imposé aux fabricants bangladeshis de textile et de tissu des normes sociales. Ce que le système international ou les syndicalistes n'étaient pas parvenus à faire, la réaction de la société civile l'a obtenu. Un des avantages de la globalisation est aussi de permettre ce genre de réaction, parce que les liens économiques qui sont tissés donnent au consommateur des moyens d'action que les canaux classiques de la diplomatie westphalienne ne permettent pas.

Il y a une organisation qui s'occupe du commerce, l'OMC, une autre qui s'occupe du travail, l'OIT. L'OIT a élaboré un certain nombre de conventions internationales sur le respect minimum des droits des travailleurs : le droit de se syndiquer, un minimum d'égalité homme-femme, et l'interdiction du travail des enfants. Il serait normal qu'il y ait un lien entre les règles de l'OMC et de l'OIT. Cependant, dans le « monde westphalien », cette convergence ne fonctionne pas. Par exemple, les membres de l'OMC acceptent que les membres de l'OMC soit observateur à l'OIT, mais les membres de l'OIT n'acceptent pas que les membres de l'OIT soient observateurs à l'OMC. C'est un drôle de système.

C'est en ceci que je répondrai à Jérôme Vignon que la souveraineté, telle qu'elle est organisée dans le système international actuel, est le monopole de l'incohérence. Parce qu'on est souverain, on a le droit de ne pas être cohérent, et rien ne peut imposer aux souverains une cohérence de ce type. C'est la raison

---

<sup>33</sup> Programme mis en place par l'Union européenne, suite à une proposition de la Commission européenne, qui élimine les contingents et les droits de douane pour la totalité des produits, à l'exclusion des armes, importés des quarante huit pays les plus pauvres du monde

<sup>34</sup> Système de préférences généralisées pour plus d'information : [http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=cd%2Fcd\\_SystemeDePreferencesGeneralisees.html&docType=main&languageId=fr](http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=cd%2Fcd_SystemeDePreferencesGeneralisees.html&docType=main&languageId=fr)

pour laquelle il faut passer par d'autres canaux de pression sur la réalité que ceux des systèmes étatiques. Les paroles de Jean-Luc Demarty sont parfaitement justes : l'Union impose des normes sociales fondamentales dans le commerce qu'elle pratique avec les pays auxquels elle donne des préférences spéciales, et notamment aux pays en voie de développement. Elle le fait de manière unilatérale, non contractuelle, et l'impose donc aux pays qui veulent avoir accès au marché européen. Sur le plan moral, cette manière de dicter des normes n'est pas forcément satisfaisante. Aussi longtemps que la souveraineté restera interprétée telle qu'elle l'est aujourd'hui, il faudra passer par d'autres canaux. A cet égard, la question de l'environnement est révélatrice : un changement n'a finalement eu lieu que quand les entreprises et la société civile ont créé une coalition qui a fait bouger le système.

Concernant le terme de « Sénat des États membres », je me réfère au caractère semi-fédéral de l'Union. N'importe quel système fédéral, ainsi que notre système semi-fédéral, comporte une représentation des territoires et des populations. Les territoires sont représentés au Conseil, qui est le Sénat des États membres, et les peuples sont représentés au Parlement européen, qui est la chambre des représentants des peuples. C'est ainsi que le traité de Lisbonne a prévu que la législation commerciale de l'Union emporte la légitimité nécessaire. La législation commerciale doit à la fois emporter la légitimité au Conseil des États et au Parlement européen.

**Allan Rosas**

*Juge à la Cour de justice de l'Union européenne*

Un petit mot encore mérite d'être dit sur le droit social et les normes de l'OIT. Jean-Luc Demarty a déjà rappelé que dans le contexte du système de préférence généralisée, c'est-à-dire le système unilatéral où l'on donne quelques préférences aux Pays en voie de développement (PED), il y a une référence explicite aux règles de l'OIT. On a signé six conventions centrales sur les droits sociaux (liberté d'association, etc.) et ceci a pu aboutir soit à des sanctions, soit à des préférences.

La dernière phrase du premier paragraphe de l'article 207 TFUE dispose que « la politique commerciale commune est menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ». Ces objectifs sont listés à l'article 21 TUE, et dans cette liste contient par exemple l'objectif de « soutenir le développement durable sur les plans économique, social et environnemental des PED dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté ». Donc, la prise en compte de considérations d'ordre social n'est certainement pas exclue. On parle assez souvent d'un centre de gravité autour du commerce, mais accessoirement on peut le trouver autour du social ou de l'environnemental. Si en revanche le centre de gravité d'un accord concerne à 80% ou 70% uniquement le côté environnemental ou social, cela pourrait amener à une autre interprétation de l'article 207 TFUE.

**Philippe Carré**

*Conseiller d'État en service extraordinaire*

J'ai quelques problèmes de cohérence. Excusez-moi s'il y a un aspect « café du commerce » dans mon intervention. M. Lamy a parlé d'une manière très convaincante d'un nouveau monde qui est celui de la précaution et non plus de la protection, dans lequel les dispositifs multilatéraux sont moins opérants. En revanche, on peut très bien bilatéralement faire des choses, pour autant que l'on constate que la solution juridictionnelle des différends devient plus compliquée. Il est possible de rapprocher ce constat d'une seconde remarque, sur le fait que cette ouverture des marchés auxquels nous avons procédé depuis de nombreuses années s'est traduite plus par des avantages pour les forts que pour les faibles. C'est malheureusement la principale objection qui nous est faite par nos opinions publiques, malheureusement peu éclairées, mais qui votent. On voit bien qu'il y a quelque chose à quoi ne répond pas le système actuel, qui n'est peut-être pas celui des normes sociales minimales puisqu'on y répond de différentes

façons. Le système actuel ne répond pas à l'objection que l'accord avec la Chine avantagerait nos points forts et nuirait à nos points faibles. Or, il se trouve que nos points faibles sont fréquemment des emplois pour des gens faibles, et donc ceux-ci sont peut-être moins contents que les autres.

La question que je me pose en rapprochant ces deux éléments est que si nous sommes dans un monde en train d'évoluer vers la reconnaissance que l'on peut faire du bilatéralisme avec les Américains, les Coréens, les Japonais, dans ce cas-là on pourrait avoir un moyen plus fort qu'un « accord OMC » pour poser des conditions, qui ne soient pas simplement relatives à la protection de la santé ou de l'environnement, mais aussi peut-être dans une sorte de rapport de force. Or, j'ai l'impression qu'aujourd'hui ce n'est pas le cas, que la question n'est pas posée. Il se trouve que c'est la question principale que pose une bonne partie de notre population. Les OGM sont un problème et on ouvre des marchés qui font partir des emplois. Or, il me semblerait que dans un système qui ne serait plus totalement multilatéral mais bilatéral, avec de grandes unités, ce serait plus facile de pouvoir imposer ce genre de conditions et de préférences singulières qui sont celles de l'Union.

**Diouf Mabouyou**

*Juriste président de l'association Famille enfance partage solidarité*

Vous avez parlé de la belle position de l'Union européenne sur l'économie internationale et le droit applicable. Rappelons qu'au Congrès de la Paix en 1849, Victor Hugo faisait appel aux États-Unis d'Europe en disant que dans ce cadre les boulets et les bombes seront remplacés par le suffrage universel et donc l'arbitrage d'un sénat souverain, ce qu'est le Parlement. Tout ce qu'il a dit s'est réalisé depuis plusieurs années.

Dans votre discussion, le problème est que vous avez peu parlé des pays émergents, à l'exception de la Chine. La multiplicité de la réglementation européenne n'est-elle pas menacée par le poids de ces pays émergents dans l'économie internationale, sachant que ces pays ont une croissance exceptionnelle et ont de plus en plus une autorité sur le commerce, alors qu'auparavant on citait les États-Unis et l'Europe ?

**Jean-Luc Demarty**

*Directeur général du commerce à la Commission européenne*

Tout d'abord, je souhaite répondre à la question sur les emplois qui disparaissent. Avant tout, il faut rappeler que les problèmes d'ajustement peuvent être sévères, mais qu'ils sont dus essentiellement aux énormes progrès de productivité, notamment dans le secteur industriel. Le commerce joue un rôle, mais il n'est pas si important que cela.

Néanmoins, il est clair que le commerce crée des emplois. 31 millions, soit 14% des emplois en Europe, sont directement liés au commerce, et ces emplois sont mieux payés dans tous les compartiments quelque soient les compétences requises. Mon sentiment personnel est que nos filets de sécurité en Europe sont importants, mais qu'ils sont insuffisants aux États Unis et quasi inexistantes en Chine, et que ces filets sont beaucoup trop indifférenciés et pas assez ciblés sur ce type de population. Je dois dire qu'il est extrêmement décevant de voir que la tentative qui a été faite au niveau de l'Union d'un fond d'ajustement a toujours été torpillée – il existe mais n'a presque pas d'argent, et son système de déclenchement est tel qu'il devient impraticable.

En ce qui concerne les conditions, oui, nous en posons. Mais nos réglementations ne sont pas exportables. Il est clair que nous n'allons jamais sacrifier nos réglementations dans les négociations internationales, que ce soit sur les OGM ou le respect de la vie privée dans les échanges de données. Tout cela n'est jamais sur la table. Par contre, on ne peut pas non plus exporter l'ensemble de nos réglementations. Bien

entendu, on doit toujours négocier avec des pays qui sont décents de ce point de vue réglementaire, et on n'est pas encore à un accord de libre-échange avec la Chine.

En ce qui concerne les pays émergents, on en a peu parlé, mais ils sont extrêmement importants dans la politique commerciale de l'Union. On négocie un accord de libre-échange depuis longtemps avec le Mercosur<sup>35</sup> qui présente quelques complications en raison de grandes coalitions défensives agricoles à gérer. Avec l'Inde, un accord était envisagé en 2013, mais celui-ci est bloqué par le refus de la libéralisation, même à très long terme, du marché automobile indien. L'Union a un accord de libre-échange avec l'Afrique du Sud, et on vient de signer à Gaborone, au Botswana, un important accord avec le SADC<sup>36</sup>, la zone sud de l'Afrique, un accord de libre-échange totalement asymétrique où l'Europe donne toutes ses préférences pour tous les produits avec des très grandes flexibilités pour les pays africains. La même situation se présente en Afrique de l'Est et de l'Ouest.

C'est une partie très importante de notre politique, puisque les pays émergents représentent l'avenir en matière de croissance et que 80% de la croissance se fera hors d'Europe à l'avenir.

**Pascal Lamy**

*Ancien directeur général de l'Organisation mondiale du commerce,  
président emeritus de l'Institut Jacques Delors*

L'avantage du passage de la protection à la précaution c'est que les efficiences que vous créez ne sont pas de nature schumpétérienne, c'est-à-dire que dans le « monde de la précaution » vous harmonisez, vous réalisez des économies d'échelle, mais vous ne détruisez pas. Alors que dans le « monde de la protection », c'est la diminution de la protection et donc le processus de destruction-crédation qui produit l'effet d'efficience.

En référence à la question sur les pays émergents, la contrepartie de la précaution est que l'on ne négocie rien. On impose à la frontière un standard qui est celui de la législation de précaution pratiquée. Et, quel que soit le niveau de productivité ou de salaire, on traite les poulets exactement de la même manière qu'ils viennent d'Afrique du Sud, du Brésil ou des États-Unis. Et donc, de ce point de vue-là, le rééquilibrage des règles qui s'est produit avec l'arrivée des pays émergents dans le monde de la protection n'est pas disponible dans le monde de la précaution. Que l'on trouve ça bien ou non, le monde de la précaution est en train de s'imposer.

**Jean-Louis Dewost**

*Président de section honoraire au Conseil d'État*

J'étais auparavant jurisconsulte du Conseil quand M. Fiterman, ministre des transports du premier gouvernement sous la présidence de François Mitterrand, est arrivé à Bruxelles. Quelqu'un dans la salle a levé la main pour poser une question à propos d'un accord en matière de transports, et a dit : « Ah non, de toute façon mon pays va passer un accord ». Le jurisconsulte présent a levé la main et lui a répondu : « C'est contraire à l'AETR ». À ce moment-là, le ministre m'a appelé, en me disant : « Expliquez-moi ce qu'est l'AETR ». Je lui ai répondu : « C'est extrêmement simple : si vous négociez à Bruxelles un règlement, est-ce que vous accepteriez ensuite qu'un de vos partenaires passe un accord bilatéral contraire à ce que vous avez négocié ? » « Certainement pas ! », m'a dit M. Fiterman. Je lui ai alors dit « M. le ministre, c'est exactement ça l'AETR, et c'est ça l'incohérence ».

---

<sup>35</sup> *Mercado Común del Sur*/Marché commun du Sud, communauté économique de pays d'Amérique du Sud

<sup>36</sup> *Southern African Development Community*/Communauté de développement de l'Afrique australe, organisation internationale des pays d'Afrique australe pour le développement économique

Je remercie chaleureusement nos trois orateurs et ceux qui ont posé des questions. Je voudrais, à la demande de mon collègue Patrick Gérard, dire à ceux qui sont fidèles à ces entretiens de l'Europe, que celui-ci est le dernier avant la pause estivale. Le prochain entretien sur l'Europe aura lieu le mercredi 14 septembre à 17h30 et sera consacré à l'enseignement supérieur et à la recherche, avec notamment la présence du Commissaire européen à la recherche.