

Accords de gouvernements régionaux : des tremplins pour changer les règles du commerce international ?



Crédit photo : Thomas Hawk – CC-BY-NC

Renaud Vivien
Octobre 2019

Pour que la Terre tourne plus JUSTE !

Octobre 2019. Les trois Régions de Belgique (Wallonie, Bruxelles et Flandre) disposent désormais chacune de gouvernements et de feuilles de route pour les cinq prochaines années, appelées « Déclarations de politique régionales ». **Ces accords de gouvernements régionaux, qui constituent le cadre politique de leurs prochaines actions, soutiennent fermement la création de règles internationales pour encadrer les activités des multinationales et ainsi mettre fin à leur impunité.**

Cet engagement des Régions est incontestablement le résultat de la pression politique exercée par la société civile, dont *Entraide et Fraternité*¹, pour que les pouvoirs publics adoptent (enfin !) au niveau international des règles contraignantes pour les entreprises, les obligeant ainsi à respecter les droits humains et à préserver l'environnement.

Bien que l'inscription de cette revendication de la société civile dans les accords régionaux constitue une victoire politique, **le chemin pour abolir l'impunité des multinationales semble encore long, avec le risque que le gouvernement fédéral ne tienne pas compte de ces accords régionaux.** Rappelons, en effet, que Didier Reynders, alors Ministre belge des affaires étrangères avait refusé de voter en faveur de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans en 2018, alors même que les trois ministres régionaux de l'agriculture avaient appelé D. Reynders à l'adopter² !

Que disent les accords régionaux sur la régulation internationale des entreprises ?

Les accords de gouvernements wallon et bruxellois contiennent le même engagement formulé ainsi : « Le gouvernement soutiendra l'établissement du traité multilatéral contraignant visant à garantir le respect des droits humains par les firmes transnationales, actuellement en négociation à l'ONU³ ».

Le nouveau gouvernement flamand ne mentionne pas explicitement ce traité de l'ONU en cours de négociation mais sa déclaration politique n'en demeure pas moins un engagement clair à réguler les entreprises à l'échelle internationale : « Le gouvernement flamand contribuera de manière constructive au développement d'un cadre européen et international pour les entreprises et les droits de l'homme. (...) Concrètement, cela signifie que la Flandre participera au développement du cadre international et européen sur les entreprises et les

¹*Entraide et Fraternité* mène notamment une campagne aux côtés de plus de 200 associations, syndicats, et mouvements sociaux européens, intitulée « *Des droits pour les peuples, des règles pour les multinationales - STOP ISDS* ». Soulignons également qu'*Entraide et Fraternité* a été consulté par le PS et ECOLO lors de l'élaboration de la Note « coquelicot ». Cette note a servi de base pour la négociation entre ces deux partis et le MR.

² <https://www.fian.be/La-Declaration-des-droits-des-paysans-la-Belgique-rate-l-occasion-de>

³ Page 119 de l'Accord de gouvernement wallon et page 126 de l'Accord bruxellois. Lire le texte intégral accord bruxellois sur : <http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-D%C3%A9claration-gouvernementale-parlement-bruxellois-2019.pdf> Le texte de l'accord wallon est consultable ici : <https://www.wallonie.be/fr/actualites/declaration-de-politique-regionale-du-gouvernement-wallon-2019-2024>

droits de l'homme, afin de garantir des conditions de concurrence équitables aux entreprises »⁴.

Il est temps que la Belgique participe activement aux négociations sur le Traité de l'ONU sur les multinationales et les droits humains

Les négociations sur le Traité de l'ONU visant à garantir le respect des droits humains par les firmes transnationales ont débuté en 2014. Jusqu'à présent, la participation des Etats de l'Union européenne (UE), dont la Belgique, se limite à une simple présence⁵. Le prochain round de négociation se tiendra au Palais des Nations-Unies à Genève du 14 au 18 octobre 2019. Pendant cette même semaine, se tiendront aussi à Vienne les négociations relatives à la réforme de l'arbitrage international sur les investissements étrangers. A cette occasion, *Entraide et Fraternité* se mobilisera aux côtés des mouvements sociaux lors d'une semaine d'action internationale contre l'impunité des transnationales du 11 au 19 octobre 2019 en menant des interpellations politiques et en organisant des conférences-débat sur le thème de la régulation des transnationales et des accords de commerce. Nous encourageons, par ailleurs, toutes les citoyens et citoyennes à signer la pétition lancée dans plusieurs pays européens, intitulée « Des droits pour les peuples, des règles pour les multinationales - STOP ISDS ». Cette pétition, qui a déjà été signée par 600 000 personnes, est disponible sur : <https://stopisds.org/fr>.

Enfin, un membre du Service politique de *Entraide et Fraternité* assistera aux négociations à Genève sur le Traité contraignant relatif aux multinationales, aux côtés de ses partenaires de la *CIDSE*, du *CNCD-11.11.11*, de *FIAN* et de *Broederlijk delen* pour tenter d'influencer le contenu du Traité et pousser les Etats de l'UE, dont la Belgique, à participer activement aux négociations.

La nécessité d'un traité international sous l'égide de l'ONU pour encadrer les activités des multinationales est incontestable. Les nombreuses violations des droits humains par les entreprises transnationales dans le monde entier, et dans presque tous les secteurs, en témoignent. Quelques exemples : le *Rana Plaza* au Bangladesh, *Bophal* en Inde, la pollution à grande échelle par *Chevron* en Equateur, le déversement d'amiante par *Eternit* en Inde, les accaparements de terres accompagnées de violations des droits humains par *SOCFIN* en Sierra Leone, etc.

Dans la majorité des cas, **les victimes n'ont pas pu obtenir réparation de leur préjudice devant les tribunaux, en raison des failles juridiques que savent exploiter les multinationales.** En 2008, par exemple, la fuite de deux pipelines du géant pétrolier *Shell*

⁴Traduction libre de : "De Vlaamse regering zal opbouwend meewerken aan de ontwikkeling van een Europees en internationaal kader inzake ondernemingen en mensenrechten. (...) Concreet houdt dit in dat Vlaanderen meewerkt aan de ontwikkeling van het internationaal en Europees kader rond bedrijven en mensenrechten, om een gelijk speelveld voor bedrijven te verzekeren", p.167-168. L'accord de gouvernement flamand est consultable ici : <https://www.vlaanderen.be/publicaties/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2019-2024>.

⁵Lire Hélène Capocci, *Traité « entreprises et droits humains » : L'appel de la société civile ne peut rester sans réponse de la part de l'Europe*, 2018. <https://www.entraide.be/l-appel-de-la-societe-civile-ne-peut-rester-sans-reponse-de-la-part-de-l-europe>

provoque un véritable désastre écologique dans le delta du Niger. La pollution des terres et de l'eau expose les populations à de graves risques sanitaires et rend l'agriculture et la pêche impossibles. Lorsque les communautés affectées tentèrent d'obtenir réparation devant les tribunaux nigériens et britanniques, la maison-mère de *Shell* refusa de reconnaître sa responsabilité, arguant qu'elle n'était pas responsable pour la négligence de sa filiale nigérienne, qu'elle détenait pourtant à 100 %⁶.

Ces négociations en cours au sein de l'ONU constituent donc une occasion historique de mettre fin à l'impunité des multinationales. Comment ?

- en établissant de règles internationales qui fixent des obligations directes pour les multinationales, en matière de protection des droits humains et de l'environnement ;
- en établissant la responsabilité juridique des institutions financières (banques, fonds de pensions internationaux, etc) et des entreprises « donneuses d'ordres » vis-à-vis des agissements de leurs filiales, leurs fournisseurs et leurs sous-traitants à l'étranger ;
- en offrant un accès à la justice pour les victimes dans tous les pays où la multinationale est implantée.

L'adoption d'un traité contraignant permettrait également de réduire le déséquilibre de pouvoir entre d'un côté, les peuples et de l'autre, les multinationales dont les intérêts économiques sont surprotégés par les tribunaux d'arbitrage.

Pourquoi le Traité de l'ONU sur les multinationales et les droits humains doit primer sur les accords de commerce et d'investissement ?

Alors qu'il n'existe, à l'heure actuelle, aucune règle contraignante au niveau international obligeant les entreprises à respecter les droits humains, les multinationales bénéficient d'une large protection juridique pour protéger leurs intérêts économiques au détriment des droits humains et de l'environnement. **Pour contester les réglementations sociales et environnementales, ces entreprises utilisent les accords de commerce et d'investissement dont fait partie le CETA (Accord de commerce entre l'UE et le Canada).**

Dans la plupart des accords de libre-échange, on trouve, en effet, la clause d'arbitrage « ISDS » (*Investor State Dispute Settlement*) rebaptisée « ICS » (*Investment Court System*) dans le CETA et le Traité UE-Vietnam. Cette arme juridique placée dans les mains des firmes transnationales leur permet d'attaquer directement les États devant des arbitres – sans passer par les tribunaux nationaux - en leur réclamant des milliards d'euros de dédommagement dès qu'un acte des pouvoirs publics (comme une réglementation interdisant certains pesticides prévue dans l'Accord de gouvernement wallon⁷) risque d'entraîner une réduction de leurs

⁶CCFD-Terre solidaire, *Justice à la carte pour les multinationales, reprenons le pouvoir*, 2019, p. 4. https://ccfd-terresolidaire.org/IMG/pdf/eurodeputes_reprenons_le_pouvoir_sur_les_multinationales.pdf

⁷Le gouvernement wallon envisage des surfaces cultivées en bio équivalentes à 30% des surfaces agricoles d'ici 2030 et une sortie des pesticides à moyen terme. Lire Anne Berger, *Les déclarations de politique régionale: Quelles directions pour l'agriculture wallonne et bruxelloise ?*, 2019. https://www.entraide.be/IMG/pdf/11._dpr_agriculture.pdf

profits⁸. A l'inverse, les Etats ne sont pas autorisés à porter plainte contre une entreprise devant ces arbitres⁹ !

L'ICS une pâle copie de l'ISDS

Suite aux mobilisations citoyennes contre le TTIP et le CETA dénonçant entre autres la clause d'arbitrage « ISDS », la Commission européenne a annoncé une réforme du système d'arbitrage privé. La clause ISDS devient la clause ICS que l'UE s'est empressée d'intégrer dans le CETA et dans ses nouveaux traités avec Singapour, le Vietnam et la Tunisie. Principaux changements : on passerait de tribunaux d'arbitrage ad hoc (c'est-à-dire créés pour chaque affaire) à une Cour permanente sur les investissements qui prévoit une instance d'appel et des règles plus éthiques pour la sélection des arbitres. Pas de quoi faire trembler les transnationales puisque les règles du jeu restent fondamentalement les mêmes : les États et les citoyens ne peuvent toujours pas les poursuivre devant cette cour et les droits humains passent encore après les clauses surprotégeant leurs investissements. En résumé, la Cour d'arbitrage « ICS » est tout aussi dangereuse pour la démocratie et les lois d'intérêt général que l'ancien modèle d'arbitrage ISDS.

Face à la menace que font peser ces accords économiques sur les droits humains et la planète, **il est nécessaire d'explicitier dans le traité de l'ONU sur les entreprises transnationales que la protection des droits humains et de l'environnement primera sur toute disposition contenue dans les accords de commerce et d'investissement. Cette revendication de la société civile va de pair avec l'abolition du système d'arbitrage, qui constitue une véritable justice d'exception au profit des multinationales.** Cette deuxième revendication est, en partie, prise en compte dans les accords de gouvernements wallons et bruxellois mais de manière ambiguë...

Que disent les accords des gouvernements wallon et bruxellois sur les tribunaux d'arbitrage ?

Les nouveaux gouvernements wallons et bruxellois s'engagent dans leur Déclaration de politique régionale respective à refuser de signer des accords commerciaux permettant aux entreprises privées de poursuivre directement des Etats devant des arbitres¹⁰. A priori, c'est une bonne nouvelle puisque cet engagement implique le rejet des tribunaux d'arbitrage sauf que, juste après, on lit que le gouvernement « plaidera pour un mécanisme de

⁸Par exemple, la transnationale *Dow AgroSciences* a attaqué en 2009 le Canada sur base de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), après que les autorités québécoises aient interdit un type de pesticide particulièrement toxique.

⁹Lire nos dernières analyses sur l'arbitrage sur <https://www.entraide.be/arbitrage> ; <https://www.entraide.be/arbitrage-quand-les-entreprises-transnationales-bloquent-la-transition>

¹⁰Page 126 de l'Accord bruxellois : « Le Gouvernement refusera également la juridiction supranationale privée permettant aux entreprises de poursuivre des Etats directement ». Page 118-119 de l'accord wallon : « *Tout en tenant compte des différences objectives entre les parties aux accords, là où elles sont pertinentes, le Gouvernement conditionnera son accord aux mandats de négociation et à la délégation de pouvoir pour la signature de la Belgique des accords de commerce et d'investissement européens (...) à l'absence de juridiction supranationale privée permettant aux entreprises de poursuivre des Etats directement, et à l'interdiction des demandes de réparation pour expropriation indirecte* ».

règlement des différends par une Cour multilatérale sur l'investissement (publique, indépendante et ouverte à l'ensemble des parties prenantes)¹¹». Ce qui n'est absolument pas le cas de la fameuse « nouvelle » Cour d'arbitrage « ICS » prévue dans le CETA, puisque les Etats ne peuvent toujours pas saisir cette cour.

Dans le système ICS comme dans l'ancien modèle ISDS, seuls les investisseurs privés peuvent porter plainte contre les Etats. La « nouvelle » cour d'arbitrage ICS ne remplit donc pas les conditions posées dans les accords wallons et bruxellois sauf... que juste en dessous, on lit : « Dans l'attente et dans l'hypothèse de relations commerciales bilatérales entre l'Union européenne et les pays tiers, le Gouvernement veillera à ce que l'accord prévoit, pour le règlement des différends, la création d'une juridiction offrant des garanties substantielles quant à son indépendance et au respect de l'état de droit ». **Or, cette petite phrase laisse sérieusement penser que la Région wallonne et la Région bruxelloise pourraient bien donner leur feu vert à des accords commerciaux conclus par l'UE prévoyant le recours à l'arbitrage « ICS », tout aussi dangereux qu'il est pour la démocratie et l'intérêt commun.** En effet, la Cour de justice de l'UE, dans son avis rendu le 30 avril 2019, considère que le système ICS (avec sa nouvelle Cour d'arbitrage) respecte le droit de l'UE et contient des garanties suffisantes pour assurer l'indépendance des arbitres¹².

Rappelons, enfin, que **les clauses d'arbitrage ISDS et ICS ne constituent pas le seul problème des accords commerciaux. A cet égard, les quelques balises posées par les Régions wallonne et bruxelloise dans leur déclaration politique constituent un progrès puisque leurs mises en œuvre empêcheraient, en théorie, la signature d'accords commerciaux qui sont nuisibles pour la santé, l'environnement et les droits de travailleurs/euses**¹³.

Par exemple, le MERCOSUR¹⁴ (qui est l'accord en cours de négociation entre l'UE et plusieurs Etats d'Amérique latine dont le Brésil) ne devrait logiquement pas être ratifié par les Régions wallonne et bruxelloise vu les balises contenues dans leurs accords

¹¹Page 119 de l'Accord wallon et page 126 de l'Accord bruxellois.

¹²<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/cp190052fr.pdf>

¹³Page 118-119 de l'Accord wallon : « *Tout en tenant compte des différences objectives entre les parties aux accords, là où elles sont pertinentes, le Gouvernement conditionnera son accord aux mandats de négociation et à la délégation de pouvoir pour la signature de la Belgique des accords de commerce et d'investissement européens: -à la ratification des normes fondamentales de l'OIT (dont les droits syndicaux du travail);-à la présence de clauses sociales et environnementales comportant des mécanismes de mise en œuvre et de contrôle effectifs ; -à l'inclusion de clauses de respect des droits humains en ce compris les droits sexuels et reproductifs en tenant compte des recommandations entre autres de l'OMS ; -à la compatibilité avec les objectifs climatiques des accords de Paris ; -à l'application des règles de transparence fiscale de l'OCDE ; -à l'exclusion du champ d'application des traités des services d'intérêt général, en ce compris les services sociaux (santé, sécurité sociale) et les services publics (eau etc.) ; -à l'absence de clause limitant la capacité de légiférer des Etats à l'absence de juridiction supranationale privée permettant aux entreprises de poursuivre des Etats directement, et à l'interdiction des demandes de réparation pour expropriation indirecte ».*

Page 126 de l'Accord bruxellois : « *Les accords commerciaux et d'investissements bilatéraux, liant l'Union européenne ou la Belgique, seront conditionnés à la présence de clauses sociales et environnementales comportant des mécanismes de mise en œuvre et de contrôle effectifs. Le Gouvernement veillera à l'inclusion des clauses de respect des droits de l'homme et des normes fondamentales de l'OIT (dont les droits syndicaux du travail) ».*

¹⁴Le MERCOSUR ne contient pas de clause d'arbitrage.

gouvernementaux. Ces deux accords prévoient notamment que « le Gouvernement conditionnera son accord aux mandats de négociation et à la délégation de pouvoir pour la signature de la Belgique des accords de commerce et d'investissement européens à la ratification des normes fondamentales de l'OIT (Organisation internationale du travail) ». Or, le Brésil n'a toujours pas ratifié la convention 87 concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical. Comme l'a souligné récemment la *Confédération européenne des syndicats*, le cas du Brésil a même été évoqué lors de la Conférence internationale du travail de 2019, en raison de violations concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical dans ce pays¹⁵.

L'intégration dans les accords de gouvernements régionaux de ces quelques revendications de la société civile liées au commerce international et aux droits humains ne constituent évidemment pas une fin en soi. *Entraide et Fraternité* veillera, grâce à la mobilisation sociale et au plaidoyer politique, à ce que ces engagements politiques soient effectivement mis en œuvre, tout en rappelant les limites que nous avons pointées dans cette analyse.

¹⁵<https://www.etuc.org/fr/publication/communique-conjoint-relatif-au-processus-de-negociation-dun-accord-dassociation-bi>