

CNCD

11.11.11

Audition au Parlement de Wallonie du 24 avril 2026

L'avant-projet de décret portant assentiment à l'Accord économique et commercial global (CETA) conclu entre le Canada et l'Union européenne pour les matières relevant de la Région wallonne

Sophie Wintgens (CNCD-11.11.11)

Monsieur le Président,

Mesdames et Messieurs les Député.e.s,

L'Accord économique et commercial global (CETA) entre le Canada et l'Union européenne (UE) a été signé en 2016. Il a préalablement été amélioré par un [instrument interprétatif](#)¹ permettant d'introduire plusieurs balises fondamentales en réponse aux demandes de la Région wallonne.

A l'époque, le CETA a été présenté par la Commission européenne comme le « modèle » des nouveaux accords de commerce et d'investissement, représentant ainsi le premier traité dit de « nouvelle génération » signé par l'UE. Outre la réduction des barrières tarifaires, il vise également la réduction des barrières non tarifaires, à travers la « convergence réglementaire », et sur la protection des investissements, à travers la clause d'arbitrage entre investisseurs et Etats. Ce nouveau modèle d'accord aborde dès lors des domaines qui dépassent les compétences commerciales et pose la question de l'équilibre entre la liberté des échanges et le respect des normes d'intérêt général.

1. L'absence de normes d'intérêt général opposables

La principale critique du volet commercial du CETA concerne l'absence de normes d'intérêt général opposables. Le CETA comporte trois chapitres qui définissent les normes d'intérêt général à respecter : il s'agit du chapitre 22 sur le développement durable, du chapitre 23 sur les normes du travail et du chapitre 24 sur les normes environnementales. Toutefois, ces normes ne sont pas rendues contraignantes par un mécanisme de plainte et de sanction. Pourtant, le chapitre 29 prévoit un règlement des différends entre les partenaires commerciaux, mais les trois chapitres sur les normes d'intérêt général n'y sont pas liés – la Commission ayant refusé la proposition du Canada d'inclure des sanctions en cas de violations des normes fondamentales du travail.

Depuis lors, l'UE a conclu des accords commerciaux avec la Nouvelle Zélande et l'Indonésie qui comportent un mécanisme de plainte et de sanction pour les normes sociales et

¹ Cet instrument a permis de réduire l'incertitude juridique que le CETA faisait peser notamment sur les mutuelles de santé, les services publics et les marchés publics. Voir Arnaud Zacharie et Michel Cermak, « Autopsie à chaud de l'accord sur le CETA », *Analyse du CNCD-11.11.11*, 28 octobre 2016 : <https://www.cncd.be/Autopsie-a-chaud-de-l-accord-sur>.

environnementales, ce qui démontre que ce modèle d'accord est possible. Mais elle a également conclu beaucoup d'autres accords qui, comme le CETA, n'en comportent pas – tels que les accords avec le Vietnam, le Japon, le Mercosur ou l'Inde, ce qui démontre un manque de cohérence

2. Ratifier le CETA n'apporterait aucune plus-value

A la suite de sa signature, le CETA est entré en application provisoire le 21 septembre 2017 pour son volet commercial, qui est une compétence exclusive de l'UE, mais pas pour son volet sur la protection des investissements, qui nécessite la ratification des Etats membres. Une décision de la Commission et du Conseil obtenue, faut-il le rappeler, grâce au débat public et parlementaire wallon qui s'est notamment cristallisé sur le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats et les droits substantiels accordés aux investisseurs transnationaux.

La libéralisation commerciale a favorisé une augmentation des échanges entre les partenaires commerciaux, mais sans que l'accord d'investissement ne soit appliqué. La question de la ratification du CETA par la Région wallonne porte donc essentiellement sur l'intérêt de permettre au chapitre sur la protection des investissements d'entrer en vigueur. Or non seulement cela n'apporterait aucune plus-value car cela ne changerait rien à l'accord commercial en vigueur, mais en outre cela entraînerait des impacts négatifs car cela supprimerait l'obstacle à l'application de l'accord d'investissement.

3. Activer l'ICS augmenterait les risques de poursuite alors qu'un autre modèle existe

Le CETA est le premier accord signé par l'UE qui comporte une clause d'arbitrage pour la résolution des différends entre investisseurs et Etats (chapitre 8, section D)². Initialement créée dans les années 1950 pour garantir des dédommagements aux investisseurs étrangers en cas d'expropriation autoritaire par des régimes dictatoriaux, la clause d'arbitrage a élargi son champ d'application pour considérer comme des atteintes à la protection des investissements les « expropriations indirectes », c'est-à-dire des politiques publiques visant à protéger l'environnement, les droits sociaux ou la santé.

En réponse aux critiques – notamment wallonnes – envers les tribunaux d'arbitrage privés³, le CETA prévoit une clause d'arbitrage réformée, baptisée ICS (*Investment Court System*). Contrairement à l'ISDS (*Investor-to-State Dispute Settlement*), ce nouveau mécanisme est présenté par la Commission européenne comme « plus transparent et impartial »⁴. Premièrement, parce qu'il s'agit d'un tribunal public doté de membres sélectionnés au hasard parmi un pool de membres permanents qui ne peuvent plus agir en tant qu'avocats d'affaires dans d'autres cas, afin d'éviter les conflits d'intérêt. Deuxièmement, parce que l'ICS offre la possibilité de faire appel. Troisièmement, parce que la possibilité pour un investisseur étranger d'attaquer un Etat pour « expropriation indirecte » a été fortement limitée par le « droit de réglementer » des Etats. Le CETA stipule qu'il est nécessaire de procéder à un examen au cas par

² Cette clause d'arbitrage a ensuite été intégrée dans les accords de l'UE avec Singapour, le Vietnam et le Chili.

³ Pour rappel, c'est suite au dépôt par les ONG d'une pétition de plus de 3 millions de signatures demandant le retrait de cette clause ISDS du CETA que le Parlement européen a fait pression sur la Commission pour qu'elle réforme ce mécanisme.

⁴ Commission européenne, *Multilateral reform of investment dispute resolution*, Bruxelles, 13 septembre 2017, p. 25 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0302&from=LV>.

cas sur base d'une série de critères pour déterminer si une mesure constitue ou non une expropriation indirecte⁵. Il précise par ailleurs que « sauf dans de rares circonstances où l'impact d'une mesure ou d'une série de mesures est si grave au regard de leur but qu'elles semblent manifestement excessives », les mesures prises par un Etat pour « protéger des objectifs légitimes de bien-être public, notamment en matière de santé, de sécurité et d'environnement, ne constituent pas une expropriation indirecte ».

Toutefois, si l'annexe 8-A du CETA précise que les politiques instaurées au nom de l'intérêt général ne peuvent être considérées comme des expropriations indirectes que dans de « rares circonstances », la définition de ces dernières est laissée à l'appréciation des arbitres. Autrement dit, le « droit de réguler » réaffirmé par l'article 8.9 du CETA ne représente qu'une orientation pour l'interprétation des arbitres. Le fait de souligner que le simple fait qu'une régulation affecte négativement un investissement ne donne pas automatiquement droit à un dédommagement (article 8.9, para. 2) n'empêche pas pour autant une firme de porter plainte si elle estime que ses « attentes légitimes » ont été affectées par cette régulation.

Interrogée sur la légalité d'une telle mesure, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE), dans son avis 1/17 rendu le 30 avril 2019, n'a pas pris les « rares circonstances » en compte et a dès lors conclu que le pouvoir d'appréciation du tribunal du CETA « ne va pas jusqu'à leur permettre de remettre en cause le niveau de protection d'un intérêt public défini par l'Union à l'issue d'un processus démocratique »⁶. Par conséquent, la section F du chapitre 8 du CETA portant sur l'ICS « ne porte pas atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union »⁷.

Il n'en reste pas moins que l'entrée en vigueur de ce chapitre permettrait à des investisseurs étrangers d'utiliser le CETA pour poursuivre des Etats européens pour expropriation indirecte, dans l'espoir que les réglementations incriminées soient jugées « manifestement excessives » par la cour d'arbitrage. Concrètement, cela signifie que des entreprises non seulement canadiennes mais également américaines ou de tout autre pays ayant une filiale au Canada pourraient ainsi utiliser l'ICS du CETA pour attaquer la Belgique.

Refuser la ratification du CETA permettrait donc, sans rien changer aux échanges commerciaux, d'éviter l'application de l'ICS et de demander la renégociation de l'accord d'investissement pour qu'il ne permette les poursuites pour expropriation indirecte dans aucune circonstance. D'autant qu'il est possible d'appliquer un autre modèle : l'accord UE-Indonésie récemment conclu ne contient ni ISDS ni ICS, en raison de la demande du gouvernement indonésien de privilégier le règlement des différends d'Etat à Etat.

4. La Belgique doit également sortir du TCE et réviser le modèle d'accords UEBL

⁵ La définition de l'expropriation indirecte est précisée dans l'annexe 8-A du CETA, qui se réfère au 1^{er} paragraphe de l'article 8.12 sur l'expropriation.

⁶ CJUE, « Avis 1/17. Le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États prévu par l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA) est compatible avec le droit de l'Union », *Communiqué de presse* n°52/19, Luxembourg, 30 avril 2019, paragraphe 156 : <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/cp190052fr.pdf>.

⁷ Ibid., paragraphe 161.

En statuant sur les conditions de la compatibilité de l'ICS du CETA avec le droit de l'UE⁸, l'avis 1/17 du 30 avril 2019 de la CJUE confirme aussi implicitement que l'ISDS est illégal. Or l'ISDS reste en vigueur dans des centaines d'accords conclus par les Etats membres. C'est le cas pour la Belgique, dont le maintien dans le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) et le modèle belgo-luxembourgeois d'accord bilatéral sur l'investissement ne sont pas conformes au droit européen.

Le TCE est un accord spécifique au secteur de l'énergie qui contient encore un mécanisme d'arbitrage ISDS (article 26) et qui est le plus utilisé par les investisseurs étrangers pour attaquer des États⁹. Dans un arrêt rendu le 2 septembre 2021 (arrêt Komstroy), la CJUE a confirmé que l'ISDS tel que contenu dans le TCE n'était « pas applicable » entre un investisseur européen et un État membre de l'UE, et par conséquent qu'il violait le droit de l'UE¹⁰. Pour mettre fin à cette incompatibilité juridique, l'UE, l'Euratom et onze Etats membres (ainsi que le Royaume-Uni, l'Islande et la Norvège) se sont déjà retirés du TCE. Faute d'accord politique entre les différents niveaux de pouvoir, et ce malgré une position du Gouvernement wallon précédemment favorable au retrait, la Belgique ne s'en est toujours pas retirée. Elle a pourtant reçu, le 30 janvier 2026, une lettre de mise en demeure de la Commission européenne l'exhortant à sortir au plus vite du TCE, au même titre que les quinze autres Etats membres qui en sont encore parties prenantes¹¹.

D'autant que la Belgique n'est pas à l'abri des poursuites. En 2024, elle a par exemple dû verser plus de 41 millions d'euros d'indemnisation (auxquels s'ajoutent les frais de justice liés à sa défense) à la suite d'une procédure d'arbitrage ISDS intentée sur la base de l'accord d'investissement UE/Emirats arabes unis qu'elle a perdu contre la société de logistique DP World. Plus récemment, elle a fait face à des menaces d'arbitrage liées aux avoirs russes gelés et, dans le cadre du débat autour d'Euroclear, a hésité à soutenir des initiatives de l'UE visant à apporter un soutien financier à l'Ukraine, par crainte de poursuites judiciaires intentées par des acteurs russes¹². Des oligarques et entreprises russes n'hésitent pas à tenter des procédures d'arbitrage via leurs filiales situées dans des pays européens – dont la Belgique – et les traités d'investissement conclus entre ces pays et l'Ukraine. Malgré la guerre en Ukraine, la Belgique et de nombreux autres pays de l'UE ont en effet conservé leurs ABl avec la Russie et d'autres pays tiers, alors même que la Cour de Justice de l'UE avait jugé dès 2009 que ces traités entraient en conflit avec la politique européenne de sanctions¹³. Limiter l'exposition de la Belgique à ces

⁸ Il précise en effet que « la compétence de ces tribunaux porterait atteinte à l'autonomie de l'ordre juridique de l'Union si elle était aménagée de manière à ce que lesdits tribunaux puissent (...) mettre en cause le niveau de protection d'un intérêt public ». Ibid., paragraphe 148.

⁹ Il est responsable d'au moins 150 litiges à ce jour. Il s'agit uniquement des cas connus, car les investisseurs ne sont pas tenus de révéler les actions en justice engagées en vertu du TCE. Voir <https://www.energychartertreaty.org/cases/list-of-cases/>.

¹⁰ CJUE, « Renvoi préjudiciel – Traité sur la Charte de l'énergie – Article 26 – Inapplicabilité entre États membres – Sentence arbitrale – Contrôle juridictionnel – Compétence d'une juridiction d'un État membre – Différend entre un opérateur d'un État tiers et un État tiers – Compétence de la Cour – Article 1er, point 6, du traité sur la Charte de l'énergie – Notion d'“investissement” », Luxembourg, 2 septembre 2021 : <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=245528&pageIndex=0&doclang=FR&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=3161919>.

¹¹ Les 16 Etats membres concernés sont la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède. Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_26_115.

¹² La Belgique héberge 185 milliards d'euros d'avoirs russes gelés chez Euroclear. Voir <https://www.cncd.be/Un-rapport-denonce-comment-des>.

¹³ Dès 2009, la CJUE a rendu trois arrêts à l'encontre de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande, concluant que les clauses relatives au transfert de capitaux contenues dans des ABl conclus avec des pays tiers à l'UE entravent la

risques nécessite de réviser les nombreux accords bilatéraux sur l'investissement (ABI) de l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) qui contiennent encore un ISDS.

5. La Wallonie a la capacité de faire bouger les lignes

La Wallonie a par le passé démontré sa capacité à résister. Pour rappel, si la Belgique n'a pas eu à verser en 2009 à Ping An les 2,8 milliards d'euros de dédommagements que cet assureur chinois lui réclamait pour expropriation abusive suite au démantèlement du groupe Fortis¹⁴, c'est notamment parce que la Wallonie a traîné à ratifier l'ABI avec la Chine sur lequel sa plainte reposait, ce qui a rendu cette dernière irrecevable. Par ailleurs, de l'avis même du président de la CJUE Koen Lenaerts s'exprimant en 2019 dans *Le Soir*, la résistance wallonne sur le CETA n'a pas été vaine mais a contribué à améliorer substantiellement le contenu de l'accord¹⁵.

Aujourd'hui encore, la Wallonie a la possibilité de faire bouger les lignes, non seulement (1) en conditionnant la ratification du CETA à la suppression de la mention « dans de rares circonstances » afin que l'accord d'investissement ne permette les poursuites pour expropriation indirecte dans aucune circonstance – ce qui changerait en outre rien aux échanges commerciaux –, mais également en poussant la Belgique (2) à se retirer du TCE, (3) à dénoncer tous les ABI UEBL qui contiennent encore un mécanisme d'arbitrage ISDS et (4) à exiger l'application d'un règlement des différends d'Etat à Etat pour les futurs nouveaux accords conclus par l'UE.

compétence du Conseil à imposer unilatéralement des mesures restrictives à l'encontre de pays tiers sous certaines conditions. Voir [Case C-118/07](#), Commission v. Finland; [Case C-205/06](#), Commission v Austria; et [Case C-249/06](#), Commission v Sweden.

¹⁴ Voir <https://www.cncd.be/Un-assureur-chinois-ferait-payer-2>.

¹⁵ « Tous les inputs politiques, que ce soit de la Région wallonne mais aussi d'autres collectivités – il n'y a pas qu'en Wallonie qu'il y avait des sensibilités – sont entrés dans les textes, et c'est en grande partie ce qui explique que ceux-ci soient à ce point protecteurs ». « Koen Lenaerts au "Soir" : "personne n'a gagné, personne n'a perdu" avec le verdict de la Cour de Justice sur le CETA », *Le Soir*, 7 mai 2019.