

Mercredi 6 avril 2011

## Politique européenne en matière d'investissements internationaux

P7\_TA(2011)0141

### Résolution du Parlement européen du 6 avril 2011 sur la future politique européenne en matière d'investissements internationaux (2010/2203(INI))

(2012/C 296 E/05)

Le Parlement européen,

- vu la communication de la Commission du 7 juillet 2010 au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux" (COM(2010)0343), ainsi que la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des dispositions transitoires pour les accords bilatéraux d'investissement conclus entre des États membres et des pays tiers, présentée par la Commission le 7 juillet 2010 (COM(2010)0344),
  - vu la communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée "Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive" (COM(2010)2020) et la communication du 9 novembre 2010 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée "Commerce, croissance et affaires mondiales – La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020" (COM(2010)0612),
  - vu les conclusions du Conseil du 25 octobre 2010 sur une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux,
  - vu les principes directeurs actualisés de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales,
  - vu la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne sur les manquements des États membres à leurs obligations, et notamment l'arrêt du 3 mars 2009 dans l'affaire C-205/06, Commission/Autriche, l'arrêt du 3 mars 2009 dans l'affaire C-249/06, Commission/Suède, et l'arrêt du 19 novembre 2009 dans l'affaire C-118/07, Commission/Finlande,
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission du commerce international et les avis de la commission du développement et de la commission des affaires économiques et monétaires (A7-0070/2011),
- A. considérant que le traité de Lisbonne confère à l'Union européenne une compétence exclusive en matière d'investissements directs à l'étranger (IDE), conformément à l'article 3, paragraphe 1, point e), à l'article 206 et à l'article 207 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- B. considérant que depuis 1959, plus de 1 200 traités bilatéraux sur l'investissement (BIT) ont été conclus par les États membres au niveau bilatéral et que près de 3 000 BIT ont été conclus au total,
- C. considérant qu'il est généralement admis que les investissements entrants peuvent améliorer la compétitivité des pays d'accueil mais qu'il peut être nécessaire de prévoir une aide à l'ajustement pour les travailleurs peu qualifiés dans le cas d'investissements sortants, et qu'il est de la responsabilité de tout gouvernement d'encourager les effets bénéfiques des investissements et d'empêcher leurs effets négatifs éventuels,

Mercredi 6 avril 2011

- D. considérant que l'article 206 et l'article 207 du traité FUE ne définissent pas les IDE, que la Cour de justice de l'Union européenne <sup>(1)</sup> a précisé son interprétation du terme IDE en s'appuyant sur trois critères: à savoir que les IDE doivent être considérés comme des investissements à long terme, représentant au moins 10 % du capital social/des parts de l'entreprise liée et donnant à l'investisseur un contrôle managérial sur les activités de l'entreprise liée, et que cette définition est conforme aux définitions établies par le FMI et l'OCDE mais qu'elle s'oppose, notamment, aux investissements de portefeuille et aux droits de propriété intellectuelle; qu'il n'est pas aisé d'opérer une distinction claire entre les IDE et les investissements de portefeuille, et qu'une définition juridique rigide pourrait difficilement s'appliquer aux pratiques d'investissement dans le monde réel,
- E. considérant que certains États membres utilisent des définitions larges du terme "investisseur étranger" en vertu desquelles une simple adresse postale suffit pour déterminer la nationalité d'une entreprise, que cela a permis à certaines entreprises d'engager des poursuites contre leur propre pays par l'intermédiaire d'un BIT conclu par un pays tiers et que toute société européenne devrait pouvoir compter sur les accords d'investissement futurs de l'Union ou sur les chapitres consacrés à l'investissement des futurs accords de libre-échange (ALE),
- F. considérant que l'émergence de nouveaux pays dotés de capacités d'investissement fortes, en tant que puissances locales ou mondiales, a modifié la perception classique selon laquelle les pays développés étaient les seuls investisseurs,
- G. considérant que l'apparition des premières affaires soumises au règlement des différends dans les années 1990, malgré des expériences globalement positives, a révélé plusieurs aspects problématiques en raison de l'utilisation, dans les accords, de libellés vagues sujets à l'interprétation, notamment en ce qui concerne le risque de conflit entre intérêts privés et mission régulatrice de la puissance publique, par exemple dans les cas où l'adoption d'une législation légitime a conduit à la condamnation d'un État par des arbitres internationaux pour violation du principe de "traitement juste et équitable",
- H. considérant que les États-Unis et le Canada, qui comptaient parmi les premiers États à être confrontés à ce type de décision, ont adapté leur modèle de BIT pour limiter la capacité d'interprétation de l'arbitrage et assurer une meilleure protection de leur espace d'intervention publique,
- I. considérant que la Commission a dressé une liste des pays devant constituer des partenaires privilégiés pour la négociation des premiers accords d'investissement (Canada, Chine, Inde, Mercosur, Russie et Singapour),
- J. considérant que le nouveau Service européen pour l'action extérieure (SEAE) doit également renforcer la présence et le rôle de l'Union européenne au niveau mondial, y compris par la promotion et la défense des objectifs commerciaux de l'Union, ainsi que dans le domaine de l'investissement,
1. est conscient du fait que, à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les IDE relèvent maintenant de la compétence exclusive de l'Union européenne; fait remarquer que cette nouvelle compétence de l'Union européenne pose un double défi en ce qui concerne, d'une part, la gestion des BIT existants et, d'autre part, la définition d'une politique européenne d'investissement correspondant aux attentes des investisseurs et des États récipiendaires, mais également aux intérêts économiques plus larges ainsi qu'aux objectifs de la politique extérieure de l'Union;
  2. se félicite de cette nouvelle compétence de l'Union européenne et invite la Commission et les États membres à saisir cette occasion pour élaborer, conjointement avec le Parlement, une politique en matière d'investissement qui soit intégrée et cohérente et qui promeuve les investissements de haute qualité et contribue de manière positive au progrès économique et au développement durable partout dans le monde; estime que le Parlement doit être associé comme il convient à la définition de la future politique d'investissement, ce qui signifie qu'il doit être dûment consulté sur les mandats pour les négociations à venir et être informé de manière régulière et satisfaisante au sujet de l'état d'avancement des négociations en cours;

<sup>(1)</sup> Arrêt du 12 décembre 2006 dans l'affaire C-446/04, *Test Claimants in the FII Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue*.

**Mercredi 6 avril 2011**

3. fait remarquer que l'Union européenne constitue un bloc économique important qui dispose d'un poids de négociation très élevé; estime qu'une politique commune d'investissement permettra de répondre aux attentes tant des investisseurs que des États intéressés et de contribuer à une compétitivité accrue de l'Union et de ses entreprises ainsi qu'à l'amélioration de l'emploi;
4. relève la nécessité d'un cadre européen coordonné qui vise à offrir une sécurité et à encourager la promotion des principes et objectifs de l'Union européenne;
5. rappelle que la phase actuelle de mondialisation a connu une augmentation considérable des IDE, au point qu'en 2007, l'année ayant précédé la crise économique et financière mondiale qui a affecté les investissements, les flux d'IDE ont atteint le niveau record de presque 1 500 milliards EUR, l'Union étant la source la plus importante d'IDE dans toute l'économie mondiale; souligne, cependant, qu'en 2008 et 2009 le niveau des investissements a diminué du fait de la crise financière et économique mondiale; souligne également que près de 80 % de la valeur totale des IDE mondiaux concernent des fusions et des acquisitions transfrontalières;
6. se félicite de la communication de la Commission intitulée "Vers une politique européenne globale en matière d'investissements internationaux" mais souligne que, plutôt que de se concentrer essentiellement sur la protection de l'investisseur, elle devrait mieux évoquer le droit de protéger la capacité de réglementation publique et de respecter l'obligation de l'Union de se doter d'une politique cohérente en matière de développement;
7. estime que les investissements peuvent avoir un effet favorable sur la croissance et l'emploi, dans l'Union européenne mais aussi dans les pays en développement, dès lors que les investisseurs participent activement à la réalisation des objectifs du développement des pays d'accueil, notamment en soutenant l'économie locale de ceux-ci par des transferts de technologies et en utilisant la main-d'œuvre et les moyens de production locaux;
8. invite la Commission à ne pas perdre de vue les leçons qui ont été tirées aux niveaux multilatéral, plurilatéral et bilatéral, en particulier en ce qui concerne l'échec des négociations de l'OCDE sur un accord multilatéral d'investissement;
9. demande instamment à la Commission d'élaborer la stratégie d'investissement de l'Union de façon réfléchie et coordonnée sur la base des bonnes pratiques des BIT; prend acte de la disparité des contenus des accords conclus par les États membres et invite la Commission à concilier ces différences afin de créer un modèle européen solide pour les accords d'investissement, qui serait également ajustable en fonction du niveau de développement du pays partenaire;
10. demande à la Commission d'établir des orientations non contraignantes le plus rapidement possible, par exemple sous la forme d'un modèle pour les traités bilatéraux d'investissement, qui puissent être utilisés par les États membres pour plus de sécurité et de cohérence;

***Définitions et champ d'application***

11. demande à la Commission d'établir une définition claire des investissements qui doivent être protégés, comprenant tant les FDI que les investissements de portefeuille; estime, cependant, que les investissements de nature spéculative, tels que définis par la Commission, ne doivent pas être protégés; insiste sur le fait que, lorsque les droits de propriété intellectuelle sont inclus dans le champ d'application d'un accord d'investissement, y compris les accords pour lesquels des projets de mandats ont déjà été proposés, les clauses de l'accord devraient être rédigées de telle sorte qu'elles n'aient pas d'effets négatifs sur la fabrication de médicaments génériques et qu'elles respectent les dérogations prévues au titre des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (TRIPS) en matière de santé publique;
12. note avec inquiétude que négocier une large variété d'investissements entraînerait une confusion entre compétences exclusives et compétences partagées;

Mercredi 6 avril 2011

13. demande l'adoption du terme "investisseur de l'Union européenne" qui, dans l'esprit de l'article 207 du traité FUE, soulignerait l'importance de promouvoir sur un pied d'égalité les investisseurs issus de tous les États membres et de leur garantir les mêmes conditions de fonctionnement et le même niveau de protection pour leurs investissements;

14. rappelle que la plupart des BIT conclus par les États membres de l'Union utilisent une définition large du concept d'"investisseur étranger"; demande à la Commission de déterminer dans quels cas cela a conduit à des pratiques abusives; demande à la Commission d'établir une définition claire du terme "investisseur étranger" fondée sur cette évaluation ainsi que sur la dernière définition de référence des investissements directs à l'étranger adoptée par l'OCDE;

### ***Protection de l'investisseur***

15. souligne que la protection de l'investisseur, pour tous les investisseurs de l'Union, doit demeurer la première priorité des accords d'investissement;

16. constate que la négociation de traités bilatéraux d'investissement exige du temps; invite la Commission à investir les moyens humains et matériels qui sont les siens dans la négociation et la conclusion d'accords d'investissements au niveau européen;

17. estime que la demande formulée par le Conseil dans ses conclusions sur la communication, à savoir que le nouveau cadre juridique européen ne devrait pas avoir d'effets négatifs sur la protection ni les garanties dont l'investisseur bénéficie dans le cadre des accords existants, est susceptible de créer un risque d'une remise en cause de tout nouvel accord et de mettre en danger, à une époque où les investissements entrants dans l'Union européenne sont en augmentation, l'équilibre nécessaire entre la protection de l'investisseur et la protection du droit relatif à l'établissement de réglementations; estime, en outre, que ce libellé du critère d'évaluation pourrait être contraire au sens et à l'esprit de l'article 207 du traité FUE;

18. est d'avis que la nécessité d'identifier les bonnes pratiques, également évoquée par les conclusions du Conseil, constitue une option plus raisonnable et plus efficace puisqu'elle permet d'élaborer une politique européenne d'investissement cohérente;

19. estime que les futurs accords d'investissement qui seront conclus par l'Union européenne devront reposer sur les bonnes pratiques issues des expériences des États membres et comporter les normes suivantes:

- la non-discrimination (le traitement national et la nation la plus favorisée), qui fera l'objet d'une formulation plus précise dans la définition, indiquant que les investisseurs étrangers et nationaux doivent opérer "dans des conditions similaires" et prévoyant une certaine flexibilité des clauses de la nation la plus favorisée afin de ne pas entraver les processus d'intégration régionaux dans les pays en développement;
- le traitement juste et équitable, défini en fonction du niveau de traitement établi par le droit coutumier international;
- la protection contre l'expropriation directe et indirecte, en donnant une définition fixant un équilibre clair et juste entre les objectifs d'intérêt public et les intérêts privés et en prévoyant une compensation adéquate correspondant au préjudice subi en cas d'expropriation illégale;

20. demande à la Commission d'évaluer les incidences éventuelles de l'intégration d'une clause de protection dans les futurs accords d'investissement européens et de présenter un rapport et au Parlement européen et au Conseil;

**Mercredi 6 avril 2011**

21. invite la Commission à garantir la réciprocité lorsqu'elle conduit des négociations sur l'accès au marché avec ses principaux partenaires commerciaux développés et les principales économies émergentes tout en gardant à l'esprit la nécessité d'exclure les secteurs sensibles et de maintenir une asymétrie dans les relations commerciales de l'Union avec les pays en développement;

22. fait observer que le renforcement de la sécurité qui est escompté aidera les PME à investir à l'étranger; considère à cet égard que les PME doivent avoir la possibilité d'exprimer leur point de vue au cours des négociations;

***Protection du droit relatif à l'établissement de réglementations***

23. souligne que les futurs accords d'investissement conclus par l'Union européenne doivent respecter la capacité d'intervention publique;

24. exprime sa profonde inquiétude face au degré de discrétion accordé aux arbitres internationaux pour procéder à une interprétation large des clauses relatives à la protection de l'investisseur, conduisant ainsi à l'exclusion de réglementations publiques légitimes; invite la Commission à établir des définitions claires des normes de protection de l'investisseur afin d'éviter de tels problèmes dans les nouveaux accords d'investissement;

25. invite la Commission à intégrer dans tous les futurs accords des clauses spécifiques qui précisent le droit des parties à l'accord à réglementer, entre autres, les domaines de la protection de la sécurité nationale, de l'environnement, de la santé publique, des droits des travailleurs et des consommateurs, de la politique industrielle ainsi que de la diversité culturelle;

26. souligne que la Commission devrait déterminer au cas par cas les secteurs qui ne seront pas couverts par de futurs accords, par exemple les secteurs sensibles comme la culture, l'éducation, la santé publique et les secteurs qui revêtent une importance stratégique pour la défense nationale; demande à la Commission d'informer le Parlement européen du mandat qu'elle aura reçu dans chaque cas; fait remarquer que l'Union devrait tout autant être à l'écoute des préoccupations de ses partenaires en développement, et ne pas demander de libéralisation supplémentaire si ces derniers considèrent comme nécessaire à leur développement de protéger certains secteurs, en particulier dans le domaine des services publics;

***Inclusion de normes sociales et environnementales***

27. souligne que la future politique de l'Union européenne devra aussi promouvoir des investissements durables, respectueux de l'environnement (en particulier dans le domaine des industries extractives) et favoriser des conditions de travail de qualité dans les entreprises visées par les investissements; demande à la Commission d'intégrer, dans tous les accords à venir, une référence aux principes directeurs actualisés de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales;

28. réitère sa demande, eu égard aux chapitres sur l'investissement qui figurent dans les accords de libre-échange (ALE) plus larges, pour qu'une clause relative à la responsabilité sociale des entreprises ainsi que des clauses sociales et environnementales effectives soient intégrées dans chaque ALE conclu par l'Union européenne;

29. demande que la Commission détermine comment ces clauses ont été intégrées dans les BIT conclus par les États membres et comment elles pourraient être intégrées également dans les futurs accords d'investissement autonomes;

30. se félicite du fait que plusieurs BIT comportent actuellement une clause interdisant l'affaiblissement de la législation sociale ou environnementale pour attirer les investissements et invite la Commission à envisager d'intégrer une clause de ce type dans les futurs accords qu'elle conclura;

Mercredi 6 avril 2011

**Mécanisme de règlement des différends et responsabilité de l'UE**

31. est d'avis que le système actuel de règlement des différends doit être profondément modifié pour intégrer une transparence accrue, la possibilité pour les parties d'introduire des recours en appel, l'obligation d'épuiser les recours juridiques locaux lorsqu'ils sont suffisamment fiables pour garantir une procédure équitable, la possibilité de recourir à la pratique de l'*amicus curiae* et l'obligation de choisir un seul lieu d'arbitrage entre les investisseurs et l'État;

32. est d'avis que, parallèlement aux procédures entre États, des mécanismes de règlement des différends entre les investisseurs et l'État doivent également être mis en place afin d'assurer une protection globale des investissements;

33. est conscient que l'Union européenne ne peut avoir recours aux mécanismes de règlement des différends du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) ni de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI), car l'Union en tant que telle n'est membre d'aucune de ces organisations; invite l'Union européenne, conformément aux réformes proposées dans la présente résolution, à intégrer un chapitre sur le règlement des différends dans chaque nouveau traité d'investissement conclu par l'Union; demande que la Commission et les États membres assument leur responsabilité en tant qu'acteurs internationaux de premier plan afin d'œuvrer à l'élaboration des réformes nécessaires des règles du CIRDI et de la CNUDCI;

34. invite la Commission à proposer des solutions permettant aux petites entreprises de mieux financer les coûts élevés des procédures de règlement des différends;

35. invite la Commission à présenter, dans les meilleurs délais, un règlement sur la manière dont les responsabilités doivent être réparties entre les niveaux européen et national, en particulier sur le plan financier, dans l'hypothèse où l'Union européenne perdrait dans le cadre d'une affaire soumise à l'arbitrage international;

**Choix des partenaires et pouvoirs du Parlement**

36. souscrit au principe selon lequel les partenaires prioritaires pour de futurs accords d'investissement de l'Union européenne doivent être des pays dont le potentiel de marché est important, mais où les investissements étrangers méritent d'être mieux protégés;

37. constate que les investissements sont en général exposés à un risque plus élevé dans les pays en développement et les pays moins développés, et qu'une protection efficace des investisseurs sous la forme de traités d'investissement est primordiale pour protéger les investisseurs européens et peut renforcer la gouvernance tout en instaurant un environnement stable, indispensable pour augmenter les IDE dans ces pays; fait observer que, pour que ces pays continuent de tirer parti des accords d'investissement, ceux-ci doivent également être fondés sur les obligations des investisseurs en matière de respect des normes relatives aux droits de l'homme et à la lutte contre la corruption dans le cadre d'un partenariat plus vaste entre l'Union européenne et les pays en développement visant à réduire la pauvreté; invite la Commission à déterminer quels sont les futurs partenaires viables en s'inspirant des bonnes pratiques des États membres dans le cadre de leurs BIT respectifs;

38. se déclare préoccupé par le fait que les IDE réalisés dans les pays les moins avancés sont extrêmement limités et se concentrent en général sur les ressources naturelles;

39. estime qu'il convient, dans les pays en développement, de soutenir plus vigoureusement les entreprises locales, notamment grâce à des mesures les incitant à renforcer leur productivité, à travailler en collaboration étroite et à accroître les compétences de leur main-d'œuvre, autant de domaines qui offrent un potentiel considérable de stimulation du développement économique, de la compétitivité et de la croissance dans les pays en développement; préconise également le transfert des nouvelles technologies vertes européennes vers les pays en développement, y voyant le meilleur moyen de favoriser la croissance verte et durable;

**Mercredi 6 avril 2011**

40. invite instamment la Commission et les États membres à tenir pleinement compte de la position du Parlement avant d'engager des négociations dans le domaine des investissements mais aussi pendant ces négociations; rappelle le contenu de l'accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission et invite la Commission à consulter le Parlement sur les projets de mandats de négociation suffisamment tôt pour pouvoir exprimer sa position qui, à son tour, doit être dûment prise en considération par la Commission et le Conseil;

41. souligne la nécessité d'intégrer le rôle des délégations du SEAE dans la stratégie de la future politique en matière d'investissement, en reconnaissant que leur potentiel et leur savoir-faire local constituent des atouts stratégiques pour réaliser les nouveaux objectifs dans ce domaine;

\*

\* \*

42. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'aux États membres, au Comité économique et social européen et au Comité des régions.

---

## **Protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Lutte contre la fraude**

P7\_TA(2011)0142

### **Résolution du Parlement européen du 6 avril 2011 sur la protection des intérêts financiers de l'Union européenne et la lutte contre la fraude – rapport annuel 2009 (2010/2247(INI))**

(2012/C 296 E/06)

*Le Parlement européen,*

- vu ses résolutions sur les précédents rapports annuels de la Commission et de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF),
- vu le rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil, publié le 14 juillet 2010 sous le titre "Protection des intérêts financiers de l'Union européenne – Lutte contre la fraude – Rapport annuel 2009" (COM(2010)0382), et les documents qui l'accompagnent (SEC(2010)0897 et SEC(2010)0898),
- vu le dixième rapport d'activité de l'OLAF – rapport annuel 2010 <sup>(1)</sup>,
- vu le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'exécution du budget pour l'exercice 2009, accompagné des réponses des institutions <sup>(2)</sup>,
- vu le rapport annuel de la Cour des comptes sur les activités relevant des huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement relatif à l'exercice 2009, accompagné des réponses de la Commission <sup>(3)</sup>,
- vu l'article 319, paragraphe 3, et l'article 325, paragraphe 5, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- vu le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes <sup>(4)</sup>,

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/reports/olaf/2009/en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/reports/olaf/2009/en.pdf).

<sup>(2)</sup> JO C 303 du 9.11.2010, p. 1.

<sup>(3)</sup> JO C 303 du 9.11.2010, p. 243.

<sup>(4)</sup> JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.