

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

11 OCTOBRE 2012

Proposition de résolution relative aux accords entre l'Union européenne et l'Union économique belgo-luxembourgeoise et différents États concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements

(Déposée par M. Jacky Morael et Mme Freya Piryns)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009 prévoit le transfert de la conclusion d'accords de protection et de promotion d'investissements des États-membres vers l'Union européenne. Dans ce cadre, la Commission européenne a adopté le 7 juillet 2011 deux documents, définissant respectivement le cadre de la période de transition et les contours de la future politique européenne d'investissements.

Or, la politique des États membres dans le domaine des investissements est en grande partie basée sur des modèles de négociation datant des années 1990, ayant donné naissance à plus de mille deux cents accords bilatéraux d'investissement (ABI) conclus par des États membres. Ceux-ci se centrent sur les intérêts des investisseurs européens et sont à la source de risques importants pour les citoyens et la capacité des États à mener des politiques publiques favorables à l'intérêt général. Des pays comme les États-Unis ou le Canada l'ont appris à leurs dépens, victimes de nombreuses attaques par des investisseurs, ce qui les a poussés depuis lors à adopter des modèles d'ABI plus équilibrés.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

11 OKTOBER 2012

Voorstel van resolutie betreffende de overeenkomsten tussen de Europese Unie en de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU) en diverse Staten inzake de wederzijdse bevordering en bescherming van investeringen

(Ingediend door de heer Jacky Morael en mevrouw Freya Piryns)

TOELICHTING

Het Verdrag van Lissabon, dat op 1 december 2009 in werking trad, voorziet erin dat het sluiten van overeenkomsten inzake de bescherming en de bevordering van investeringen van de lidstaten wordt overgedragen aan de Europese Unie. Op 7 juli 2011 heeft de Europese Commissie in die context twee documenten goedgekeurd, waarin respectievelijk de regeling voor de overgangsperiode en de grote lijnen van het toekomstig Europees investeringsbeleid worden vastgelegd.

Het beleid van de lidstaten op het gebied van de investeringen is evenwel grotendeels gebaseerd op onderhandelingsmodellen van de jaren 1990, waaruit meer dan duizendtweehonderd door de lidstaten gesloten bilaterale investeringsovereenkomsten zijn ontstaan. Die overeenkomsten zijn op de belangen van de Europese investeerders gericht en zijn bron van grote risico's voor de burgers en het vermogen van de staten om een overheidsbeleid te voeren dat gunstig is voor het algemeen belang. Landen zoals de Verenigde Staten of Canada hebben dat tot hun schade en schande ondervonden. Ze werden het slachtoffer van talrijke aanvallen van investeerders, wat hen ertoe heeft aangezet evenwichtiger modellen van bilaterale investeringsovereenkomsten te gebruiken.

C'est pourquoi la procédure en cours de définition du mandat de l'Union européenne par ses États membres en matière d'investissements est une occasion unique d'évaluer les modèles existants, afin de permettre que les futurs accords soient mis en concordance avec les objectifs du Traité de Lisbonne, en garantissant notamment le respect des normes sociales et environnementales et un meilleur équilibre entre les intérêts des États et des citoyens d'une part, et ceux des investisseurs d'autre part.

De plus, la Commission planifie une re-délégation partielle de son mandat aux États membres durant la période de transition. Le temps pour elle de négocier des accords avec les principaux pays tiers, les États membres garderont la possibilité de négocier avec le reste du monde.

La période actuelle est donc une double occasion pour les gouvernements fédéral et régionaux de :

- définir un mandat à la Commission européenne qui réponde à ces préoccupations;
- revoir le modèle d'accord des États-membres, et en particulier de l'Union économique belgoluxembourgeoise (UEBL), pour les mettre en conformité avec ces mêmes objectifs.

Chaque accord d'investissement doit contenir des clauses sociales et environnementales contraignantes, des mécanismes de contrôle, une protection du droit légitime des États à légiférer et limiter voire supprimer la possibilité pour des investisseurs privés de négliger les systèmes juridiques nationaux, leur préférant des juridictions internationales souvent opaques et imprévisibles.

Le Sénat a auditionné le 26 juin 2012 des représentants de la société civile et des représentants de l'administration compétente.

La proposition de résolution ci-jointe décrit les conditions qu'un tel accord devrait remplir pour pouvoir être considéré comme équilibré en termes de droits de l'État et de l'investisseur, garantir le droit des États à légiférer en faveur du développement durable et des droits humains et assurer l'effectivité des clauses sociales et environnementales.

Jacky MORAEL.
Freya PIRYNS.

*
* *

De actuelle procedure om het mandaat te definiëren dat de lidstaten inzake investeringen aan de Europese Unie geven, is daarom een unieke gelegenheid om de bestaande modellen te evalueren, opdat de toekomstige overeenkomsten worden afgestemd op de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon, door het waarborgen van de eerbiediging van de sociale normen en de normen inzake milieu en van een beter evenwicht tussen de belangen van de staten en de burgers enerzijds, en de belangen van de investeerders anderzijds.

Tevens plant de Commissie een gedeeltelijke terug-gave van haar mandaat aan de lidstaten gedurende de overgangsperiode. Terwijl zij met de belangrijkste derde landen over overeenkomsten onderhandelt, hebben de lidstaten nog de mogelijkheid om met de rest van de wereld te onderhandelen.

Deze periode is dus een dubbele gelegenheid voor de federale regering en de deelstaatregeringen om :

- een mandaat voor de Europese Commissie te bepalen dat aan die verzuchtingen tegemoet moet komen;
- het model van de overeenkomst van de lidstaten te herzien, in het bijzonder dat van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU), om ze op diezelfde doelstellingen af te stemmen.

Elke investeringsovereenkomst moet bindende sociale clausules en milieuclausules bevatten, controle-mechanismen, een bescherming van het recht van de staten om wetten te maken en de mogelijkheid voor privé-investeerders te beperken of zelfs op te heffen om de nationale rechtsstelsels te verwaarlozen ten gunste van internationale rechtsstelsels, die vaak ondoorzichtig en onvoorspelbaar zijn.

Op 26 juni 2012 heeft de Senaat vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van de bevoegde administratie gehoord.

Bijgevoegd voorstel van resolutie beschrijft de voorwaarden waaraan een dergelijke overeenkomst moet voldoen om als evenwichtig te kunnen worden beschouwd wat de rechten van de staat en de investeerder betreft, om het recht van de staten te waarborgen om wetten te maken die duurzame ontwikkeling en mensenrechten ten goede komen en om de effectiviteit van de sociale en milieugerealteerde clausules te garanderen.

*
* *

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Le Sénat,

A. Considérant que jusqu'en 2009, les compétences de l'État fédéral en matière d'accords internationaux relatifs aux investissements dans des États tiers étaient exercées par l'Union économique belgo-luxembourgeoise (UEBL) « concernant l'encouragement et la protection réciproques des investissements »;

Le modèle ABI Belge

B. Considérant que la Belgique applique un modèle d'accords bilatéraux d'investissement (ABI) datant de 2002 qui, malgré l'inscription de clauses sociales et environnementales, s'inscrit toujours dans un modèle traditionnel datant des années 1960, ne répondant pas à une exigence de durabilité forte;

C. Considérant qu'à ce stade, la Belgique n'a pas encore été confrontée à un arbitrage investisseur-État, ce qui n'a pas encouragé la révision de notre modèle d'accords d'investissements;

D. Considérant que le modèle ABI belge contient une disposition qui limite la capacité d'une entreprise de manipuler sa nationalité dans le seul but de revendiquer des droits en vertu de l'accord, mais que, toutefois, cette disposition, ne s'applique qu'aux entreprises des parties contractantes et n'empêche donc pas les investisseurs de pays tiers de mettre en place des sociétés fictives ou « boîte aux lettres » dans l'une des parties contractantes afin d'obtenir des protections liées aux traités;

E. Considérant que le modèle ABI belge comprend une « clause parapluie » sans aucune limitation que ce soit, que ces clauses élèvent les engagements contractuels et autres des pays d'accueil vis-à-vis des investisseurs au rang d'obligations liées au traité, et que ceci peut avoir pour conséquence que les obligations normalement réglées au travers des tribunaux nationaux ou d'une autre façon pré-déterminée peuvent être soumises directement à l'arbitrage international dans le cadre du traité;

F. Considérant que le modèle ABI belge comprend une disposition de règlement des différends qui peut également fonctionner comme une clause parapluie, ce qui a pour effet que non seulement les litiges concernant les obligations en vertu du traité peuvent être portés directement devant les tribunaux interna-

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. Overwegende dat de bevoegdheden van de federale staat inzake internationale overeenkomsten betreffende investeringen in derde staten, « inzake de wederijdse bevordering en bescherming van investeringen », tot in 2009 uitgeoefend werden door de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU);

Het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst

B. Overwegende dat België een model van bilaterale investeringsovereenkomst gebruikt dat van 2002 dateert en dat, ondanks het opnemen van sociale en milieugerelateerde clausules, nog steeds aansluit bij een traditioneel model van de jaren 1960 en daardoor niet beantwoordt aan de vereiste van hoge duurzaamheid;

C. Overwegende dat België nog niet geconfronteerd werd met een arbitrage tussen investeerder en staat, wat geen stimulans is geweest om ons model van investeringsovereenkomst te herzien;

D. Overwegende dat het Belgisch model van bilaterale investeringsovereenkomst een bepaling bevat die de mogelijkheid beperkt van een onderneming om haar nationaliteit te manipuleren, alleen maar om rechten krachtens de overeenkomst op te eisen, maar dat die bepaling alleen geldt voor ondernemingen van de overeenkomstsluitende partijen en dus investeerders van derde landen niet belet fictieve vennootschappen of brievenbusvennootschappen op te richten in een van de overeenkomstsluitende partijen om de bescherming van de overeenkomst te genieten;

E. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst een « paraplu-clausule » zonder enige beperking bevat, dat die clausules de contractuele en andere verbintenissen van de gastlanden ten opzichte van de investeerders verheffen tot aan de overeenkomst gekoppelde verplichtingen, wat tot gevolg kan hebben dat de verplichtingen die normaal geregeld worden voor de nationale rechtbanken of op een andere, vooraf bepaalde wijze, rechtstreeks kunnen worden overgedragen aan de internationale arbitrage in het raam van de overeenkomst;

F. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst een bepaling voor geschillenregeling bevat die ook als een parapluclausule kan werken, met als gevolg dat niet alleen de geschillen over de verplichtingen krachtens de overeenkomst onmiddellijk voor de internationale recht-

tionaux, mais également tout différent relatif à l'investissement;

G. Considérant que le règlement de conflits investisseurs-États, qui permet à des investisseurs de traîner des États souverains devant des cours d'arbitrage internationales, constitue un privilège démesuré et discriminant contre les entrepreneurs locaux, qui de surcroit nie et affaiblit le système juridique local, porte atteinte à la capacité des gouvernements de mener des politiques de protection et de promotion sociales et environnementales et coûte cher aux contribuables;

H. Considérant que le nombre de conflits (1) liés aux accords d'investissements augmente rapidement (6 en 1995, 226 en 2005 et 317 en 2008), que jusqu'à la fin de l'année 2008, douze cas ont été portés par des investisseurs étrangers contre les États-Unis et treize contre le Canada, avec plusieurs cas impliquant des défis à la réglementation environnementale;

I. Considérant, avec l'augmentation du nombre de ce type d'accords et les flux d'investissements mondiaux en mutation — les investissements de l'Inde et la Chine, entre autres, ne sont plus une rareté en Europe — qu'il est probable que les défis contre les États européens augmentent également;

J. Considérant que l'article du modèle ABI belge sur le règlement des différends investisseur-État, à savoir l'article 12, contient des restrictions négligeables sur la capacité des investisseurs à poursuivre l'arbitrage international;

K. Considérant que le modèle ABI belge ne garantit pas que les réclamations, procédures ou des décisions soient rendues publiques, et que donc, un différent entre un investisseur et l'État peut rester inconnu du grand public, même si l'État est condamné à payer une grande quantité d'argent à l'investisseur. Considérant que ce manque de transparence va à l'encontre des principes largement reconnus de la bonne gouvernance et fait reculer les efforts visant à promouvoir le gouvernement et la responsabilité des entreprises;

L. Vu que le règlement de conflits investisseurs-États actuel, calqué sur une modèle d'arbitrage commercial privé et non de tribunal de droit public, n'offre pas les garanties nécessaires d'objectivité, d'indépendance, de conduite et d'intérêts des arbitres, de prévisibilité, de transparence, de droit de défense et de possibilité d'appel;

(1) Le nombre exact reste inconnu car de nombreux conflits ne sont pas rendus publics.

banken kunnen worden gebracht, maar ook elk geschil over de investering;

G. Overwegende dat de regeling van geschillen tussen investeerders en staten, waardoor investeerders soevereine staten voor internationale scheidsgerichten kunnen brengen, een buitensporig voorrecht is dat de plaatselijke ondernemers discrimineert, dat bovendien het plaatselijke rechtsstelsel negeert en verzwakt, het vermogen van de regeringen om een beschermings- en bevorderingsbeleid voor de samenleving en het milieu te voeren schendt en duur is voor de belastingplichtigen;

H. Overwegende dat het aantal geschillen (1) in verband met de investeringsovereenkomsten snel toeneemt (6 in 1995, 226 in 2005 en 317 in 2008), dat tot het einde van 2008 buitenlandse investeerders twaalf gevallen aanhangig maakten tegen de Verenigde Staten en dertien tegen Canada, met verscheidene gevallen van betwistingen rond de milieureglementering;

I. Overwegende dat het met de toename van het aantal van dergelijke overeenkomsten en de verandering in de investeringsstromen in de wereld — investeringen uit India en in China bijvoorbeeld zijn geen zeldzaamheid meer in Europa — waarschijnlijk is dat de uitdagingen tegen de Europese staten eveneens toenemen;

J. Overwegende dat het artikel van het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst over de regeling van de geschillen tussen investeerder en staat, namelijk artikel 12, verwaarloosbare beperkingen bevat inzake de mogelijkheid van de investeerders om internationale arbitrage na te streven;

K. Overwegend dat het Belgische model van de bilaterale investeringsovereenkomst niet garandeert dat de klachten, procedures of beslissingen bekend worden gemaakt en dat dus een geschil tussen een investeerder en een staat onbekend kan blijven bij het grote publiek, zelfs al wordt de staat veroordeeld tot het betalen van een hoog geldbedrag aan de investeerder. Overwegende dat dit gebrek aan transparantie strijdig is met de breed erkende beginselen van goed bestuur en de inspanningen om het bestuur en de verantwoordelijkheid van de ondernemingen te bevorderen afremt;

L. Overwegende dat de huidige regeling van geschillen tussen investeerders en staten, dat geënt is op een model van commerciële privé-arbitrage en niet op dat van een publiekrechtelijke rechtsbank, niet de vereiste waarborgen biedt inzake objectiviteit, onafhankelijkheid, handelwijze en belangen van de scheidsmannen, voorspelbaarheid, transparantie, rechten van de verdediging en beroeps mogelijkheid;

(1) Het exacte aantal blijft onbekend, omdat vele geschillen niet bekend worden gemaakt.

M. Considérant que le modèle ABI belge ne contient pas d'exceptions ou de limitations relatives à la «nation la plus favorisée (*Most Favorite Nations*)» permettant de clarifier la relation entre le traité d'investissement et d'autres traités, y compris d'autres ABI; et que ceci pourrait avoir comme conséquence qu'un investisseur pourrait s'appuyer sur la disposition la plus favorable dans un autre traité, court-circuitant les dispositions d'un ABI pourtant applicable; (1)

N. Considérant que le modèle ABI belge précise que (1) l'expropriation indirecte doit être compensée, (2) ne traite pas de manière explicite des mesures de bonne foi de la définition des expropriations et (3) exige le paiement d'une indemnité, même pour les mesures nécessaires en vertu de la sécurité ou de l'intérêt national;

O. Considérant que le modèle ABI belge oblige les États d'accueil à accorder un traitement juste et équitable (*Fair and Equal Treatment*, FET) pour les investisseurs et que l'obligation FET a récemment été une caractéristique importante dans les actions des investisseurs contre les pays d'accueil et a, dans de nombreux cas, permis aux investisseurs de réussir là où leurs expropriations et les revendications d'autres ont échoué, devenant ainsi une sorte de fourre-tout;

P. Considérant que le modèle belge ABI ne contient aucune disposition d'exception à la garantie du libre transfert des paiements liés aux investissements;

Les clauses sociales et environnementales

Q. Considérant que le modèle ABI «UEBL» de 2002 comporte des clauses sociales et environnementales, mais que celles-ci restent néanmoins faibles à plusieurs niveaux;

R. Considérant que le libellé de l'article 6, l'article du Travail, est faible en ce qu'il est seulement un idéal («Ils s'efforcent de garantir»);

S. Considérant que la définition de «législation du travail» dans l'article (6) 1 du modèle ABI belge englobe la législation visant à protéger certains droits du travail internationalement reconnus de base tels que le droit d'association, mais ne parvient pas à couvrir

(1) La clause «*most favorite nation*» dans le modèle ABI belge interdit tout simplement la discrimination entre les «*investors*». En revanche, certains accords, y compris de nombreux accords des États-Unis et des accords canadiens, interdisent la discrimination seulement entre les investisseurs «*in like circumstances*».

M. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst geen uitzonderingen of beperkingen bevat betreffende de «meestbegunstigingsbehandeling (*Most Favorite Nations*)» waardoor de relatie tussen de investeringsovereenkomst en andere verdragen, inclusief andere bilaterale investeringsovereenkomsten, kan worden opgehelderd; en dat dit tot gevolg kan hebben dat een investeerder zich beroeft op de gunstigste bepaling in een ander verdrag, en daarbij de bepalingen van een nochtans geldende bilaterale investeringsovereenkomst in de wind slaat; (1)

N. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst (1) bepaalt dat de onrechtstreekse onteigening moet worden gecompenseerd, (2) niet expliciet gaat over de maatregelen te goeder trouw voor het bepalen van de onteigeningen en (3) eist dat er een vergoeding wordt betaald, zelfs voor maatregelen die noodzakelijk zijn voor de veiligheid of het nationaal belang;

O. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst de gaststaten ertoe verplicht de investeerders een eerlijke en rechtvaardige behandeling (*Fair and Equal Treatment*, FET) te geven en dat de FET-verplichting onlangs een belangrijk kenmerk was in het optreden van de investeerders tegen de gastlanden en in veel gevallen de investeerders de mogelijkheid heeft gegeven om te slagen waar de vorderingen van anderen tegen hun onteigening mislukten;

P. Overwegende dat het Belgische model van bilaterale investeringsovereenkomst geen enkele uitzonderingsbepaling bevat op de vrije overmaking van betalingen die verband houden met de investeringen;

Sociale en milieugerelateerde clausules

Q. Overwegende dat het model van bilaterale investeringsovereenkomst van de BLEU van 2002 sociale en milieugerelateerde clausules bevat, maar dat ze in verscheidene opzichten zwak blijven;

R. Overwegende dat de formulering van artikel 6, het artikel over Arbeid, zwak is omdat het slechts een ideaal is («...Ze streven ernaar te waarborgen ...»);

S. Overwegende dat de definitie van «arbeidswetgeving» in artikel 1 (6) van het Belgisch model van bilaterale investeringsovereenkomst de wetgeving omvat tot bescherming van een aantal internationaal erkende elementaire arbeidsrechten, zoals het recht op

(1) De clausule «meestbegunstigingsbehandeling» in het Belgisch model van bilaterale investeringsovereenkomst verbiedt discriminatie tussen «*investors*» zonder meer. Een aantal overeenkomsten daarentegen, ook vele overeenkomsten van de Verenigde Staten en Canada, verbieden alleen discriminatie tussen investeerders «*in like circumstances*».

les mesures relatives à d'autres droits tels que le droit à l'absence de discrimination;

T. Considérant que la présence de clauses sociales dans les accords d'investissement n'a de sens que si des mécanismes effectifs de contrôle sont mise en place par ces mêmes accords;

U. Vu l'intérêt majeur pour les États parties aux ABI de conserver leur droit d'instituer des régulations légitimes protégeant l'intérêt général, notamment en matière sociale et environnementale, sans être pour autant être inquiétés de poursuites et condamnations par des cours d'arbitrage internationales;

Implications du Traité de Lisbonne

V. Vu que le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a transféré la compétence d'accords internationaux sur l'investissement à l'Union européenne (1)

W. Vu que les accords bilatéraux d'investissement se trouvent dans un vide juridique dans la mesure où la Commission européenne a adopté le 7 juillet dernier deux documents, définissant respectivement le cadre de la période de transition et les contours de la future politique européenne d'investissements, mais 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 » n'est pas encore adoptée par le Parlement européen et n'est donc pas encore d'application.

X. Considérant que la politique des États membres dans le domaine des investissements est en grande partie basée sur des modèles de négociation datant des années 1990, ayant donné naissance à plus de mille deux cents accords bilatéraux d'investissement (ABI) conclus par des États membres. Et que ceux-ci se centrent sur les intérêts des investisseurs européens et sont à la source de risques importants pour les citoyens et la capacité des États à mener des politiques publiques favorables à l'intérêt général;

Y. Considérant que la procédure en cours de définition du mandat de l'Union européenne par ses États membres en matière d'investissements est une occasion unique d'évaluer les modèles existants, afin de permettre que les futurs accords soient mis en concordance avec les objectifs du Traité de Lisbonne, en garantissant notamment le respect des normes sociales et environnementales et un meilleur équilibre

vereniging, maar er niet toe komt de maatregelen betreffende andere rechten, zoals het recht op niet-discriminatie, te dekken;

T. Overwegende dat de aanwezigheid van sociale clauses in investeringsovereenkomsten slechts zin heeft indien diezelfde overeenkomsten controlemechanismen instellen;

U. Gelet op het grote belang voor de staten die partij zijn in een bilaterale investeringsovereenkomst om hun recht te behouden om gewettigde regelingen in te stellen die het algemeen belang beschermen, onder andere op sociaal en milieugebied, zonder daarom te worden verontrust door vervolging en veroordelingen door internationale scheidsrechters;

Implicaties van het Verdrag van Lissabon

V. Overwegende dat het Verdrag van Lissabon, dat in werking is getreden op 1 december 2009, de bevoegdheid voor internationale investeringsovereenkomsten heeft overgedragen aan de Europese Unie (1);

W. Overwegende dat de bilaterale investeringsovereenkomsten zich in een juridisch vacuüm bevinden omdat de Europese Commissie op 7 juli jongstleden twee documenten heeft goedgekeurd, die respectievelijk de regeling van de overgangsperiode en de hoofdlijnen van het toekomstig investering beleid vastleggen, maar dat het « voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van overgangsregelingen voor bilaterale investeringsovereenkomsten tussen lidstaten en derde landen » nog niet door het Europees Parlement is aangenomen en dus nog niet van toepassing is;

X. Overwegende dat het beleid van de lidstaten op het gebied van de investeringen grotendeels gebaseerd is op onderhandelingsmodellen van de jaren 1990, waaruit meer dan duizendtweehonderd door de lidstaten gesloten bilaterale investeringsovereenkomsten zijn ontstaan. En dat die overeenkomsten op de belangen van de Europese investeerders gericht zijn en bron zijn van grote risico's voor de burgers en het vermogen van de staten om een overheidsbeleid te voeren dat gunstig is voor het algemeen belang;

Y. Overwegende dat de actuele procedure om het mandaat te definiëren dat de lidstaten aan de Europese Unie geven inzake investeringen een unieke gelegenheid is om de bestaande modellen te evalueren, opdat de toekomstige overeenkomsten worden afgestemd op de doelstellingen van het Verdrag van Lissabon, door het waarborgen van de eerbiediging van de sociale normen en de normen inzake milieu en van een beter

(1) Article 207 du Traité de Lisbonne.

(1) Artikel 207 van het Verdrag van Lissabon.

entre les intérêts des États et des citoyens d'une part, et ceux des investisseurs d'autre part;

Z. Considérant que la Commission planifie une redélegation partielle de son mandat aux États membres durant la période de transition. Le temps pour elle de négocier des accords avec les principaux pays tiers, les États-membres garderont la possibilité de négocier avec le reste du monde;

AA. Considérant que la période actuelle est une double occasion pour les gouvernements fédéral et régionaux de :

(1) définir un mandat à la Commission européenne qui réponde à ces préoccupations;

(2) revoir le modèle d'accord des États-membres, et en particulier de l'Union économique belgoluxembourgeoise (UEBL), pour les mettre en conformité avec ces mêmes objectifs;

BB. Considérant que la ratification à l'heure actuelle de ces accords semble être doublement illégale du point de vue du droit européen vu que :

(1) le gouvernement continue à signer et les parlements belges à ratifier des accords UEBL-ABI tandis que la compétence a été transférée des États membres à l'Union européenne depuis le Traité de Lisbonne en 2009;

(2) la clause de libre transfert des capitaux est rédigée de manière identique aux accords autrichiens, hongrois et finlandais, qui ont été condamnés par la Cour européenne de Justice (1) car incompatibles avec la liberté du Conseil de retenir des capitaux étrangers dans certains cas, prévue dans le Traité de Lisbonne. La Cour a expressément dit que les traités identiques des autres États membres doivent être renégociés;

CC. Considérant les conclusions de l'audition sur «La problématique des accords bilatéraux de promotion et de protection des investissements (APPI)» en commission Relations extérieures et Défense du Sénat du mardi 26 juin 2012,

Demande au gouvernement :

I. De revoir le modèle d'accord belgoluxembourgeois (UEBL), pour le mettre en conformité avec les objectifs suivants :

1. Définir les investissements promus et protégés par les ABI comme ceux respectant les lois locales, écartant ainsi ceux qui ont impliqué le recours à des fraudes, de la corruption ou qui n'auraient pas respecté les lois sociales ou environnementales et limiter le

(1) Jugement de la CEJ, 3 mars 2009.

evenwicht tussen de belangen van de staten en de burgers enerzijds, en de belangen van de investeerders anderzijds;

Z. Overwegende dat de Commissie een gedeeltelijke teruggave plant van haar mandaat aan de lidstaten gedurende de overgangsperiode. Terwijl zij met de belangrijkste derde landen over overeenkomsten onderhandelt, hebben de lidstaten nog de mogelijkheid om met de rest van de wereld te onderhandelen;

AA. Overwegende dat deze periode een dubbele gelegenheid voor de federale regering en de deelstaatregeringen is om :

(1) een mandaat voor de Europese Commissie te bepalen dat aan die verzuchtingen tegemoet komt;

(2) het model van de overeenkomst van de lidstaten te herzien, in het bijzonder dat van de Belgisch-Luxemburgse Economische Unie (BLEU), om ze op diezelfde doelstellingen af te stemmen;

BB. Overwegende dat die overeenkomsten nu ratificeren dubbel onwettig blijkt vanuit het standpunt van het Europees recht, aangezien :

(1) de regering de bilaterale investeringsovereenkomsten van de BLEU blijft ondertekenen en de Belgische parlementen ze blijven ratificeren, terwijl de bevoegdheid sinds het Verdrag van Lissabon in 2009 van de lidstaten werd overgedragen aan de Europese Unie;

(2) de clausule van vrije overmaking van kapitaal identiek is met de Oostenrijkse, Hongaarse en Finse overeenkomsten, die door het Europees Hof van Justitie veroordeeld zijn (1) omdat ze onverenigbaar zijn met de in het Verdrag van Lissabon opgenomen vrijheid van de Raad om in bepaalde gevallen buitenlands kapitaal tegen te houden. Het Hof heeft uitdrukkelijk gezegd dat over identieke overeenkomsten van andere lidstaten opnieuw moet worden onderhandeld;

CC. Gelet op de conclusies van de hoorzitting over «De problematiek van de bilaterale investerings- en beschermingsakkoorden (BITs)» in de commissie voor de Buitenlandse Betrekkingen en voor de Landsverdediging van de Senaat van 26 juni 2012,

Vraagt de regering :

I. Het Belgisch-Luxemburgse (BLEU) model van overeenkomst te herzien, om het op de volgende doelstellingen af te stemmen :

1. de door de bilaterale investeringsovereenkomsten bevorderde en beschermd investeringen definiëren als die investeringen die de plaatselijke wetten in acht nemen, zodat investeringen die gepaard gingen met fraude, corruptie of waarbij de sociale wetten of

(1) Vonnis van het EHJ van 3 maart 2009.

champ de la protection aux investissements ayant pour objectif le développement du pays d'accueil (excluant par là-même les placements purement spéculatifs);

2. Prévoir que le préambule définisse des objectifs de promotion des investissements pour le développement durable en définissant ces objectifs;

3. Renforcer les clauses sociales :

a) Améliorer la définition de la législation du travail (article 1.6), au minimum pour s'assurer que l'ensemble des normes fondamentales du travail telles que définies par les huit conventions fondamentales de l'OIT C87, C98, C29, C105, C100, C111, C138 et C182 (sur les thèmes de la liberté d'association, du droit à la négociation collective, sur la non-discrimination, sur l'éradication du travail forcé, et sur le travail des enfants) soit repris, et prévoir que toute convention OIT ratifiée par le pays doit être respectée dans le cadre de l'accord;

b) S'assurer que la référence «*acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health*» du texte modèle de l'ABI UEBL soit présente dans tout accord;

c) Exiger des deux parties l'engagement à respecter les directives de l'OCDE sur les entreprises multinationales et la déclaration tripartite de l'OIT sur les entreprises multinationales et la politique sociale, et à ne pas abaisser les normes sociales et environnementales afin d'attirer les investissements étrangers;

d) Faire référence aux autres conventions pertinentes de l'OIT. Ces normes comprennent celles qui sont identifiées comme «conventions prioritaires» par le Conseil d'administration du Bureau international de travail (BIT) dans sa décision de 1993 (Convention 122 sur la politique de l'emploi, Conventions 81 et 129 sur l'inspection du travail et Convention 144 sur les consultations tripartites), d'autres conventions qui bénéficient d'un large soutien au sein de l'OIT (y compris la Convention 155 sur la sécurité et la santé des travailleurs, la Convention 102 sur la sécurité sociale, la Convention 103 sur la protection de la maternité et la convention 135 sur les représentants syndicaux), et certains autres instruments essentiels de l'OIT (à savoir la promotion de la recommandation sur les coopératives, 2002 (n° 193), la recommandation sur le développement des ressources humaines, 2004 (n° 195) et la recommandation sur les relations de travail, 2006 (n° 198));

de milieuwetten niet nageleefd worden, verworpen worden en de bescherming beperken tot investeringen met als doel het gastland te ontwikkelen (op die manier worden louter speculatieve beleggingen uitgesloten);

2. Ervoor zorgen dat de aanhef doelstellingen van bevordering van de investeringen voor duurzame ontwikkeling definieert;

3. Sociale clausules versterken :

a) De definitie verbeteren van de arbeidswetgeving (artikel 1.6), om er zich ten minste van te verzekeren dat alle fundamentele arbeidsnormen zoals gedefinieerd door de acht fundamentele IAO-verdragen C87, C98, C29, C105, C100, C111, C138 en C182 (over de thema's van vrijheid van vereniging, recht op collectieve onderhandelingen, niet-discriminatie, het uitbannen van dwangarbeid, kinderarbeid) erin opgenomen zijn, en erin voorzien dat elk IAO-verdrag dat het land geratificeerd heeft, door de overeenkomst in acht moet worden genomen;

b) Zich ervan vergewissen dat de verwijzing naar «*acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health*» uit het model van de bilaterale investeringsovereenkomst van de BLEU in elke overeenkomst aanwezig is;

c) Van beide partijen de verbintenis eisen dat ze de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen en de Tripartite beginselverklaring betreffende multinationale ondernemingen en sociaal beleid van de IAO zullen eerbiedigen, en dat ze de sociale en milieunormen niet zullen afzwakken om buitenlandse investeringen aan te trekken;

d) Naar de andere relevante IAO-verdragen verwijzen. Die normen omvatten die welke het Internationaal Arbeidsbureau in zijn beslissing van 1993 als «prioritaire verdragen» geïdentificeerd heeft (Verdrag 122 over het werkgelegenheidsbeleid, Verdragen 81 en 129 over de arbeidsinspectie en Verdrag 144 over de tripartite raadplegingen), andere verdragen die bij de IAO brede steun genieten (waaronder Verdrag 155 betreffende de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, Verdrag 102 betreffende de sociale zekerheid, Verdrag 103 betreffende de bescherming van het moederschap en Verdrag 135 betreffende de vertegenwoordigers van de werknemers), en bepaalde andere essentiële instrumenten van de IAO (te weten de bevordering van de aanbeveling betreffende de coöperatieven, 2002 (nr. 193), de aanbeveling betreffende human resources development, 2004 (nr. 195) en de aanbeveling betreffende de arbeidsrelaties, 2006 (nr. 198));

e) Modifier la formulation des clauses (article 6) pour les rendre plus affirmatives et contraignantes (1);

4. Renforcer les clauses environnementales :

a) Modifier la formulation des clauses pour les rendre plus affirmatives et contraignantes de façon à ce que les parties s'engagent fermement à assurer la protection de l'environnement;

b) Introduire des clauses renforçant la coopération des parties en matière de promotion et de protection de l'environnement;

c) Garantir la protection de territoires et ressources classés comme « patrimoine mondial » par l'UNESCO et ne pas contrevénir aux objectifs de la Convention sur la biodiversité;

5. Éviter les atteintes à la souveraineté alimentaire et l'accès à la terre :

a) Appliquer les directives volontaires de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture — *Food and Agriculture Organisation* (FAO) pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées en mai 2012;

b) Éviter de porter atteinte à l'approvisionnement alimentaire national par l'affectation de terres à des cultures énergétiques ou non alimentaires destinées à l'exportation;

c) Éviter la captation de ressources naturelles de base, telles que l'eau, au détriment des communautés locales;

6. Mettre en place des mécanismes de contrôle :

a) Prévoir que les articles concernant les règlements des différends, investisseur-État (12) et entre parties (13) s'appliquent à l'ensemble de l'accord, y compris les articles concernant l'environnement (5) et le travail (6), afin de permettre d'utiliser ce mécanisme également en cas de non-respect des engagements sociaux et environnementaux;

b) Prévoir dans ce même article le contrôle de la législation du travail par les partenaires sociaux. Il est essentiel de demander aux gouvernements d'agir sur la base des soumissions formelles de communications des partenaires sociaux. Cela doit être un mécanisme contraignant par lequel les organisations syndicales et patronales agréées situées des deux côtés des ABI

(1) Par exemple : « shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder each of ILO's core labour rights, including the right to non-discrimination in employment » au lieu de « shall strive to ensure that such labour principles ... ».

e) De formulering van de clausules (artikel 6) wijzigen, om ze beslijter en dwingender te maken (1);

4. De milieuclausules versterken :

a) De formulering van de clausules wijzigen om ze beslijter en dwingender te maken, zodat de partijen de vaste verbintenis aangaan dat ze voor de bescherming van het milieu zullen zorgen;

b) Clausules opnemen die de samenwerking van de partijen inzake de bevordering en de bescherming van het milieu opvoeren;

c) De bescherming waarborgen van territoria en hulpbronnen die de UNESCO als « werelderfgoed » beschermd heeft en niet ingaan tegen de doelstelling van het Verdrag inzake de biodiversiteit;

5. De aanslagen op de voedselzekerheid en de toegang tot grond voorkomen :

a) De vrijwillige richtlijnen van de Voedsel- en Landbouworganisatie — *Food and Agriculture Organisation* (FAO) voor een verantwoord beleid rond het beheer van land, visvangst en bossen in de context van de nationale voedselzekerheid, die in mei 2012 werden aangenomen, toepassen;

b) Voorkomen dat de nationale voedselbevoorrading in het gedrang komt door het gebruik van gronden voor het verbouwen van gewassen voor energie of voor exportgerichte gewassen die niet voor voeding bestemd zijn;

c) Voorkomen dat men natuurlijke rijkdommen, zoals water, opvangt ten koste van de lokale gemeenschappen;

6. Controlemechanismen instellen :

a) Erin voorzien dat de artikelen over de regeling van geschillen tussen investeerder en staat (12) en tussen partijen (13) van toepassing zijn op de gehele overeenkomst, inclusief de artikelen over het milieu (5) en de arbeid (6), zodat dat mechanisme ook kan worden gebruikt wanneer de sociale verbintenissen en de verbintenissen inzake het milieu met voeten worden getreden;

b) In datzelfde artikel voorzien in controle op de arbeidswetgeving door de sociale gesprekspartners. Het is essentieel dat men aan de regeringen vraagt te handelen op basis van de formeel voorgelegde mededelingen van de sociale gesprekspartners. Het moet een bindend mechanisme zijn, waardoor de erkende vakbonds- en werkgeversorganisaties aan beide zijden

(1) Bijvoorbeeld : « shall adopt and maintain in its statutes and regulations, and practices thereunder each of ILO's core labour rights, including the right to non-discrimination in employment » in plaats van « shall strive to ensure that such labour principles ... ».

doivent être en mesure de soumettre des demandes d'action de ce genre. Des plaintes de ce genre doivent être traitées endéans une période de temps limitée et doivent faire partie d'un suivi et d'un processus d'examen en cours afin de garantir que les gouvernements abordent efficacement de telles plaintes;

c) Prévoir la prise en considération des plaintes concernant les droits sociaux, fonciers et environnementaux par des experts véritablement indépendants et qualifiés. Leurs recommandations doivent faire partie d'un processus défini pour un traitement rapide et adéquat des points soulevés, de manière à ce que leurs délibérations ne soient pas limitées à la question des rapports et des recommandations, mais résultent en un suivi en cours et en des clauses d'examen, particulièrement afin de maintenir la pression sur tous les gouvernements qui permettent la violation des droits des travailleurs sur leurs territoires;

d) Ajouter à l'article concernant le règlement des différends la création d'un comité mixte incluant des représentants des *stakeholders* qui puisse soulever les cas de violation des droits humains au sens large (1^{re}, 2^e et 3^e génération) devant le mécanisme interétatique prévu par l'accord. Ce comité doit être consulté par les parties sur la mise en œuvre des articles 5 et 6;

e) Établir un forum sur le commerce et le développement durable qui prévoit une consultation entre les organisations syndicales, les organisations patronales et les ONG, avec un équilibre clairement défini et approprié entre ces trois groupes de membres. Ce forum devrait se rencontrer au moins deux fois par an, et devrait permettre aux membres du forum de soulever des questions sociales et des problèmes sociaux pour être soumis à une discussion publique;

f) Prévoir des amendes en cas de non-respect des clauses sociales et environnementales, qui soient suffisamment élevées pour avoir un caractère réellement dissuasif.

g) Inclure dans l'accord la garantie d'une assistance technique, mise en relation lorsque c'est pertinent avec des agences multilatérales et spécialement l'OIT;

7. Protéger le droit des États à légiférer et à adopter d'autres dispositions générales nécessaires à la protection et la promotion du travail décent, en nuancant les clauses suivantes dans les ABI, sur lesquelles s'est appuyée une grande part des abus :

a) La non-discrimination (le traitement national et la nation la plus favorisée), doit être limitée aux investisseurs opérant dans des conditions similaires

van de bilaterale investeringsovereenkomsten in staat moeten zijn dergelijke verzoeken tot actie voor te leggen. Dergelijke klachten moeten worden behandeld binnen een beperkte tijd en moeten deel uitmaken van een voortgangsbewaking en een onderzoeksproces, om te garanderen dat de regeringen dergelijke klachten efficiënt aanpakken;

c) Ervoor zorgen dat de klachten over sociale rechten, rechten op grond en inzake het milieu onderzocht worden door werkelijk onafhankelijke en geschoold deskundigen. Hun aanbevelingen moeten deel uitmaken van een proces dat erop gericht is de aangekaarte punten snel en degelijk te behandelen, zodat hun beraadslagingen zich niet beperken tot de verslagen en de aanbevelingen, maar resulteren in een voortgangsbewaking en in toetsingsbedingen, vooral om alle regeringen die de schending van de werknemersrechten op hun grondgebied toestaan, blijvend onder druk te zetten;

d) Aan het artikel over de geschillenregeling de oprichting toevoegen van een gemengd comité met vertegenwoordigers van de *stakeholders*, dat de gevallen van mensenrechtenschendingen in de ruime zin (1e, 2e en 3e generatie) kan voorleggen aan het interstatelijk orgaan waarin de overeenkomst voorziet. Dat comité moet door de partijen worden geraadpleegd over de tenuitvoerlegging van de artikelen 5 en 6;

e) Een forum tot stand brengen over handel en duurzame ontwikkeling, dat voorziet in onderlinge raadpleging van vakbondsorganisaties, werkgeversorganisaties en NGO's, met een duidelijk en passend evenwicht tussen die drie groepen. Dat forum moet minstens tweemaal per jaar samenkommen en moet de leden van het forum de kans geven sociale vraagstukken en problemen aan te kaarten om ze in een openbaar debat aan bod te laten komen;

f) In geldboeten voorzien voor het niet eerbiedigen van de sociale clauses en de milieuclauses, die hoog genoeg zijn om echt ontradend te zijn;

g) In de overeenkomst de waarborg van technische bijstand opnemen, waarbij indien dat relevant is, de relatie wordt gelegd met multilaterale instellingen en speciaal met de IAO;

7. Het recht van de staten te beschermen om wetten en andere algemene bepalingen te maken die noodzakelijk zijn voor de bescherming en de bevordering van fatsoenlijk werk, door de volgende clauses in de bilaterale investeringsovereenkomsten, waarop een groot deel van het misbruik gebaseerd is, te nuanceren :

a) De niet-discriminatie (de nationale behandeling en de meestbegunstigingsbehandeling) moet beperkt worden tot de investeerders die in vergelijkbare

pour laisser la souveraineté aux États de décider de régulations différentes pour des secteurs ayant des impacts sociaux ou environnementaux différents;

b) Le traitement juste et équitable, s'il n'est pas supprimé, doit être défini en fonction du niveau de traitement établi par le droit coutumier international (autrement sa marge d'interprétation est infinie);

c) La protection contre l'expropriation doit prévoir explicitement que des mesures légitimes non discriminatoires d'intérêt public (liées aux droits sociaux, à la sécurité, à la santé publique ou l'environnement par exemple) ne peuvent être considérées comme des expropriations;

d) Le droit aux transferts de capitaux doit prévoir des exceptions permettant de respecter les lois nationales sur les faillites, de retenir des sommes nécessaires au paiement d'amendes ou pour protéger la stabilité d'une monnaie locale;

8. Adapter le règlement de conflits investisseurs-États :

a) Entamer un examen profond de la plus-value et des dangers du règlement de conflits investisseurs-États pouvant déboucher sur la suppression de ce mécanisme dans tous les accords de l'UEBL;

b) Revoir profondément les systèmes de conflits investisseur-État, voire la création d'une cour internationale sur les investissements;

c) Exiger dans les textes de ses ABI les garanties suivantes :

i) exclure explicitement les mesures d'intérêt général non-discriminatoires de tout mécanisme de règlement des conflits;

ii) garantir la transparence des procédures d'arbitrage, la publication immédiate de l'avis d'intention, tout règlement «à l'amiable», l'initiation d'un arbitrage, l'identité des parties, les actes et procès-verbaux des audiences, les mesures et montants financiers en jeu et toute décision du tribunal. Toute séance sera publique;

iii) encourager le règlement à l'amiable (en imposant une période de médiation de six mois avant de déposer plainte) et requérir l'épuisement des recours juridiques locaux avant le recours aux cours d'arbitrage internationales; supprimer l'article 12(2) du modèle UEBL;

omstandigheden werken, om de staten de soevereiniteit te laten om te beslissen over verschillende regelingen voor sectoren met een verschillende impact op sociale zaken of op het milieu;

b) De eerlijke en rechtvaardige behandeling moet, indien ze niet wordt opgeheven, worden bepaald afhankelijk van het behandelingsniveau dat door het internationaal gewoonrecht is bepaald (anders is de interpretatievrijheid onbeperkt);

c) De bescherming tegen onteigening moet er uitdrukkelijk voorzien dat gewettigde, niet discriminante maatregelen van openbaar nut (bijvoorbeeld in verband met de sociale rechten, de veiligheid, de volksgezondheid of het milieu) niet als onteigeningen kunnen worden beschouwd;

d) Het recht op overmaking van kapitaal moet in uitzonderingen voorzien zodat de nationale wetten betreffende de faillissementen in acht kunnen worden genomen, de vereiste bedragen voor het betalen van geldboeten kunnen worden ingehouden of om de stabiliteit van de plaatselijke munt te beschermen;

8. De regeling van geschillen tussen investeerders en staten aan te passen :

a) Een diepgaand onderzoek aan te vatten over de meerwaarde en de gevaren van de regeling van geschillen tussen investeerders en staten, dat kan leiden tot de verwijdering van dat mechanisme uit alle overeenkomsten van de BLEU;

b) De regeling van geschillen tussen investeerder en staat grondig te herzien, of zelfs een internationaal hof voor investeringen op te richten;

c) In de teksten van de bilaterale investeringsovereenkomsten de volgende waarborgen te eisen :

i) snel de niet discriminante maatregelen van openbaar nut uit elk mechanisme van geschillenregeling uitsluiten;

ii) de transparantie van de arbitrageprocedures waarborgen, de onmiddellijke bekendmaking van het bericht van het voornemen om iets te doen, van elke «minnelijke» schikking, de inleiding van een arbitrage, de identiteit van de partijen, de akten en processen-verbaal van de zittingen, de maatregelen en financiële bedragen die op het spel staan en elke beslissing van de rechtbank. Elke zitting moet openbaar zijn;

iii) de minnelijke schikking aanmoedigen (door een bemiddelingsperiode van zes maanden op te leggen alvorens men klacht kan indienen) en de uitputting van de lokale rechtsmiddelen eisen voor men een beroep kan doen op de internationale scheidsgerechten; artikel 12(2) uit het BLEU-model schrappen;

iv) pour rendre le système non-biaisé, permettre aux États, et aux citoyens, d'initier des conflits contre un investisseur;

v) permettre la participation de la société civile à toute forme d'arbitrage, au moins au titre d'*amici curiae*;

vi) garantir l'indépendance des arbitres, interdisant de sélectionner un arbitre exerçant comme conseil juridique pour des États ou investisseurs, ou ayant des intérêts directs ou indirects dans les Parties ou investisseurs concernés;

vii) garantir la possibilité de faire appel des décisions rendues;

II. De donner un mandat à la Commission européenne qui réponde à ces préoccupations;

III. D'informer régulièrement les Parlements fédéral et régionaux sur l'état d'avancement des négociations d'accords UE/BL et UE.

2 juillet 2012.

Jacky MORAEL.
Freya PIRYNS.

iv) om het stelsel evenwichtig te maken, het mogelijk maken dat staten en burgers geschillen tegen een investeerder inleiden;

v) het mogelijk maken dat het maatschappelijk middenveld, minstens als *amici curiae*, aan elke vorm van arbitrage deelneemt;

vi) de onafhankelijkheid van de scheidsmannen waarborgen, door te verbieden dat er een actief scheidsman wordt geselecteerd als juridisch raadsman voor staten of investeerders, of een scheidsman met rechtstreekse of onrechtstreekse belangen bij de betreffende Partijen of investeerders;

vii) de mogelijkheid waarborgen om beroep aan te tekenen tegen de beslissingen;

II. Een mandaat aan de Europese Commissie te geven, dat aan die verzuchtingen tegemoet moet komen;

III. Het federaal parlement en de deelstaatparlementen regelmatig in te lichten over de voortgang van de onderhandelingen over BLEU- en EU-overeenkomsten.

2 juli 2012.