
L'Europe et la Chine : une coopération aux dimensions juridiques complexes

Antoine Sautenet

Février 2008



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares think tanks français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

Ce programme bénéficie du soutien de :
PARTENAIRES FONDATEURS



ISBN : 978-2-86592-254-3
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 - FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Sommaire

INTRODUCTION	5
La « ré-émergence » de la Chine et l'ordre juridique international.....	5
Le cadre juridique actuel	10
UN INSTRUMENT PARA-JURIDIQUE DE LA DYNAMIQUE DE COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE	16
Intégrer le dialogue politique, un défi à la cohérence de l'UE	16
<i>Les modalités d'intégration</i>	<i>16</i>
<i>La cohérence politique à l'épreuve : le dialogue sur les droits de l'homme</i>	<i>23</i>
Un vecteur de dynamisme de la coopération économique et commerciale.....	27
<i>Un vecteur de hard law :</i>	
<i> négociation et conclusion d'accords sectoriels</i>	<i>27</i>
<i>Coopération douanière et lutte contre la contrefaçon</i>	<i>29</i>
<i>ITER</i>	<i>29</i>
<i>Aviation civile.....</i>	<i>30</i>
<i>Un vecteur de soft law : la matrice des « dialogues économiques»</i>	<i>31</i>
<i>Politique industrielle et propriété intellectuelle</i>	<i>32</i>
<i>La déclaration conjointe sur le changement climatique</i>	<i>33</i>
<i>Un dialogue de haut niveau sur le déficit commercial et la valeur du yuan</i>	<i>34</i>
<i>Un nouveau document « stratégie pays » consacré à la Chine.....</i>	<i>34</i>

**UN INSTRUMENT PRÉ-JURIDIQUE :
VERS UN NOUVEL ACCORD-CADRE DE PARTENARIAT ET DE COOPÉRATION³⁶**

L'approfondissement du volet commerce et investissement.....38

<i>Les enjeux du partenariat stratégique face à l'achoppement des négociations multilatérales et aux restructurations régionales.....</i>	<i>38</i>
<i>La nécessaire adaptation de l'Union européenne.....</i>	<i>42</i>
<i>Les difficultés d'accès au marché chinois.....</i>	<i>44</i>
<i>L'intégration de volets « OMC plus » au futur accord-cadre : investissements et propriété intellectuelle.....</i>	<i>45</i>

**Les contraintes tenant au volet politique de la négociation :
accord unique ou double accord ?51**

<i>La perspective éventuelle d'un double accord.....</i>	<i>52</i>
<i>La perspective d'un accord de partenariat et de coopération.....</i>	<i>56</i>

Résumé

Cet article se propose d'évaluer juridiquement le contenu et la mise en œuvre du « partenariat stratégique » entre l'Union européenne (UE) et la République populaire de Chine (RPC). En l'absence de la catégorie « pays émergents » en droit international économique, l'UE doit adapter sa politique extérieure à l'égard de la Chine, puissance économique et commerciale majeure. Or les relations entre la Communauté européenne (CE) et la Chine sont actuellement régies par un accord de deuxième génération datant de 1985. Depuis 2003, une nouvelle dynamique a donc été enclenchée à travers l'élaboration, par les deux parties, d'actes préparatoires et à travers des déclarations conjointes lors des sommets annuels sur le « partenariat stratégique ». Portant sur le long terme, ce partenariat permet une prévisibilité des relations entre les deux partenaires, en combinant des éléments de soft law et de hard law. Si l'introduction du dialogue politique à travers le partenariat stratégique semble altérer la cohérence de l'Union, notamment au regard des difficultés de mise en œuvre des droits de l'homme, sa valeur ajoutée réside essentiellement dans les volets économique et commercial, via la mise en place de « dialogues économiques » non contraignants et couvrant un large spectre de la relation, et la multiplication d'accords sectoriels (transports maritimes, coopération douanière, etc.). Cet enrichissement constant a ainsi permis aux parties d'envisager la conclusion d'un nouvel accord-cadre lors du sommet de septembre 2005 : le mandat donné à la Commission européenne en décembre 2005 vise ainsi à conclure un accord de partenariat et de coopération. Cet article esquisse donc une prospective de ce cadre juridique à l'aune des reconfigurations régionales asiatiques et du droit de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Les enjeux commerciaux de la relation pourraient impliquer l'intégration de domaines « OMC plus » dans le futur accord, notamment en matière d'investissements, ce qui engendrerait sa mixité¹ (accord conclu à la

¹ Mixité ici « verticale ». On distingue deux grands types de mixité dans les accords externes : la mixité dite « verticale » (ou classique), c'est-à-dire des accords dont le contenu relève du pilier Communautés européennes (CE), mais dans des domaines de compétences partagées entre les CE et les États membres ou parfois réservées aux États membres (accord conclu « par la Communauté européenne et des États membres »), et la mixité dite « horizontale » (ou trans-piliers), c'est-à-dire des accords dont le contenu relève à la fois du pilier CE et du ou des 2^e ou 3^e piliers de l'Union européenne (pilier Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et pilier Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP) (accord conclu

fois par « la Communauté et ses États membres »). Cela étant, la négociation risque d'être également délicate sur le plan politique, en particulier en ce qui concerne l'insertion au sein du futur accord d'une clause de conditionnalité démocratique. Aussi, l'articulation entre les valeurs et les intérêts de l'UE sera particulièrement en jeu dans la négociation.

« par les Communautés européennes et les États membres agissant dans le cadre de l'Union »).

Introduction

Le 28 novembre 2007, l'Union européenne (UE) et la Chine ont célébré le 10^e anniversaire des sommets qui les réunissent annuellement. Un véritable « partenariat mondial² » a été scellé. Ceci ne doit pas masquer une négociation difficile et des tensions réelles entre les parties, dues notamment au grave déficit commercial de l'UE. Toute la difficulté réside pour l'UE dans la nécessité de traiter avec une puissance qui avance deux cartes à la fois : celle de « pays en développement » et celle de « pays développé ». Le père Jean-Baptiste du Halde, dont l'encyclopédie sur la Chine influença les commentaires favorables de Voltaire, notait en 1735 que l'empire chinois, florissant, connaissait un commerce incomparablement supérieur à celui de l'Europe³. La Chine est en réalité en train de renouer avec son histoire et de retrouver progressivement la place qu'elle occupait avant 1800, quand elle était l'un des poumons de l'économie mondiale et la première puissance manufacturière de la planète⁴. Il ne s'agit donc pas aujourd'hui d'une « émergence » de la Chine comme acteur économique de premier plan sur la scène internationale, mais plutôt d'un « retour au centre du monde » selon les mots du géographe Pierre Gentelle⁵.

La « ré-émergence » de la Chine et l'ordre juridique international

De fait, le processus d'ouverture économique et de réforme politique – enclenché en 1978 par Deng Xiaoping et qui a abouti à l'accession

Antoine Sautenet, doctorant en droit public, mention droit européen, est attaché temporaire d'enseignement (ATER) à la Faculté de droit et de sciences politiques de l'Université de Rennes I. Il rédige une thèse sur « Les partenariats stratégiques entre l'Union européenne et les pays et groupements régionaux émergents d'Asie ».

² *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, disponible sur <www.europa.eu.int/>, 28 novembre 2007, Pékin.

³ J.B. du Halde, *Description géographique, historique, chronologique, politique et physique de l'empire de la Chine*, Paris, Lemercier, 1735.

⁴ En 1800, la Chine représentait 40 % du produit national brut (PNB) mondial, même si les échanges commerciaux étaient principalement régionaux.

⁵ P. Gentelle, « Géo-histoire : de l'an Mil à l'an 2000, un centre bousculé entre le continent et la mer », in M. Foucher (dir.), *Asies nouvelles*, Belin, 2002.

de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)⁶ en 2001 – a eu pour résultat cette « ré-émergence » de la Chine comme puissance économique et commerciale majeure. Ainsi, sur la période 1980-2005, la République populaire de Chine (RPC) a connu un taux de croissance moyen⁷ de près de 9,5 %, devenant, en 2006, la quatrième puissance économique après l'UE – considérée comme une économie régionale intégrée –, les États-Unis d'Amérique et le Japon⁸. Grâce aux réformes – et à la croissance qu'elles ont engendrée –, la Chine a vu son produit intérieur brut par habitant (PIB/hab)⁹ passer de 148 dollars américains (US \$) à 1 700 US \$ entre 1978 et 2005, ce qui a entraîné, malgré la persistance des inégalités sociales sur le territoire¹⁰, l'émergence d'une classe moyenne d'environ 105 millions de consommateurs¹¹. Cette montée en puissance s'est notamment révélée durant la période récente, avec une augmentation annuelle du produit intérieur brut (PIB) réel¹² de 9 % entre 1998 et 2005, et de plus de 11 % au cours des années 2006 et 2007¹³. Depuis 2001, cet accroissement repose essentiellement sur une puissance manufacturière et commerciale intégrée au système commercial international, et fondée principalement sur les exportations et l'investissement. Ainsi, la Chine

⁶ Protocole d'accèsion de la République populaire de Chine à l'OMC. Décision du 10 novembre 2001, WT/L/432, 11 décembre 2001.

⁷ OCDE, *Synthèses. Étude économique de la Chine*, Paris, OCDE, septembre 2005.

⁸ H. Siebert, *China. Understanding a New Global Economic Player*, Kiel, Kiel Institute for World Economics, « Kiel Working Paper », n° 1278, juin 2006, p. 3. La Chine représente 4,7 % du PIB mondial, avec 2,2 trillions US \$ (cf. Vienna Institute for International Economic Studies). Pour une présentation globale de la Chine comme acteur économique et politique, voir J. Lun, *A Political and Economic Introduction to China*, Londres, House of Commons, « Research Paper » 06/36, 19 juin 2006.

⁹ Bureau national des statistiques (2005b). Toutefois, d'après les autorités, le PIB/hab ne se situait encore qu'au 107^e rang mondial en 2004. Voir « China Remains Largest Developing Country », disponible sur <english.gov.cn/2005-12/20/content_132456.htm>, 20 décembre 2005.

¹⁰ Les inégalités se sont en effet « creusées à mesure que la distribution des revenus et des emplois tendait à privilégier les zones urbaines et côtières au détriment des régions rurales et moins développées », voir OMC, *Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC (MEPC), République populaire de la Chine*, Rapport du secrétariat, 28 février 2006, Environnement économique, aperçu général, point 1.

¹¹ Il existe de nombreux débats sur la taille réelle de la classe moyenne chinoise. Ce chiffre est une estimation de la Mission économique de Pékin, qui utilise les statistiques officielles, corrigées de 30 % pour tenir compte de la sous-déclaration des revenus, et applique un critère adapté à la situation chinoise (un revenu annuel supérieur à 25 000 RMB). Cf. Mission économique - Chine, « La classe moyenne chinoise : évaluation et perspectives », décembre 2006.

¹² Le PIB réel mesure la croissance économique corrigée des effets de l'inflation par la comparaison, à prix constants, des volumes du PIB entre une période de référence et une autre (NDLR).

¹³ Banque mondiale, *China: Key Indicators*, Washington, Banque mondiale, 2007. Pour une analyse de la situation économique de la Chine au cours des deux premiers trimestres 2007, voir le rapport de la Banque mondiale, « *China Quarterly Update* », Pékin, septembre 2007, <www.worldbank.org>.

est devenue le 3^e exportateur mondial¹⁴ et l'une des principales destinations des investissements directs étrangers (IDE), dont une grande partie sont affectés à l'industrie manufacturière, tournée vers l'exportation¹⁵. La croissance rapide de la Chine est liée à une exceptionnelle conjonction de facteurs, notamment à la grande disponibilité de la main-d'œuvre, aux prix relativement bas des ressources naturelles, au pouvoir attractif des réformes sur les IDE liées à l'accession à l'OMC, et à une croissance centrée sur les exportations. Ces cinq dernières années, les échanges entre l'UE et la Chine ont augmenté de 70 % jusqu'à atteindre 210 milliards d'euros (Md €) et représenter 9,4 % de l'ensemble du commerce extérieur de l'Union¹⁶. Cela étant, le commerce UE-Chine – largement déséquilibré avec 158 Md € d'exportations chinoises vers l'UE contre 52 Md € d'exportations de l'UE vers la Chine –, implique un déficit commercial de 106 milliards d'euros.

Ainsi, alors même que sur les plans politiques et sociaux, la Chine reste un pays en développement (PED)¹⁷, elle peut être classée parmi (est classée dans) les « pays émergents » sur le plan économique. L'absence de cette catégorie dans le traitement juridique et économique de la RPC¹⁸ par les pays industrialisés institue un biais, en particulier au niveau des négociations commerciales internationales. Contrairement à la catégorie « Pays les moins avancés (PMA) », aucune « catégorisation par le haut » n'est encore recensée¹⁹ : seule reste la qualification de PED que les

¹⁴ Deuxième exportateur mondial si on inclut Hong-Kong. En 2005, le total des exportations et des importations de biens représentait 63,9 % du PIB, contre moins de 10 % en 1978, voir OMC, *op. cit.* [10], point 2.

¹⁵ Plus de 50 % du commerce extérieur chinois sont réalisés par les entreprises à participation étrangère qui installées en Chine (cf. Administration générale des douanes de la RPC, 2005).

¹⁶ La Chine étant ainsi le deuxième partenaire commercial de l'UE, après les États-Unis (18,5 % du commerce extérieur de l'Union).

¹⁷ L'indicateur de développement humain (IDH) est révélateur à ce titre, puisque la Chine reste au 85^e rang mondial avec un score de 0,755 (l'IDH moyen étant de 0,718). Notons que la progression de l'indice a été quand même spectaculaire : de 0,525 en 1975 à 0,755 en 2005. Voir PNUD, *Rapport mondial sur le développement humain 2005*, Paris, Economica, 2005, p. 236.

¹⁸ La catégorisation de Pays en développement pose problème dans la mesure où un certain nombre de droits lui sont attachés selon les organisations internationales : système d'aide et de coopération internationale (OCDE, Banque mondiale), application de dispositions spécifiques aux PED dans les textes du GATT, application du traitement spécial et différencié (OMC).

¹⁹ Pour une analyse des transformations juridiques nées des revendications des pays du Tiers-Monde, voir P. Burette-Maurau, *La Participation du Tiers-Monde à l'élaboration du droit international*, Bibliothèque de droit international, 1983 et G. de Lacharrière, « L'influence de l'inégalité de développement des États en droit international », *RCDAl*, 1973-II, vol. 139, p. 227-269.

organisations internationales reconnaissent par de différents procédés, notamment à travers l'établissement de listes²⁰ et le principe de l'auto-élection²¹.

Concernant l'établissement de listes, si la notion de développement s'est enrichie au sein des instances internationales de différentes composantes (développement social, développement humain et développement durable²²), la donnée économique reste primordiale dans l'appréhension du développement. À la fois la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)²³, la Banque mondiale et l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)²⁴ utilisent le revenu national brut (RNB) par habitant comme critère d'établissement des listes. Si ces différentes organisations classent la Chine comme un pays à faible revenu (CNUCED) ou au revenu moyen inférieur (Banque mondiale et OCDE), les seuils déterminant les niveaux de RNB varient selon les organisations, ce qui introduit une hétérogénéité des catégories. En outre, le rapport 2005 de la CNUCED²⁵ exclut désormais systématiquement la Chine de l'analyse macro-économique (évaluation du PIB, volume des exportations), et met en évidence les particularités de la puissance économique et commerciale chinoise. Cette hétérogénéité risque ainsi de perdurer tant que le niveau du RNB par habitant ne suivra pas la croissance du PIB réel du pays.

L'appréhension des pays en développement par le droit de l'OMC s'organise, elle, de manière particulière²⁶. En théorie, chaque pays est libre de s'auto-déclarer « PED ». Ce statut entraîne l'application de dispositions spécifiques dans une partie des accords issus de l'Uruguay Round, ce qui englobe une partie du Traitement

²⁰ Sur la base d'un critère unique ou d'une pluralité de critères, (cf. *infra*).

²¹ Pour une analyse globale des méthodes d'identification des PED, voir G. Feuer et H. Cassan, *Droit international du développement*, Paris, Dalloz, 1991, p. 66-74.

²² Développement social : la résolution 2542 (XXIV), intitulée Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social et le Sommet mondial sur le développement social des Nations unies de mars 1995 ; développement humain : mise en place de l'IDH du PNUD, qui utilise ce critère pour établir des listes de PED bénéficiaires de programmes d'aide ; développement durable : notamment le Sommet de la Terre réuni à Rio du 3 au 14 juin 1992 sous les auspices des Nations unies. La Conférence a adopté plusieurs textes, dont une Déclaration de Rio qui affirme, au sein d'un « partenariat mondial », le lien entre environnement et développement en vue d'assurer le développement durable pour le bien des générations présentes et celui des générations futures.

²³ L'organisation met en place la liste des PED sur la base des travaux de la Division « statistiques » du Département onusien des Affaires économiques et sociales (DESA).

²⁴ La liste des bénéficiaires de l'Aide publique au développement (APD) est établie par le Comité d'aide au développement (CAD).

²⁵ UNCTAD, *Trade and Development Report 2005*, UNCTAD/TDR/2005 2 septembre 2005, chap. 1 : « Current Issues in the World Economy », p. 5, 6 et 8.

²⁶ Voir sur cette question B. Taxil, *L'OMC et les pays en développement*, Paris, Montchrestien, 1998, 180 p.

spécial et différencié (TSD)²⁷, hors application des Systèmes de préférences généralisées (SPG)²⁸ des pays développés à l'OMC. Ainsi, la Chine s'est auto-déclarée PED²⁹. Cependant, les membres ont considéré que la Chine, au regard de « la taille considérable de l'économie chinoise, de sa croissance rapide et de son caractère d'économie en transition³⁰ », devait se voir appliquer une approche pragmatique pour déterminer ses besoins, notamment en matière de recours aux périodes de transition et aux autres dispositions spéciales de l'Accord de l'OMC en faveur des PED. L'ensemble des dispositions précises concernant la Chine sont ainsi contenues dans le Protocole d'accession à l'OMC³¹. L'adhésion à l'OMC, en vertu de l'article II de l'accord qui l'institue, implique l'acceptation automatique de tous les accords commerciaux multilatéraux qui y sont annexés³², auxquels la Chine ne saurait apporter de réserve³³. En réalité, au terme des négociations, la Chine a accepté de prendre une série d'engagements importants visant à ouvrir et à libéraliser son régime³⁴ afin de mieux s'intégrer à l'économie mondiale et d'améliorer la prévisibilité des conditions régissant les échanges et l'investissement étranger, conformément aux règles de l'OMC. Des délais pour

²⁷ R. Safadi, « The WTO & Development: Learning to Walk & Chew Gum at the Same Time S&D in the DDA », intervention lors de la conférence internationale organisée par l'Ifri et l'Agence française de développement (AFD), 28 octobre 2005.

²⁸ Pour une possibilité de différenciation entre les PED au sein du SPG communautaire, voir Rapport de l'Organe d'appel permanent de l'OMC, *Communautés européennes – conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004. Voir notamment J. Lebullenger et C. Avril, « Le système communautaire de préférences tarifaires généralisées », *Jurisclasser Europe*, fascicule 2350, juin 2007 et S. de La Rosa, « Le différend Communautés européennes – Condition d'octroi des préférences généralisées – Une validation inattendue des différenciations dans l'attribution des préférences généralisées ? », *L'Observateur des Nations unies*, n° 16, printemps-été 2004, p. 95 à 109.

²⁹ Rapport du groupe de travail de l'accession de la Chine à l'OMC, WT/ACC/CHN/49, 1^{er} octobre 2001, point 8. Le représentant chinois a déclaré que, « bien qu'ayant accompli d'importants progrès dans son développement économique, la Chine restait un pays en développement et, de ce fait, devrait avoir le droit de bénéficier pleinement du traitement différencié et plus favorable accordé aux pays en développement membres en vertu de l'Accord sur l'OMC ».

³⁰ *Ibidem*, point 9.

³¹ Protocole d'accession de la Chine à l'OMC, WT/L/432, du 21 novembre 2001.

³² La Chine devient à la même occasion partie non seulement au GATT de 1994 et à tous les accords sectoriels relatifs au commerce des marchandises visés dans l'annexe 1A, notamment l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), mais également à l'Accord général sur le commerce des services (AGCS, annexe 1B) ainsi qu'à l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC, annexe 1C). Elle n'a cependant pas choisi d'adhérer aux accords commerciaux plurilatéraux qui demeurent facultatifs, soit l'Accord sur le commerce des aéronefs civils (statut d'observateur) et l'Accord sur les marchés publics.

³³ L'article XVI § 5 dispose qu' « il ne pourra pas être formulé de réserves en ce qui concerne une disposition du présent accord. Il ne pourra être formulé de réserves en ce qui concerne des dispositions des Accords commerciaux multilatéraux que dans la mesure prévue dans lesdits accords ».

³⁴ Notamment en matière d'application de l'accord ADPIC (aucune période transitoire) et en matière de services.

l'application de certains engagements ont toutefois été mis en place³⁵, avec l'instauration d'un mécanisme de surveillance. En effet, sur proposition des États-Unis et avec le soutien de l'UE, une clause de « précaution » a été insérée à la section 18 du Protocole d'accession. Elle prévoit un mécanisme transitoire de révision annuelle (*Transitional Review Mechanism*)³⁶, tenant compte de dysfonctionnements juridiques et institutionnels internes à la Chine de nature à grever la mise en œuvre effective de l'ensemble des engagements auprès de l'OMC³⁷.

Le cadre juridique actuel

Aussi, l'Union européenne doit mettre en œuvre, outre la surveillance du respect de ses engagements auprès de l'OMC, une politique extérieure adaptée aux caractéristiques économiques de son partenaire chinois. Les relations économiques et commerciales entre la CE et la Chine sont actuellement régies par l'Accord de coopération économique et commerciale³⁸ de 1985, accord non préférentiel dit de « deuxième génération », conclu sur la base de l'ex-article 113 (politique commerciale commune) et de l'ex-article 235 (compétences subsidiaires) du traité instituant la Communauté économique européenne (TCEE)³⁹, l'accord conservant un caractère purement communautaire. Le dialogue politique se situe hors accord de manière informelle, sur la base de sommets annuels, de réunions sur le mode troïkas⁴⁰ et des réunions thématiques d'experts, notamment relatives à la non-prolifération et aux droits de l'homme⁴¹.

³⁵ Kong Qingjiang, *China and the WTO: A Legal Perspective*, Singapore; New Jersey: World Scientific, 2002, p. 157-181.

³⁶ P. Farah, « L'accession de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce : les règles internationales et les barrières culturelles internes », *Lettre de l'antenne franco-chinoise*, janvier 2006, p. 1-12 ; T. P. Stewart, *China in the WTO – Year 3*, Washington, DC, 2005 ; T. Rumbaugh, N. Blancher, « China : International Trade and WTO Accession », Washington, DC, FMI, « IMF Working Paper », 2004, WP/04/36, p. 7-8.

³⁷ L. Choukroune, « L'accession de la Chine à l'OMC et la réforme juridique : vers un État de droit par l'internationalisation sans démocratie » in M. Delmas-Marty, et P. E. Will (dir.), *La Chine et la démocratie*, Paris, Fayard, p. 617-661.

³⁸ Accord de coopération, commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la République populaire de Chine, *JOCE*, n° L 250, 19 septembre 1985, p. 1.

³⁹ Pour une analyse des générations d'accords, voir C. Flaesh-Mougin, J. Kasmi, J. Lebullenger, « Relations de la Communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie (ALA). Cadre général », *Jurisclasseur Europe*, fasc. 2230, juillet 2005, points 33-45.

⁴⁰ La troïka est le mode de représentation de l'Union au titre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Selon l'article 18 § 4 du Traité sur l'Union européenne (TUE), « La Commission est pleinement associée aux tâches visées aux paragraphes 1 et 2. Dans l'exercice de ces tâches, la présidence est assistée, le cas échéant, par l'État membre qui exercera la présidence suivante ».

⁴¹ « Current Architecture of EU-China relations », disponible sur <ec.europa.eu/>.

Outre l'accord de 1985, le cadre légal des relations est complété par un certain nombre d'accords sectoriels⁴². Au regard de son « double visage » (à la fois PED et pays émergent), la Chine constitue également un des sujets de la Politique de coopération au développement (PCD) de la Communauté européenne dans son versant unilatéral⁴³. Toujours est-il que, même si la clause dite « Canada⁴⁴ » a permis aux parties contractantes d'enrichir le contenu matériel de leurs relations, le cadre conventionnel ne semble plus adapté aux ambitions de la Communauté et de la Chine en l'absence de clause évolutive⁴⁵.

Dans cette perspective, la CE a élaboré en 1995 – signe du retour au dialogue politique après les événements de Tiananmen et leurs conséquences en termes de suspension des contacts bilatéraux – un document d'orientation sur une « politique à long terme »⁴⁶ conforme à la stratégie asiatique approuvée par le Conseil européen d'Essen⁴⁷ et prenant en compte l'émergence de la Chine comme puissance économique et politique. La stratégie communautaire a été actualisée et réévaluée depuis de manière régulière, en 1998, 2000, 2001, 2003 et enfin 2006⁴⁸, entraînant une évolution du champ

⁴² Dont un accord plurilatéral sur le projet ITER, cf. *infra*.

⁴³ C'est-à-dire l'ensemble des instruments autonomes de la Communauté au titre de la PCD. Cet article se concentrera néanmoins sur le traitement de l'Union européenne à l'égard de la Chine en tant que pays émergent.

⁴⁴ Au terme d'une clause dite « Canada », les États membres peuvent mener parallèlement à la Communauté des actions bilatérales, y compris conclure leurs propres accords de coopération. Cette possibilité, qui ne doit toutefois pas entamer les compétences communautaires et exige le respect d'une procédure de consultation (Déc. n° 74/393/CEE, 22 juillet 1974 cité in *JOCE* n° L 208, 30 juill. 1974, p. 23), répond à un souci de réalisme et procède du principe de subsidiarité.

⁴⁵ La clause dite « évolutive » indique la disponibilité des parties à examiner leur extension à des champs non couverts. Cf. C. Flaesh-Mouglin, J. Lebullenger, J. Kasmi, *op. cit.* [39], point 40.

⁴⁶ Communication de la Commission relative à une politique à long terme pour les relations avec la Chine, COM (1995) 279.

⁴⁷ Communication de la Commission au Conseil, « Vers une nouvelle stratégie asiatique », COM (1994) 314, 13 juillet 1994.

⁴⁸ Respectivement : Communication de la Commission, « Building a Comprehensive Partnership with China », COM (1998) 181, 25 mars 1998 ; Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la mise en œuvre de la communication « Vers un partenariat global avec la Chine », COM (2000) 552 final, 8 septembre 2000 ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Stratégie de l'UE vis-à-vis de la Chine : mise en œuvre de la Communication de 1998 et mesures à prendre pour renforcer la politique communautaire », COM (2001) 265 final, 15 mai 2001 ; Document d'orientation de la Commission à transmettre au Conseil et au Parlement européen, « Intérêts communs et défis de la relation UE-Chine. Vers un partenariat mature », COM (2003) 533, 10 septembre 2003 ; en 2006, deux documents d'orientation ont été produits, le premier politique fixant le cadre général, et le second centré sur les questions de commerce et d'investissement. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « UE-Chine : rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités », COM (2006) 631 final, 24 octobre 2006 ; « Un partenariat renforcé, des responsabilités accrues, Document stratégique sur le commerce et les investissements UE-Chine : concurrence et partenariat », COM

sémantique utilisé par la CE : d'un « partenariat global » en 1998 à un « partenariat mature » en 2003, le partenariat s'est doté d'une dimension stratégique. Suivant en cela à la fois la tentative d'élaboration d'une stratégie asiatique⁴⁹ et la mise en place de « partenariats stratégiques » avec les autres pays ou groupements régionaux émergents d'Asie, d'Inde⁵⁰ et d'Asie du Sud-Est⁵¹, la Communication de 2003 insiste pour la première fois sur le fait que « l'UE et la Chine n'ont jamais eu autant intérêt à collaborer dans le cadre d'un partenariat stratégique pour préserver et favoriser le développement durable, la paix et la stabilité⁵² ».

Le terme de partenariat revêt différentes significations selon le cadre juridique dans lequel il est utilisé. Apparue au cours de la décennie 1990 à travers les travaux de divers organismes internationaux⁵³ et sous la forme de « partenariat pour le développement » relatif au rééquilibrage Nord-Sud, il prend un sens particulier en droit des relations extérieures de l'UE : il s'agit d'une « notion multiforme qui tend à devenir un principe d'action, une méthode structurante dans les relations extérieures de l'Union européenne⁵⁴ ». Le partenariat implique de répondre à trois critères au moins : l'adhésion des parties prenantes à un minimum de références communes, l'existence de rapports d'égalité entre les partenaires, et celle d'une dynamique, pour pouvoir édifier un avenir commun. Pour certains, le partenariat est un « objet juridique non identifié de l'action externe de la Communauté⁵⁵ ». Cela étant, pour cerner le concept, il convient de s'attacher aux formes juridiques qui l'incarnent. À ce titre, le partenariat est multiple, avec divers degrés de juridicité : il peut être ainsi objet ou objectif d'un accord bilatéral⁵⁶,

(2006) 632 final, 24 octobre 2006, document de travail joint au document COM (2006) 631 final.

⁴⁹ Communication de la Commission, « Un cadre stratégique pour renforcer les relations de partenariat Europe-Asie », COM (2001) 469 final, 4 septembre 2001. Le Japon n'est cependant pas inclus dans cette stratégie car il est considéré comme un pays industrialisé et traditionnellement classé parmi les pays de la Quad. La Quad ou « Quadrilatérale » est un groupe informel de coordination au sein de l'OMC qui comprend les États-Unis, le Canada, le Japon et l'Union européenne.

⁵⁰ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, « Un partenariat stratégique UE-Inde », COM (2004) 430, 16 juin 2004.

⁵¹ Communication de la Commission, « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », COM (2003) 399/4 final, 9 juillet 2003. Notons cependant que ce document d'orientation ne vise pas un « partenariat stratégique », mais des références au « dialogue stratégique » entre l'Union européenne et l'ASEAN, cf. *infra*.

⁵² *Ibidem*, p. 3.

⁵³ Notamment au sein de la CNUCED et de l'OCDE.

⁵⁴ Ph. Moreau Defarges, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in M.F. Labouz (dir.), *Le Partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000.

⁵⁵ R. Balock, « La notion de partenariat en droit communautaire », in *Mélanges en l'Honneur de Guy Isaac : cinquante ans de droit communautaire*, Toulouse, Presse universitaires de Toulouse, 2004, p. 506.

⁵⁶ J. Raux, « Association et perspectives partenariales », in C. Christophe-Tchakaloff (dir.), *Le Concept d'association dans les accords passés avec la Communauté : essai de clarification*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 89-137.

mais aussi objet ou objectif de documents d'orientation, de déclarations communes ou de plans d'actions. En l'absence de formalisation conventionnelle dans l'accord de deuxième génération, le « partenariat » semble, au vu de la formulation « vers un partenariat mature⁵⁷ », être l'objectif de la Communication réactualisée de 2003, approuvée par le Conseil. La dimension « stratégique » apparaît également dans la Communication de 2003, et dans le document stratégique de la Chine concernant l'Union européenne⁵⁸. Elle renvoie au vocabulaire géopolitique⁵⁹ et implique des vues communes sur l'environnement mondial, ainsi que l'engagement dans des actions concertées à plus long terme. La combinaison des deux termes introduit l'idée de priorité dans la mise en œuvre d'actions communes pour les deux acteurs, même si la banalisation du recours à cette terminologie dans l'action externe de l'Union altère la portée du concept⁶⁰.

Le partenariat stratégique, tel qu'il est défini par les documents d'orientation et développé au cours des sommets annuels, apparaît comme un instrument de *soft law*⁶¹ permettant de compléter et de réévaluer le cadre juridique des relations entre l'UE et la Chine. À des fins de typologie, on peut considérer que ce concept est en effet défini, dans le cas de la Chine, par une série d'instruments de *soft law* : actes unilatéraux à portée générale (communications, documents de stratégie par pays, programmes pluriannuels), actes bilatéraux à portée générale (déclarations conjointes lors des sommets annuels⁶²), actes bilatéraux sectoriels (Memorandum of Understanding [MoU], accords « administratifs »

⁵⁷ Communication de 2003, *op. cit.* [48], p. 1.

⁵⁸ Ministère des Affaires étrangères de la RPC, *China's EU Policy Paper*, Pékin, Ministère des Affaires étrangères de la RPC, octobre 2003, disponible sur <www.fmprc.gov.cn/>.

⁵⁹ Désignant étymologiquement un « gouvernement militaire », cf. *Dictionnaire historique de la langue française, Le Robert*, Paris, Le Robert, 1998, tome 3, p. 3650.

⁶⁰ Le terme de « partenariat stratégique » est en effet utilisé avec un certain nombre de pays tiers et groupements régionaux, notamment l'Amérique latine, la Méditerranée, le Canada, ou encore l'Afrique du Sud, cf. J. Lebullenger et A. Sautenet, « Chronique relations extérieures de l'Union européenne, le concept de "partenariat stratégique" en Afrique et en Asie », *Annuaire de droit européen*, Bruxelles, Bruylant, vol. IV, à paraître.

⁶¹ Au sens établi par K.C. Wellens et G.M. Borchardt de « règles de conduites qui se situent dans une sphère juridiquement non contraignante (dans le sens de contraignante et sanctionnée), mais qui selon l'intention de leur auteur doivent être considérées comme relevant de la sphère juridique », cf. K.C. Wellens et G.M. Borchardt, « Soft Law in European Community Law », *European Law Review*, vol. 14, n°1, octobre 1989, p. 267.

⁶² Déclaration conjointe qui, sur le plan de la typologie, se situe un cran en deçà du « plan d'action conjoint » (PoA), d'approche plus fonctionnelle et reflétant une intensité ou une maturité plus grande des relations. V. par exemple sur sa mise en œuvre, le dernier PoA Union européenne-Inde, *India-EU Joint Action Plan: Implementation Report, India-EU Summit, New Delhi*, 30 novembre 2007, disponible sur <www.delind.ec.europa.eu/>, ou encore le premier PoA avec l'ASEAN, *To implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, disponible sur <ec.europa.eu/>.

entre la Commission européenne et la Chine) et dialogues sectoriels multiniveaux (économiques et commerciaux *largo sensu*, ainsi que politiques, y compris sur les droits de l'homme).

Cette qualification de *soft law* – concept ayant suscité de nombreuses interrogations⁶³ – devra être analysée à l'aune de l'articulation entre les normes « souples » et les normes « dures » traditionnellement conçues en droit. Si, dans le champ de la Communauté européenne, le mécanisme de prise de décision en la matière suit le schéma communautaire – juridique en ce qu'il s'appuie sur l'attribution de compétences –, le passage à la négociation internationale avec un pays tiers suppose souvent la mobilisation d'instruments souples, à fortiori avec les partenaires asiatiques émergents dont les traditions juridiques diffèrent parfois de la conception positiviste occidentale⁶⁴. En outre, la relation avec la Chine s'étend au-delà du pilier « Communautés européennes », en particulier lors des sommets annuels. Elle renvoie ainsi aux tensions et problématiques institutionnelles et matérielles qui relèvent de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Coopération policière et judiciaire en matière pénale (CPJP), même s'il convient de les envisager au regard des perspectives du Traité modificatif⁶⁵ (TM), adopté lors du Sommet de Lisbonne le 18 octobre 2007⁶⁶.

Il convient donc de faire une première évaluation du « partenariat stratégique » élaboré en 2003, cadre privilégié des relations en l'absence d'efficience du cadre contractuel, et d'envisager une étude prospective. À l'analyse, ce type de partenariat est développé à la fois comme un *instrument para-juridique*⁶⁷ permettant de dynamiser les dialogues économiques, de conclure des accords sectoriels et d'intégrer la dimension politique, et comme un *instrument pré-juridique* permettant d'envisager la conclusion d'un nouvel accord-cadre, élément de *hard law* indispensable à la réalité

⁶³ P. Weil, « Vers une normativité relative en droit international ? », *Revue générale de droit international public*, n° 1, 1982, p. 5. P. Weil dénonce la prolifération d'instrument d'une normativité relative dans la mesure où elle introduit un degré d'incertitude trop élevé pour le système juridique international. Cette critique a alimenté de nombreux débats depuis sa publication dans les années 1980, cf. J. Klabbers, « The Undesirability of Soft Law », *Nordic Journal of International Law*, vol. 67, n° 4, 1998, p. 381.

⁶⁴ M. Delmas-Marty, *Les Forces imaginantes du droit. Le relatif et l'universel*, Paris, Seuil, 2004.

⁶⁵ Le TM modifie les deux traités existants, le TUE et le TCE qui prend le nom de « Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » (TFUE). Voir les versions consolidées du TUE et du TCE, *Journal officiel*, n° C 321, 29 décembre 2006, p. 1.

⁶⁶ Projet de traité modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, (CIG 1/1/07 REV 1), Bruxelles, 18 octobre 2007, disponible sur <www.consilium.europa.eu/>.

⁶⁷ En ce sens, le partenariat stratégique scellé essentiellement lors des sommets annuels est le lieu privilégié de discussion et de négociation pour des accords et des dialogues sectoriels (tant sur le plan économique que politique), « à côté » de l'accord-cadre.

des défis posés par la relation UE-Chine, mais impliquant des négociations délicates.

Les enjeux sont en effet de taille. Le terme de partenariat devrait signifier réciprocité, surtout en matière commerciale. Pour l'UE, si l'objectif est d'obtenir une plus grande ouverture des marchés chinois, il dépend de sa capacité d'adaptation économique. Mais au-delà, elle devra maintenir une certaine cohérence entre les dimensions politiques et commerciales de ses relations avec la Chine. À ce titre, la négociation du futur accord-cadre sera un véritable jeu d'équilibriste. L'asymétrie des prétentions chinoises et européennes lors de la négociation pourrait de fait conduire à deux accords séparés (l'un commercial et l'autre plus global) risquant de distendre le lien entre le commerce et les clauses politiques.

Un instrument para-juridique de la dynamique de coopération économique et politique

La conclusion d'accords sectoriels ne date pas de la formulation du partenariat stratégique. Toutefois, au cours des sommets et dans le cadre des éléments de *soft law* que sont les dialogues économiques, la coopération économique et commerciale s'est enrichie. En outre, un des facteurs essentiels de valeur ajoutée du partenariat stratégique tient à ce qu'il permet aux deux partenaires, sans engagement contraignant, d'échanger sur des sujets spécifiques et d'avancer pas à pas dans le dialogue politique de manière souple.

Intégrer le dialogue politique, un défi à la cohérence de l'Union européenne

Il importe tout d'abord de comprendre comment le partenariat stratégique est intégré au schéma des relations extérieures de l'Union vis-à-vis de la Chine, pour saisir les problèmes juridiques et politiques que pose du dialogue politique en son sein.

Les modalités d'intégration

Sur le plan communautaire, la première formulation du partenariat stratégique renvoie clairement à la prise en compte de l'environnement mondial, fait écho à la stratégie européenne de sécurité au sein de laquelle le Conseil « reconnaît la Chine comme un partenaire majeur de l'UE⁶⁸ » et met en exergue le partage des objectifs et des valeurs, notamment à travers l'idée d'un ordre international fondé sur un « multilatéralisme efficace⁶⁹ ». Cette idée de communauté de valeurs est corroborée par l'élaboration en Chine d'un document de stratégie inédit concernant les relations avec

⁶⁸ Conseil Affaires générales - Luxembourg, 2532^e session, 13 octobre 2003, p. 8, point 1.

⁶⁹ J. Solana, *Une Europe sûre dans un monde meilleur, Stratégie européenne de sécurité*, 2003, p. 8 – texte adopté par les chefs d'État et de gouvernement, réunis en Conseil européen à Bruxelles.

l'UE⁷⁰, à la suite de la Communication de 2003. Né de la prise de conscience, au moment de l'accession de la Chine à l'OMC⁷¹, du poids croissant de l'Union européenne dans les négociations internationales, ce document politique souligne que « la Chine s'engage dans la voie d'un partenariat global, stable, et dans une perspective de long terme, avec l'Union européenne⁷² ». Les orientations des deux documents politiques sont sensiblement identiques en ce qui concerne les principes de respect mutuel et de contribution à la paix mondiale, même la Commission européenne énonce seule une « responsabilité partagée de l'UE et de la Chine dans la promotion de la gouvernance mondiale⁷³ » ainsi que la volonté explicite de soutenir « la transition de la Chine vers une société ouverte fondée sur l'État de droit et le respect des droits de l'homme⁷⁴ ». À ce titre, le Parlement européen ne retient que la dimension économique du partenariat stratégique en estimant – inversant la logique – que « le point de départ des relations commerciales entre l'UE et la Chine est un partenariat stratégique impliquant un accès réciproque au marché sur la base des règles de l'OMC et de la concurrence équitable⁷⁵ », demeurant plus réservé sur la réalité de la communauté de valeurs entre les deux partenaires (voir *infra*).

La mise en œuvre « stratégique » de ce partenariat se manifeste surtout lors des sommets annuels entre l'Union européenne et la Chine, conformément au principe d'égalité partenariale. Le concept prend donc ici une valeur nouvelle, car il s'accompagne de discussions et de négociations entre les partenaires permettant d'envisager de nouveaux accords (sectoriels ou globaux), et de procéder à un échange de vues sur des sujets clés de gouvernance mondiale. Le partenariat stratégique tel qu'il est développé lors des sommets constitue ainsi la plateforme globale de négociation, restructurant la relation en l'absence de cadre conventionnel réellement exploitable. C'est lors du 6^e sommet UE-Chine que les deux parties – guidées par les deux documents politiques – ont amorcé pour la première fois le « développement d'un partenariat stratégique global⁷⁶ », ensuite réitéré lors de chaque sommet annuel. À Helsinki, le 9^e sommet entre les deux partenaires

⁷⁰ Ministère des Affaires étrangères de la RPC, *op. cit.* [58].

⁷¹ H. Dejean de la Bâtie, *L'Union européenne vue de Chine : un partenaire majeur ?*, Paris, Centre Asie ifri, 2003.

⁷² « China Committed to a Long-Term, Stable and Full Partnership with the EU », in Ministère des Affaires étrangères de la RPC, *op. cit.* [58], partie 2.

⁷³ Communication de 2003, *op. cit.* [48], p. 9.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 13.

⁷⁵ Rapport du Parlement européen sur les perspectives des relations commerciales entre l'Union européenne et la Chine (2005/2015(INI)), Commission du commerce international, A6-0262/2005, 5 septembre 2005, point D.

⁷⁶ « They stressed their resolve to further expand and deepen China-EU relations, guided by the two policy papers, which promote the development of an overall strategic partnership between China and the EU », *Joint Press Statement of the 6th EU-China Summit*, Pékin, 30 octobre 2003, point 28.

(2006)⁷⁷ a opéré un approfondissement formel de la notion : « les dirigeants des deux parties sont convenus que la dernière décennie avait été marquée par des changements significatifs au sein de l'UE et en Chine, ainsi que par un approfondissement progressif des relations, qui évoluent vers un partenariat stratégique global⁷⁸ », mais également par un enrichissement du contenu couvrant les volets économiques (voir *infra*) et politiques. Le dernier sommet du 28 novembre 2007 s'inscrit dans la lignée du précédent visant un « partenariat mondial⁷⁹ » et souligne la maturation des relations⁸⁰. Les sommets annuels constituent à ce titre le cadre principal du dialogue politique.

Concrètement, l'insertion du dialogue politique à l'égard de la Chine dans l'action externe de la CE ne date pas de la formulation du « partenariat stratégique » en tant que telle. L'accord de coopération économique et commerciale de 1985 n'institue pas de dialogue politique⁸¹. Dès lors, ce dernier relève des dispositions de la PESC où les États conservent leurs compétences⁸² (article 26 du traité de Maastricht [Traité sur l'Union européenne, TUE] qui n'exclut pas la possibilité de recours au TCE pour la mise en œuvre d'actions communautaires, notamment en matière de coopération). Un dialogue politique au niveau des chefs de gouvernement a été formalisé hors accord en 1994 (un échange de lettres constituant pour la CE la base légale du dialogue⁸³). Il reconnaît la Chine comme une puissance émergente dans l'ordre international, et s'est concrétisé lors du premier sommet UE-Chine en avril 1998 à Londres. Sur cette base, les sommets annuels sont donc le lieu privilégié du dialogue politique. Si l'idée du renforcement de ce dialogue figurait déjà dans la Communication de 1998⁸⁴, elle s'est essentiellement concrétisée dans la Communication de 2001.

⁷⁷ *Joint Statement of the 9th EU-China Summit*, Helsinki, 9 septembre 2006.

⁷⁸ *Ibidem*, point 2.

⁷⁹ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2].

⁸⁰ « Les représentants se sont déclarés satisfaits de la coopération approfondie entre les deux parties dans de nombreux domaines et à tous les niveaux, ainsi que de la maturité croissante du partenariat stratégique global entre la Chine et l'UE », *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2]., p. 2.

⁸¹ Contrairement aux accords d'association (nommés ou innommés), aux accords de partenariat et de coopération, aux accords spécifiques de dialogue politique, ou encore certains accords de 3^e génération, notamment l'accord de 3^e génération *sui generis* entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Corée, d'autre part.

⁸² Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE), 14 janvier 1997, Centrocom, aff. C- 124/95, Rec. p. I-114, points 25 et 26. Les États ont cependant des compétences « retenues dans le respect du droit communautaire ».

⁸³ *Overview of the political dialogue*, <ec.europa.eu/>. Cet accord sous forme d'échanges de lettres n'est cependant pas publié.

⁸⁴ « L'Union européenne a fait sienne une stratégie d'engagement global avec la Chine. Le renouvellement et le renforcement du dialogue politique bilatéral UE Chine et l'encouragement d'une participation accrue de la Chine aux initiatives d'ordre régional ou multilatéral devraient constituer les deux axes essentiels de cette approche. » Communication de 1998, *op. cit.* [48], p. 5.

Document de « stratégie » pour l'Union⁸⁵ (les termes « partenariat » et « stratégique » n'y sont cependant pas accolés), son objet était de mettre en œuvre des actions concrètes pour renforcer la politique de l'Union. Il y est en effet envisagé de « codifier le cadre dans lequel s'inscrit le dialogue politique sino-européen⁸⁶ », en proposant des structures de dialogue à différents niveaux⁸⁷. Ces propositions ont été formalisées dans un nouveau cadre de dialogue renforcé convenu entre les deux parties en juin 2002 (par un nouvel échange de lettres⁸⁸).

La Communication de 2003 met en exergue la rénovation structurelle du dialogue politique à tous les niveaux : sommet annuel, troïkas ministérielles (annuelles ou bisannuelles), réunions entre le président du Conseil et l'ambassadeur de Chine dans la capitale de l'État qui assure la présidence, et réunions entre le ministre chinois des Affaires étrangères et les chefs de mission de l'UE à Pékin, troïkas politiques et régionales, et enfin réunions régulières d'experts sur différentes thématiques (immigration clandestine, affaires asiatiques, droits de l'homme, non-prolifération, exportations d'armes conventionnelles⁸⁹). Au cours du 8^e sommet UE-Chine, les deux partenaires ont également convenu d'un dialogue qualifié de stratégique au niveau des vice-ministres des Affaires étrangères⁹⁰, instituant ainsi un mécanisme de coordination. Il convient ici de souligner la place particulière accordée aux droits de l'homme, sujet discuté à la fois dans le cadre de ce dialogue politique, et à travers la mise en place d'un dialogue informel sur les droits de l'homme – établi en 1994 entre le gouvernement de la RPC et la troïka du Conseil de l'UE, suspendu unilatéralement par la Chine, puis repris en 1997, en format troïka, deux fois par an.

L'existence d'un partenariat stratégique – outre la rénovation du cadre des dialogues – a une série d'impacts sur le fond du dialogue politique dans son ensemble⁹¹. En premier lieu, les sommets ont permis aux partenaires de prendre en compte l'émergence et l'importance de nouveaux espaces de dialogues régionaux ou

⁸⁵ Communication de 2001, *op. cit.* [48].

⁸⁶ *Ibidem*, p. 3.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 8-10.

⁸⁸ Cela étant, la « codification » annoncée par la Communication de 2001 reste dans le champ de la *soft law*, dans la mesure où l'échange de lettres de 2002 – tout comme celui de 1994 – ne revêt aucun caractère contraignant, à défaut de publication. Ceci est lié à l'impossibilité matérielle d'examiner le contenu de l'accord pour en soustraire des règles contraignantes, sujettes à un contrôle de légalité. Voir notamment CJCE, mars 1971, Commission/Conseil, dit « AETR », aff. C-22/70, Rec. p. 263, point 42, et CJCE, 9 octobre 1990, France/Commission, aff. C-366/88, Rec. p. I-3571, point 8.

⁸⁹ Communication de 2003, *op. cit.* [48], annexe 1, p. 30.

⁹⁰ *Joint Statement of the 8th EU-China Summit*, Bruxelles, 5 septembre 2005, point 5.

⁹¹ De nombreux sujets concernant le dialogue politique peuvent être ici traiter notamment les sujets de l'immigration illégale et de la réadmission (mandat de négociations au Conseil avec la Chine, accords avec Hong-Kong et Macao), nous opérons donc un choix illustratif.

transrégionaux – comme l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)⁹², ou l'Asia-Europe Meeting (ASEM)⁹³ et l'Asian Regional Forum (ARF)⁹⁴ sur le sujet spécifique de la sécurité asiatique – pour recentrer le dialogue euro-chinois et hiérarchiser ses priorités.

En second lieu, les sommets – de 2003 à 2007 – révèlent un élargissement et approfondissement des sujets « d'intérêt commun » sur la scène internationale⁹⁵, non sans désaccords entre les partenaires. Le 6^e sommet de 2003 a constitué la première opportunité pour affirmer que « l'UE et la Chine étaient déterminées à promouvoir la paix, la sécurité et le développement durable partout dans le monde⁹⁶ ». Les sommets suivants ont révélé une relative convergence de vues sur un certain nombre de conflits régionaux et internationaux : problème nord-coréen⁹⁷, résolution du conflit irakien, reconstruction de l'Afghanistan (7^e sommet), ou encore résolution du conflit israélo-palestinien sur le fondement des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité (9^e et 10^e sommets). Mais les désaccords sont parfois assez profonds. Sur le dossier du Darfour, les éléments de langage sont ainsi plus nuancés. L'inclusion *in extremis* d'une référence au conflit soudanais dans la Déclaration conjointe du 10^e sommet⁹⁸ ne doit pas masquer la position ambiguë de la Chine vis-à-vis du régime d'Omar el-Béchar. Le 10^e sommet a par ailleurs été l'occasion d'un dialogue approfondi sur le développement en Afrique, qui avait été amorcé lors du sommet précédent. Outre la prise en compte des cadres de dialogue respectifs dans le contexte d'une « véritable offensive africaine de la Chine⁹⁹ », les deux parties souhaitent voir leur coopération avec cette région du monde converger « dans les domaines appropriés¹⁰⁰ », et l'Union a proposé à cet effet à la Chine d'être observateur lors du prochain sommet UE-

⁹² L'ASEAN comprend le Brunei, la Birmanie, le Cambodge, l'Indonésie, le Laos, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande, le Vietnam, et le Timor oriental, cf. *infra*.

⁹³ Processus informel de réunions Asie-Europe.

⁹⁴ Forum régional de l'ASEAN.

⁹⁵ Vers un « rééquilibrage » des relations, cf. H. Dejean de la Bâtie, *op. cit.* [71], p. 39.

⁹⁶ *Joint Statement of the 7th EU-China Summit*, La Haye, 8 décembre 2004, point 11.

⁹⁷ Il est cependant regrettable que le point 12 de la déclaration conjointe du 10^e sommet sur le problème nord-coréen ne contienne pas de référence explicite à la résolution 1695 du Conseil de sécurité.

⁹⁸ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2], point 9 : « Les représentants des parties ont évoqué l'objectif d'un déploiement prochain de l'opération hybride de maintien de la paix UA/ONU au Darfour (MINUAD) ; ils ont noté les progrès réalisés dans la préparation de la Mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (MINURCAT) et de l'EUFOR Tchad/RCA, tout en rappelant leur objectif commun qui consiste à contribuer à la paix et à la stabilité au Darfour et dans les régions voisines ».

⁹⁹ V. Niquet, *L'Offensive africaine de la Chine*, Paris, Ifri, « La lettre du centre Asie Ifri, n°11, 2 février 2007 », disponible sur <www.ifri.org>.

¹⁰⁰ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2], point 10.

Afrique¹⁰¹. L'objectif réel de ce dialogue est d'inviter la Chine à respecter davantage le principe de bonne gouvernance, notamment en matière d'aide, auquel la Chine oppose le principe de non-ingérence¹⁰². Il convient également de noter deux éléments de langage sur les questions régionales et internationales au cours du dernier sommet : une prise en considération relative de la situation en Birmanie en dépit de résistances attendues de la part de la Chine¹⁰³, et une mention pour la première fois, du Kosovo¹⁰⁴. Sur le sujet de Taïwan, l'Union défend la politique « d'une seule Chine¹⁰⁵ », mais rejette le recours à la force en exprimant constamment « l'espoir qu'un dialogue constructif permette le règlement pacifique de la question de Taïwan¹⁰⁶ ». La question s'est posée avec acuité lors du 10^e sommet en raison du projet de la présidence de la République taïwanaise d'organiser un référendum sur sa candidature à l'Organisation des Nations unies (ONU), sous le nom de Taïwan, et de la perspective des élections présidentielles prévues sur l'île en mars 2008¹⁰⁷. L'UE a réitéré ses réticences quant au « prétendu référendum sur l'adhésion à l'ONU au nom de Taïwan¹⁰⁸ », qui pourrait être assimilé à un changement unilatéral de *statu quo* auquel l'UE est officiellement opposée. L'Union a donc manifesté son

¹⁰¹ Sommet UE-Afrique de Lisbonne, 7-9 décembre 2007, voir <ec.europa.eu/>. Il importe de noter la production d'une « stratégie conjointe » (allant plus loin que la « déclaration conjointe » classique appliquée notamment à la Chine) et d'un premier plan d'action chargé de la mise en œuvre du partenariat stratégique.

¹⁰² *Joint Statement of the 9th EU-China Summit*, op. cit. [77], point 15. Voir sur ce sujet B. Bernt et U. Wissenbach, *EU-China-Africa Trilateral Development Cooperation: Common Challenges and New Directions*, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, « Discussion Paper », n° 21, sp. p. 16.

¹⁰³ « L'UE et la Chine ont réaffirmé leur soutien plein et entier à la mission de bons offices actuellement menée par M. Ibrahim Gambari, conseiller spécial du Secrétaire général des Nations unies, en vue de faire progresser la démocratie au Myanmar », *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, op. cit. [2], point 11. La Chine s'était en effet opposée à des sanctions internationales au moment du soulèvement des moines au Myanmar. Les ministres européens des Affaires étrangères ont pour leur part convenu d'interdire le commerce et les investissements européens concernant le bois, les métaux et les pierres précieuses de Birmanie, en réponse aux mesures violentes de répression.

Council conclusions on Burma/Myanmar, 2824th General affairs and External relations Council meeting, Luxembourg, 15-16 octobre 2007, disponible sur <www.consilium.europa.eu>. On peut cependant douter de l'utilité et de l'efficacité de ces nouvelles sanctions. Voir notamment V. Niquet, « L'UE désarmée face à la Birmanie », *Le Nouvel Observateur*, 28 octobre 2007.

¹⁰⁴ Pour des informations sur le statut du Kosovo et le rôle de la médiation internationale, voir United Nations Office of the Special Envoy for Kosovo, <www.unosek.org>.

¹⁰⁵ Déclarations dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), *Taiwan : Principe d'une seule Chine*, 10256/99, 20 août 1999.

¹⁰⁶ *Joint Statement of the 9th EU-China Summit*, op. cit. [77], point 5.

¹⁰⁷ M. Chang King-yu, « Déterminants et perspectives pour les relations Chine-Taiwan », compte rendu des « Débats Asie » n°10, Taipei, Foundation on International and Cross-Strait Studies, disponible sur <www.centrasia.org>.

¹⁰⁸ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, op. cit. [2], point 3.

inquiétude devant tout changement de *statu quo*¹⁰⁹, allant plus loin que certaines récentes déclarations de Javier Solana¹¹⁰.

Enfin, le dialogue politique permet d'insérer des éléments de langage relatifs aux instruments juridiques internationaux¹¹¹. Le 6^e sommet de 2003 a ainsi été l'occasion pour les partenaires de préciser « leur engagement de coopérer avec les mécanismes des Nations unies¹¹² ». Les éléments de langage font l'objet de compromis et sont intégrés de manière pragmatique. En matière de lutte contre le terrorisme, les partenaires ont ainsi déclaré lors du 10^e sommet « qu'[ils] considèrent les Nations unies comme le seul cadre véritablement mondial pour la lutte contre le terrorisme¹¹³ », en accord avec la « stratégie mondiale contre le terrorisme élaborée par les Nations unies par consensus le 8 septembre 2006¹¹⁴ ». Mais l'inclusion de références à certaines conventions internationales au cours des sommets reste souvent vague et ne doit pas éluder le nombre très réduit des conventions pertinentes ratifiées par la Chine¹¹⁵, sans compter les difficultés de mise en œuvre concernant les instruments internationaux ratifiés. Les partenaires ont ainsi souligné lors du 10^e sommet « l'importance de la Cour pénale internationale (CPI)¹¹⁶ », alors même que la Chine n'a pas signé le statut de Rome de la CPI¹¹⁷. La coopération dans les domaines stratégiques s'effectue en réalité avant tout sur la base de déclarations bilatérales. Dans le domaine de la non-prolifération par exemple, les partenaires ont, lors du 10^e sommet, « réaffirmé leur volonté de coopérer dans les domaines de la non-prolifération et du

¹⁰⁹ Sans pour autant accepter de se prononcer sur le principe de l'indépendance taïwanaise.

¹¹⁰ Cf. notamment J. Solana, *EU High Representative for the CFSP, concerned by Taiwanese leaders' comments on Taiwan's application for UN membership*, Doc S307/07, Bruxelles, 25 octobre 2007 (« The proposed referendum risks making it harder for Taiwan to enjoy the pragmatic participation – which we support – in the activities of specialized multilateral fora, when there are clear public interests for this and when statehood is not required. I therefore want to encourage both sides to take further initiatives aimed at promoting dialogue, practical cooperation and confidence-building »).

¹¹¹ Concrètement, chaque État membre, essentiellement au sein du groupe COASI (groupe géographique « fusionné » couvrant notamment la PESC), élaborent leurs positions en amont du sommet annuel, formant ainsi un véritable « cahier de doléances ».

¹¹² *Joint Statement of the 7th EU – China Summit, op. cit.* [96], point 11.

¹¹³ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit, op. cit.* [2], point 8.

¹¹⁴ *Ibidem*, Résolution n° 60/288 adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2006, A/RES/60/28, <www.un.org>. Une référence à cette résolution devrait être faite dans le chapitre du futur accord-cadre consacré la lutte contre le terrorisme.

¹¹⁵ Sur 40 conventions internationales dites pertinentes (droit du travail, droits de l'homme, terrorisme, environnement, etc.), la Chine a ratifié 16 conventions contre 34 ratifications de l'UE ou des États membres. Cf. Z. Laïdi, *La Norme sans la force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris Presses de Sciences Po, 2005, p. 110-115.

¹¹⁶ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit, op. cit.* [2], point 6.

¹¹⁷ Statut de Rome de la Cour pénale internationale, voir *Journal officiel de la Cour pénale internationale*, Doc. A/CONF.183/9, adopté le 17 juillet 1998 et entré en vigueur le 1^{er} juillet 2000, disponible sur <www.icc-cpi.int/>.

désarmement. Sur la base de la déclaration conjointe de l'Union européenne et de la République populaire de Chine sur la non-prolifération et la maîtrise des armements, les deux parties poursuivront le renforcement du dialogue et approfondiront la coopération concrète, en s'appuyant sur les succès obtenus dans plusieurs domaines, tels que le contrôle des exportations¹¹⁸ ». Il n'est pas fait référence ici aux instruments internationaux clés dans ce domaine, en particulier au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE)¹¹⁹. Cela étant, les rouages du dialogue – et partant de la relation dans sa globalité – sont en partie « grippés » par l'actuelle volonté de l'Union européenne de maintenir l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine¹²⁰, même si, au cours du 10^e sommet, elle a déclaré diplomatiquement reconnaître « l'importance de cette question et a réaffirmé sa volonté de continuer à œuvrer en faveur de la levée de l'embargo sur la base du communiqué conjoint du sommet UE-Chine de 2004 et des conclusions adoptées à ce sujet par le Conseil européen qui a suivi¹²¹ ».

La cohérence politique à l'épreuve : le dialogue sur les droits de l'homme

Le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et de l'État de droit fait partie des « principes structurants » de l'action extérieure des Communautés et de l'Union européenne¹²². Le dialogue informel sur les droits de l'homme avec la Chine – formalisé en 1994 – demeure au cœur des sommets annuels. Son insertion comme « élément essentiel du dialogue politique¹²³ », apparue avec la Communication de 2003, s'enrichit encore avec le 6^e Sommet de la même année.

Lors du 7^e Sommet, l'UE a accueilli favorablement la résolution chinoise de ratifier « dans les meilleurs délais » le Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹²⁴. Avec le Pacte sur

¹¹⁸ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2], point 5.

¹¹⁹ Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, New York, 10 septembre 1996, voir <www.untreaty.un.org>.

¹²⁰ Voir les résolutions du Conseil européen sur le maintien de l'embargo sur les ventes d'armes à destination de la Chine, et en particulier sa résolution du 18 décembre 2003, *JOCE*, n° 91 du 15 avril 2004, p. 679. En décembre 2004, les dirigeants de l'UE ont annoncé leur intention de remplacer cet embargo par un code de conduite pour les exportations. Comportant des dispositions sur le commerce des armes et les transferts de technologie, ce code de conduite ne devrait pas susciter d'accroissement des quantités ni de la qualité des armes vendues à la Chine. Mais il serait également non contraignant et, à ce titre, pourrait n'avoir aucun effet sur les membres désireux de vendre des systèmes plus sophistiqués aux Chinois. Cf. *Financial Times*, 22 janvier 2005 et A. Berkofsky, « EU Weapons Embargo with China to Remain in Place » *EurAsia Bulletin*, vol. 8, n° 1&2, janvier-février 2004.

¹²¹ *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2], point 4.

¹²² V. Flaesh-Mougin, J. Lebullenger, J. Kasmi, *op. cit.* [39], point 67.

¹²³ Communication de 2003, *op. cit.* [48], p. 12.

¹²⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution

les droits économiques, sociaux et culturels de 1966, et la Déclaration universelle des droits de l'homme, celui-ci constitue la Charte internationale des droits de l'Homme¹²⁵, et fait partie des priorités du Conseil¹²⁶ dans ses conclusions de mars 2002. L'engagement de la Chine figure toutefois à nouveau dans la déclaration conjointe du 10^e sommet de novembre 2007¹²⁷, ce qui met en évidence le peu de progrès accomplis entre-temps, même si la Chine a créé un groupe de travail allant dans ce sens. Notons qu'elle n'a pas signé les protocoles du Pacte, en particulier le 2^e qui vise à abolir la peine de mort¹²⁸, et que le Parlement européen est particulièrement sensible à cette question¹²⁹.

Le 7^e Sommet semblait avoir pris en considération le respect des « droits des minorités ». Force est de constater, au regard des résolutions et des rapports successifs du Parlement européen¹³⁰ – notamment sur le Tibet et la région autonome ouïghour du Xinjiang –, comme des rapports d'organisations non gouvernementales (ONG), en particulier Human Rights Watch et Amnesty international¹³¹, que la situation a peu évolué en ce domaine. Lors de la 24^e session du dialogue UE-Chine sur les droits de l'homme, le 17 octobre 2007¹³² – intervenu au même moment que le XVII^e Congrès du Parti communiste chinois – l'Union européenne a de nouveau insisté sur la situation des droits de l'homme au Tibet¹³³. Il est à ce titre intéressant

2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur : le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49. *Joint Statement of the 7th EU-China Summit*, *op. cit.* [96], point 9.

¹²⁵ Ce traité rappelle dans son article premier que « tous les peuples ont le droit de disposer d'eux-mêmes, et celui de disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles ». L'article 2 pose le principe de non discrimination dans la garantie des droits issus du traité. Il expose ensuite une liste détaillée des différentes libertés et droits civils et politiques : le droit à la vie (art. 6), la protection contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (art. 7), le droit à la liberté et à la sécurité de la personne (art. 9), ainsi que l'égalité devant la loi (art. 26), etc. Le Pacte affirme également de nombreux droits concernant la famille. L'article 23 accorde ainsi une protection spéciale à la famille, « élément naturel et fondamental de la société ».

¹²⁶ Conclusions du Conseil sur les droits de l'homme en Chine, adoptées par le Conseil « Affaires générales » le 11 mars 2002, Bull. UE 3-2002, point 1.2.3.

¹²⁷ Engagement de la Chine à ratifier ce Pacte. Voir *Joint Statement of the 10th EU-China Summit*, *op. cit.* [2], point 6.

¹²⁸ Haut commissariat aux Nations Unies aux droits de l'homme, état des ratifications, CCPR-OP2-DP, 10 janvier 2003.

¹²⁹ Rapport du Parlement européen sur les relations UE-Chine, A6-0257/2006, 20 juillet 2006, points 31 et 59.

¹³⁰ Voir, à titre d'exemple : Résolution du Parlement européen, « Tibet : cas de Tenzin Delek Rinpoché », *JOCE*, n° 201, 18 août 2005 ; Bull. 1/2-2005, point 1.2.4 ; Résolution du Parlement européen sur le Tibet, *JOCE*, n° 247, 6 octobre 2005, Résolution du Parlement européen sur le rapport annuel sur les droits de l'homme dans le monde en 2004 et la politique de l'Union européenne en matière de droits de l'homme, Bull. 4-2005, point 1.2.2.

¹³¹ Voir le rapport 2005 d'Amnesty International sur la situation des droits de l'homme en Chine, disponible sur <www.amnesty.fr/>.

¹³² « 24th Round of the EU-China Human Rights Dialogue », 17 octobre 2007, disponible sur <www.eu2007.pt/>.

¹³³ *Ibidem*.

de souligner le caractère partenarial de ce dialogue, puisque la Chine a également mis en exergue les problèmes de discrimination raciale dans certains États membres de l'Union. De ce point de vue, le 10^e Sommet s'est déroulé de manière relativement tendue et a mis en évidence les divergences intra-européennes, notamment entre la France et l'Allemagne, à la fois sur le fond et la forme. Si la chancelière allemande, Angela Merkel, s'est attirée le courroux de Pékin en recevant le 23 septembre 2007 le Dalaï-lama¹³⁴, le président français, Nicolas Sarkozy, s'est lui montré très prudent sur les questions de droits de l'homme au cours de sa rencontre avec Hu Jintao¹³⁵, quelques jours avant le sommet UE-Chine.

De manière générale, les résultats en matière de droits de l'homme demeurent limités, d'autant que, dans ses conclusions concernant l'évaluation du dialogue sur les droits de l'homme entre l'Union européenne et la Chine, le Conseil affaires générales des 22-23 janvier 2001 soulignait que « ce dialogue n'est une solution acceptable que si des progrès sont réalisés sur le terrain. L'UE évaluera les résultats de ce dialogue à intervalles réguliers pour déterminer dans quelle mesure il a porté ses fruits ». Le dialogue sur les droits de l'homme, peu transparent et formalisé *a minima*, ne prend pas en compte justement les attentes des acteurs de terrain. Human Rights Watch, dans une lettre ouverte envoyée avant les réunions prévues avec le gouvernement chinois à Pékin en novembre de 2003, déplorait ainsi le caractère secret et peu ouvert de ces réunions. Selon cette lettre : « Les renseignements sur l'ordre du jour ou le résultat des discussions ne sont pas communiqués. (...) Si ces discussions souhaitent être crédibles, il est nécessaire que les parties établissent des points de référence transparents et mesurables pour évaluer les progrès de la part de la Chine¹³⁶ ». Ces critiques ont d'ailleurs engagé la Commission à étendre le forum annuel des ONG existant sur les droits de l'homme¹³⁷. En ce qui concerne l'évaluation des résultats, le Parlement européen – dont l'impuissance en matière de politique étrangère est souvent dénoncée¹³⁸ – souligne, à chaque

¹³⁴ Au cours de cet entretien, Merkel a assuré le chef spirituel tibétain de son soutien à sa « politique en faveur d'une autonomie culturelle et religieuse » : « La chancelière Angela Merkel reçoit le dalaï-lama et mécontente Pékin », *Le Monde*, 25 septembre 2007.

¹³⁵ Le compte-rendu de la rencontre est disponible sur www.euractiv.fr. Voir également l'analyse de V. Niquet, « Nicolas Sarkozy va découvrir qu'en Chine, la rupture, c'est difficile », *Le Figaro*, 26 novembre 2007.

¹³⁶ « Neither side releases information about the agenda or the outcome of the talks. (...) If these talks are to have any credibility, it's necessary that they establish transparent and measurable benchmarks to measure any progress on China's part » : Human Rights Watch, disponible sur <http://hrw.org/english/docs/2003/11/25/china6530.htm>. .

¹³⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, *Programme thématique de promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde dans le cadre des futures perspectives financières (2007-2013)*, COM (2006), 23, Bruxelles, 25 janvier 2006, point 1.

¹³⁸ Y. Lan, « The European Parliament and the China-Taiwan issue: an empirical approach », *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, n° 1, printemps 2004, p. 134.

résolution, le « manque de résultats substantiels provenant de ce dialogue¹³⁹ ».

Reste que nombre d'observateurs, tels que Haina Lu, jugent que « la politique de dialogue de l'UE en matière de droits de l'homme semble avoir peu d'impact sur l'évolution de la situation des droits de l'homme en Chine à court ou même à moyen terme¹⁴⁰ ». Il convient toutefois de souligner que la dimension « droits de l'homme » relève, à côté du volet intergouvernemental, de certaines actions rattachées au pilier communautaire. Dans une démarche de cohérence, au-delà du dialogue spécifique sur les droits de l'homme, la politique communautaire de coopération au développement (PCD) contribue également, de manière plus large¹⁴¹, à « l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁴² ». Ainsi, à titre d'exemple, afin d'offrir une base légale pour toutes les actions de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratisation au titre du chapitre B7-70, le Conseil a adopté deux règlements le 29 avril 1999 sur le développement et la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹⁴³, conformément aux articles 179 et 308 du TCE. Ce chapitre, intitulé « Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme », a été créé sur l'initiative du Parlement européen en 1994 en vue de rassembler une série de lignes budgétaires traitant spécifiquement de la promotion des droits de l'homme. C'est dans ce cadre qu'a été lancé, à l'initiative du Royaume-Uni, un projet de promotion en Chine de la « bonne gouvernance, de l'État de droit et de la règle de droit »¹⁴⁴. La Chine fait également partie des pays prioritaires dans le programme annuel de 2006, ce qui souligne la prise en compte de la nécessité d'accompagner son processus d'ouverture économique.

¹³⁹ Résolution du Parlement européen sur les violations des droits de l'homme en Chine, notamment en matière de liberté de religion, 8 septembre 2005, point 7.

¹⁴⁰ H. Lu, « EU-China Human Rights Dialogue » *EurAsia Bulletin*, vol. 7, juin-juillet 2003, p. 6. « The EU's "policy of dialogue" on human rights issues seems to have little significance in terms of changing the current human rights situation in China in the short-or even medium-term ». Notons que l'UE tente également de faire pression sur la Chine dans le cadre de l'ASEM, cf. 6^e Sommet ASEM, Helsinki, 11 septembre 2006.

¹⁴¹ Voir « Document stratégie-pays, Chine, 2007-2013 », disponible sur <www.ec.europa.eu/>.

¹⁴² TCE, article 177, al. 2.

¹⁴³ Conseil européen, Règlement n° 975/1999, 29 avril 1999 : fixation des exigences pour la mise en œuvre des actions de coopération au développement qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; Règlement n° 976/1999, 29 avril 1999, JO, n° L 120, 11 mai 1999 : fixation des exigences pour la mise en œuvre des actions communautaires, autres que celles de coopération au développement, qui contribuent à l'objectif général du développement et de la consolidation de la démocratie et de l'État de droit ainsi qu'à celui du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁴⁴ Projet Democracy, Good Governance and the Rule of Law, DGR 2004, disponible sur <ec.europa.eu/>.

Reste que si la Chine a effectué certains progrès, le rapport annuel de 2005 du Conseil « constate l'absence de progrès en ce qui concerne le respect des droits des personnes appartenant à des minorités, que la peine de mort continue d'être largement appliquée et que le recours à la torture persiste¹⁴⁵ ». En d'autres termes, l'Union européenne ne met pas en œuvre dans ses relations avec la Chine, un « front politique » des droits fondamentaux, en optant pour une démarche coopérative – par nature lente et progressive – plutôt que pour une approche axée sur une diplomatie coercitive face aux « privations intentionnelles de droits¹⁴⁶ » en cours en Chine.

L'action extérieure de l'Union dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit semble donc se caractériser, dans le cas chinois, par sa subordination à d'autres intérêts (économiques et géostratégiques) et à la *realpolitik*¹⁴⁷. Le dynamisme des dispositions à caractère économique et commercial relevant du partenariat stratégique est en effet essentiel dans les relations UE-Chine, sans être exempt de tensions.

Un vecteur de dynamisme de la coopération économique et commerciale

Le caractère stratégique du partenariat, formulé en 2003, se révèle surtout dans la sphère économique et commerciale – à travers la mise en place d'une matrice constituée de « dialogues économiques » de plus en plus larges (de la technologie spatiale à la politique de la concurrence et aux questions d'environnement) accentuant le caractère stratégique de la relation –, mais aussi à travers des accords sectoriels permettant de concrétiser une coopération par des instruments de *hard law*.

Un vecteur de *hard law* : négociation et conclusion d'accords sectoriels

L'Accord de coopération économique et commerciale de 1985, fondé sur la double base juridique de l'ex-article 113 du TCEE et de l'ex-article 235 du TCEE, a un champ de coopération plus large que l'ancien accord-cadre de 1978, mais préserve un caractère purement communautaire. L'accord de 1985, contrairement à l'ensemble des

¹⁴⁵ Rapport annuel de l'UE sur les droits de l'homme, 2005, adopté par le Conseil le 3 octobre 2005.

¹⁴⁶ Rapport de Human Rights in China (HRIC), "Human Rights in China and the Dialogue on Human Rights", 28 juillet 2000, disponible sur <www.hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=14289&item%5fid=2577>.

¹⁴⁷ K. Smith, « The Use of Political Conditionality in the EU's Relations », *European Foreign Affairs Review*, n° 3, 1998, p. 253 ; A. Ward, « Frameworks for Cooperation between the European Union and Third States: a Viable Matrix for Uniform Human Rights Standards? », *European Foreign Affairs Review*, n° 3, 1998, p. 505.

accords de 3^e génération, vise, dans son article 10, un nombre déterminé de domaines de coopération économique. Les parties « conviennent de développer la coopération économique dans tous les domaines agréés d'un commun accord : les secteurs industriel et minier, le secteur agricole, y compris l'agro-industrie, la science et la technologie, l'énergie, les transports et les communications, la protection de l'environnement, la coopération dans les pays tiers¹⁴⁸ », la commission mixte étant notamment chargée d'étudier « les moyens et les nouvelles possibilités du développement de la coopération commerciale et économique¹⁴⁹ ». Le partenariat stratégique, tel que posé dans le document d'orientation de 2003 et développé à partir du 6^e Sommet, permet ainsi d'envisager des coopérations dans des domaines de compétences partagées, non couverts par l'accord de 1985, autorisées par la nature intergouvernementale des sommets et la coordination au sein de comités pertinents¹⁵⁰.

Au total, de nombreux accords sectoriels ont été conclus, couvrant un large spectre de la relation stratégique : accords impliquant la CE seule (accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière¹⁵¹, protocole d'accord entre la CE et l'administration nationale du tourisme de la RPC, concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes en Chine¹⁵² ; et accords impliquant la CE et ses États membres (accord sur le transport maritime – premier accord de ce type conclu par l'UE avec un pays tiers¹⁵³, accord de coopération en matière de navigation par satellite¹⁵⁴). Nous pouvons ainsi cerner à travers des exemples choisis (conclusion d'accords sectoriels, avancées significatives dans la négociation et possibilités d'accord à terme), la densité des accords, existants et prévus.

¹⁴⁸ Accord de coopération, commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la RPC, *op. cit.* [38], article 10.

¹⁴⁹ *Ibidem*, article 15 al. 2.

¹⁵⁰ Comité 133, groupe géographique (en l'occurrence le comité COASI) et COREPER.

¹⁵¹ Décision du Conseil du 16 novembre 2004 relative à la conclusion de l'accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la Communauté européenne et le gouvernement de la RPC, *JO*, n° L 375, 23 décembre 2004, p. 17.

¹⁵² Convenu dans le cadre du 6^e Sommet UE-Chine, puis signé à Pékin, le 12 février 2004. Décision du Conseil du 8 mars 2004 relative à la conclusion du protocole d'accord entre la Communauté européenne et l'administration nationale du tourisme de la RPC concernant les visas et les questions connexes liées aux groupes de touristes de la RPC (SDA), *JO*, n° L 83, 20 mars 2004, p. 12.

¹⁵³ Décision du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du concernant la signature, au nom de la Communauté, de l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la RPC, d'autre part, relative aux transports maritimes, Doc 8390/02, Bruxelles, 6 mai 2002, en cours d'entrée en vigueur (accord mixte) ; Protocole d'accord relatif à l'élargissement de l'Union, signé à Pékin, le 05 septembre 2005.

¹⁵⁴ Accord de coopération concernant un système mondial de navigation par satellite (GNSS)-GALILEO entre la Communauté européenne et ses États membres et la RPC, 30 octobre 2003, Pékin, (accord mixte en cours d'entrée en vigueur).

Coopération douanière et lutte contre la contrefaçon

Sur le plan des réalisations ayant déjà connu une mise en œuvre, à titre d'exemple, le 7^e Sommet (2004) a permis la conclusion de l'Accord de coopération et d'assistance administrative mutuelle en matière douanière entre la CE et le gouvernement de la république populaire de Chine¹⁵⁵, dont l'objet est de simplifier et de rendre plus efficaces les relations douanières entre les deux parties contractantes, par le biais d'un comité mixte de coopération douanière, de clauses d'information, d'échange et d'assistance. Dans ce cadre, l'UE s'emploie à lutter contre la fraude commerciale et la contrefaçon, qui constituent une menace croissante pour son économie et un problème majeur en Chine. Cet accord facilite ainsi la lutte contre le développement du marché illicite de produits de créateurs portant un « nom » ou « une marque » (produits de contrefaçon), ainsi que des marchandises fabriquées sans que les droits de propriété intellectuelle n'aient été acquittés (produits pirates)¹⁵⁶. Cela étant, il ne doit pas occulter les problèmes liés à la protection des droits de propriété intellectuelle, qui forment un volet à privilégier dans le prochain accord-cadre (voir *supra*). Soulignons que cet accord sectoriel figurait déjà dans les objectifs de la Communication de la Commission de 2001, les discussions exploratoires s'étant intensifiées à la suite des discussions à haut niveau tenues en juin 2003¹⁵⁷. La Commission a également souhaité le 23 octobre 2007 que les États membres lui remettent un mandat afin de négocier en commun un nouvel accord de lutte anti-contrefaçon avec ses principaux partenaires commerciaux, en particulier les États-Unis et le Japon¹⁵⁸.

ITER

Sur le plan des réalisations récentes, une des priorités affichées par le document d'orientation de 2003 était l'intégration de la Chine dans la mise en place du projet ITER¹⁵⁹, acté au 7^e Sommet¹⁶⁰. Le projet

¹⁵⁵ Signature de l'accord à La Haye, lors du 7^e Sommet UE-Chine, le 8 décembre 2004.

¹⁵⁶ Cet accord permettra également de débattre de nouvelles mesures douanières à adopter dans le cadre de la sécurité de la chaîne d'approvisionnement tout en fournissant aux opérateurs fiables des mesures de facilitation des échanges.

¹⁵⁷ Cf. Communication de 2003, *op. cit.* [48], p. 20.

¹⁵⁸ L'objectif de l'« Anti-counterfeiting trade agreement » (accord commercial de lutte anti-contrefaçon, ACTA) serait d'améliorer la coopération entre les autorités nationales chargées de lutter contre la contrefaçon grâce à une meilleure communication et à l'élaboration de normes communes et de pratiques d'application, notamment des sanctions juridiques. Pour commencer, la Commission souhaite entamer des négociations avec les pays qui considèrent les droits à la propriété intellectuelle comme un instrument essentiel pour leur politique en matière de développement et d'innovation, dont les États-Unis, le Japon, la Suisse, le Canada, la Corée du Sud, le Mexique et la Nouvelle-Zélande. Elle réfute le fait que l'initiative équivaut à se liguier contre la Chine, le pays comptant le plus de violations des DPI dans le monde, en espérant que la Chine et d'autres pays adhéreront aux normes plus strictes lorsqu'ils l'estimeront nécessaire. Les récentes affaires des jouets chargés en plomb en provenance de Chine ont cependant démontré la nécessité d'un tel accord. Cf. Doc Press IP/07/1573, Bruxelles, 23 octobre 2007.

¹⁵⁹ International Thermonuclear Experimental Reactor, voir <www.iter.org>.

ITER est un projet coopératif et international de recherche, d'une envergure inégalée, et associant l'UE, les États-Unis, l'Inde, la Chine, la Corée du Sud, la Russie et le Japon. Les sept parties engagées dans le projet se sont réunies à Bruxelles le 24 mai 2006 pour entériner les accords négociés au cours de l'année précédente, à la suite de la sélection du site de Cadarache, dans le sud de la France, pour la construction et l'exploitation d'ITER en Europe. En paraphant les accords, les parties ont mis fin à des négociations longues et difficiles. La dimension géopolitique n'étant pas absente du choix du site, le soutien de Pékin, opposé à la candidature japonaise, a été essentiel pour le projet français. L'accord est entré en vigueur le 24 octobre 2007, soit 30 jours après la dernière ratification (de la Chine)¹⁶¹.

Aviation civile

Sur le plan prospectif, la négociation d'un accord horizontal dans le domaine de l'aviation est envisagée lors du 8^e Sommet¹⁶² dans la déclaration conjointe UE-Chine, et réitérée lors du 10^e Sommet¹⁶³ – les problèmes posés par les accords bilatéraux Chine-États membres étant même évoqués lors du 9^e Sommet : « leaders stressed the necessity of restoring legal certainty to the existing bilateral air services agreements between the People's Republic of China and EU Member States¹⁶⁴ ». À la suite de la condamnation des accords bilatéraux États membres/États-Unis par les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) dits « Open skies¹⁶⁵ », la Commission, soutenue par le Parlement européen¹⁶⁶, souhaite donc conclure en son nom, par l'attribution d'un mandat « horizontal », des accords de transport aérien couvrant la coopération industrielle et des questions plus générales concernant l'aviation (sécurité aérienne, gestion du trafic aérien, technologie et recherche...). En adéquation avec l'approche communautaire globale de gestion des relations extérieures en matière de transport aérien¹⁶⁷, cette volonté ne va pas sans risque de nouveaux contentieux devant

¹⁶⁰ *Joint Statement of the 7th Summit, op. cit.* [96], point 19.

¹⁶¹ Doc. IP/07/1586, « L'accord ITER entre en vigueur », Bruxelles, le 24 octobre 2007.

¹⁶² *Joint Statement of the 8th Summit, op. cit.* [90], point 23.

¹⁶³ *Joint Statement of the 10th Summit, op. cit.* [2], point 38.

¹⁶⁴ *Joint Statement of the 9th Summit, op. cit.* [77], point 31. « Les dirigeants ont insisté sur la nécessité de rétablir la sécurité juridique pour les accords bilatéraux existants entre la RPC et les États membres de l'UE dans le domaine des services aériens ».

¹⁶⁵ CJCE, arrêts dits « Open skies », 5 novembre 2002, Aff. C-466/98 à C-476/98, Rec. 2002 p. I-09427. Faisant suite à la jurisprudence « AETR », ces arrêts ont jugé contraires au droit communautaire les accords bilatéraux États membres/pays tiers sur le transport aérien (fondement du traitement discriminatoire entre les compagnies européennes). Mais le partage extrêmement complexe des compétences rend difficile la négociation des nouveaux accords.

¹⁶⁶ Rapport du Parlement européen sur les relations avec la Fédération de Russie et la Chine dans le domaine du transport aérien (2005/2085(INI)), Document de séance, 29 novembre 2005, Doc. A6-0375/2005.

¹⁶⁷ Communication de la Commission, Developing the agenda for the Community's external aviation policy, Bruxelles, 11 février 2005, COM (2005) 79 final.

la CJCE, dans la mesure où les États membres conservent certaines compétences dans le domaine du transport aérien, hypothétiquement couvertes par le mandat horizontal. En effet, si la Cour, en conformité avec son approche consistant à examiner les modalités d'application de la théorie des compétences externes implicites¹⁶⁸, a déterminé sa compétence exclusive, elle en a circonscrit les domaines, sur le fondement d'une harmonisation incomplète¹⁶⁹. Dans tous les cas, le domaine de l'aviation civile est une des priorités stratégiques de la CE sur la base de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD)¹⁷⁰ et au titre des perspectives financières de coopération exposées dans le programme indicatif pluriannuel 2007-2010 concernant la Chine¹⁷¹.

Les accords sectoriels existants ou en négociation s'insèrent ainsi dans le cadre du volet « dialogues économiques et accords » de l'architecture institutionnelle de la relation UE-Chine (couverts ou non par l'accord-cadre). La profondeur de la relation entre les deux partenaires est également révélée par la multitude des dialogues économiques et commerciaux permettant de « mettre à jour », de manière pragmatique, la relation stratégique.

Un vecteur de *soft law* : la matrice des « dialogues économiques »

Selon F. Cameron, « The numerous EU-China sectoral dialogues reflect the growing importance of the relationship and the attempt to

¹⁶⁸ V. Michel, « Les compétences externes implicites : continuité jurisprudentielle et clarification méthodologique », *Revue Europe* n° 10, octobre 2006, p. 4-8, et J. V. Louis, « La compétence de la CE de conclure des accords internationaux », in M. Dony, J.-V. Louis (dir.), *Commentaire Mégret, Relations extérieures*, Bruxelles, Université de Bruxelles, vol. 12, 2005, point 31.

¹⁶⁹ Outre les domaines spécifiquement identifiés comme communautaires par la Cour, l'application de la jurisprudence « AETR » à l'aviation civile internationale implique *mutatis mutandis* la compétence communautaire dans plusieurs autres matières couvertes par les accords en cause et par le droit communautaire. Il s'agit en particulier des domaines suivants : la sécurité (règlement 1593/2002), les possibilités commerciales, dont l'assistance en escale (directive 96/67), les taxes et droits de douane (directive 92/12/CEE), les restrictions liées au bruit dans l'exploitation des aéronefs (directives 92/14/CEE et 92/81/CEE), la compensation pour refus d'embarquement (règlement 91/295/CEE), la responsabilité des transporteurs aériens (règlement 2027/97), les voyages, vacances et circuits à forfait (directive 90/314/CEE), la protection des données (directive 95/46/CE), la sûreté (règlement 2002/2320/CE). En revanche, pour les matières qui ne relèvent pas de la compétence de la Communauté, les États membres peuvent prendre des engagements avec les États tiers. Mais la faculté dont jouissent les États membres de prendre des engagements internationaux dans ces domaines est désormais restreinte, et la Commission doit être informée de leurs activités.

¹⁷⁰ Dont l'objectif est de simplifier l'acheminement de l'aide extérieure. Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO*, n° L 378, 27 décembre 2006, p. 41.

¹⁷¹ Multiannual Indicative Programme (MIP)-China, 2007-2010, p. 9-12, disponible sur <www.europa.eu.int>.

provide some structure. These dialogues have flourished in recent years and now cover more than 20 different areas, ranging from environmental protection to science and technology and from industrial policy to education and culture¹⁷² ». La densité des dialogues reflète l'intensité des relations entre l'UE et la Chine. Quelques exemples permettent de comprendre leur objectif, leur fonctionnement et les limites liées à leur qualification juridique. En dehors du cadre des accords sectoriels, les dialogues économiques et commerciaux font l'objet d'un examen régulier dans le cadre du comité mixte – institué par l'accord de 1985¹⁷³ – composé de représentants de la Commission européenne et de hauts fonctionnaires chinois. Ces dialogues sont ainsi essentiellement supervisés par le groupe de travail « économie et commerce » institué par l'accord-cadre. Depuis le 6^e Sommet (2003) qui a mis en exergue la relation stratégique, des instruments sont utilisés pour renforcer la coopération économique et commerciale : outre les Memorandum of Understanding¹⁷⁴ – qui permettent à la fois de récapituler les points de convergences des parties, et d'être un instrument préalable à la signature définitive d'un accord – des « accords-cadres », autorisant l'établissement d'un dialogue dans un domaine spécifique, sont conclus dans le cadre des sommets.

Politique industrielle et propriété intellectuelle

Certains accords relèvent de la compétence communautaire telle que posée par l'Accord de coopération économique et commerciale. Ainsi en est-il du Framework Agreement for Establishing Industrial Policy Dialogue Between the Commission of the European Community and the Government of the People's Republic of China¹⁷⁵, conclu dans le champ couvert par l'accord de 1985¹⁷⁶. Il s'agit ici d'un « accord administratif inconnu¹⁷⁷ » entre la CE et le gouvernement chinois,

¹⁷² F. Cameron, EU-China Relations. Towards a Strategic Partnership, Bruxelles, EPC, « EPC Working Paper », juillet 2005, p. 28. « Les nombreux dialogues sectoriels UE-Chine reflètent l'importance grandissante de la relation et la tentative de structurer davantage cette dernière. Ces dialogues ont prospéré au cours des dernières années et couvrent maintenant plus de 20 domaines, de la protection de l'environnement aux sciences et technologies, en passant par la politique industrielle, l'éducation et la culture ».

¹⁷³ Accord de coopération, commerciale et économique entre la Communauté économique européenne et la RPC, *op. cit.* [38], article 15.

¹⁷⁴ Synonymes de lettre d'intention en droit privé des contrats, ils forment parfois également un véritable engagement contractuel, cf. MoU on the export of certain Chinese Textile and Clothing Products to the European Union between the European Commission and the Ministry of Commerce of the People's Republic of China, disponible sur <ec.europa.eu/external_relations/china/intro/memo05_201.htm>

¹⁷⁵ Framework Agreement for Establishing Industrial Policy Dialogue Between the Commission of the European Community and the Government of the People's Republic of China, disponible sur <ec.europa.eu/comm/external_relations/china/intro/ipd_291003_en.pdf>.

¹⁷⁶ Et notamment dans son article 10 où est prévue la coopération dans le domaine industriel. Cet accord a été convenu lors du 6^e sommet, cf. *Joint Statement of the 6th Summit*, *op. cit.* [76], point 6.

¹⁷⁷ Dans une interprétation extensive du TCE (articles 300 et 302 TCE), la Commission dispose d'une attribution de compétences pour conclure des accords

qui ne comporte pas de dispositions obligatoires, susceptibles de contrôle de légalité, au regard du contenu de l'accord, et ne fait qu'instaurer un dialogue spécifique (échange de vues)¹⁷⁸. D'autres relèvent en revanche d'une compétence partagée. C'est notamment le cas du Dialogue UE-Chine sur les droits de propriété intellectuelle résultant de la signature lors du 6^e Sommet d'un Framework Agreement on a structured dialogue on property rights. Il est assez surprenant que la coordination du dialogue soit gérée par la Direction générale au Commerce de la Commission européenne (et le ministère du commerce chinois) et que les progrès des rapports liés soient soumis au Groupe de travail « économie et commerce », les droits de propriété intellectuelle étant une compétence partagée et l'accord de 1985, un accord purement communautaire. Toutefois, de la même manière, l'« accord » en question ne dispose d'aucune disposition contraignante¹⁷⁹, ce qui met en évidence les limites même de ces instruments de *soft law*. Reste que ce type de dialogue sur la propriété intellectuelle peut faire avancer les négociations de manière pragmatique dans des perspectives « OMC plus », dans l'hypothèse où des dispositions relatives à ce domaine seraient insérées dans un accord-cadre, comme le met en évidence le dernier rapport de l'EU-China IP Working Group¹⁸⁰, notamment en matière de produits contrefaits et concernant les sanctions.

La déclaration conjointe sur le changement climatique

Des « déclarations conjointes » sont également signées entre les deux partenaires. En particulier, une « déclaration conjointe sur le changement climatique » – élément clé de régulation internationale – a été convenue lors du 8^e Sommet (2005), où les partenaires « were determined to tackle the serious challenges of climate change through practical and results-oriented cooperation¹⁸¹ ». Cependant, on peut douter de la portée d'un tel instrument, en particulier à la lecture de la déclaration conjointe du 10^e Sommet. En effet, le libellé de l'article 21 de la Déclaration fait d'importantes concessions aux PED quant à leur responsabilité dans la lutte contre le changement climatique et diverge de la position agréée au niveau communautaire en matière d'environnement¹⁸². Alors que les pays développés

administratifs, en principe avec les organisations internationales. En l'absence de fondement juridique, on peut conclure que ce « framework agreement » est un accord administratif inomé entre la Commission européenne et la Chine.

¹⁷⁸ Et également des expressions utilisées (« should »), cf. *Framework Agreement*, article IV. Voir CJCE, *République française contre Commission des Communautés européennes*, Aff. C-233/02, point 56.

¹⁷⁹ De plus, seule la Communauté – et non ses institutions – a la personnalité juridique selon l'article 181 TCE. CJCE, 9 août 1994, Aff. C-327/91, France c. Commission, Rec. p. I-3674, point 24.

¹⁸⁰ *Outcome of the Second EU-China IP Working Group*, disponible sur <trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_130361.pdf>, 5 juin 2006.

¹⁸¹ *Joint Statement of the 8th Summit*, op. cit. [90], point 4. « Celles-ci sont déterminées à relever les graves défis que posent les changements climatiques par le biais d'une coopération pratique et axée sur les résultats ».

¹⁸² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,

doivent trouver un accord sur le régime « post-2012 » avant la fin de l'année 2009, la date applicable aux PED serait différente (« no later than 2010¹⁸³ »), mettant ainsi à mal le travail des négociateurs européens dans le cadre de la Conférence des Nations unies sur les changements climatiques de Bali¹⁸⁴.

*Un dialogue de haut niveau
sur le déficit commercial et la valeur du yuan*

Enfin, il importe de souligner, que lors du dernier sommet de 2007, eut lieu l'une des avancées sans doute les plus essentielles avec la création de deux nouvelles instances de dialogue sur les sujets où les revendications de l'UE sont les plus fortes : le déficit commercial de l'Union et la dévaluation du yuan qui grève l'équilibre des échanges. La principale innovation est ainsi le dialogue de très haut niveau¹⁸⁵ consacré aux déséquilibres commerciaux (déficit commercial, accès au marché, propriété intellectuelle notamment)¹⁸⁶. Un autre groupe de travail traitera des questions monétaires et financières¹⁸⁷. Le niveau très élevé du dialogue mis en place et l'étendue de ses attributions souligne l'importance politique que l'UE accorde à ce dialogue, qui aura vocation à chapeauter l'ensemble des autres dialogues existants et de niveau inférieur¹⁸⁸.

*Un nouveau document « stratégie pays »
consacré à la Chine*

Afin de cadrer l'ensemble de ces processus, le nouveau « Document stratégie pays » de la Chine 2007-2013¹⁸⁹ décrit les éléments stratégiques, projets et domaines pertinents, et prévoit l'enveloppe financière en vue de développer les dialogues sectoriels. Ces dialogues ont donc pour objectifs principaux une certaine convergence réglementaire – la Chine étant intéressée par l'importation d'une partie du « modèle européen »¹⁹⁰, la recherche de consensus par un échange de vues soutenu, et aussi la prévention éventuelle de conflits à l'OMC. Ils permettent sans doute à la relation de prospérer dans un climat serein, conforme à une certaine tradition juridique chinoise¹⁹¹. Cependant, le recours à la *soft law per se* n'est pas suffisant, ne produisant pas toujours, loin s'en faut, les effets concrets souhaités. Car il convient également aujourd'hui, pour les partenaires, de traduire les avancées du partenariat stratégique,

Limiting Global Climate Change to 2 Degrees Celsius. The Way Ahead for 2020 and Beyond, COM (2007) 02, 10 janvier 2007.

¹⁸³ *Joint Statement of the 10th Summit*, *op. cit.* [2], point 21.

¹⁸⁴ United Nations Climate Change Conference, Bali, 3-14 décembre 2007, voir <unfccc.int>.

¹⁸⁵ Niveau ministériel (avec un Vice-Premier ministre chinois).

¹⁸⁶ *Joint Statement of the 10th Summit*, *op. cit.* [2], point 24.

¹⁸⁷ *Ibidem*, point 26.

¹⁸⁸ Notamment le dialogue commercial au niveau vice-ministre.

¹⁸⁹ Cf. Document « stratégie-pays », Chine, 2007-2013, *op. cit.* [141].

¹⁹⁰ Sectoral Dialogues between China and the European Commission, voir <www.ec.europa.eu/>.

¹⁹¹ M. Delmas-Marty, « Present-Day China and the Rule of Law: Progress and Resistance », *Chinese Journal of International Law*, 2003, p. 1.

résultant de ces dialogues, et de relever les défis de la relation – surtout depuis l'accèsion de la Chine à l'OMC – en proposant un nouvel accord-cadre.

Un instrument pré-juridique : vers un nouvel accord-cadre de partenariat et de coopération

C'est au cours du 7^e Sommet que la volonté de négocier un nouvel accord-cadre s'est manifestée : « les deux parties ont déclaré que le développement ininterrompu des relations entre l'UE et la Chine au cours de ces dernières années les conduira à étudier activement la faisabilité d'un nouvel accord-cadre UE-Chine¹⁹² ». Les partenaires ont ensuite décidé « d'engager des négociations sur un nouvel accord-cadre [...] qui reflétera toute l'ampleur et l'intensité du partenariat stratégique entre la Chine et l'UE¹⁹³ » lors du 8^e Sommet. Un mandat de directives de négociation a été adopté par le Conseil européen le 12 décembre 2005 sur un projet d'Accord de partenariat et de coopération (APC) entre l'Union européenne et la Chine¹⁹⁴. Cette qualification renvoie à la typologie d'accords conclus entre la Communauté européenne, ses États membres et certains pays d'Europe orientale et d'Asie centrale, principalement la Fédération de Russie¹⁹⁵. La qualification ne préjuge cependant pas de la nature de l'acte en question, cette dernière dépendant souvent de l'issue des négociations.

Or, l'équilibre de la négociation ne joue pas à priori en faveur de l'Union européenne. Conformément à l'exigence de cohérence, l'UE devrait opter pour une approche horizontale, c'est-à-dire un APC unique intégrant les dimensions politiques et économiques de la relation. Sur le plan politique, la question de l'insertion d'une clause « droits de l'homme » dans le nouvel accord-cadre se pose indéniablement. Ce type de clause revêt un caractère « essentiel¹⁹⁶ »

¹⁹² *Joint Statement of the 7th Summit, op. cit.* [96], point 5.

¹⁹³ *Joint Statement of the 8th Summit, op. cit.* [90], point 6.

¹⁹⁴ Bull. UE 12-2005, point 1.6.71.

¹⁹⁵ Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la Fédération de Russie, d'autre part, 24 juin 1994, JO, n° L 327 du 28 novembre 1997.

¹⁹⁶ Une clause essentielle permet à l'UE de suspendre l'application de l'accord en totalité ou en partie dans le respect des conditions prévues par la Convention de Vienne. Au terme de l'article 60 § 1 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, « une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie ».

et doit être intégré dans tout accord externe¹⁹⁷, mais la Chine est traditionnellement réticente à toute « ingérence » dans ce domaine. En outre, l'insertion conventionnelle d'un dialogue politique, ainsi que l'intégration de clauses politiques (non-prolifération des armes de destruction massive [ADM], lutte contre le terrorisme, Cour pénale internationale) seront sans doute demandées par l'Union. La plupart de ces clauses sont dites « standard »¹⁹⁸ (voir *infra*), mais l'UE tentera d'obtenir la reconnaissance du caractère essentiel de la clause ADM. Sur le plan économique, la Communication de la Commission « Global Europe »¹⁹⁹ a introduit l'impératif pour l'Union de se concentrer sur les nouveaux secteurs de croissance ou « sujets de Singapour » : droits de propriété intellectuelle (DPI), services, investissements, marchés publics et concurrence. Le négociateur communautaire devrait donc exiger l'intégration de disciplines allant au-delà des règles de l'OMC (« OMC plus ») dans le futur accord-cadre. La Commission, dans sa communication « commerciale » de 2006 concernant les relations UE-Chine, précise en effet que le futur APC « se concentre plus particulièrement sur les questions liées aux échanges commerciaux et aux investissements²⁰⁰ ». Sur le fond, les négociateurs communautaires souhaitent également intégrer des chapitres sur l'emploi et les affaires sociales, un dialogue sur la coopération concernant les petites et moyennes entreprises, voire une clause relative à la fiscalité. Côté chinois, le statut d'économie de marché et la levée de l'embargo sur les armes devraient être au cœur des revendications. Les négociateurs chinois devraient également tenter d'exiger dans le préambule du futur accord-cadre une clause sur Taiwan, comme faisant partie intégrante du territoire chinois (incluant l'impossible représentation de Taiwan au sein des enceintes régionales et internationales).

¹⁹⁷ L'inclusion d'une clause droit de l'homme dans tous les accords externes n'est pas à proprement dit obligatoire. Cependant, les mandats de négociation incluent aujourd'hui de façon systématique cet élément essentiel. La Commission estime à ce titre que « le fait d'inclure plus systématiquement les questions des droits de l'homme et de la démocratie dans le dialogue politique donnera un fondement aux clauses sur les éléments essentiels et permettra aux deux parties de recenser les mesures les plus efficaces en vue d'asseoir la stabilité politique et économique » : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », 8 mai 2001, COM (2001), 252, p. 10.

¹⁹⁸ Par opposition aux clauses « essentielles », les clauses dites « standards » ne constituent pas un élément essentiel des accords externes. Sur le plan juridique, elles font partie des engagements de chacune des parties, au même titre que les autres dispositions des accords externes. La mise en place de ces clauses répond à une décision du Conseil. L'engagement n'est ici que purement politique et seules les directives de négociation peuvent contraindre le négociateur communautaire à les mettre en place.

¹⁹⁹ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée. Une contribution à la stratégie européenne pour la croissance et l'emploi*, COM (2006) 567, Bruxelles, 4 octobre 2006.

²⁰⁰ Document de travail, en accompagnement du document COM (2006) 631 final, « Un partenariat renforcé, des responsabilités accrues... », *op. cit.* [48], p. 15.

Dès lors, au regard de l'asymétrie des prétentions des deux parties, deux alternatives sont envisageables : la formalisation d'un accord de partenariat et de coopération unique ou celle de deux accords (accord commercial et accord plus global ou échange de lettres avec certaines dispositions politiques²⁰¹) – option qui nuirait à la cohérence institutionnelle de l'Union. Reste la nécessité pour l'UE d'approfondir le volet commerce et investissement de sa relation, au vu de l'échec multilatéral actuel de l'agenda de Doha et des restructurations régionales en cours dans la voie du libre-échange, afin d'insérer des domaines « OMC plus » dans le nouvel accord.

L'approfondissement du volet commerce et investissement

Les enjeux du partenariat stratégique face à l'achoppement des négociations multilatérales et aux restructurations régionales

L'échec des négociations multilatérales de l'agenda de Doha et la multiplication des initiatives libre-échangistes actuelles impliquent une démarche « proactive » de l'Union européenne, axée sur le plan bilatéral – malgré ses ambitions concernant un « multilatéralisme efficace²⁰² », pour éviter d'être mis à l'index par ses concurrents, en particulier les États-Unis, sur les marchés chinois.

Sur le plan des négociations multilatérales dans le cadre de l'Agenda de Doha, lors de la Sixième Conférence ministérielle de l'OMC de Hong-Kong, les ministres ont adopté une déclaration finale²⁰³, avec l'objectif de relancer les négociations sur la libéralisation des échanges mondiaux. L'accord prévoit notamment l'élimination fin 2013 des subventions à l'exportation des produits agricoles des pays riches, en réponse à une revendication de longue date des PED. Par ailleurs, les pays développés devront s'engager à importer 97 % des produits des pays les moins avancés (PMA) sans droits de douane ni contingent à partir de 2008. Enfin, les subventions aux exportations de coton, notamment aux États-Unis, devront cesser à partir de 2006. Certaines questions sensibles telles que l'accès au marché des produits agricoles et industriels, la libéralisation du marché des services, n'avaient en revanche pas progressé.

²⁰¹ Correspondant au contenu des clauses essentielles et standards, cf. *infra*.

²⁰² Voir Stratégie européenne de sécurité, précitée, *op. cit.* [69], p. 1.

²⁰³ Déclaration ministérielle issue de la Conférence de Hong-Kong, WT/MIN (05)/DEC, adoptée le 18 décembre 2005.

Aussi, le 24 juillet 2006, l'OMC a suspendu *sine die* le cycle de négociations commerciales multilatérales : cinq ans après leur lancement à Doha, les négociations sur la libéralisation du commerce mondial axées sur le développement sont mises en échec sur la question agricole des pays industrialisés. Pascal Lamy a clairement indiqué à ce titre que le blocage était dû à l'achoppement des négociations sur le secteur agricole, ce volet catalysant les négociations et tenant, ainsi, à l'écart les autres pans du cycle de Doha (biens industriels, Non Agricultural Market Access [NAMA]). Pascal Lamy a considéré que « sans les modalités sur l'agriculture et le NAMA, il est évident qu'il ne sera pas possible de mener à bien le cycle de négociations pour la fin de 2006²⁰⁴ ». La suspension des négociations a pour effet de geler les travaux menés jusqu'alors car, comme l'explique l'International Chamber of Commerce (ICC), « the inability of the WTO members to make the compromises necessary to successfully conclude the Doha Round this year means that the positive results already achieved in various areas of the negotiations stand to be lost²⁰⁵ ». Au cours du mois d'octobre 2007 cependant, les négociations dans le cadre du Cycle de Doha ont repris sérieusement sous l'impulsion de son directeur général²⁰⁶, les dirigeants du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud réaffirmant solennellement leur attachement au processus²⁰⁷. Mais on ne doit pas douter de la conviction – explicite ou non – de nombreux membres, et notamment la CE et les « émergents », selon laquelle la conclusion d'accords commerciaux régionaux, tout ou partie libre-échangistes, est au final le meilleur moyen de s'engager vers la réduction des barrières tarifaires et surtout non tarifaires²⁰⁸.

L'ensemble de ces considérations risque donc d'amener l'Union à s'engager davantage dans la voie bilatérale, alors même que des règles multilatérales auraient pu permettre de mutualiser les efforts réglementaires. Cela devient même une nécessité au regard de la multiplication des initiatives libre-échangistes prises par la RPC²⁰⁹. En effet, sur le plan bilatéral, la Chine fait preuve d'une importante activité diplomatico-économique. Ainsi, JiangYu Wang note qu'il s'agit d'un développement récent, axé précédemment sur la

²⁰⁴ Déclaration du président du Comité des négociations commerciales (CNC), M. Pascal Lamy, à la réunion du 24 juillet, « Aujourd'hui, il n'y a que des perdants », <www.wto.org/french/news_f/news06_f/tnc_dg_stat_24july06_f.htm>.

²⁰⁵ Voir le site de l'organisation, <www.iccwbo.org/>.

²⁰⁶ Rapport du Président du Comité des négociations commerciales, 4 octobre 2007, disponible sur <www.wto.org>.

²⁰⁷ Tshwane IBSA Summit Declaration, 17 octobre 2007, voir <www.dfa.gov.za/docs/2007/ibsa1018.htm>.

²⁰⁸ J. Bhagwati, P. Krishna et P. Panagariya, *Trading blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*, Cambridge (MA), MIT Press, 1999.

²⁰⁹ Pour une présentation complète des accords commerciaux régionaux dans la zone Asie-Pacifique et leur compatibilité avec le droit de l'OMC, cf. J. J. Schott et G. C. Hufbauer, « Multilateralizing Regionalism Fitting Asia-Pacific Agreements into the WTO System », communication à la « Conference on Multilateralising Regionalism Sponsored and organized by WTO – HEI », co-organisée par le Centre for Economic Policy Research (CEPR), 10-12 septembre 2007, Genève, voir <www.wto.org/>.

périphérie proche : « China has only very recently jumped onto the bandwagon. This trend was initially embodied by the formation of the China-Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA) and the China-Macao CEPA²¹⁰ ». La Chine lance des négociations pour des accords similaires avec l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Mercosur²¹¹ et a signé un accord ambitieux centré sur la coopération économique couvrant le commerce des marchandises avec l'ASEAN²¹² en vue de mettre en place une zone de libre-échange ASEAN-Chine²¹³. Une restructuration de la région Asie centrée sur l'Asie de l'Est semble donc se dessiner avec la création d'une « East Asian Community²¹⁴ », permettant une coordination politique entre les partenaires, ainsi qu'avec le Japon et la Corée du Sud²¹⁵.

Il convient toutefois de nuancer ce processus de restructuration régionale. Sur le plan économique, l'accord ASEAN-Chine couvre seulement le commerce des marchandises, domaine où les restrictions aux échanges sont les moins prégnantes. Mais surtout, la perspective d'une zone de libre-échange ne pourra être réalisable qu'à long terme dans la mesure où la zone de libre-échange intra-ASEAN (ASEAN Free Trade Area, AFTA) connaît elle-même certaines difficultés de mise en œuvre²¹⁶. Sur le plan politique, le défaut d'institutionnalisation de l'ASEAN²¹⁷ nuit également à la

²¹⁰ J. Wang, « China's Regional Trade Agreements Approach: The Law, Geopolitics, and Impact on the Multilateral Trading System », in C.L. Lim and Lee Tye Beng (dir.), *Singapore Year Book of International Law*, Singapour, National University of Singapore, 2004, p. 1 : « La Chine a récemment suivi le mouvement. Cette tendance a été initialement lancée par la conclusion des accords de libre-échange Chine/Hong-Kong et Chine/Macao (accords CEPA) ».

²¹¹ Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, voir <www.dfat.gov.au/trade/fs_fta_essential_guide.html> ; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand-China Free Trade Agreement under negotiation, voir <www.mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/Trade-Agreements/China/index.php> ; Marché Commun du Cône Sud (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay), V. Department of Latin American Affairs Ministry of Foreign Affairs and Trade of China, voir <www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/ldmzs/default.htm>. Cela constituerait la première zone de libre-échange Sud/Sud transrégionale.

²¹² Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China, novembre 2004, voir <www.aseansec.org/16646.htm>. Notification à l'OMC le 21 décembre 2004, WT/COMTD/N/20, voir <www.wto.org/english/tratop_e/region_e/eif_e.xls>.

²¹³ Avec l'instauration, par le biais d'un cadre contractuel distinct, d'un système de règlement des différends, voir <www.aseansec.org/13196.htm>.

²¹⁴ Voir la création récente du Council on East Asian Community sous l'impulsion du processus ASEAN + 3, cf. <www.ceac.jp/e/index.html>.

²¹⁵ Avec la possibilité d'une zone de libre-échange couvrant l'ensemble de ces pays, V. notamment H. Kang, « A Free Trade Agreement among China, Japan, and Korea », in M. Fratianni (dir.), *Regional Economic Integration*, Londres, Elsevier, 2006.

²¹⁶ Ph. Dee, « East Asian Economic Integration and its Impact on Future Growth », *The World Economy*, vol. 30, n° 3, 2007.

²¹⁷ Pour une analyse juridique de l'ASEAN, voir V. Muntarbohrn, *The Challenge of Law: Legal Co-operation Among ASEAN Countries*, Bangkok, Institute of Security and international studies, Université de Chulalongkorn, 1987, 238 p., et P.J.

concrétisation d'une structuration régionale plus large, la Communauté de l'Asie de l'Est constituant pour l'heure une « coquille vide²¹⁸ ». L'Union européenne œuvre d'ailleurs au renforcement de l'ASEAN en tant qu'intégration régionale *via* notamment le programme APRIS²¹⁹. À long terme, J. Wang a cependant raison de souligner que « The proposed China-ASEAN Free Trade Area, with a nice acronym "CAFTA", stands on par with the North America Free Trade Area (NAFTA) and the European Union (EU) and creates one of the world's largest F.T.A.s. It is also the largest F.T.A. made up of developing countries²²⁰ ». Les raisons de cet accord de libre-échange sont nombreuses, notamment la création de standards réglementaires propres à cette région du monde, et, comme le souligne Y. Zhang « the lack of institutional arrangement and consolidation, which was evident in the past financial crisis in China²²¹ ».

Dans ce contexte, l'UE, mais aussi les États-Unis d'Amérique, même s'ils conservent une capacité d'influence importante en matière commerciale, sont confrontés à un risque d'éviction du régionalisme ouvert asiatique. Les États-Unis n'ont en effet pas encore mis à l'étude un projet d'accord commercial prévoyant des domaines « OMC plus » avec la Chine²²². C'est pourquoi, face à l'échec des négociations multilatérales, l'Union européenne devra intégrer des éléments de valeur ajoutée dans le prochain accord de partenariat et de coopération avec la Chine afin de prévenir les tensions commerciales issues de l'OMC et garantir aux opérateurs communautaires une meilleure présence sur le marché chinois. Il est intéressant à ce titre de constater qu'après l'achoppement des négociations multilatérales, la Commission, dans sa communication « Global Europe » – tout en souhaitant à priori relancer ce volet

Davidson, *ASEAN: the Evolving Legal Framework for Economic Cooperation*, Singapour, Times Academic Press, 2002, 288 p.

²¹⁸ Voir notamment M. Malik, *China and the East Asian Summit: More Discord than Accord*, Hawaï, Asia Pacific Center for Security Studies, février 2006.

²¹⁹ L'ASEAN-EU Programme for Regional Integration Support est financé à la fois par l'UE et l'ASEAN et est géré directement par le secrétariat de l'ASEAN, voir <www.aseansec.org/apris>. L'UE soutient également l'Initiative pour l'intégration au sein de l'ASEAN (IAI) des pays membres de l'intégration régionale, qui vise à réduire les écarts de développement au sein de la région, voir les documents de l'IAI, <www.aseansec.org/14013.htm>.

²²⁰ J. Wang, « China's Regional Trade Agreements: The Law, Geopolitics, and Impact on the Multilateral Trading System », *op. cit.* [211], p. 2 : « L'accord de libre-échange Chine-ASEAN proposé se positionne vis-à-vis de l'ALENA et de l'UE et crée un des plus vastes ALE. C'est aussi le plus important ALE conclu entre des pays en développement ».

²²¹ Y. Zhang, « Future Perspective on EAFTA and China's Strategy », Tokyo, Research Institute of Economy, Trade and Industry, 24 octobre 2005, disponible sur <www.rieti.go.jp/> : « Le manque d'institutionnalisation évident durant la crise financière qui a touché la Chine ».

²²² C. Barfield, « The United States, China and the Rise of Asian Regionalism », communication lors de la « Western Economics Association Annual Conference », Vancouver, British Columbia, 29 juin 2004.

international – souhaite s’engager dans la voie du bilatéral, en envisageant des accords de libre-échange²²³ :

« [...] Les critères économiques essentiels pour choisir nos nouveaux partenaires d’Accords de libre-échange (ALE) doivent être le potentiel des marchés (taille et croissance économique) et le niveau des mesures de protection ciblant les exportations de l’UE (tarifs douaniers et barrières non tarifaires). Nous devons également tenir compte des négociations que nos partenaires potentiels mènent avec des concurrents de l’UE, de l’impact probable de celles-ci sur les marchés et économies de l’UE, ainsi que du risque de fragilisation de l’accès préférentiel aux marchés européens dont bénéficient actuellement les pays voisins et en développement qui sont nos partenaires.

Sur la base de ces critères, l’ASEAN, la Corée du Sud et le Mercosur (avec lesquels des négociations sont en cours) apparaissent comme des priorités. Ils affichent des niveaux de protection élevés et d’importants potentiels de marchés et concluent des ALE avec les concurrents de l’UE. L’Inde, la Russie et le Conseil de coopération du Golfe (avec lesquels des négociations sont également en cours) présentent aussi, du fait d’une combinaison de potentiels de marché et de niveau de protection élevé, un intérêt direct pour l’UE. La Chine répond aussi à plusieurs de ces critères, mais requiert une attention particulière en raison des opportunités et des risques qu’elle recèle²²⁴ ».

Ainsi, si une libéralisation complète des échanges présente des risques évidents pour l’Union – contrairement à l’Inde, l’ASEAN et la Corée du Sud où une nouvelle génération d’accords de libre-échange pourrait être conclue avec la Communauté et ses États membres (voir *infra*)– des volets « OMC plus » limités pourraient être envisagés avec la Chine.

La nécessaire adaptation de l’Union européenne

L’UE doit faire face aujourd’hui à un déficit commercial considérable, ce qui met en lumière la nécessité d’adaptation de l’Union face à la puissance commerciale chinoise (prix à l’importation compétitifs, déficit de la balance commerciale, challenge technologique, voir *supra*). L’exemple du textile au cours de l’année 2005 montre les difficultés de mise en œuvre des politiques macro-économiques au niveau européen²²⁵. Les négociations commerciales du secteur Textile et habillement ont toujours été un sujet sensible. L’Arrangement multifibres de 1974 a constitué une dérogation

²²³ Ce qui constitue une rupture avec la « doctrine Lamy ».

²²⁴ Communication de la Commission au Conseil, « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée », *op. cit.* [199], p. 10.

²²⁵ A. Comino, « A Dragon in Cheap Clothing: What Lessons can be Learned from the EU-China Textile Dispute? », *European Law Journal*, vol. 13, n° 6, novembre 2007, p. 818-838.

importante aux règles fondamentales de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en autorisant l'imposition de barrières quantitatives au commerce, différenciées selon les pays. L'accord de l'OMC sur les textiles et vêtements de 1995 avait pour objectif de replacer leur commerce dans le régime « normal » de l'Organisation. La sortie de l'Arrangement multifibres s'est faite en quatre étapes, la dernière consistant en la suppression, au 1^{er} janvier 2005, des quotas sur les produits n'ayant pas été libéralisés dans les phases précédentes, soit la moitié des produits importés. Seuls quatre Membres de l'OMC avaient encore recours aux quotas en 2004 : l'UE, les États-Unis, le Canada et la Norvège. L'arrivée massive de produits textiles chinois sur les marchés européens a conduit la CE à réglementer, par la signature d'un accord bilatéral, les importations de ces produits jusqu'à la fin de l'année 2007 (voir *infra*)²²⁶. La base de cet accord est la clause spéciale de sauvegarde relative aux produits textiles (MSTT) figurant dans le protocole d'accession de la Chine à l'OMC²²⁷. Aux termes de ce compromis, l'Union européenne, ayant sous-évalué l'afflux considérable des importations textiles chinoises²²⁸, sans vision cohérente et d'anticipation²²⁹ permettant d'adapter le tissu industriel européen, a donc mis en place une limitation temporaire de la croissance des importations sur 10 des 35 produits libéralisés à partir du 1^{er} janvier 2005²³⁰. Cependant cet accord demeure à la fois incomplet (certains produits sensibles comme les chaussettes en sont exclus²³¹), et surtout temporaire, ce qui implique pour la Communauté et les États membres de procéder à une étude à long

²²⁶ MoU on EU-China textile, *op. cit.* [174]. La Commission avait ouvert le 29 avril 2005 une enquête de sauvegarde concernant les importations dans la Communauté de neuf catégories de produits originaires de la RPC dont six ont été couverts par le mémorandum d'accord conclu par la suite : Avis d'ouverture d'une enquête de sauvegarde sur les importations de certains produits textiles originaires de la RPC, JO, C 104 du 29 avril 2005, p. 21.

²²⁷ Protocole d'accession de la Chine à l'OMC, WT/L/432, 11 décembre 2001, § 242. Pour une analyse de la MSTT vis-à-vis des autres instruments du GATT/OMC, voir A. Borsos, *Les Instruments de défense commerciale de la CE face à la Chine*, mémoire de Master 2 « Droit approfondi de l'Union européenne et droit de l'OMC », Université de Rennes I, septembre 2005, p. 42-53.

²²⁸ À titre d'exemple, les importations de pull-overs ont augmenté de 413 % sur les périodes janvier-mars 2004 et janvier-mars 2005, voir MoU on EU - China textile, *op. cit.* [174].

²²⁹ La Commission a publié, cinq mois après la libéralisation effective, une communication sur l'application de la clause de sauvegarde spécifique concernant les produits textiles, Communication de la Commission sur l'application de l'article 10 bis du règlement (CEE) n° 3030/93 du Conseil sur la clause de sauvegarde spécifique concernant les produits textiles, JO, n° C 101, 27 avril 2005.

²³⁰ Limitation de la croissance des importations des 10 produits concernés dans une fourchette de 8 % à 12,5 % pour les années 2005, 2006 et 2007.

²³¹ L'enquête de sauvegarde d'avril 2005 a également été clôturée concernant trois catégories de produits qui n'ont pas été incluses dans le protocole d'accord convenu avec la Chine, à savoir les catégories 12 (bas et chaussettes), 15 (manteaux pour femmes) et 17 (tissus de lin) : Avis de clôture d'une enquête de sauvegarde sur les importations de certains produits textiles originaires de la RPC, JO, n° C 170, du 9 juillet 2005, p. 9.

terme des perspectives de production de textiles et de vêtements dans l'Union²³². Il convient à cet égard de souligner que l'accord ne couvre pas l'année 2008, dernière année où la MSTT est applicable²³³.

Les difficultés d'accès au marché chinois

En dehors de la question de l'adaptation face à la Chine, l'UE doit surmonter de nombreux obstacles pour accéder au marché chinois. Si les barrières tarifaires ont baissé considérablement depuis l'accession de la Chine à l'OMC (réduction à un taux moyen de 8,8 % sur les produits non agricoles)²³⁴, des pics tarifaires demeurent dans certains secteurs industriels d'importance, notamment ceux du textile/habillement, de la céramique, de l'acier et de l'automobile : la mise en œuvre par la Chine de ses engagements OMC reste incomplète. En outre, de nombreuses barrières non tarifaires restreignent l'accès au marché chinois, en particulier sous la forme de certification de produits, d'application de standards nationaux (qui diffèrent des standards internationaux), ou encore de normes sanitaires et phytosanitaires. À ces éléments s'ajoutent des procédures douanières dont le respect fluctue selon les régions, créant des coûts et des délais supplémentaires pour les entreprises européennes, spécialement pour les PME²³⁵. Un autre problème extrêmement important concerne les marchés publics. Comme beaucoup de partenaires tiers de l'Union – du fait notamment de la suspension à l'OMC des discussions sur un Accord multilatéral sur la transparence des marchés publics²³⁶ – la Chine restreint l'accès aux marchés publics, excluant les fournisseurs européens des appels d'offres publics ou défavorisant leurs soumissions²³⁷. Actuellement, l'UE intègre dans le corps de certains accords de libre-échange, notamment l'accord avec le Chili²³⁸, des dispositions relatives aux marchés publics. La Communauté européenne et ses États membres pourraient s'en inspirer pour renforcer la protection des entreprises

²³² Rapport du Parlement européen sur les perspectives commerciales, précité, *op. cit.* [75], ; M. Subhan, « Textiles: Rising Asia - Whither Europe? », *EIAS Bull.*, vol. 9, n° 3, mars-avril 2005, p. 9-12.

²³³ Rapport du Groupe de travail sur l'accession de la Chine à l'OMC, WT/ACC/CHN/49 du 1^{er} octobre 2001, § 11. Au regard de la longueur d'une procédure d'enquête, l'intérêt de la CE aurait été de négocier des limitations pour cette dernière année.

²³⁴ Mécanisme d'examen des politiques commerciales de l'OMC (MEPC), Chine, *op. cit.* [10], p. 77.

²³⁵ *Ibidem*, p. 90-105.

²³⁶ Groupe de travail sur la transparence des marchés publics, <www.wto.org/french/tratop_f/gproc_f/gptran_f.htm>.

²³⁷ MEPC, Chine, *op. cit.* [10], p. 111.

²³⁸ Accord établissant une association entre la CE et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part : Acte final, JO, n° L 352, 30 décembre 2002, Annexe XI : Entités responsables des marchés publics dans la Communauté, Annexe XII : Entités responsables des marchés publics au Chili, et Annexe XIII : Mise en œuvre des dispositions de la partie IV, titre IV.

européennes, notamment pour éviter le transfert « forcé » de technologies.

L'intégration de volets « OMC plus » au futur accord-cadre : investissements et propriété intellectuelle

Le domaine des investissements est sans doute le plus sensible aux restrictions, que ce soit dans le secteur industriel – de nombreuses restrictions locales (problème de régulation) existent pour l'automobile, les semi-conducteurs, les chantiers navals –, ou dans les secteurs manufacturier et des services – où l'exigence d'établir des joint-ventures avec des opérateurs chinois, se conjugue aux exigences en termes de capital (télécommunications, services financiers). Les termes de l'échange sont ainsi inéquitables. Le gouvernement chinois pratique une politique d'aide à des « champions nationaux » (subventions, accès privilégié au secteur bancaire)²³⁹. La protection des droits de propriété intellectuelle (DPI) n'est pas assurée²⁴⁰ – alors que c'est dans les domaines de l'innovation et de la haute technologie que les entreprises européennes ont une réelle valeur ajoutée. Malgré les progrès effectués par la Chine, la CE souligne le manque de coordination entre les principaux organismes chargés de faire respecter les lois de propriété intellectuelle, le protectionnisme local et la corruption, ainsi que l'insuffisance du pou-voir de dissuasion des sanctions administratives, civiles et pénales et le manque de formation du personnel. En 2006, la Commission soulignait à cet égard qu'« une protection adéquate des DPI comme les brevets, les droits d'auteur et les marques [était] essentielle si l'UE [voulait] profiter de l'avantage comparatif dont elle dispose en matière d'innovation, de design et de production à forte valeur ajoutée²⁴¹ ».

Le prochain accord sera donc sans doute centré sur le commerce et l'investissement, avec une attention particulière aux DPI, c'est-à-dire

²³⁹ MEPC, Chine, *op. cit.* [10], p. 131-132.

²⁴⁰ « La Chine a apporté d'importantes modifications à son cadre juridique de protection des DPI ces dernières années. Elle a modifié la loi sur les brevets (2000), la loi sur les marques (2001) et la loi sur le droit d'auteur (2001) et adopté de nouvelles réglementations sur la protection des logiciels (2001), la protection des obtentions végétales (2001) et la protection des topographies de circuits intégrés (2001); elle prévoit d'apporter d'autres modifications à la loi sur les brevets. En outre, elle a mis en place un dispositif complet et complexe pour administrer et faire respecter les DPI. Ce dispositif est administré à deux niveaux, celui des organes officiels relevant du Conseil d'État et celui des autorités locales. Les organes centraux sont responsables de l'examen et de l'octroi ou de l'enregistrement des DPI, tandis que les autorités locales sont responsables de l'administration au niveau local. La Chine a renforcé ses moyens de faire respecter les droits, notamment en créant un Groupe national de travail sur les DPI et un Tribunal de la propriété intellectuelle (troisième Chambre civile), inauguré en 1996; toutefois, il y a encore de nombreuses atteintes aux DPI » : MEPC, Chine, *op. cit.* [10], p. 171.

²⁴¹ COM (2006) 632, *op. cit.* [48], point 2.4.

aux « nouveaux secteurs de croissance » identifiés par la Commission dans sa communication *Global Europe* d'octobre 2006²⁴² afin d'obtenir un accord-cadre apportant une réelle valeur ajoutée. Sur la protection des DPI, il est avant tout nécessaire de renforcer les mécanismes existants, « IPR helpdesk » ou « network » des centres d'informations Europe, autrement dit de renforcer la « sensibilisation aux questions des DPI dans les entreprises de l'UE²⁴³ ». Mais des règles de type ADPIC plus²⁴⁴ devraient également être intégrées de manière à imposer les standards européens au partenaire chinois²⁴⁵. Des dispositions relatives aux obligations générales en matière de DPI (précisant par exemple que : « la protection des DPI doit être assurée conformément aux plus hauts standards internationaux²⁴⁶ », « le pays tiers doit faire de son mieux pour adhérer aux conventions auxquelles les États membres de la Communauté européenne sont parties²⁴⁷ ») ou des règles spécifiques (droits d'auteur et droits connexes²⁴⁸, protection des brevets²⁴⁹, règlement des différends²⁵⁰)

²⁴² Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée, *op. cit.* [200], p. 7.

²⁴³ COM (2006) 632, *op. cit.* [48], p. 12, point v.

²⁴⁴ Il convient de noter que l'accord ADPIC de l'OMC est à l'heure actuelle l'accord multilatéral le plus complet sur la protection des DPI. Le champ d'application de cet accord est très large. « Il couvre sept catégories de droits de propriété intellectuelle : les droits d'auteur et droits connexes, les marques de fabrique et de commerce (y compris les marques de service), les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les brevets, les schémas de configuration de circuits intégrés et les renseignements non divulgués, y compris les secrets commerciaux ». Voir A. Thillier, « Politique commerciale commune – Délimitation – Instruments – Contrôle », *Jurisclasseur Europe*, fasc. 2300, 2007.

²⁴⁵ Dans le sens d'une influence normative de l'Union européenne : Z. Laïdi, *La Norme sans la force*, *op. cit.* [115].

²⁴⁶ Accord établissant une association entre les CE et le Maroc, art. 39 (1). Décision du Conseil et de la Commission du 24 janvier 2000 relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et le Royaume du Maroc, d'autre part, *JO*, n° L 70, 18 mars 2000, p. 1.

²⁴⁷ Accord établissant une association entre les Communautés européennes et la Tunisie, art. 2, annexe 7. Décision du Conseil et de la Commission du 26 janvier 1998 relative à la conclusion de l'accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, *JO*, n° L 97, 30 mars 1998, p. 1.

²⁴⁸ Accord de libre-échange entre les Communautés européennes et le Mexique, art. 36 (5) : « doit adhérer au Traité de OMPI sur le droit d'auteur ». Décision du Conseil du 28 septembre 2000 relative à la conclusion de l'accord de partenariat économique, de coordination politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les États-Unis du Mexique, d'autre part, *JO*, n° L 276, 28 octobre 2000, p. 44.

²⁴⁹ Accord européen établissant une association entre les Communautés européennes et la Roumanie, art. 67 (2) (*JO*, n° L 357 du 31 décembre 1994, p. 2-189) : « doit adhérer à la Convention de Munich sur le brevet européen », et Accord de Cotonou, art. 46 : « souligne l'importance d'adhérer à la Convention sur la diversité biologique ». Décision du Conseil, du 21 juin 2005, concernant la signature, au nom de la Communauté européenne, de l'accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique

pourraient être insérées, s'inspirant en particulier des accords d'association de la CE et de l'accord de Cotonou.

Dans le domaine de l'investissement, la politique européenne est théoriquement menée conformément au cadre réglementaire actuel, constitué par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC²⁵¹ et les principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE²⁵². Jusqu'à une période récente, la Communauté n'avait pas mis en place de dispositions communes en matière d'investissement dans le cadre de ses accords bilatéraux. Ce n'est que depuis une dizaine d'années que la Commission tente d'introduire des engagements chaque fois plus approfondis²⁵³. En particulier, les dispositions ambitieuses de l'accord CE-Chili concernent essentiellement la « libéralisation progressive des investissements²⁵⁴ » et visent l'attribution du Traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée²⁵⁵ au domaine des services et des services financiers, avec une extension du premier aux autres secteurs visés par cet accord²⁵⁶. Dans la mesure où il existe une volonté politique claire de la part de la Commission européenne²⁵⁷, ces règles pourraient être reprises dans le futur accord entre l'Union et la Chine.

La mise en place d'une plateforme minimale dans le domaine de l'investissement, intégrée aux futurs accords de libre-échange de

(ACP), d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou, le 23 juin 2000, JO, n° L 209, 11 août 2005.

²⁵⁰ Accord établissant une association entre les Communautés européennes et le Maroc, *op. cit.* [246], art. 39 (2) : « en cas de difficulté, des consultations urgentes auront lieu ».

²⁵¹ Voir le site de la Commission européenne, <trade.ec.europa.eu/>.

²⁵² Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales sont des recommandations non contraignantes adressées aux entreprises par les gouvernements qui y ont souscrit. Leur objectif est d'aider les entreprises multinationales à agir en conformité avec les politiques gouvernementales et les attentes de la société, voir le site de l'OCDE, <www.oecd.org/>.

²⁵³ En particulier dans les accords CE-Jordanie, CE-Mexique et surtout CE-Chili, cf. A. Hervé, « L'accord d'association entre la Communauté européenne et ses États membres et le Chili », mémoire pour le DEA de droit communautaire, Université de Rennes I, p. 92-94.

²⁵⁴ Article 164-2 de l'accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, *op. cit.* [253].

²⁵⁵ La règle du Traitement national dans un accord sur l'investissement requiert que le pays d'accueil accorde à l'investisseur étranger un traitement non moins favorable que celui accordé aux investisseurs et/ou aux investissements nationaux. Le principe de la nation la plus favorisée est l'un des éléments fondamentaux des accords internationaux d'investissement et du système de l'OMC. Il signifie que les pays d'accueil doivent appliquer aux investisseurs d'un nouveau pays étranger un traitement non moins favorable que celui qu'ils accordent à ceux de tout autre pays étranger.

²⁵⁶ Article 163 l'accord établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part, *op. cit.* [253].

²⁵⁷ Discours de Peter Mandelson, « Les échanges et les investissements de l'UE avec la Chine : changements, challenges et choix », Bruxelles, 7 juillet 2006.

l'Union²⁵⁸, mais qui, au regard des enjeux commerciaux, pourrait virtuellement être transposée au futur accord avec la Chine est également envisagée. L'idée étant d'établir une sorte de « Traité bilatéral sur les investissements²⁵⁹ » valable pour l'ensemble de la Communauté. En d'autres termes, l'objectif de la proposition – construite sur la base de l'AGCS²⁶⁰ – serait de couvrir à la fois le pré- et le post-investissement²⁶¹ (jusqu'à la question du règlement des différends État/investisseurs) avec une extension du champ d'application des dispositions relatives à l'établissement en dehors du secteur des services. La répartition des compétences entre la Communauté et les États membres représente ici une difficulté essentielle. La compétence communautaire couvre seulement l'accès au marché et la promotion des investissements, dans le cadre de la politique commerciale commune. En revanche, elle ne couvre pas la protection réciproque des investissements, qui relève de la compétence des États membres : pour la plupart, ceux-ci octroient déjà à leurs investisseurs une protection de bon niveau via des accords bilatéraux. Selon la jurisprudence de la Cour²⁶², la compétence de la Communauté peut être exclusive dans la mesure où les dispositions de l'accord visé ont été harmonisées au plan

²⁵⁸ Notamment les futurs ALE avec la Corée, l'ASEAN et l'Inde. Voir Communication *Une Europe compétitive dans une économie mondialisée*, op. cit. [199].

²⁵⁹ La plupart des États membres ont effet conclu des traités bilatéraux sur les investissements (TBI), voir <www.bilaterals.org/rubrique.php3?id_rubrique=59>.

²⁶⁰ C'est-à-dire se référant au mode 3 de la fourniture de service par un membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre membre (article I (2) (c) de l'AGCS).

²⁶¹ Les dispositions de « pré-admission », définissent les droits des investisseurs étrangers en matière d'entrée et d'établissement dans certains secteurs économiques du pays hôte (phase de l'accès au marché), cf. D. Carreau et P. Julliard, *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 1^{re} éd., 2003, p. 423. Les dispositions de « post-admission », régime réglementaire applicable aux investisseurs étrangers après leur établissement dans le pays hôte. Les principes du Traitement national et de la nation la plus favorisée s'appliqueraient (contrairement à l'accord CE-Chili).

²⁶² Avis de la Cour du 24 mars 1995, Compétence de la Communauté ou de l'une de ses institutions pour participer à la troisième décision révisée du Conseil de l'OCDE relative au traitement national., Rec. 1995 p. I-00521, avis 2/92, : l'article 133 du TCE ne peut conférer une compétence exclusive à la Communauté pour conclure la (troisième) décision révisée de l'OCDE sur le Traitement national qui affecte autant la politique commerciale de la Communauté que le commerce intra-communautaire (et donc le marché intérieur). Selon la Cour, « à la différence du chapitre du TCE sur les transports, ceux sur le droit d'établissement et la libre prestation de service ne comportent aucune disposition qui étende expressément la compétence de la Communauté à des relations relevant du droit international » (avis 1/94, Rec. 1994 p. I-05267, pt 77). L'on retiendra donc que l'article 43 du Traité ne peut à lui seul fonder une compétence exclusive de la Cour en matière externe. La Cour rappelle ensuite que les États membres ne perdent le droit de contracter des obligations à l'égard de pays tiers qu'au fur et à mesure que sont instaurées des règles communes qui pourraient être affectées par ces obligations. Elle estime notamment que « dès lors que la Communauté a inclus dans ses actes législatifs internes des clauses relatives au traitement à réserver aux ressortissants des pays tiers ou qu'elle a conféré expressément à ses institutions une compétence pour négocier avec les pays tiers, elle acquiert une compétence externe exclusive dans la mesure couverte par ces actes » (point 34).

communautaire. La répartition des compétences entre la Communauté et les États membres ne paraît cependant pas statique ni se limiter à la distinction entre pré- et post-investissement. Le champ des compétences exclusives communautaires va en effet évoluer à mesure que l'harmonisation se renforcera sur le plan interne. Pour connaître l'étendue exacte de la compétence communautaire, il conviendra donc d'observer l'évolution de la législation sur l'investissement.

L'inclusion de dispositions ambitieuses relatives à l'investissement pourrait avoir des conséquences sur la nature du futur accord-cadre. En l'état actuel des traités et de la jurisprudence communautaire, l'investissement ne rentre pas en effet dans le champ de la compétence exclusive de la Communauté. Ainsi, l'accord devrait avoir une nature mixte (conclu par la Communauté et ses États membres). Cette mixité serait de nature verticale (dans le cadre du pilier communautaire) et impliquerait donc une double base juridique, les articles 133 et 308 du TCE (compétences subsidiaires)²⁶³. Sur un plan prospectif, on ne doit pas ignorer l'apport du traité de Lisbonne qui complète et renforce la politique commerciale de l'UE, dans la mesure où la négociation de l'accord-cadre devrait s'échelonner sur plusieurs années. Or, les « investissements directs à l'étranger » sont désormais explicitement inclus dans le champ de la politique commerciale commune – défini par l'article 207 du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne²⁶⁴ qui se substitue à l'article 133 du TCE –, ce qui ferait disparaître le facteur de mixité dans le cas du futur accord avec la Chine²⁶⁵. Cependant, une difficulté pourrait surgir : la politique commerciale qui devient une compétence exclusive de l'UE²⁶⁶ ouvre la porte à une éventuelle lutte d'influence entre le nouveau Haut représentant extérieur de l'Union et le commissaire européen au Commerce.

Cela étant, précisons que ces exigences en termes d'accès aux marchés de la Communauté sont dépendantes de l'équilibre global de la négociation et des revendications chinoises. Or, sur ce dernier point, la République populaire de Chine pourrait conditionner l'acceptation du volet commercial souhaité par la Communauté à la reconnaissance par cette dernière et ses États membres du statut d'économie de marché (MES). Trois difficultés peuvent cependant apparaître. En fait, il s'agit d'une question qui concerne presque uniquement les enquêtes en matière de défense commerciale.

²⁶³ M. Dony, « Les accords mixtes », in M. Dony, J.-V. Louis (dir.), *Commentaire Mégret, op. cit.* [168], p. 167. V. Infra sur, selon nous, l'inadaptation de la base juridique 181 TCE pour le futur accord-cadre.

²⁶⁴ Voir note [65].

²⁶⁵ Cela dépendra, outre la ratification de ce nouveau traité, de l'interprétation du juge communautaire sur ce qui relève des droits de la propriété intellectuelle (par exemple l'inclusion ou non des sanctions pénales) et de la définition des IDE.

²⁶⁶ Traité sur l'Union européenne, modifié par le Traité de Lisbonne, art. 207 § 1 : « Menée dans le cadre des principes et objectifs de l'action extérieure de l'Union ».

Comme les Européens utilisent le statut non-MES de la Chine comme une arme d'antidumping contre les produits chinois, il y a eu jusqu'à maintenant plus de 90 enquêtes d'antidumping sur des produits chinois très variés, soit un tiers de la totalité des enquêtes reçues par la Chine. Selon les Chinois, les Européens traitent cette question avec un regard politique, puisqu'ils ont accordé le MES à la Russie et à l'Ukraine dont le système économique est moins développé que celui de la Chine au niveau de l'économie de marché. En revanche, l'UE considère que le MES est une question technique, en montrant les problèmes existant dans l'économie chinoise, comme l'inégalité des entreprises, l'imperfection du marché financier et des lois sur les capitaux et la faillite²⁶⁷. Le problème tient à ce que plus la négociation dure, plus la valeur relative de la reconnaissance du statut pour le « deal » de la négociation diminue²⁶⁸.

Dès lors, la Chine peut être en mesure de s'opposer à l'ensemble des revendications européennes. Dans cette hypothèse, l'échec de la diplomatie européenne serait flagrant. Les CE devront alors utiliser de manière systématique le règlement des différends de l'OMC. On peut en effet s'étonner du fait que les CE ont demandé une seule fois l'ouverture de consultations à l'OMC avec la Chine, le 3 avril 2006, au sujet de l'imposition par cette dernière de mesures ayant des effets négatifs sur les exportations de pièces automobiles européennes²⁶⁹. Les mesures chinoises, en particulier celles relatives à l'administration de l'importation de pièces et composants automobiles pour véhicules complets²⁷⁰, visent à surtaxer les biens importés servant à l'assemblage des véhicules. Pour la première fois, la Chine a été condamnée dans le cadre de l'OMC pour cette affaire²⁷¹. La récente volonté de la Communauté d'entamer une

²⁶⁷ En réalité, si certains pays comme le Royaume-Uni sont indifférents à un changement de statut, d'autres États membres, dont l'Italie et l'Espagne, sont fondamentalement opposés à la reconnaissance du statut d'économie de marché au bénéfice de la Chine.

²⁶⁸ Si 66 pays ont déjà franchi ce pas, la CE ne se distingue pas en cela des grands partenaires commerciaux de la Chine, tels que les États-Unis, l'Inde ou le Japon, qui demeurent également hésitants sur ce point. Cependant, la législation communautaire n'en demeure pas moins particulièrement stricte dès lors qu'on la compare au droit de l'OMC ou même à la législation américaine. On peut donc s'interroger sur le fait de savoir si la frilosité communautaire est tenable dans la mesure où la Chine devrait à terme se voir reconnaître logiquement ce statut au regard des réalités économiques de ce pays. Voir L. Yang, "Towards Market Economy Status? EU and India Anti-dumping Law and China", in *L'Europe, l'Inde et la Chine : partenaires stratégiques dans un monde en mutation* (dir. F. Snyder), *Rencontres européennes*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

²⁶⁹ « Chine – mesures affectant les importations de pièces automobiles », Demande de consultations présentée par les Communautés européennes, WT/DS339/1, 3 avril 2006. Les États-Unis et le Canada, partageant l'analyse juridique des CE, ont mené des consultations parallèles avec la Chine.

²⁷⁰ Mesures pour l'administration de l'importation de pièces et composants automobiles pour véhicules complets (Décret n° 125, entré en vigueur le 1er avril 2005).

²⁷¹ Voir *La Tribune* du 13 février 2008. Le rapport du groupe spécial sera prochainement en ligne sur le site de l'OMC, voir <www.wto.org>.

action devant l'OMC contre la Chine concernant le contrôle des informations financières fournies par les agences de presse étrangères²⁷² pourrait cependant indiquer une évolution de la stratégie communautaire dans le sens d'un recours plus systématique à l'OMC.

L'Union européenne devra en tout cas tenter de parvenir à un compromis sur un nouvel accord permettant un meilleur accès aux marchés pour les entreprises européennes, notamment en terme d'amélioration de la situation des investissements directs en Chine. Un système de règlement des différends bilatéral sur le modèle de celui mis en place dans l'accord entre la CE et ses États membres et le Chili pourrait alors être intégré dans le corpus du futur accord-cadre pour faire respecter l'ensemble de ces engagements.

Reste que, en l'état des traités, l'inclusion du domaine des investissements n'est pas le seul domaine pouvant impliquer la mixité de l'accord. Conformément à sa politique traditionnelle en matière de politique externe, l'Union souhaite en effet inclure une dimension politique dans le futur accord, domaine qui relève essentiellement de la politique étrangère et de sécurité commune. Politique intergouvernementale développée dans le cadre de l'UE, la PESC ne dépossède pas les États membres de leur diplomatie (principe de diplomatie concertée entre l'Union et les États). Autrement dit, l'intégration d'un dialogue et de clauses politiques impliquera sans doute un accord-cadre conclu à la fois par la Communauté (ou l'Union avec le Traité de Lisbonne) et les États membres. La difficulté tient en réalité à la défiance de la Chine sur de nombreuses questions politiques, en particulier sur les droits de l'homme, qui sont autant d'obstacles à la conclusion d'un accord-cadre.

Les contraintes tenant au volet politique de la négociation : accord unique ou double accord ?

Une incertitude existe quant à la forme juridique du (des) futur(s) accord(s)-cadre(s). Il est théoriquement envisageable, pour la Communauté et ses États membres, de conclure deux accords – l'un politique et l'autre économique – au regard notamment des réticences de la Chine face à une conditionnalité politique sous la forme d'une « clause droits de l'Homme ». Toutefois, l'exigence de cohérence politique et institutionnelle de l'Union rend cela difficilement tenable. Un accord de partenariat et de coopération semble ainsi la voie la plus crédible, et conforme aux directives de négociation, qui portent formellement sur un « APC ».

²⁷² Voir *Europolitique*, 7 février 2008.

La perspective éventuelle d'un double accord

L'éventualité de deux accords séparés, l'un purement commercial, et l'autre politique, tient à la formule spécifique choisie dans la déclaration conjointe du 9^e sommet et reprise lors du dernier sommet²⁷³ : « En vue de refléter toute l'ampleur et l'intensité du partenariat stratégique global actuel entre l'UE et la Chine, les deux parties ont décidé d'entamer des négociations sur un nouvel accord de partenariat et de coopération qui couvrira toute l'étendue de leurs relations bilatérales, y compris une coopération renforcée en matière politique. Ces négociations actualiseront en outre l'accord de coopération commerciale et économique conclu en 1985 entre la CEE et la Chine, *qui sera géré de manière relativement indépendante* [souligné par l'auteur], eu égard aux objectifs globaux du partenariat stratégique UE-Chine²⁷⁴ ».

La formule sibylline retenue – « gérée de manière relativement indépendante » – n'est en effet pas exempte d'ambiguïté quant à la forme du futur accord. Cette formule constitue une position d'attente, révélant l'éventualité implicite d'un accord double (l'un commercial et l'autre plus global) risquant de distendre le lien entre le commerce et les clauses politiques. En amont, côté européen, la publication de deux documents stratégiques (communication et document de travail) sur les relations UE-Chine en octobre 2006²⁷⁵ illustre les tensions entre la Direction générale 'Commerce' et la DG 'relations extérieures', cette dernière étant fermement attachée à une approche globale incluant la dimension politique de la relation. En tout cas, sur le plan pratique, les volets politiques et commerciaux devraient faire l'objet de deux volets de négociation séparés, la forme juridique de l'engagement conventionnel devant être traditionnellement fixé à la fin du processus de négociation. Mais surtout, la Chine souhaiterait sans doute deux accords séparés afin d'isoler les questions politiques. En interne, les positions sont divergentes entre le ministère des affaires étrangères – désireux de conserver le dernier mot sur ces négociations – et le ministère du Commerce extérieur (MOFCOM) dont le poids va croissant au sein de l'appareil administratif chinois. Ce dernier préfère avoir les mains libres et serait donc plutôt favorable à un accord double.

C'est essentiellement sur le volet politique que la négociation risque d'être particulièrement ardue, et pourrait entraîner de fait deux accords séparés (ou aucun accord). Conformément à son positionnement traditionnel dans la pratique des accords externes,

²⁷³ *Joint Statement of the 10th Summit*, *op. cit.* [2], point 2.

²⁷⁴ *Joint Statement of the 9th Summit*, *op. cit.* [77], point 4.

²⁷⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 24 octobre 2006, « UE-Chine : Rapprochement des partenaires, accroissement des responsabilités », *op. cit.* [48]. Document de travail, en accompagnement du document COM (2006) 631 final « Un partenariat renforcé, des responsabilités accrues, Document stratégique sur le commerce et les investissements UE-Chine : Concurrence et partenariat », *op. cit.* [48].

l'Union européenne souhaite intégrer des clauses politiques, en particulier sur les droits de l'homme, dans le futur accord (voir *infra*). Mais autant l'intégration des clauses politiques ne pose pas de problème dans une relation asymétrique traditionnelle où l'Union européenne est en position de force, autant la Chine est virtuellement en mesure d'imposer ses propres clauses dans le corpus du futur accord. En particulier, les négociateurs chinois pourraient tenter d'exiger l'intégration dans le préambule du futur accord-cadre une clause sur Taiwan, comme faisant partie intégrante du territoire « inaliénable » chinois (incluant l'impossible représentation de Taiwan au sein des enceintes régionales et internationales). Ce type référence à la Chine « une et indivisible » apparaît dans un certain nombre de communiqués conjoints établissant des relations diplomatiques entre la Chine et certains pays africains²⁷⁶. En contrepartie, la Chine affirme se différencier des pratiques habituelles de coopération (non-ingérence, absence de conditionnalité). Appliquée à la négociation UE-Chine, cette clause risque fort de ralentir, voire faire capoter le processus de négociation. Un consensus sur ce sujet est en effet proprement impossible au niveau des États membres de l'Union européenne. La République populaire de Chine devrait également demander la levée de l'embargo sur les armes, en conformité avec ses revendications traditionnelles exprimées notamment lors des sommets annuels. Là encore, en l'absence de consensus, il apparaît délicat pour l'Union de céder sur ce point sensible.

Les difficultés du volet politique de la négociation pourraient théoriquement conduire à l'achoppement des négociations (traduisant alors un réel échec de la diplomatie européenne avec un retour aux processus informels de discussion), ou, au terme du processus de négociation, à la conclusion de deux accords séparés. On pourrait alors craindre, comme le souligne François Godement, que « l'économique prime sur le politique dans la relation stratégique²⁷⁷ » avec la Chine, mettant à mal la cohérence de l'action extérieure de l'UE.

Concernant la forme juridique de deux accords éventuellement séparés, une comparaison peut être établie avec le processus engagé par l'Union avec les États membres de l'ASEAN. La Communauté souhaite en effet à la fois conclure de nouveaux APC avec certains pays de l'ASEAN²⁷⁸, qui ne disposent pas

²⁷⁶ V. par exemple le Joint Communiqué Between the People's Republic of China and the Federal Republic of Nigeria du 15 avril 2002, sp. point 7, voir sur le site du ministère des affaires étrangères chinois, disponible sur <www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/fzs/gjlb/3059/3060/t16553.htm>

²⁷⁷ F. Godement, « La relation Chine-Europe et ses implications stratégiques », Paris, Observatoire stratégique de la Chine/Centre Asie Ifri, mars 2005, disponible sur <www.ifri.org>.

²⁷⁸ Cela concernerait à titre principal les six pays fondateurs de l'ASEAN (Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande), voir Communication de la Commission, « Un nouveau partenariat avec l'Asie du Sud-Est », COM (2003) 399 final.

d'accord de troisième génération²⁷⁹, et négocier des accords de libre-échange avec le « groupe ASEAN²⁸⁰ ». Deux dialectiques sont ainsi en présence : le lien institutionnel entre accords de libre-échange et APC d'une part, et l'insertion de clauses politiques dans les APC d'autre part – et donc leur nature juridique. Le premier point est spécifique à l'ASEAN : les négociations de libre-échange pourraient être conditionnées par la conclusion des APC. Les directives de négociation devraient donc autoriser la Commission à ouvrir la négociation avec l'ASEAN, sans exclure la possibilité de conclure d'abord des accords bilatéraux avec certains de ses pays²⁸¹.

Sur le second point, les APC devraient contenir des dispositions concernant les différents domaines de coopération (commerce et investissements, environnement, transports, énergie, politique industrielle, science et technologie, migration, lutte contre les drogues et substances illicites), mais également inclure la clause essentielle sur la démocratie et les droits de l'homme et les clauses standards (lutte contre le terrorisme, ADM²⁸² et Cour pénale internationale [CPI]). L'introduction de ces clauses essentielles ou standards dans les accords externes de la CE aura une répercussion sur la nature de l'accord négocié. En l'état des traités, deux scénarios sont possibles dans la mesure où ces dispositions peuvent relever à la fois des compétences conventionnelles de la Communauté, des États membres, et de l'Union, au titre des 2^e et 3^e piliers.

Classiquement, ces clauses, qui relèvent le plus souvent de la PESC, concourent à affirmer le caractère mixte de l'accord. En d'autres termes, chaque APC « unique » devrait être conclu par la Communauté et les États membres. Pour les pays de l'ASEAN concernés, les accords incluant une coopération commerciale et un dialogue politique pourraient donc être des accords mixtes fondés sur l'article 181 TCE (possibilité d'accords avec des pays tiers au titre de la coopération au développement), s'inspirant du modèle d'accord de dialogue politique et de coopération conclu par la CE et ses États membres avec la Communauté andine des Nations²⁸³. Cette possibilité est toutefois difficilement transposable à la Chine. Si cette

²⁷⁹ Avec la possibilité de réexaminer éventuellement l'accord de troisième génération avec le Vietnam. La Birmanie est clairement exclue de cette approche, le Timor fait partie des pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP).

²⁸⁰ Communication *Une Europe compétitive...*, *op. cit.* [199], p. 10.

²⁸¹ Avec deux options au cours de la négociation : ALE infra-régional avec les pays de l'ASEAN ayant conclu un APC (cet accord comprendrait des liens institutionnels et politiques entre les APC et les ALE) ou la conclusion d'accords bilatéraux intégrés avec chaque pays partenaire, quand bien même accord politique et ALE seraient négociés séparément.

²⁸² L'UE cherchera à obtenir la reconnaissance de cette clause ADM comme élément essentiel du futur APC avec la Chine.

²⁸³ Proposition de décision du Conseil relative à la conclusion d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la CE et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, à savoir les républiques de Bolivie, de Colombie, de l'Équateur, du Pérou et la République bolivarienne du Venezuela, d'autre part, COM (2003) 698, Bruxelles, 14 novembre 2003.

dernière est encore intégrée au schéma de préférences généralisées (de manière très théorique au regard du nombre de produits chinois exclus dans le schéma) et est considérée comme un pays en développement dans le nouvel instrument de financement de coopération au développement²⁸⁴, la base juridique 181 TCE (coopération au développement) peut apparaître inadaptée. D'une part, le principal enjeu du futur accord est commercial (centré sur un meilleur accès aux marchés) ce qui implique que la base prépondérante devrait être l'article 133 TCE. D'autre part, utilisé à titre principal ou comme base unique, l'article 181 TCE serait sans doute un mauvais signe politique donné par l'UE : comme traiter la Chine comme pays en développement dans le cadre de ses relations bilatérales (et non plus dans un cadre unilatéral) alors que la Chine dispose d'un excédent commercial considérable dans ses relations avec l'Union, est concurrentielle dans presque tous les domaines commerciaux, et dans le même temps distord déloyalement la concurrence sur son marché ?

Le deuxième scénario concerne l'éventualité de deux accords séparés. Cette formule a été concrètement à l'étude pour la négociation avec l'Iran en 2002²⁸⁵ et surtout avec la Thaïlande avant le coup d'État du 19 septembre 2006 (modèle pouvant s'étendre à l'ensemble des pays de l'ASEAN avec qui l'Union souhaite négocier). D'une part, chaque APC, avec les domaines de coopération sus mentionnés, serait conclu sur le fondement de l'article 133 TCE (politique commerciale commune) en liaison avec l'article 300 TCE (schéma de conclusion des accords de la Communauté). D'autre part, des accords bilatéraux sur la non-prolifération, la lutte contre le terrorisme et les crimes graves de portée internationale fondés sur l'article 24 du TUE pourraient être envisagés. En effet, dans l'hypothèse d'un consensus entre les États membres, un accord intégrant les clauses politiques peut être conclu seulement par l'Union sur le fondement de l'article 24 TUE²⁸⁶. Cette possibilité peut être théoriquement transposée à la Chine dans le cas où la négociation ne permettrait pas d'intégrer les clauses politiques mentionnées²⁸⁷. Deux accords

²⁸⁴ Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement, *JO n° L 378 du 27.12.2006*, p. 41–71, voir article 1 et annexe 1.

²⁸⁵ Bull. UE, 7/8 2002, point 1.6102.

²⁸⁶ A. Sautenet, « Les relations entre l'Union européenne et l'Asie, 2005 », *Annuaire de droit européen*, Bruxelles, Bruylant, vol. III, à paraître.

²⁸⁷ Précisons qu'en l'état actuel des traités, l'avantage de deux accords séparés avec les pays de l'ASEAN, contrairement à la Chine, est d'éviter la mixité des deux accords. L'avantage d'une telle procédure est de permettre une entrée en vigueur beaucoup plus rapide des deux accords : l'accord communautaire aurait nécessité une simple ratification par le Conseil (article 300 TCE) de même que l'accord conclu par l'Union européenne (article 24 TUE). Un double accord permet ainsi d'éviter le processus de ratification interne par les 27. Cependant, de la même manière, cette situation semble aberrante du point de vue de l'exigence de cohérence de l'ensemble de l'action extérieure. Une telle procédure peut en effet aboutir à une déconnection entre les deux accords, mettant à mal l'objectif premier des clauses

se-raient ainsi envisageables : un APC focalisé sur la coopération commerciale (avec mixité verticale ou non) et un accord sous la forme d'un échange de lettres à propos de la lutte contre le terrorisme, des ADM et de la CPI²⁸⁸.

Précisons que le traité modificatif consacre la personnalité juridique internationale de l'UE comme acteur unique à l'échelle internationale²⁸⁹. Cela étant, les spécificités de la PESC étant conservées, des problématiques proches de la mixité – sans en porter la dénomination – seront soulevées. On imagine mal un accord avec des dispositions commerciales et politiques signé par l'Union seule.

La coexistence de deux accords ne paraît en toute hypothèse pas tenable politiquement pour l'UE qui souhaite intégrer de manière systématique une clause de conditionnalité « droits de l'homme » dans les accords avec les pays tiers²⁹⁰. De la même manière, cette voie irait à l'encontre de l'exigence de cohérence contenue à l'article 3 § 2 du TUE²⁹¹. Ainsi, l'UE devrait en principe rester sur sa position d'un seul accord de partenariat et de coopération, incluant à la fois des aspects commerciaux et politiques, ce qui n'ira pas sans difficultés politiques et institutionnelles. Sur le plan formel, le volet politique ne fera en outre qu'accentuer le caractère mixte du futur accord, même si l'ensemble du volet commercial sera, avec le traité de Lisbonne, dans le champ de la compétence exclusive de l'Union.

La perspective d'un accord de partenariat et de coopération

Le mandat de négociation porte en effet sur un « projet d'accord de partenariat et de coopération²⁹² ». Cette terminologie renvoie théoriquement à un cadre institutionnel et politique, c'est-à-dire non

standard et essentielles, c'est-à-dire l'établissement d'un lien de conditionnalité entre le contenu politique de l'accord et son contenu commercial et économique.

²⁸⁸ La question se posera alors du lien institutionnel et juridique entre les deux accords pour préserver la cohérence de l'Union. Une déclaration conjointe des parties, annexée à chacun des accords, pourrait ainsi préciser de façon expresse que la violation de l'un des accords par une des parties pouvait permettre à l'autre partie de suspendre chacun des accords. La question se pose avec acuité concernant la clause relative à la lutte contre la non prolifération (ADM) si l'Union souhaite en faire un élément essentiel. Reste cependant l'absence d'un réel dialogue politique institutionnalisé (voir infra), qui pourrait s'imposer au regard des enjeux globaux de l'accord.

²⁸⁹ Avec les innovations du projet de Traité constitutionnel, cf. « Journée d'étude 2007 de la CEDECE sur le Traité modificatif », *Annuaire de droit européen*, Bruxelles, Bruylant, à paraître.

²⁹⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, « Rôle de l'Union européenne dans la promotion des droits de l'homme et de la démocratisation dans les pays tiers », *op. cit.* [197], p. 10.

²⁹¹ I. Bosse Platière, L'article 3 du Traité UE : recherche sur une exigence de cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, thèse pour le doctorat d'État, Université de Rennes I, 2006.

²⁹² Bull UE 12-2005, *op. cit.* [194].

seulement à l'insertion d'une clause de conditionnalité démocratique, mais également à l'affirmation d'un socle de valeurs communes reposant sur la démocratie et le respect des droits de l'homme (inscrit dans le préambule), et à l'institutionnalisation du dialogue politique à plusieurs niveaux (sommets, réunions du Conseil permanent de partenariat, réunions de hauts fonctionnaires, commission parlementaire mixte)²⁹³. L'apport d'un tel accord serait fondamental dans la mesure où celui de 1985 ne couvre pas le volet politique de la relation²⁹⁴. Un dialogue politique posé – comme dans le cas des accords de 4^e génération avec certains pays d'Amérique latine²⁹⁵ – comme dialogue politique « de haut niveau » ayant pour base des valeurs partagées et pour instrument un cadre institutionnel approfondi, semble peut-être inadéquat au regard de la réalité de la communauté de valeurs entre les partenaires. Toutefois, au regard du mandat d'APC, on peut envisager l'instauration d'une véritable coopération politique, *via* un dialogue régulier²⁹⁶ (qui existe dans les relations UE-Chine hors accord [voir *supra*]), procédant des seules compétences étatiques, à l'image de l'APC avec la Russie²⁹⁷. Il importe de souligner que, dans ce cas, l'avis conforme du Parlement européen pourrait être exigé en vertu de l'article 300 (ex-article 228) § 3, al. 2 du TCE visant les accords créant un cadre institutionnel spécifique ou organisant des procédures de coopération²⁹⁸. Ce fut le cas avec la Fédération de Russie en vertu de l'article 228. Or, le Parlement européen – nous l'avons vu – met en exergue dans ses résolutions la question de la violation des droits de l'homme²⁹⁹, ce qui serait potentiellement de nature à remettre en cause l'accord-cadre. Il ne s'agit toutefois que d'une éventualité comme le démontre l'exemple de la Russie. Selon Christine Delcourt, en dépit d'un « contexte politique russe insatisfaisant³⁰⁰ », c'est à la « quasi-

²⁹³ Pour une analyse du partenariat UE-Russie, voir J. Raux et V. Korovkine (dir.), *Le Partenariat entre l'Union européenne et la Fédération de Russie*, Rennes, éditions Apogée, 1998.

²⁹⁴ Voir l'architecture institutionnelle actuelle de la relation UE – Chine, *op. cit.* [41].

²⁹⁵ Par exemple l'article 11 de l'accord d'association avec le Chili, *op. cit.* [253].

²⁹⁶ Voir la nature et les niveaux de dialogue institués par l'APC avec la Russie, *op. cit.* [195], article 6.

²⁹⁷ C. Flaesh Mougin, « Quel partenaire européen pour la Fédération de Russie, Union européenne, Communautés, États membres ? », in J. Raux et V. Korovkine (dir.), *op. cit.* [293], p. 62.

²⁹⁸ Sont visés ici les accords, sans être d'association juridiquement, qui organisent une coopération étroite, cf. V. A. de Walshe, « La procédure de conclusion des accords internationaux », in M. Dony, J.-V. Louis (dir.), *op. cit.* [168], point 81. Concernant les apports du TFUE, sur le plan de la procédure, le texte accroît cependant le rôle du Conseil et du Parlement tout en précisant que la politique commerciale suit « la procédure législative ordinaire ».

²⁹⁹ Voir notamment la Résolution du Parlement européen sur le Tibet (cas de Tenzin Delek Rinpoché), *JO*, n° C 247, 13 janvier 2005, p.158, et la Résolution du Parlement européen sur les violations des droits de l'homme en Chine, notamment en matière de liberté de religion, Bull. UE 9-2005 Droits de l'homme (3/6), Doc. P6_TA (2005) 0339.

³⁰⁰ Ch. Delcourt, « Un partenariat subordonné à l'approbation du Parlement européen : la procédure de l'avis conforme », in J. Raux et V. Korovkine (dir.), *op. cit.* [293], p. 86. Est notamment évoquée « l'escalade de la violence en Tchétchénie ».

unanimité des suffrages exprimés que le Parlement européen a voté un avis conforme positif sur la conclusion de l'accord de partenariat³⁰¹ ». L'institutionnalisation du dialogue politique serait donc indéniablement un facteur de mixité (accord conclu par la Communauté ou l'Union avec le traité de Lisbonne, et ses États membres).

Un problème politique se posera également avec acuité concernant l'insertion d'une clause « droits de l'homme » dans le futur APC. La Communauté européenne a inséré pour la première fois une clause « droits de l'homme » dans les accords de Lomé V³⁰². Il s'agissait d'une simple clause programmatrice, qui a été développée progressivement, dans la pratique, pour devenir plus contraignante. Dans ses conclusions du 29 mai 1995, le Conseil Affaires générales, sur la base d'une communication de la Commission³⁰³, a établi un modèle de « clause droits de l'homme » à inclure dans les futurs accords conclus par la CE avec les États tiers³⁰⁴. La communication de la Commission avait comme objectif d'uniformiser le libellé de la « clause droits de l'homme ». Comme le souligne Tanguy de Wilde d'Estmael, « Jusque-là, en effet, la politisation explicite des mesures économiques positives ne s'était faite qu'au coup par coup, sans grande cohérence d'ensemble, au gré de circonstances jugées opportunes³⁰⁵ ». Le modèle retenu est d'inclure dans les considérants des accords une référence générale au respect des droits de l'homme et des valeurs démocratiques et une référence aux instruments universels et régionaux communs aux deux parties. Dans l'accord même, il est prévu d'inclure d'abord un article reprenant les « éléments essentiels », qui implique que le respect des droits de l'homme constitue un élément majeur de l'accord en question. Der-Chin Horng souligne à ce titre que « the essential element clause stipulates that respect of fundamental rights and democratic principles as laid down in Universal Declaration of Human Rights³⁰⁶ ». Ensuite, doit être inséré un autre article relatif à la « clause de non-exécution » (des déclarations interprétatives de l'article définissant les termes « cas d'urgence spéciale » et « mesures appropriées »). Cette partie est désignée sous le terme de « clause bulgare », c'est-à-dire l'obligation du respect de

³⁰¹ *Ibidem*, p. 88.

³⁰² Convention de Lomé, art. 5.

³⁰³ Communication de la Commission sur la prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers, COM (95), 216 final.

³⁰⁴ Bull. UE 05/1995, Droits de l'homme (3/12).

³⁰⁵ T. de Wilde d'Estmael, *La Dimension politique des relations économiques extérieures de la Communauté européenne. Sanctions et incitants économiques comme moyens de politique étrangère*, Bruxelles, Bruylant, p. 380-381.

³⁰⁶ D. C. Horng, « The Human rights Clause in the European Union's External Trade and in Development Agreements », *European Law Journal*, vol. 9, n° 5, décembre 2003, p. 677. « La clause 'élément essentiel' sur le respect de droits fondamentaux et de principes démocratiques renvoie à la Déclaration universelle sur les Droits de l'homme ».

proportionnalité comme condition préalable à l'application de cette clause³⁰⁷. Cette combinaison est devenue la clause type, insérée dans les accords internationaux conclus par la Communauté depuis 1995³⁰⁸. L'insertion de telles clauses offre en théorie la possibilité de sanctions lors du non-respect des droits de l'homme, et permet ainsi d'exercer une certaine influence sur les pays tiers pour les obliger à les respecter, dans le cadre des accords qu'ils concluent avec la Communauté. Cela étant, l'exécution de ces clauses est rare, comme le souligne le Parlement européen, « des consultations ont été menées à 14 reprises pour non-exécution d'une clause relative aux éléments essentiels et les réactions négatives aux clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie se sont limitées à l'accord de Cotonou et à son prédécesseur, la convention de Lomé IV³⁰⁹ ». En dehors de la question de sa mise en œuvre potentielle, c'est l'insertion même de cette clause « droits de l'homme » qui risque de donner lieu à d'âpres débats. La négociation peut être particulièrement délicate au regard de la volonté à priori de l'UE de maintenir l'embargo sur les armes à l'égard de la Chine dans un contexte régional sensible, marqué par les tensions entre la Chine et Taiwan³¹⁰, et la question de la violation de droits de l'homme en Chine, dénoncée par certains acteurs de la société civile³¹¹ et soulevée par le Parlement européen (voir *supra*). Surtout, le gouvernement chinois est particulièrement réticent à l'insertion d'une telle clause, interprétée comme une « volonté d'ingérence inacceptable dans les affaires intérieures³¹² ». L'insertion de cette clause est néanmoins envisageable au regard à la fois de l'opinion publique, mais surtout de son rôle actuellement plus symbolique qu'effectif dans les relations extérieures de l'Union.

En ce qui concerne l'insertion probable des clauses standards, en matière de migration et de réadmission, la déclaration adoptée à l'issue du Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002 prévoit que tout futur accord de coopération, d'association ou équivalent devra inclure une clause sur le contrôle des flux migra-

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 678.

³⁰⁸ L'insertion de telles clauses permet en théorie la possibilité de sanctions lors du non respect des droits de l'homme, et permet ainsi d'exercer une certaine influence sur les pays tiers pour les obliger à respecter les droits de l'homme, dans le cadre des accords qu'ils concluent avec la Communauté.

³⁰⁹ Parlement européen, Direction générale des politiques externes de l'Union, *Clauses relatives aux droits de l'homme et à la démocratie dans les accords internationaux de l'UE*, PE 363.284, 29 septembre 2005, p. 7-8.

³¹⁰ Même si l'Union européenne a réaffirmé en 2005 son attachement à la politique « d'une seule Chine » (cf. sur les questions de sécurité Chine-Taiwan et sur l'adoption de la loi anti-sécession, la Déclaration de la présidence de l'UE relative à l'adoption de la « loi anti-sécession » par l'Assemblée nationale populaire de la RPC, Bruxelles, le 18 mars 2005, 7297/2/05 REV2 (Presse 62), et la résolution du Parlement européen sur les relations entre l'UE, la Chine et Taiwan et la sécurité en Extrême-Orient, P6 TA(2005) 0297. .

³¹¹ Voir notamment le rapport 2005 d'Amnesty International sur la situation des droits de l'homme en Chine, *op. cit.* [131].

³¹² C. Flaesh-Mougin, *op. cit.* [297], p. 61.

toires et un dispositif de réadmission en cas d'immigration illégale³¹³. Il est cependant envisageable pour la CE de négocier avec la Chine un accord de réadmission parallèlement à la négociation du futur accord global. La question de la non-prolifération (ADM) pourrait en revanche faire l'objet d'une clause spécifique, même s'il paraît délicat d'en faire un élément essentiel³¹⁴. De même, une clause concernant la lutte contre le terrorisme pourrait raisonnablement être intégrée, au regard de l'insertion constante de cette question dans le cadre des déclarations conjointes portant sur le partenariat stratégique (voir *supra*). Cette clause pourrait s'inspirer de l'accord d'association euro-chilien qui a été l'occasion de développer une formule type pour la coopération en matière de lutte contre le terrorisme. Cette clause fut ensuite reprise telle quelle, notamment dans le cadre de l'accord d'association³¹⁵ signé avec l'Algérie le 22 avril 2002. La Chine étant à priori réticente devant la CPI, dans un modèle renouvelé d'APC, une clause sur les obligations internationales relevant de la CPI paraît d'une mise en œuvre difficile. Si l'ensemble de ces clauses sont intégrées et font explicitement référence, et de manière approfondie, aux instruments juridiques internationaux pertinents (voir *supra*), elles pourraient soit introduire une mixité horizontale du futur accord, soit, plus certainement, affirmer la nature mixte du futur accord³¹⁶. Il n'est toutefois pas évident que, aujourd'hui³¹⁷, la Chine soit prête à accepter non seulement les exigences politiques, mais aussi les demandes en termes d'accès aux marchés de l'Union dans la négociation...

³¹³ Conseil européen de Séville des 21-22 juin 2002, point 33 de la déclaration.

³¹⁴ Depuis décembre 2004 – à la suite des conclusions du Conseil du 17 novembre 2003 consistant à introduire dans les relations avec l'UE des éléments liés à la non-prolifération des ADM - une clause de non-prolifération a été insérée dans la révision de l'accord de Cotonou entre l'UE et les ACP, de même que dans le cadre de l'APC avec le Tadjikistan et l'accord d'association avec la Syrie. Dans le cadre de l'accord de Cotonou, l'Union a obtenu la reconnaissance du caractère essentiel de cette clause au même titre que les droits de l'homme et la bonne gestion des affaires publiques.

³¹⁵ La clause sur la CPI dans les accords de Cotonou constitue à ce jour le seul cas de clause obligatoire dans un accord avec un pays tiers. Cependant, il s'avère impossible d'en faire un élément essentiel et donc de pouvoir suspendre l'accord en cas de violation de cette disposition.

³¹⁶ Impliquant ainsi dans tous les cas (en l'état actuel des traités ou avec le traité de Lisbonne) un processus long de ratification par les 27 États membres de l'Union.

³¹⁷ La situation aurait pu être différente si on avait lancé la négociation en 2003. Cette année correspond en effet à une « lune de miel » entre les partenaires (deux documents stratégiques produits par les deux parties, absence de conflits stratégiques majeurs en raison d'un poids géopolitique assez restreint de l'Union), la Chine ayant réalisé au moment de son accession à l'OMC que l'Union européenne pouvait compter, au moins sur le plan commercial.

*

* *

Ainsi, si au regard de la volonté de Peter Mandelson de construire « une stratégie du XXI^e siècle pour la Chine³¹⁸ », la République populaire de Chine est incontestablement devenue un partenaire stratégique émergent pour l'Union européenne, le processus de négociation ne fait que débuter et risque d'être complexe. Au-delà des formalisations juridiques du « partenariat stratégique », c'est bien la capacité d'adaptation de l'Union européenne à la puissance commerciale et politique la Chine, acteur « réémergent » sur la scène internationale, qui est ici au cœur des débats – et partant, le « modèle européen ».

³¹⁸ P. Mandelson, « La réponse de l'Europe à la mondialisation : où va la politique commerciale de l'Union européenne ? », Discours à Wolfsberg (Suisse), 4 mai 2006.