

N° 7832⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, fait à Hanoï, le 30 juin 2019

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA COOPERATION,
DE L'IMMIGRATION ET DE L'ASILE**

(13.5.2022)

La commission se compose de : M. Yves CRUCHTEN, Président-Rapporteur, Mme Simone BEISSEL, Mme Djuna BERNARD, M. Mars DI BARTOLOMEO, Mme Stéphanie EMPAIN, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Fernand KARTHEISER, M. Laurent MOSAR, Mme Lydia MUTSCH, Mme Nathalie OBERWEIS, Mme Lydie POLFER, Mme Viviane REDING, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 3 juin 2021.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 29 juin 2021.

Par ailleurs, des avis ont été émis par la Chambre de Commerce (29 juin 2021) et par la Chambre des Salariés (5 juillet 2021).

Au cours de sa réunion du 2 mai 2022, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a nommé son Président, M. Yves Cruchten, Rapporteur du projet de loi sous rubrique et a examiné le projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'Etat.

Lors de la réunion du 13.05 2022, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

Avec plus de 650 millions de consommateurs et une classe moyenne en rapide augmentation, les économies à forte croissance du Sud-Est asiatique sont des marchés clés pour les exportateurs et les investisseurs de l'Union européenne (UE). L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE) prise dans son ensemble est, après les États-Unis et la Chine, le troisième partenaire commercial de l'UE en dehors de l'Europe, avec 237,3 milliards d'euros d'échanges de biens (2018) et 85,8 milliards d'euros d'échanges de services au total (2017). Parallèlement, un stock total de 337 milliards d'euros d'investissements directs étrangers (2017) dans l'ANASE fait de l'UE le premier investisseur direct étranger dans la région, tandis que l'ANASE dans son ensemble est, pour sa part, le deuxième inves-

tisseur direct étranger asiatique dans l'UE, avec un stock total d'investissements directs étrangers de 144 milliards d'euros (2019).

Au sein de l'ANASE, le Viêt Nam est le deuxième partenaire commercial de l'UE. Les échanges bilatéraux de biens et de services avec le Viêt Nam s'élèvent à 49,3 milliards d'euros (2018) et 4,1 milliards d'euros (2018). Dans le même temps, l'UE est l'un des plus grands investisseurs étrangers au Viêt Nam, avec des investissements bilatéraux de 6,1 milliards d'euros en 2019.

Le 23 avril 2007, le Conseil de l'UE a autorisé la Commission à engager des négociations en vue d'un accord de libre-échange (ALE) avec les États membres de l'ANASE. Même si l'objectif de l'Union était de négocier un accord entre régions, l'autorisation prévoyait la possibilité de négociations bilatérales individuelles en cas d'échec des négociations au niveau régional.

Le 22 décembre 2009, le Conseil a accepté le principe de l'ouverture de négociations bilatérales avec certains États membres de l'ANASE, sur la base de l'autorisation et des directives de négociation de 2007, tout en maintenant l'objectif stratégique d'un accord entre les deux régions. Le Conseil a également autorisé la Commission à engager des négociations bilatérales en vue de la conclusion d'un ALE avec Singapour, comme première étape dans la réalisation de l'objectif consistant à entamer en temps voulu de telles négociations avec d'autres États membres de l'ANASE intéressés. Les négociations bilatérales avec le Viêt Nam ont débuté en 2012, sur base des directives de négociation adoptées par le Conseil en 2007. En parallèle, l'UE a aussi ouvert des négociations bilatérales en vue d'un ALE avec d'autres États membres de l'ANASE : la Malaisie (2010), la Thaïlande (2013), les Philippines (2015) et l'Indonésie (2016).

Le 15 octobre 2013, le Conseil a autorisé la Commission à élargir les négociations bilatérales en cours avec des pays de l'ANASE afin d'y inclure également la protection des investissements. En juillet 2015, dans le contexte des négociations avec Singapour, la Commission a saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour obtenir un avis, en vertu de l'article 218, paragraphe 11, du traité sur le fonctionnement de l'UE, sur la question de savoir si l'Union disposait de la compétence nécessaire pour signer et conclure seule l'accord de libre-échange qui avait été négocié avec Singapour ou si la participation des États membres de l'UE était nécessaire, ou au moins possible, pour certaines matières.

Dans son avis 2/15 du 16 mai 2017, la Cour a confirmé la compétence exclusive de l'UE pour toutes les matières couvertes par l'accord qui avait été négocié avec Singapour, à l'exception des investissements autres que directs et du règlement des différends entre investisseurs et États dans les cas où les États membres agissent comme parties défenderesses, que la Cour a considéré relever d'une compétence partagée entre l'UE et les États membres. Compte tenu de l'avis de la Cour, et à la lumière des dispositions prises dans le contexte des négociations avec Singapour, le texte négocié avec le Viêt Nam a été scindé en deux accords autonomes en août 2018 : Un ALE relevant de la compétence exclusive de l'UE et un Accord de protection des investissements (API) relevant d'une compétence partagée entre l'UE et ses États membres et qui est soumis à la ratification par ces derniers.

Le 30 juin 2019, l'UE et la République socialiste du Viêt Nam ont signé les deux accords lors d'une cérémonie de signature officielle à Hanoï. Le Parlement européen a donné son approbation en date du 12 février 2020. La République socialiste du Viêt Nam a ratifié l'ALE et l'API en date du 18 juin 2020.

Les accords font partie intégrante du cadre établi par l'accord-cadre de partenariat et de coopération UE-Viêt Nam, qui régit les relations bilatérales globales dans différents domaines d'intérêt commun, dont la coopération au développement, le commerce et l'investissement et la bonne gouvernance. L'accord de libre-échange et l'accord de protection des investissements instaurent un régime de libre échange ambitieux entre les deux parties. Au-delà de leurs bénéfices économiques, les accords visent également à promouvoir le développement durable.

L'API passé entre l'UE et le Viêt Nam repose plus particulièrement sur le principe de l'intérêt commun et vise l'amélioration du climat d'investissement entre l'UE et le Viêt Nam en créant un environnement plus stable. Par cet accord, les deux parties ont également souligné qu'il importe que les activités économiques s'inscrivent dans le cadre de règles claires et transparentes définies par les pouvoirs publics ; elles considèrent, en effet, le droit de réglementer dans l'intérêt général comme un principe fondamental de l'accord.

Le système de règlement de différends entre investisseurs et États repose sur la création d'un tribunal d'investissement de première instance et un tribunal d'appel, les membres desquels seront nommés à l'avance par l'UE et le Viêt Nam. Ce système est similaire à celui de l'accord commercial entre l'UE et le Canada et de l'accord de protection des investissements avec Singapour. Ce système garantit que les règles de protection des investissements soient respectées et s'efforce de trouver un équilibre entre

une protection des investisseurs assurée de manière transparente et une préservation du droit des États de réglementer afin de poursuivre des objectifs de politique publique. Les procédures parallèles ou multiples ne sont pas admises, et l'API contient des dispositions contre les abus du système. Les parties sont obligées d'exécuter les sentences définitives. Le Viêt Nam dispose de 5 ans à compter de l'entrée en vigueur de l'API pour la mise en conformité de ses lois.

Pour les différends entre le Viêt Nam et l'Union au sujet de l'interprétation ou l'application des dispositions de l'accord, le texte prévoit un mécanisme spécial de règlement des différends impliquant le recours à un groupe spécial d'arbitrage composé de trois arbitres nommés par les deux parties, au cas où les consultations visant à régler le différend à l'amiable n'ont pas été fructueuses.

L'API comprend aussi des dispositions d'ordre institutionnel et prévoit notamment l'instauration d'un comité chargé de surveiller et de faciliter la mise en œuvre de l'accord. Ce comité peut préparer des déclarations interprétatives, notamment au sujet du système de règlement des différends.

L'API doit être lu en combinaison avec les dispositions de l'ALE portant notamment sur le développement durable et le droit des travailleurs. Ainsi le chapitre 13 de l'ALE crée un cadre pour promouvoir le développement durable et instaure des obligations juridiques pour le Viêt Nam dans les domaines du travail et de l'environnement. L'ALE engage le Viêt Nam à ratifier tous les accords multilatéraux essentiels de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et de pleinement respecter, promouvoir et mettre en œuvre les principes relatifs aux droits fondamentaux du travail (article 13.4 de l'ALE). Conformément à cet engagement, le Viêt Nam a déjà réformé son code du travail et adopté une feuille de route pour la ratification des deux conventions fondamentales de l'OIT auxquelles il n'était pas encore partie lors de la signature de l'ALE. Dans ce contexte, le Viêt Nam a ratifié une de ces conventions fondamentales en 2020, qui est entrée en vigueur le 14 juillet 2021. Les parties s'engagent aussi à mettre en œuvre le protocole de Kyoto et l'accord de Paris et de coopérer à cette fin (article 13.5 et 13.6 de l'ALE). Un comité spécial « Commerce et développement durable » est institué pour examiner périodiquement la mise en œuvre de ces provisions. Outre les dispositions retrouvées dans l'ALE, il faut noter aussi que les deux accords (l'ALE et l'API) renforcent le rôle de l'UE au Viêt Nam et dans la région, et par conséquent aussi sa capacité d'exercer de l'influence politique sur ces questions au Viêt Nam.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, fait à Hanoï, le 30 juin 2019.

Selon l'exposé des motifs, « *l'API englobe tous les aspects qui caractérisent la nouvelle approche de l'Union concernant la protection des investissements et ses mécanismes de mise en œuvre. L'accord contient notamment des garanties selon lesquelles les investisseurs de l'UE bénéficieront du meilleur traitement disponible lorsqu'ils investiront au Viêt Nam, incluant le principe de non-discrimination et la garantie d'un traitement juste et équitable et de la sécurité physique. L'API définit précisément les cas où les gouvernements ne respectent pas l'obligation de traitement juste et équitable et supprime les possibilités d'interprétation discrétionnaire. En outre, l'accord assurera un niveau élevé de protection des investissements tout en préservant le droit de l'UE et du Viêt Nam de réglementer (« right to regulate ») pour poursuivre des objectifs légitimes de politique publique tels que la protection de la santé, de la sécurité ou de l'environnement.* »

Contenu de l'accord

Le texte de l'accord comprend, outre le préambule, quatre chapitres ainsi que treize annexes à ces chapitres.

Le chapitre 1 fixe les objectifs et définitions générales de l'Accord.

Le chapitre 2 traite de la protection des investissements.

Au chapitre 3 sont abordés les instruments de règlement de différends.

Le chapitre 4 contient les dispositions institutionnelles, générales et finales.

Pour le détail du contenu de l'Accord, il est fait référence au commentaire des articles de l'Accord inclus dans le projet de loi.

*

IV. LES AVIS

Avis du Conseil d'Etat

L'article unique du projet de loi sous examen n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'Etat. La Haute Corporation attire l'attention des auteurs du projet de loi sous avis sur le fait que les modifications à l'Accord, telles que celles prévues à l'article 4.3 de l'Accord, requièrent l'assentiment du législateur conformément à l'article 37 de la Constitution.

Avis de la Chambre de Commerce

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire spécifique à émettre quant au texte du projet de loi. Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis, la Chambre des Salariés (CSL) admet qu'à ce stade de la procédure aucune modification substantielle ne peut être apportée à l'accord à approuver. Elle estime néanmoins que la création d'un système de tribunal des investissements tel que prévu par l'Accord représente une menace pour les protections réglementaires et les droits des salariés puisque ce tribunal spécial pour les investisseurs étrangers leur permet de contester les lois qui menacent leurs profits. La présence d'un tel système judiciaire pourrait à ses yeux également dissuader les gouvernements de promulguer des lois susceptibles de déclencher une contestation par le biais du système de tribunal des investissements, même si ces lois sont dans l'intérêt public. Selon l'avis de la CSL, l'Etat de droit ne sera pas renforcé par l'établissement d'un système judiciaire parallèle avec une garantie encore insuffisante de l'indépendance des arbitres par rapport aux investisseurs privés. Par ailleurs, la CSL se pose plusieurs questions au sujet des implications résultant de l'instauration de ce système de tribunal des investissements.

D'une manière générale, elle regrette qu'aucun enseignement n'ait été tiré des accords de libre-échange précédents, notamment l'accord commercial bilatéral de libre-échange entre l'Union européenne et le Canada (CETA). Dans son avis, la CSL formule encore un certain nombre de remarques au sujet de l'accord de libre-échange qui ne fait pourtant pas l'objet du projet de loi sous rubrique puisque cet accord est de la compétence exclusive de l'Union européenne.

*

V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

« PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, fait à Hanoï, le 30 juin 2019

Article unique. Est approuvé l'Accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République socialiste du Viêt Nam, d'autre part, fait à Hanoï, le 30 juin 2019. »

Luxembourg, le 13.05 2022

Le Président-Rapporteur,
Yves CRUCHTEN