

**Projet de loi
autorisant la ratification de l'accord de protection des investissements entre
l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République
socialiste du Vietnam, d'autre part**

NOR : EAEJ2613054L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. – SITUATION DE RÉFÉRENCE

Le Vietnam est une République socialiste de 100,3 millions d'habitants, placée sous la direction du Parti communiste vietnamien (PCV) dans le cadre d'un modèle d'État-parti. Le Secrétaire général du Parti, Tô Lâm, qui prépare le Congrès du PCV de janvier 2026, a fixé pour objectif de faire du Vietnam un « pays développé d'orientation socialiste à revenu élevé » d'ici 2045 et de sortir de la catégorie des pays à revenu intermédiaire tranche inférieure en 2025. Depuis l'ouverture du pays en 1986 (événement auquel se réfère l'expression « Đổi Mới »), le Vietnam a fait croître son économie qui a montré sa forte résilience¹.

Le Vietnam devrait bientôt atteindre le 3^e rang des économies de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), bénéficiant des investissements étrangers et de la stratégie de diversification des entreprises post-COVID (« Chine+1 »), qui se poursuit dans le contexte des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine. La croissance de son PIB est de 7,1 % en 2024, soit un taux supérieur aux objectifs officiels et aux prévisions des institutions financières internationales. En parallèle, la hausse des recettes a permis de contenir le déficit budgétaire à 3,6% du PIB, avec un niveau de la dette publique faible (37% du PIB)².

¹ https://www.afd.fr/sites/default/files/2023-11-11-47-24/AFD-MacroDevFlash_INT-Vietnam-N52-FR-v4.pdf

² <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/03/28/l-economie-vietnamienne-en-2024-prete-pour-la-nouvelle-ere>

a) Relations entre l'Union européenne et le Vietnam

Les relations entre l'Union européenne (UE) et le Vietnam ont été progressivement institutionnalisées depuis le début des années 1990. Les deux parties ont établi des relations diplomatiques en novembre 1990. En 1995, la Communauté économique européenne (CEE) et le Vietnam ont signé un accord-cadre de coopération, entré en vigueur l'année suivante³. Il a permis de poser les bases d'un partenariat bilatéral, traitant du commerce, de l'investissement et de la coopération politique, technique et sectorielle. En 1999, l'accord de coopération entre la CEE et l'ASEAN a été étendu au Vietnam⁴.

Ce cadre a été renforcé par la signature, le 27 juin 2012, de l'accord-cadre global de partenariat et de coopération (APC) entre l'Union européenne et ses Etats membres d'une part, et la République socialiste du Vietnam d'autre part⁵. Il a permis de renouveler considérablement la relation entre l'UE et le Vietnam en élargissant les domaines dans lesquels les deux parties s'engagent à coopérer. Il répond notamment à la volonté de l'UE d'engager les pays tiers dans une relation plus globale qui ne se limite plus à une dimension économique mais comporte une véritable dimension politique. Il permet donc de renforcer la relation bilatérale entre l'UE et le Vietnam dans des domaines variés, aussi bien économique et politique que social. L'APC a pour objectifs, conformément à son article 2, de « développer le commerce et l'investissement » entre les parties et de « mettre en place les coopérations » sur des domaines précis en vue de faciliter les flux d'échanges et d'investissements. L'APC signale également la volonté des parties de travailler ensemble, par la coopération au développement, sur les défis globaux (éradication de la pauvreté, changement climatique, maladies transmissibles ou réformes économiques) et les menaces transversales (prolifération des armes de destruction massive, terrorisme, blanchiment de capitaux, drogues illicites, criminalité organisée etc.). Ces objectifs comprennent également des coopérations dans des domaines d'intérêt commun très variés (culture, éducation, tourisme, agriculture, etc.). Dans le cadre de cet accord, l'intensification de la relation bilatérale s'opère par le biais de diverses enceintes de dialogue politique, notamment au niveau du comité conjoint UE-Vietnam qui se réunit annuellement, ou technique (y compris avec des représentants de la société civile). La France a ratifié l'APC en 2016⁶.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:L:1996:136:TOC>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:21999A0505%2801%29&qid=1418826805860&from=FR>

⁵ https://eur-lex.europa.eu/eli/agree_international/2016/2117/oj/fra

⁶ Décret no 2016-1651 du 2 décembre 2016, publié au JORF le 4 décembre 2016.

Le 30 juin 2019, l'UE et le Vietnam ont signé un accord de commerce⁷. Relevant des compétences exclusives de l'UE au titre de la politique commerciale commune, cet accord est entré en vigueur le 1^{er} août 2020 pour les deux parties. Il supprime la quasi-totalité des droits de douane bilatéraux et encadre des règles de marché sur les biens, les services, les marchés publics, la propriété intellectuelle, la concurrence, les règles d'origine et la facilitation des échanges. En matière de commerce et de développement durable, il réaffirme l'objectif de mise en œuvre des conventions internationales, dont l'accord de Paris et il comprend l'obligation de « fournir des efforts soutenus et continus » (article 13.4) pour la ratification des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT) ainsi que des mécanismes de coopération et de règlement des différends spécifiques. Concrètement, le Vietnam a supprimé 65 % de ses droits à l'importation sur les produits européens le jour de l'entrée en vigueur, le reste devant être éliminé graduellement d'ici 2030, tandis que l'Union européenne abaissera progressivement ses droits d'ici 2027, selon un calendrier différencié tenant compte du statut de pays en développement du Vietnam. L'accord de commerce comprend en outre des stipulations facilitant l'accès aux marchés publics vietnamiens pour les entreprises de l'UE, des protections améliorées pour les indications géographiques, des engagements sur la libéralisation sectorielle des services et des garanties procédurales (transparence, normes techniques, procédures douanières) destinées à réduire les coûts et les délais du commerce.

L'accord de protection des investissements entre l'UE et ses Etats membres, d'une part, et le Vietnam, d'autre part, qui fait l'objet du présent projet de loi a été signé le même jour que l'accord commercial précité. Contrairement à ce dernier, il ne relève pas des seules compétences exclusives de l'UE et il doit être ratifié par l'ensemble des Etats membres pour entrer en vigueur.

Sur le plan économique et commercial, une croissance soutenue des flux bilatéraux de marchandises a été observée depuis l'entrée en vigueur de l'accord de commerce : le commerce de biens entre l'UE et le Vietnam a atteint environ 67 Mds € en 2024 (dont 54,8 Mds € d'importations de l'UE en provenance du Vietnam et 12,3 Mds € d'exportations de l'UE vers le Vietnam). Le commerce de services a atteint 8,5 Mds € en 2023 (avec un surplus de 2,1 Mds € en faveur de l'UE)⁸. L'accord a aussi contribué à conforter l'attractivité du Vietnam pour les investisseurs européens : les flux annuels d'investissements directs étrangers (IDE) de l'UE vers le Vietnam se sont maintenus à un niveau élevé (flux sortants de l'UE vers le Vietnam d'environ 1,4 Md € en 2023) et le stock d'investissement direct européen au Vietnam est estimé à environ 10,8 Mds €, ce qui illustre l'effet structurant de l'accord sur les circuits d'investissement et les chaînes de valeur régionales. Enfin, au-delà des seuls effets tarifaires, l'accord de commerce crée des opportunités opérationnelles concrètes pour les entreprises européennes (réduction des coûts d'importation, simplification des procédures, accès renforcé aux services et marchés publics) tout en instituant des mécanismes de suivi (comités conjoints, groupes de travail sur le développement durable et le commerce) destinés à accompagner la mise en œuvre et à traiter les obstacles non tarifaires encore existants.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2019/1121/oj/fra>

⁸ https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/viet-nam_en

Les investissements européens au Vietnam s'élevaient à 2,4 Mds € en 2022, en hausse à 3Mds € en 2024. Les IDE européens ciblent en priorité transformation et la fabrication (36,3 %), l'énergie et le gaz (20,7 %), l'immobilier (11 %) et l'information et les communications (6,6 %). Ils se concentrent dans les centres industriels de Ho Chi Minh Ville, Dong Nai, Hanoi, Bac Ninh, and Quang Ninh⁹.

En matière de coopération et développement, le Vietnam bénéficie d'une enveloppe de 83M€ dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2025-2027 de l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale¹⁰. Ce montant est réparti selon trois priorités : i) une économie circulaire numérique respectueuse du climat (40M€) ; ii) l'entrepreneuriat responsable et l'emploi décent (25M€) ; et iii) le renforcement de l'Etat de droit et des institutions (13M€). Il bénéficie en outre de mesures de soutien (3M€). Dans le cadre de la stratégie européenne *Global Gateway*, deux Initiatives Equipe Europe (IEE) sont mises en œuvre au niveau national et deux autres au niveau de l'ASEAN, afin de combiner l'action de l'UE et des Etats membres et d'apporter des bénéfices structurels. Les deux initiatives nationales portent respectivement sur l'économie circulaire (participation de l'AFD et de Proparco) et sur les emplois décents (participation de l'AFD). Les deux initiatives régionales au niveau de l'ASEAN sont respectivement consacrées à la connectivité et au pacte vert.

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, l'UE et le Vietnam ont développé, depuis la fin des années 2010, une coopération croissante, marquée par la signature le 17 octobre 2019 de l'accord-cadre de participation du Vietnam aux missions et opérations de gestion de crise de l'Union européenne (« Framework Participation Agreement », FPA), entré en vigueur le 1^{er} mai 2020¹¹. Cet accord constitue le premier cadre de ce type conclu entre l'UE et un État membre de l'ASEAN ; il permet au Vietnam de participer aux missions relevant de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) et ouvre des perspectives de coopération dans les domaines de la formation, du maintien de la paix, de la gestion civile et militaire des crises, ainsi que de l'échange d'expertise en matière de sécurité maritime et de cybersécurité. Le Vietnam compte également les neuf pays pilotes du programme ESIWA + (« *Enhancing the EU's Security Cooperation In and With Asia and the Indo-Pacific* »), financé par l'UE et mis en œuvre par Expertise France et l'agence allemande *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), afin de renforcer la coopération sécuritaire en Asie dans quatre domaines prioritaires : cybersécurité, sécurité maritime, lutte contre le terrorisme et les menaces hybrides, et gestion de crise. Ces initiatives s'inscrivent en complémentarité d'un dialogue régulier en matière de sécurité et de défense, établi conformément aux dispositions de l'APC qui ouvrent la possibilité d'instaurer des dialogues thématiques. Ce dernier vise à renforcer la résilience et la stabilité régionales tout en ancrant le Vietnam comme partenaire stratégique de l'Union européenne dans la région indopacifique.

⁹ <https://en.vietnamplus.vn/vietnam-sees-rising-european-investment-inflows-post326745.vnp>

¹⁰ https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/c22bb30e-2e16-4e78-870c-d55e8ac5ce56_en?filename=ad-mip-2024-c2024-7502-asia-pacific-annex_en.pdf

¹¹ https://www.eeas.europa.eu/delegations/vietnam/stepping-cooperation-security-and-defence_en

Le renforcement des relations bilatérales avec le Vietnam s'inscrit dans le cadre plus large d'un souhait de l'UE de diversifier ses relations, notamment commerciales, avec les pays d'Asie du Sud-Est. L'intensification de la coopération entre l'UE et l'ASEAN compte parmi les priorités de la Commission européenne pour la mandature 2024-2029 telles que définies dans les lignes directrices publiées le 18 juillet 2024¹².

b) Relations bilatérales entre la France et le Vietnam

Les échanges commerciaux entre la France et le Vietnam augmentent (8,5 Mds EUR en 2024 +11,5%) mais demeurent modestes et structurellement déficitaires pour la France (- 5,5 Mds EUR, +4,3%, soit notre 5ème déficit bilatéral). Avec une part de marché de 0,5% en 2024, la France n'est que le 21ème fournisseur du pays et son troisième européen derrière l'Allemagne (15^e) et l'Irlande (16^e).

Bénéficiant d'une main d'œuvre à coût modéré et de plus en plus qualifiée, d'un environnement des affaires stable et d'une intégration solide dans l'économie internationale, le Vietnam s'est constitué en base de production à bas coût de produits destinés à l'export pour de nombreuses multinationales. Le pays a attiré 35,3 Mds € d'IDE en 2024¹³ :

– le stock d'investissement français au Vietnam est compris entre environ 900 M€ et 3,7 Mds € faisant de la France le 16^e investisseur étranger au Vietnam (2^e européen). Plus de 230 entreprises françaises sont implantées au Vietnam, pour un stock d'IDE de 926 M EUR, soit la 5^e destination des entreprises françaises en ASEAN. Ces sociétés sont soit intéressées par les grands projets d'infrastructures (où elles sont toutefois de plus en plus concurrencées par les projets sur financement asiatique ou se disent parfois découragées par les retards et les difficultés de paiement), soit par les conditions de production à des fins d'exportations, parfois dans une logique « Chine +1 » (Safran, Décathlon, SagemCom, Extruflex, etc.). Un nombre croissant d'entre elles investissent au Vietnam pour servir le marché local voire commencent à considérer le pays comme une possible base d'innovation (Décathlon, Ubisoft, Thales, L'Oréal, etc.) ;

– l'internationalisation des entreprises vietnamiennes est naissante et avant tout régionale. En 2023, selon les statistiques vietnamiennes, la France se classait au 22^e rang des pays accueillant des IDE vietnamiens avec 68 M€ de stocks enregistrés pour un total de 19 projets. Les principaux investisseurs présents sont FPT Software, leader vietnamien du logiciel, implanté depuis 2008 et fournisseur d'Airbus (logiciel Skywise), la compagnie Vietnam Airlines, et le constructeur automobile VinFast (filiale commerciale)¹⁴.

La forte orientation vers l'exportation et la dépendance à la demande extérieure exposent cependant le Vietnam aux incertitudes commerciales, susceptibles d'affecter la confiance des entreprises et des consommateurs. Cette incertitude est renforcée par le contexte des tensions commerciales avec les États-Unis, ces derniers se montrant très attentifs aux risques de réexportation via le Vietnam de biens au moins partiellement produits en Chine.

¹² https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf

¹³ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2025/06/18/les-ide-au-vietnam-un-nouveau-record-en-2024>

¹⁴ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2021/09/21/l-internationalisation-naissante-des-grands-groupes-prives-vietnamiens>

Dans le cadre de la politique de diversification de ses partenaires qui s'est accélérée depuis 2022, le Vietnam a rehaussé ses relations avec la France au niveau d'un Partenariat stratégique global¹⁵ lors de la visite en France d'octobre 2024 du Secrétaire général du Parti communiste vietnamien Tô Lâm. La France est le premier pays européen à élever sa relation avec le Vietnam à ce niveau¹⁶. Ce rehaussement prend la forme d'une déclaration conjointe énumérant les principaux axes de coopération de la relation franco-vietnamienne : coopération politique, sécurité et défense, commerce et innovation, développement durable et résilient, échanges humains. Un plan d'action bilatéral doit être adopté sous peu pour permettre la mise en œuvre opérationnelle du partenariat stratégique global. Par ailleurs, la visite d'État du président de la République les 25-27 mai 2025 a réaffirmé l'engagement de la France en faveur de la stabilité et de la prospérité de la zone indopacifique et, à titre bilatéral, a permis de se positionner comme un partenaire de confiance pour le développement du Vietnam (grands projets d'infrastructure, transitions énergétique et numérique, renforcement du capital humain). Le Premier ministre Pham Minh Chinh a participé à la Troisième Conférence des Nations unies sur l'Océan à Nice en juin 2025, lors de laquelle l'engagement du Vietnam s'est manifesté par l'annonce de la ratification par le Vietnam de l'accord de protection de la biodiversité en haute mer (BBNJ), priorité de la présidence française, et en co-présidant avec la France un grand événement sur les deltas.

La relation bilatérale est désormais animée par plusieurs dialogues annuels : dialogue politique, dialogue économique de haut niveau, dialogue sur les questions stratégiques et la coopération de défense auxquels s'ajoute depuis 2024 un dialogue maritime.

La coopération franco-vietnamienne se caractérise par son ancienneté et sa diversité. La forte densité des opérateurs français au Vietnam est un atout : Business France, l'AFD, Expertise France, deux lycées de l'AEFE (et un réseau de 5 écoles partenaires), l'Institut de Recherche et Développement (IRD), le CNRS, l'Agence nationale de recherche sur le Sida et les hépatites virales (ANRS), le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) et l'École française d'Extrême-Orient (EFEO). Parmi les grandes réalisations en matière d'échanges universitaires, la France a accompagné le Vietnam dans le développement de l'Université des Sciences et des Technologies de Hanoï (USTH), du Centre franco-vietnamien de gestion (CFVG) et du Programme de formation des ingénieurs d'excellence au Vietnam (PFIEV). Le secteur de la coopération en santé (3 000 médecins formés en trente ans) et le droit, sont également des secteurs prioritaires, et dans lesquels la francophonie résiste un peu mieux que dans d'autres secteurs, le Vietnam étant par ailleurs membre de l'Organisation internationale de la francophonie.

¹⁵ Le partenariat stratégique global est le niveau plus élevé dans les relations bilatérales qu'entretient le Vietnam. Initialement réservé à la Russie, la Chine et l'Inde, les autorités vietnamiennes l'ont élargi, afin de diversifier leur politique étrangère, à d'autres partenaires régionaux (Corée du Sud, certains pays de l'ASEAN) ou affinitaires (Etats-Unis, Japon, Australie, Royaume-Uni). La France est le premier pays européen (et membre de l'UE) à y avoir accédé. Le partenariat stratégique global a pour objectifs l'approfondissement de la coopération politique, le renforcement de la coopération sur les questions de sécurité et de défense, et du partenariat économique pour le développement des échanges commerciaux et l'innovation, l'intensification de la coopération pour le développement durable et résilient, et la poursuite des échanges humains.

¹⁶ <https://vn.ambafrance.org/La-France-et-le-Vietnam-etablissent-un-partenariat-strategique-global-a-l>

L'API viendra compléter les relations bilatérales grâce à l'établissement d'un cadre européen modernisé de protection des investissements, en remplacement de l'actuel accord bilatéral franco-vietnamien de 1992, offrant une sécurité juridique renforcée et des mécanismes de règlement des différends plus transparents pour les investisseurs (voir III).

II. – HISTORIQUE DES NÉGOCIATIONS

Le 23 avril 2007, le Conseil de l'Union européenne a autorisé la Commission à engager les négociations d'un accord de libre-échange avec les pays de l'ASEAN. Même si l'objectif était de négocier un accord commercial interrégional, l'autorisation prévoyait la possibilité de négociations bilatérales dans l'éventualité où il serait impossible de parvenir à un accord sur une négociation conjointe avec l'ensemble, ou un groupe de pays, de l'ASEAN. Compte tenu des difficultés rencontrées dans le cadre des négociations interrégionales, les deux parties ont reconnu qu'elles se trouvaient dans une impasse et ont convenu d'interrompre celles-ci.

Le 22 décembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a dans ces conditions accepté le principe de négociations bilatérales avec certains pays de l'ASEAN, sur la base de l'autorisation et des directives de négociation de 2007, tout en maintenant l'objectif stratégique d'un accord global entre les deux régions. Le Conseil a également autorisé la Commission à engager des négociations bilatérales en premier lieu avec Singapour, marquant ainsi la première étape vers la réalisation de l'objectif d'ouvrir en temps voulu de telles négociations avec d'autres pays de l'ASEAN intéressés. L'UE a par la suite lancé des négociations commerciales bilatérales avec la Malaisie (2010), le Vietnam (2012), 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 les pays de l'ASEAN afin d'y inclure également la protection des investissements, qui relève depuis le traité de Lisbonne de 2009 de la politique commerciale commune de l'Union.

Sur la base des directives de négociation adoptées par le Conseil en 2007, et complétées en octobre 2013 afin d'inclure la protection des investissements, la Commission a négocié avec le Vietnam un accord commercial ambitieux et complet ainsi qu'un accord de protection des investissements (API), en vue de créer de nouvelles opportunités d'investissements et d'assurer une sécurité juridique accrue pour contribuer au développement des échanges et des flux d'investissements croisés entre les deux partenaires.

Le 2 décembre 2015, la Commission européenne a annoncé la conclusion technique des négociations de l'accord de commerce comprenant un chapitre sur la protection des investissements, dont il a été régulièrement rendu compte au Conseil dans le cadre des divers comités en charge de la politique commerciale (Comité de la Politique Commerciale en format suppléants et titulaires ainsi qu'en format experts services et investissements).

Dans le prolongement de l'avis 2/15 de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) rendu le 16 mai 2017, les stipulations de l'accord de commerce relatives à la protection des investissements ont été scindées dans un accord distinct. Dans cet avis, rendu à propos de l'accord commercial conclu entre l'UE et Singapour, la CJUE a considéré que ses stipulations relevaient des compétences exclusives de l'UE, à l'exception de celles relatives à la protection des investissements autres que directs, notamment les investissements dits de portefeuille¹⁷, et au règlement des différends entre investisseurs et Etat.

A la suite de cet avis, l'architecture des accords commerciaux a été ajustée, à commencer par ceux qui avaient déjà été négociés avec Singapour et le Vietnam. S'agissant de ce dernier, la scission du résultat final des négociations en un accord commercial relevant des seules compétences exclusives de l'Union, d'une part, et un accord de protection des investissements de nature mixte, d'autre part, a été annoncée par la Commission le 10 octobre 2018. Dans ce contexte, l'API a en outre été mis à jour de manière à tenir compte de l'évolution récente de l'approche européenne sur la protection des investissements et le règlement des différends entre Etats et investisseurs, telle qu'elle est reflétée dans l'accord économique et commercial global (AECG) signé entre 2017 entre l'UE et ses Etats membres, d'une part, et le Canada, d'autre part.

Le 19 octobre 2018, la Commission européenne a finalement présenté au Conseil de l'Union européenne deux propositions distinctes de décisions en vue de la signature de l'accord commercial et de l'API UE-Vietnam. La décision autorisant la signature par l'UE de l'API négocié avec le Vietnam a été adoptée par le Conseil le 25 juin 2019¹⁸, ce qui a permis la signature de l'accord, par l'UE et les Etats membres, le 30 juin 2019, en même temps que l'accord commercial conclu par l'UE seule au titre de ses compétences exclusives.

Les deux accords ont été approuvés par le Parlement européen le 12 mars 2020 et ratifiés par le parlement vietnamien le 9 juin 2020, ce qui a permis à l'accord commercial d'entrer en vigueur le 1^{er} août 2020. L'API doit quant à lui être ratifié par les 27 Etats membres pour entrer en vigueur.

III. – OBJECTIFS DE LA CONVENTION

L'API a de manière générale pour objectif d'établir un environnement juridique favorable au développement des investissements croisés entre l'UE et le Vietnam. L'API prévoit pour ce faire une série de stipulations relatives à la protection juridique des investissements, qui définissent les obligations qu'assument les Etats vis-à-vis des investisseurs étrangers qu'ils accueillent sur leur territoire en application de leur législation interne. En cas de manquement allégué à ces stipulations, différents mécanismes (interétatiques ou investisseur-Etat) de règlement des litiges sont prévus.

¹⁷ « [L]es investissements étrangers autres que directs peuvent, entre autres, avoir lieu sous la forme d'acquisitions de titres de société dans l'intention de réaliser un placement financier sans intention d'influer sur la gestion et le contrôle de l'entreprise (investissements dits « de portefeuille »). [Ces] investissements constituent des mouvements de capitaux au sens de l'article 63 TFUE », CJUE Avis 2/15, § 227.

¹⁸ Décision 2019/1096 du Conseil du 25 juin 2019 relative à la signature, au nom de l'Union, de l'accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Vietnam, d'autre part.

L'API UE-Vietnam reflète le nouveau modèle européen en matière de protection des investissements et de règlement des différends investisseur-Etat. À l'instar du Canada, du Mexique et de Singapour, le Vietnam a en effet accepté d'intégrer dans l'accord les principaux paramètres de la nouvelle approche défendue par l'UE, que la CJUE a validée dans son avis 1/17 en date du 30 avril 2019. L'API UE-Vietnam prévoit ainsi (i) une meilleure protection du droit de réglementer des Etats, (ii) le remplacement des anciens tribunaux d'arbitrage investisseur-Etat par un mécanisme juridictionnel composé de juges permanents et doté d'une voie d'appel et (iii) un engagement en faveur de la création, à plus long terme, d'une cour multilatérale permanente pour les litiges d'investissement. Cet accord répond, ce faisant, aux principales critiques émises à l'encontre des procédures arbitrales *ad hoc* pour le règlement des différends investisseur-Etat, s'agissant notamment des conflits d'intérêts potentiels et du manque de cohérence des décisions. En réponse à ces critiques, l'API établit un tribunal d'investissement doté d'un tribunal de première instance et d'un tribunal d'appel où siègeront des juges permanents désignés et rémunérés par les Parties à l'accord, qui devront se conformer à des règles éthiques strictes pour garantir leur indépendance et leur impartialité. Ce système juridictionnel des investissements (ou ICS pour *Investment Court System*) intègre par ailleurs des innovations procédurales permettant notamment d'assurer la transparence des procédures de règlement des litiges investisseur-Etat et de mieux protéger les Etats contre les plaintes abusives. En cela, cet accord reflète parfaitement la nouvelle approche en matière de protection des investissements et de règlement des différends investisseur-Etat que l'UE a développée depuis 2015, avec le soutien de la France qui avait substantiellement influencé sur la conception de ce nouveau modèle d'accord en 2015¹⁹.

Ce dispositif bilatéral est une première étape vers la mise en place, à terme, d'une véritable cour multilatérale permanente pour le règlement des litiges d'investissement, qui aura vocation à se substituer à au système juridictionnel des investissements instauré entre le Vietnam et l'UE, ainsi qu'aux autres mécanismes similaires prévus dans les accords de « nouvelle génération » négociés par l'UE, une fois ceux-ci ratifiés. Ce projet de cour multilatérale est actuellement en cours de négociation dans le cadre de la Commission des Nations Unies pour le droit du commerce international (CNUDCI), dont le Groupe de travail III a reçu en 2017 un mandat pour élaborer une vaste réforme du mécanisme de règlement des différends investisseur-Etat.

Une fois entré en vigueur, l'API UE-Vietnam remplacera l'accord bilatéral actuel franco-vietnamien pour la protection des investissements, signé le 26 mai 1992 à Paris. En effet, l'API précise que « dès l'entrée en vigueur du présent accord, les accords conclus entre des États membres de l'Union et le Vietnam qui sont énumérés à l'annexe 6 (Liste des accords en matière d'investissement), ainsi que les droits et obligations qui en découlent, sont dénoncés et cessent de produire leurs effets ; ils sont remplacés par le présent accord ». L'accord de 1992 entre la France et le Vietnam est mentionné à l'Annexe 6 de l'API parmi les dix-neuf accords d'investissement conclus par le Vietnam avec d'autres Etats membres de l'UE.

¹⁹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/c2b2c6b7-8c01-4765-9718-26cf3e79a1ad/files/7338d794-68e8-48f0-abc9-c83d4da395ed> – Vers un nouveau moyen de régler les différends entre Etats et investisseurs, mai 2015.

La ratification de l'API constitue un préalable nécessaire à l'établissement du nouveau tribunal des investissements, qui étayera utilement les positions défendues par l'UE dans les négociations onusiennes relatives à la création d'une Cour multilatérale pour les litiges d'investissements et dans les négociations bilatérales avec d'autres pays tiers, qui souhaitent voir ce mécanisme fonctionner avant de l'envisager pour remplacer les mécanismes d'arbitrage existants.

IV. – CONSÉQUENCES ATTENDUES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION

A. – CONSÉQUENCES JURIDIQUES

1. Articulation avec les accords internationaux existants

L'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République socialiste du Vietnam sur l'encouragement et la protection réciproques des investissements (ensemble un échange de lettres interprétatif) signé à Paris le 26 mai 1992 est entré en vigueur le 10 août 1994. Conformément aux stipulations précitées, il sera remplacé par l'API à compter de son entrée en vigueur.

Par ailleurs, il n'y a pas d'accord multilatéral en matière de protection des investissements. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne traite pas de la question de la protection des investissements, seul un accord sectoriel sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce des marchandises a été adopté en 1994, il n'a donc pas le même champ d'application que l'API.

S'agissant de la matière fiscale, l'article 4.6.2 de l'accord précise notamment « *qu'aucune disposition du présent accord n'affecte les droits et obligations de l'Union ou de l'un de ses États membres ou du Vietnam qui découlent de toute convention fiscale conclue entre tout État membre de l'Union et le Vietnam. En cas d'incompatibilité entre le présent accord et une telle convention fiscale, cette dernière prime dans les limites de l'incompatibilité* ». L'API ne fait ainsi obstacle à aucune convention fiscale, visant à éviter la double imposition des revenus qui ont leur source dans un État et qui sont perçus par une personne fiscalement domiciliée dans un autre État (ou résidente de cet autre État).

2. Articulation avec le droit de l'Union européenne

Du point de vue du droit de l'UE, l'API est un accord mixte. Il résulte en effet de la jurisprudence de la CJUE, et en particulier de l'avis 2/15 rendu le 16 mai 2017, que l'API échappe pour partie à la compétence exclusive de l'UE en matière de politique commerciale commune, au sens de l'article 207 TFUE. D'une part, il couvre les investissements autres que directs (notamment les investissements de portefeuille), dont la Cour a jugé dans son avis précité qu'ils ne relevaient pas d'une compétence exclusive de l'Union, mais d'une compétence partagée liée au fonctionnement du marché intérieur. D'autre part, l'API contient des stipulations portant sur le règlement des différends entre investisseurs et États qui, conformément à l'avis 2/15, relèvent pour partie de la seule compétence des États membres, en tant qu'elles soustraient des litiges à la compétence de leurs juridictions.

La CJUE a en outre jugé dans son avis 1/17 du 30 avril 2019 que le mécanisme de règlement des différends investisseur-Etat de l'Accord économique et commercial global (AECG) entre l'UE et ses Etats membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, était compatible avec le droit de l'Union. Saisie d'une demande d'avis au titre de l'article 218, paragraphe 11, du TFUE par la Belgique, conformément à la déclaration n°37 jointe à la décision (UE) 2017/37 du Conseil du 28 octobre 2016 autorisant la signature de l'AECG au nom de l'UE, la Cour a jugé que le tribunal des investissements établi par l'AECG ne méconnaissait ni le principe général d'égalité de traitement ni le droit à un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial. La Cour a également jugé que le tribunal d'investissement de l'AECG ne portait pas atteinte à l'autonomie du droit de l'Union et qu'il n'affectait pas la compétence exclusive de la Cour dans l'interprétation définitive du droit de l'Union, en relevant notamment que le droit à réguler des Etats était pleinement garanti par l'AECG, privant ainsi le tribunal d'investissement du pouvoir « *de remettre en cause le niveau de protection d'un intérêt public défini par l'Union à l'issue d'un processus démocratique* ». Le tribunal d'investissement prévu par l'API négocié avec le Vietnam, qui est largement similaire à celui de l'AECG, est également conforme au droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour dans l'avis 1/17 précité.

3. Conséquences sur l'ordre juridique interne

Sur le fond, les règles contenues dans l'API coïncident avec les garanties instituées par la Constitution française ou les traités européens et celles résultant des principes généraux du droit reconnus par ces systèmes juridiques. Eu égard à l'environnement législatif français, l'accord, qui contient essentiellement des obligations de ne pas faire, n'implique pas de modification législative. Hormis le cas du versement d'une indemnisation en cas de violation des stipulations du traité, comme par exemple en cas d'expropriation (déjà prévue en droit français par le Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique), l'accord ne requiert aucune adaptation du droit français. En outre, la phase d'établissement n'est pas couverte par l'API qui stipule à son article 1.2.c) que les investisseurs protégés doivent être établis « *conformément aux lois et réglementations internes respectives d'un Etat membre de l'Union ou du Vietnam* ». L'API n'aura dès lors pas de conséquence sur les conditions d'admission et de filtrage des investissements au stade de leur établissement tel qu'il est prévu à l'article L. 151-3 du Code monétaire et financier et dans l'arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a décidé, dans sa décision DC n°2017-749 DC en date du 31 juillet 2017²⁰, que l'AECG ne comportait pas de clause contraire à la Constitution. Le Conseil constitutionnel a notamment estimé que les dispositions de l'AECG relatives au règlement des différends investisseur-Etat ne portaient pas atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale. Il y a lieu de considérer qu'il en va de même pour le tribunal d'investissement de l'API négocié avec le Vietnam.

²⁰ Décision n° 2017-749 DC Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada, d'une part, et l'Union européenne et ses Etats membres, d'autre part.

B. – CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

1. Conséquences économiques

L'API a pour objectif d'améliorer le climat des investissements en offrant aux investisseurs vietnamiens et européens une plus grande sécurité juridique pour réaliser, maintenir ou développer des investissements sur en Europe et au Vietnam. Les standards de protection plus clairs et détaillés ainsi que le tribunal d'investissement qui sera établi par l'API, gage d'une jurisprudence plus cohérente, contribueront à renforcer cet environnement juridique favorable qui permettra le développement, dans des proportions qu'il est difficile de chiffrer, des flux croisés d'investissements français au Vietnam et vietnamiens en France, qui sont une source d'emplois et de croissance pour l'économie française.

2. Conséquences financières

La mise en place du tribunal d'investissement prévu par l'API aura des conséquences budgétaires. Lorsqu'ils seront désignés par l'UE et le Vietnam, les neuf juges de première instance (trois ressortissants de l'UE, trois ressortissants du Vietnam et trois ressortissants de pays tiers) et les six juges d'appel (deux ressortissants de l'UE, deux ressortissants du Vietnam et deux ressortissants de pays tiers) recevront une rétribution mensuelle fixe. Le budget qui sera alloué au fonctionnement du tribunal d'investissement ne peut en l'état pas être évalué avec précision dans la mesure où le montant de la rétribution mensuelle susvisée sera établi ultérieurement par le Comité mixte, conformément à l'article 4.1.5(d) de l'API. Cette rétribution ne sera pas supportée à parts égales entre l'UE et le Vietnam, mais selon leur niveau respectif de développement, conformément aux stipulations des articles 3.38.15 (tribunal de première instance) et 3.39.15 (appel). A cet égard, la Commission a évalué à 700 000 EUR la charge budgétaire annuelle résultant du financement du tribunal d'investissement entre l'UE et le Vietnam²¹. Celui-ci sera en tout état de cause financé par le budget de l'UE et n'aura dès lors pas de conséquences financières directes pour la France.

En cas de différends avec des investisseurs vietnamiens, l'API pourrait être source de charges financières liées à la gestion des éventuels contentieux et aux conséquences pécuniaires pouvant en résulter (frais de procédure et de représentation et éventuels dommages-et-intérêts). Ces charges financières éventuelles ne peuvent pas être chiffrées ni anticipées à ce stade. L'exposition de la France à ce risque contentieux ne peut être exclue mais peut être relativisée compte tenu, d'une part, du niveau des investissements vietnamiens en France et, d'autre part, de l'absence du moindre litige entre la France et un investisseur vietnamien depuis l'entrée en vigueur du traité bilatéral d'investissement franco-vietnamien en 1994. L'API présente en outre des garanties procédurales et des protections renforcées en faveur du droit de régler des Etats, qui contribuent à réduire leur exposition contentieuse.

²¹ COM (2018) 693 final, 2018/0358, Proposition de Décision du conseil relative à la conclusion de l'accord de protection des investissements entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République socialiste du Vietnam, d'autre part. §4, Incidence budgétaire.

La gestion des conséquences financières pouvant résulter des différends investisseur-Etat au titre de l'API sera régie par le Règlement (UE) No. 912/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014²² établissant un cadre pour la gestion de la responsabilité financière liée aux tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et Etats mis en place par les accords internationaux auxquels l'Union européenne est Partie. Ce « Règlement Responsabilité Financière » permettra de déterminer qui, de l'UE ou des Etats membres, en fonction de la nature de la mesure contestée, agira en qualité de Partie défenderesse devant le tribunal d'investissement et assumera les éventuelles conséquences pécuniaires en résultant.

C. – CONSÉQUENCES ADMINISTRATIVES

L'API prévoit la mise en place d'un comité conjoint, composé de représentants de l'Union européenne et du Vietnam, qui se réunit à un niveau élevé approprié, et qui doit se tenir une fois par an, alternativement sur le territoire de l'Union et au Vietnam. L'article 4.1, précise les compétences attribuées au comité. Ses attributions comprennent notamment celles de (i) veiller au bon fonctionnement de l'API (Article 4.1.3.a.), (ii) superviser et faciliter la mise en œuvre et l'application de l'API et contribuer à la réalisation de ses objectifs généraux (Article 4.1.3.b.), (iii) examiner les moyens de renforcer davantage les relations d'investissement entre les Parties et résoudre les difficultés qui résulteraient du mécanisme de règlement des différends mis en place par l'accord (Article 4.1.3.c-i. et Article 4.1.4). Le comité peut également adopter des interprétations contraignantes de l'API (Article 4.1.4.c.). Il sera également chargé de nommer les membres du tribunal d'investissement (Article 4.1.5.a) à partir des candidats qui seront proposés par l'UE et le Vietnam. Pour ce faire, la Commission a mis en place un comité pour l'assister dans la sélection des candidats qui seront proposés par l'UE pour l'exercice des fonctions de membres des juridictions internationales d'investissement ainsi que pour la constitution de listes de réserve ou pour d'autres juridictions internationales²³.

L'API n'étant pas entré en vigueur, ce comité n'a pas encore été réuni. Les services compétents de la Commission européenne assureront, en principe, la représentation de l'UE au sein de ces comités. Des représentants des Etats membres pourront toutefois participer à certaines réunions en tant que de besoin, lorsque seront discutées des matières relevant des compétences nationales ou de compétences partagées entre l'UE et les Etats membres. Au niveau français, la préparation et le suivi des réunions du comité sera assurée par la Direction générale du Trésor, en coordination avec les autres administrations concernées.

²² Règlement (UE) No. 912/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la gestion de la responsabilité financière liée aux tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et Etats

²³ Décision C(2020) 8905 final du 16 décembre 2020 et Décision (UE) 2021/1711 de la Commission du 23 septembre 2021 portant nomination de M. Bruno Simma, Mme Inge Govaere, M. Jan Klabbers et M. Pavel Šturma en qualité de membres du comité de sélection.

D. – CONSÉQUENCES SOCIALES

L'accord ne devrait pas avoir de conséquences sociales négatives. Le préambule précise que les Parties souhaitent promouvoir les investissements d'une manière compatible avec des niveaux élevés de protection de des travailleurs. De plus, à l'article 2.2 de l'API, les Parties « réaffirment leur droit de réglementer sur leurs territoires en vue de réaliser des objectifs légitimes de politique publique ». L'API prévoit (i) à l'article 4.6 une exception générale, qui exclut les mesures nécessaires à la protection de la sécurité publique ou de la moralité publique ou au maintien de l'ordre public, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, la sécurité et (ii) à l'article 4.9, que l'article 2.8, relatif aux transferts, ne peut être interprété comme empêchant une partie d'appliquer de manière équitable et non discriminatoire, et d'une façon qui ne constitue pas une restriction déguisée à l'investissement, ses lois et réglementations concernant notamment la sécurité sociale, les régimes de retraite publics ou d'épargne obligatoire.

1. Conséquences sur la société

Sans objet.

2. Conséquences sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

3. Conséquences sur la jeunesse

Sans objet.

E. – CONSÉQUENCES ENVIRONNEMENTALES

L'accord ne devrait pas avoir de conséquences environnementales négatives. Le préambule précise que les Parties souhaitent promouvoir les investissements d'une manière compatible avec des niveaux élevés de protection de l'environnement et des travailleurs. De plus, à l'article 2.2 de l'API, les Parties « réaffirment leur droit de réglementer sur leurs territoires en vue de réaliser des objectifs légitimes de politique publique ». Par ailleurs, un « veto climatique » pourra être introduit ultérieurement par le biais du Comité conjoint, via l'adoption de règles procédurales détaillées en vue de l'adoption d'interprétations conjointes, comme ce fut le cas dans le cas dans le cadre de l'AECG avec le Canada²⁴. Ces règles de procédure devraient permettre aux Parties, par le biais du mécanisme d'interprétation conjointe d'ores et déjà prévu par l'API, de se mettre d'accord sur l'interprétation de ses stipulations et, le cas échéant, sur les conditions que devraient respecter certains types de mesures, notamment dans le domaine environnemental, pour être compatibles avec l'accord. Les mesures respectant ces conditions échapperaient ainsi à d'éventuelles contestations devant le tribunal d'investissement qui est lié par les interprétations conjointes adoptées par les Parties.

²⁴ Décision n° 2/2021 du Comité mixte de l'AECG du 29 janvier 2021 portant adoption d'une procédure d'adoption d'interprétations conformément aux articles 8.31.3 et 8.44.3 a) de l'AECG en tant qu'annexe de ses règles de procédure, Journal officiel de l'Union européenne, 19 février 2021, L 59/45.

V. – ÉTAT DES SIGNATURES ET DES RATIFICATIONS

Au 1^{er} janvier 2026, dix-huit Etats membres de l'UE avaient déjà ratifié l'accord (Bulgarie, Croatie, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Suède, Tchéquie)²⁵. La République socialiste du Vietnam a ratifié l'accord en 2020.

VI. – DÉCLARATIONS ET RÉSERVES

Sans objet.

²⁵ Etat des ratifications de l'API par les Etats membres de l'UE.