

COM(2023) 446 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022/2023

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 18 juillet 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 18 juillet 2023

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

DÉCISION DU CONSEIL relative à l'approbation du retrait de la Communauté européenne de l'énergie atomique du traité sur la Charte de l'énergie

E 17996



Bruxelles, le 7.7.2023
COM(2023) 446 final

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à l'approbation du retrait de la Communauté européenne de l'énergie atomique
du traité sur la Charte de l'énergie**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente recommandation concerne la décision relative au retrait d'Euratom du traité sur la Charte de l'énergie, conformément à l'article 47 dudit traité. La présente recommandation est proposée en même temps que la proposition de la Commission relative au retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie, conformément à l'article 47 dudit traité.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• **Le traité sur la Charte de l'énergie**

Le traité sur la Charte de l'énergie (TCE) est un accord multilatéral de commerce et d'investissement applicable au secteur de l'énergie qui a été signé en 1994 et est entré en vigueur en 1998. Le TCE contient des dispositions relatives à la protection des investissements, au commerce et au transit des matières et produits énergétiques, ainsi qu'aux mécanismes de règlement des différends. Le TCE établit également un cadre pour la coopération internationale dans le domaine de l'énergie entre ses 54 parties contractantes. Euratom est partie contractante au TCE¹, aux côtés de l'Union européenne, de 26 États membres de l'UE (à la date du 8 mai 2023)², ainsi que du Japon, de la Suisse, de la Turquie et de la plupart des pays des Balkans occidentaux et de l'ex-URSS, à l'exception de la Russie³ et de la Biélorussie⁴.

• **Modernisation du TCE: résultats du processus et état d'avancement**

Le TCE n'ayant fait l'objet d'aucune mise à jour importante depuis les années 1990, il est devenu de plus en plus obsolète. Il est également devenu l'un des traités d'investissement faisant l'objet du plus grand nombre de litiges au monde, les États membres de l'UE étant la principale cible des recours introduits par des investisseurs, le plus souvent établis dans d'autres pays de l'UE. Par conséquent, un processus de modernisation a été lancé en novembre 2018. La Conférence sur la Charte de l'énergie a en premier lieu approuvé une liste de thèmes de discussion, concernant surtout les dispositions relatives à la protection des investissements. L'UE a ensuite proposé de supprimer la protection des investissements dans les combustibles fossiles, afin d'aligner le TCE sur l'accord de Paris.

Après 15 sessions de négociations multilatérales qui ont eu lieu entre juillet 2019 et juin 2022, un «accord de principe» visant à clore les négociations a été conclu lors de la réunion extraordinaire de la Conférence sur la Charte de l'énergie qui s'est tenue le 24 juin 2022 à Bruxelles.

La Commission considère que le résultat négocié est conforme au mandat reçu du Conseil.

¹ Décision 98/181/CE, CEEA, Euratom du Conseil et de la Commission du 23 septembre 1997 concernant la conclusion par les Communautés européennes du traité sur la Charte de l'énergie et du protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes (JO L 69 du 9.3.1998, p. 1).

² Tous les États membres à l'exception de l'Italie, qui s'est retirée unilatéralement en 2015. La France, l'Allemagne et la Pologne ont également engagé une procédure de retrait en décembre 2022, ce qui conduira à leur sortie effective du traité sur la Charte de l'énergie d'ici décembre 2023.

³ Lors de sa réunion extraordinaire du 24 juin 2022, la Conférence sur la Charte de l'énergie a retiré son statut d'observateur à la Fédération de Russie.

⁴ Lors de sa réunion extraordinaire du 24 juin 2022, la Conférence sur la Charte de l'énergie a retiré son statut d'observateur à la Biélorussie et suspendu l'application provisoire du TCE par la Biélorussie.

Le texte révisé du TCE et de ses annexes a fait l'objet d'un examen juridique et les projets de décisions finales contenant les textes révisés et les modalités de leur entrée en vigueur (ci-après, conjointement, le «paquet de modernisation») ont été distribués le 19 août 2022 à toutes les parties contractantes, y compris l'UE, Euratom et tous les États membres de l'UE qui sont parties contractantes au TCE.

L'intention était alors d'inscrire le «paquet modernisation» pour adoption lors de la 33^e réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie, le 22 novembre 2022. À cette fin, la Commission a présenté deux propositions de décisions au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE et de l'article 101 du traité Euratom, en vue d'établir la position à adopter au nom de l'UE et d'Euratom lors de la 33^e réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie. Dans le même temps, la Commission a adopté une communication soulignant la nécessité d'éliminer le risque de conflit entre les traités et le TCE tel qu'interprété par certains tribunaux d'arbitrage, qui ont jugé que le TCE s'appliquait aux différends intra-UE. Cette interprétation, si elle était confirmée par les juridictions d'un pays tiers, se transformerait de facto en conflit juridique en raison de la présence de sentences arbitrales enfreignant le droit de l'UE dans les ordres juridiques de pays tiers. Les propositions soumises au Conseil envisageaient, que l'UE et Euratom soutiennent l'adoption du «paquet modernisation» lors de la 33^e session de la Conférence sur la Charte de l'énergie. Toutefois, ces propositions n'ont pas été adoptées par le Conseil, en raison de l'abstention d'une minorité de blocage comprenant quatre États membres (Allemagne, France, Espagne et Pays-Bas) lors de la réunion du Coreper du 18 novembre 2022. En conséquence, le «paquet modernisation» a été retiré de l'ordre du jour de la 33^e réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie et la modernisation du traité sur la Charte de l'énergie n'a pas été adoptée. Dans l'intervalle, le traité actuel, non modernisé, continue de s'appliquer à l'UE, à Euratom et à tous les États membres qui sont parties au TCE dans le cadre de leurs relations avec les autres parties contractantes. En outre, le recours à des procédures visant à obtenir et à faire exécuter des sentences rendues par des tribunaux prétendument établis en vertu de l'article 26 du TCE dans les litiges intra-UE se poursuit à un rythme soutenu.

- **Situation actuelle et pistes pour l'avenir**

L'UE et Euratom, en l'absence de décisions à leur niveau, ne peuvent pas prendre part au vote sur l'adoption du paquet modernisation lors d'une réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie. En règle générale, lorsque la Conférence sur la Charte de l'énergie procède à un vote, l'UE et Euratom disposent d'un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres qui sont parties contractantes au TCE. Sans la participation de l'UE et d'Euratom à un tel vote, le quorum de vote à la conférence n'est pas atteint et le paquet modernisation ne peut pas être adopté.

Il n'y a pas de majorité qualifiée au Conseil en faveur d'une décision de l'UE ou d'Euratom qui les autoriserait à participer au vote lors d'une réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie pour soutenir l'adoption du paquet modernisation.

En outre, nonobstant la question de l'adoption du paquet modernisation par la Conférence sur la Charte de l'énergie, l'entrée en vigueur ou l'application provisoire d'un traité modernisé nécessiterait l'approbation du Parlement européen, lequel a clairement déclaré qu'il ne soutenait pas la réforme du TCE, invitant l'Union et les États membres à organiser un retrait coordonné dudit traité.⁵

⁵ Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2022 sur la modernisation du traité sur la Charte de l'énergie

Par conséquent, il n'existe aucune voie juridique ni/ou institutionnelle permettant à la modernisation du TCE d'être adoptée et de produire ses effets, condition indispensable pour que l'UE et Euratom demeurent parties au traité.

Le fait de , Il n'est pas envisageable pour l'UE/Euratom, ni pour ses États membres, de rester partie contractante au TCE actuel, non modernisé. Le traité actuel, non modernisé, n'est pas conforme à la politique et à la législation de l'UE en matière d'investissement, ni aux objectifs de l'UE en matière d'énergie et de climat.

Les dispositions du traité relatives à la protection des investissements, y compris les mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), ne sont pas conformes à l'approche de l'UE en matière de protection des investissements. En particulier, le TCE non modernisé est incompatible avec le principe d'autonomie du droit de l'Union, car il n'inclut pas certaines des garanties spécifiées par la Cour dans l'avis sur l'AECG qui permettraient de conclure que les sentences arbitrales n'auraient pas «pour effet d'empêcher les institutions de l'Union de fonctionner conformément au cadre constitutionnel de celle-ci»⁶.

En outre, la protection accordée aux combustibles fossiles, dans les conditions décrites ci-dessus et pour une durée illimitée, ne correspond pas aux objectifs de l'Union tels que définis dans le pacte vert pour l'Europe, le plan REPowerEU ou la loi sur le climat, à savoir: accélérer le remplacement des combustibles fossiles par les énergies renouvelables, parvenir à une plus grande indépendance énergétique, garantir la sécurité énergétique de l'UE et, surtout, honorer l'engagement de réduire les émissions d'au moins 55 % d'ici à 2030 et de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

En conséquence, le retrait de l'UE et d'Euratom du TCE est la seule solution disponible.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Nature et contexte de la proposition

La proposition de la Commission concerne une décision du Conseil approuvant le retrait d'Euratom du traité sur la Charte de l'énergie conformément à l'article 47, paragraphe 1, dudit traité (parallèlement au retrait de l'UE).

L'adoption d'une telle décision par le Conseil permettrait à la Commission de finaliser le processus en adoptant la décision relative à la conclusion du retrait d'Euratom et en habilitant le membre de la Commission à notifier par écrit au dépositaire du traité sur la Charte de l'énergie (la République du Portugal) son retrait du traité en vertu de l'article 47, paragraphe 1, du TCE.

Conformément à l'article 47, paragraphe 2, du TCE, le retrait d'Euratom prend effet au terme d'un an après la date de réception de la notification par le dépositaire, ou à une date ultérieure indiquée dans la notification du retrait.

Conformément à l'article 47, paragraphe 3, du TCE, les dispositions du TCE continuent à s'appliquer pendant une période de vingt ans aux investissements réalisés dans la zone Euratom par des investisseurs d'autres parties contractantes ou dans la zone d'autres parties contractantes par des investisseurs de la zone Euratom, à compter de la date du retrait d'Euratom dudit traité. L'article 47, paragraphe 3, du TCE ne saurait avoir **aucune incidence** sur les relations à l'intérieur de l'UE, auxquelles le TCE ne s'applique pas, ne s'est jamais appliqué et ne s'appliquera jamais, y compris son article 47, paragraphe 3. Toutefois, comme indiqué dans la communication susmentionnée, il existe un risque de conflit juridique qui doit

⁶ Avis 1/17, points 152 à 161.

être écarté. La Commission reste d'avis que la réponse appropriée consiste à adopter un instrument entre les États membres, l'Union et Euratom qui soit un «accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions», au sens de l'article 31, paragraphe 3, point a), de la convention de Vienne sur le droit des traités. La Commission poursuivra donc les négociations sur le texte d'un tel accord qui, une fois celles-ci achevées, fera l'objet d'une proposition en vue de la conclusion de l'accord ultérieur au nom de l'Union et d'Euratom. La codification de l'interprétation de l'UE et de ses États membres dans un traité distinct (ce qui est possible en raison de la nature bilatérale des obligations) est d'autant plus nécessaire en l'absence d'une modernisation du TCE qui aurait permis d'inscrire dans le texte même de ce dernier, via une clause de clarification, le fait qu'il est entendu entre toutes les parties contractantes que son article 26 ne s'applique pas à l'intérieur de l'UE.

- **Base juridique**

Principes

Conformément à l'article 101 du traité Euratom, notamment ses premier et deuxième alinéas: «*Dans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers. Ces accords ou conventions sont négociés par la Commission selon les directives du Conseil; ils sont conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée.*»

Application au cas d'espèce

Euratom a adhéré au traité sur la Charte de l'énergie sur la base de l'article 101 du traité Euratom. Une décision d'Euratom relative à la dénonciation et au retrait d'un accord international relève de l'exercice du même pouvoir que celui qui lui est conféré par ledit article. Aussi une telle décision doit-elle être adoptée sur la même base juridique et selon la même procédure qu'une décision relative à la conclusion dudit accord au nom d'Euratom. Par conséquent, la dénonciation par Euratom du traité sur la Charte de l'énergie et son retrait dudit traité nécessitent l'adoption d'une décision du Conseil et d'une décision de la Commission relative à la conclusion fondée sur l'article 101, deuxième alinéa, du traité Euratom.

DÉCISION DU CONSEIL

relative à l'approbation du retrait de la Communauté européenne de l'énergie atomique du traité sur la Charte de l'énergie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 101, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité sur la Charte de l'énergie (ci-après l'«accord») a été conclu par la Communauté européenne de l'énergie atomique sur la base de la décision 98/181/CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission⁷, et est entré en vigueur le 16 avril 1998.
- (2) L'accord n'ayant fait l'objet d'aucune mise à jour importante depuis les années 1990, il est devenu de plus en plus obsolète.
- (3) En 2019, les parties contractantes à l'accord ont débuté des négociations visant à le moderniser afin de l'aligner sur les principes de l'accord de Paris⁸, sur les exigences de développement durable et sur la lutte contre le changement climatique, ainsi que sur les normes modernes de protection des investissements.
- (4) Les parties contractantes ont conclu les négociations le 24 juin 2022. Le résultat négocié devait être adopté lors de la 33^e réunion de la Conférence sur la Charte de l'énergie, qui s'est tenue le 22 novembre 2022.
- (5) La Communauté n'a pas été en mesure de trouver une position commune sur la modernisation de l'accord avant la réunion de la conférence.
- (6) En l'absence de position de la Communauté, l'adoption de l'accord modernisé par la Conférence sur la Charte de l'énergie est impossible. L'accord actuel, non modernisé, continue de s'appliquer à la Communauté, bien qu'il ne soit pas conforme à la politique et à la législation de l'UE de l'Union en matière d'investissements, notamment au principe d'autonomie du droit de l'Union, ni aux objectifs de l'Union en matière d'énergie et de climat.
- (7) Sans autre solution à sa disposition, la Communauté devrait se retirer du TCE. Conformément à l'article 101, deuxième alinéa, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, la décision de retrait est prise par la Commission sous réserve de l'approbation du Conseil. Par conséquent, il est nécessaire d'adopter une décision relative à l'approbation du retrait de la Communauté de l'accord,

⁷ Décision 98/181/CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission du 23 septembre 1997 concernant la conclusion par les Communautés européennes du traité sur la Charte de l'énergie et du protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes (JO L 69 du 9.3.1998, p. 1).

⁸ JO L 282 du 19.10.2016, p. 4.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Le retrait de la Communauté européenne de l'énergie atomique du traité sur la Charte de l'énergie est approuvé.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*