

COM(2023) 447 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

PROPOSITION DE DÉCISION DU CONSEIL sur le retrait de l'Union du
traité sur la Charte de l'énergie

E 17997



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur le retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition concerne la décision 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

2.1. 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. L'Union européenne est partie contractante au TCE¹, aux côtés d'Euratom, 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.

2.2. 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.

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

¹ 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. 1-116).

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.

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 internes à l'Union. 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 différends internes à l'Union se poursuit à un rythme soutenu.

2.3. 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 de 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

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.

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

Il n'est pas envisageable pour l'UE/Euratom, ni pour ses États membres, de rester parties contractantes au TCE actuel, non modernisé, étant donné que 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.

3. BASE JURIDIQUE

3.1. Nature et contexte de la proposition

La proposition de la Commission concerne une décision du Conseil relative au retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie conformément à l'article 47, paragraphe 1, dudit traité.

L'adoption d'une telle décision par le Conseil, après approbation du Parlement européen conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE, permettrait à la Commission de 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 de l'Union 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 de s'appliquer pendant une période de vingt ans aux investissements réalisés dans l'Union par des investisseurs d'autres parties contractantes, ou dans les autres parties contractantes par des investisseurs de l'Union, à compter de la date du retrait de l'Union dudit traité. L'article 47, paragraphe 3, du TCE ne saurait avoir **aucune incidence** sur les relations intra-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 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,

⁶ Avis 1/17, points 152 et 161.

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 était entendu entre toutes les parties contractantes que son article 26 ne s'appliquait pas à l'intérieur de l'UE.

3.2. Base juridique procédurale

3.2.1. Principes

Une décision de l'Union relative à la dénonciation et au retrait d'un accord international doit être adoptée sur la même base juridique et selon la même procédure qu'une décision relative à la conclusion dudit accord au nom de l'Union. Par conséquent, la dénonciation par l'Union du traité sur la Charte de l'énergie et son retrait dudit traité nécessitent l'adoption d'une décision du Conseil fondée sur l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE.

Conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE, *«[l]e Conseil, sur proposition du négociateur, adopte une décision portant conclusion de l'accord. Sauf lorsque l'accord porte exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune, le Conseil adopte la décision de conclusion de l'accord: a) après approbation du Parlement européen dans les cas suivants: [...] v) accords couvrant des domaines auxquels s'applique la procédure législative ordinaire ou la procédure législative spéciale lorsque l'approbation du Parlement européen est requise.»*

3.2.2. Application au cas d'espèce

Le traité sur la Charte de l'énergie n'est pas un accord portant exclusivement sur la politique étrangère et de sécurité commune. Le traité sur la Charte de l'énergie est plutôt un accord couvrant des sujets auxquels s'applique la procédure législative ordinaire. Par conséquent, la conclusion du traité sur la Charte de l'énergie par l'Union nécessiterait une décision du Conseil après approbation du Parlement européen conformément à l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE.

Une décision de l'Union relative à la dénonciation et au retrait du traité sur la Charte de l'énergie doit être adoptée sur la même base juridique et selon la même procédure qu'une décision relative à la conclusion dudit accord au nom de l'Union.

En conséquence, la base juridique procédurale de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE.

3.3. Base juridique matérielle

3.3.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision relevant de l'article 218, paragraphe 6, point a) v), du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé a deux finalités ou deux composantes et qu'il apparaît que l'une de ces deux finalités ou composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 6, point a), du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

Si l'acte envisagé poursuit simultanément plusieurs finalités ou comporte plusieurs composantes qui sont liées de façon indissociable, sans que l'une soit accessoire par rapport à l'autre, la base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 6, point

a), du TFUE devra comporter, à titre exceptionnel, les diverses bases juridiques correspondantes.

3.3.2. Application au cas d'espèce

L'acte envisagé poursuit des finalités et comporte des composantes dans le domaine de l'énergie et de la politique commerciale commune. Ces aspects de l'acte envisagé sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre.

En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est constituée des dispositions suivantes: l'article 194, paragraphe 2, et l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

3.4. Conclusion

Il convient que la proposition de décision ait pour base juridique l'article 194, paragraphe 2, et l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 6, point a) v) du TFUE.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

sur le retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 194, paragraphe 2, et son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec son article 218, paragraphe 6, deuxième alinéa, point a) v),

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'approbation du Parlement européen⁷,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité sur la Charte de l'énergie (ci-après «l'accord») a été conclu par l'Union en vertu de la décision 98/181/CE, CECA, Euratom du Conseil et de la Commission⁸ 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 Paris⁹, 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'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) En l'absence d'autre solution, il est donc nécessaire que l'Union se retire de l'accord.

⁷ JO C... du..., p..../ Approbation du... (non encore parue au Journal officiel).

⁸ 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).

⁹ JO L 282 du 19.10.2016, p. 4.

- (8) Conformément à l'article 47, paragraphe 1, de l'accord, une partie contractante peut notifier par écrit son retrait dudit accord au dépositaire du traité, à savoir la République portugaise [voir <https://publications.europa.eu/code/fr/fr-370100.htm>]. Conformément à l'article 47, paragraphe 2, du TCE, ce retrait prend effet au terme d'un an après la date de réception de la notification par le dépositaire,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'Union se retire du traité sur la Charte de l'énergie.

Article 2

La Commission notifie par écrit, au nom de l'Union, conformément à l'article 47, paragraphe 1, du traité sur la Charte de l'énergie, le retrait de l'Union du traité sur la Charte de l'énergie.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le Président*