



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.6.2022
COM(2022) 293 final

2022/0191 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la Conférence
extraordinaire du traité sur la Charte de l'énergie du 24 juin 2022**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente proposition porte sur la décision établissant la position à prendre au nom de l'Union lors de la Conférence extraordinaire du traité sur la Charte de l'énergie (ci-après le «TCE») qui se tiendra le 24 juin 2022 à Bruxelles, lors de laquelle plusieurs actes doivent être adoptés, en lien avec les points suivants: i) modification du règlement de procédure de la Conférence sur la Charte de l'énergie, ii) retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie à la Conférence, et iii) suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie et du statut d'observateur de cette dernière au TCE.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Le traité sur la Charte de l'énergie (TCE)

Le TCE est un accord multilatéral de commerce et d'investissement applicable au secteur de l'énergie, signé par l'UE en décembre 1994 et entré en vigueur en avril 1998. Il comprend des dispositions relatives à la protection des investissements, aux échanges de matières et de produits énergétiques, au transit et au règlement des différends. Le TCE établit également un cadre pour la coopération internationale entre 55 parties contractantes (parmi lesquelles l'UE et EURATOM, 27 États membres de l'UE¹, le Japon, la Suisse, la Turquie, la plupart des pays de l'ex-URSS, à l'exception de la Fédération de Russie² et de certains pays des Balkans occidentaux).

Le TCE a été établi à l'origine en tant que cadre pour la coopération internationale entre les pays européens et d'autres pays industrialisés en vue de développer le potentiel énergétique des pays d'Europe centrale et orientale et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE.

Les principales dispositions du TCE portent sur la protection des investissements, les échanges de matières et de produits énergétiques, le transit et le règlement des différends.

Tous les États ou organisations d'intégration économique régionale qui ont signé le traité ou y ont adhéré sont membres de la Conférence, qui se réunit régulièrement pour aborder des questions d'intérêt pour la coopération dans le domaine de l'énergie entre les signataires du TCE, pour examiner la mise en œuvre des dispositions du TCE et du Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes, et pour étudier l'opportunité de mettre en place de nouveaux instruments et de nouvelles activités conjointes dans le cadre de Charte de l'énergie.

¹ L'Italie était une partie contractante avant son retrait en 2015. Officiellement, le gouvernement italien a expliqué sa décision par la volonté de réduire les coûts de ses adhésions aux organisations internationales, en raison de restrictions budgétaires.

² La Fédération de Russie a signé le TCE, mais a pris la décision formelle de ne pas le ratifier.

La Conférence sur la Charte de l'énergie assure la réalisation des objectifs énoncés dans le TCE. Elle facilite, conformément audit traité et aux protocoles, la coordination de mesures générales appropriées visant à mettre en œuvre les principes de la Charte.

Chaque partie dispose d'une voix et la Conférence sur la Charte de l'énergie statue selon différentes règles de vote en fonction de l'objet.

La présente proposition de décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE porte sur la position à prendre au nom de l'Union en ce qui concerne les actes envisagés pour adoption lors de la Conférence sur la Charte de l'énergie.

2.2. Position à prendre au nom de l'Union

2.2.1. Modification du règlement de procédure de la Conférence sur la Charte de l'énergie

Lors de sa réunion du 7 avril 2022, le comité de gestion du TCE a recommandé à la Conférence d'envisager l'adoption de la modification du règlement de procédure, de manière à prévoir la possibilité de retirer ou de suspendre le statut d'observateur d'un État ou d'une organisation internationale dans certaines circonstances. L'article 36 («Votes») du TCE ne s'applique qu'aux décisions prévues dans le traité, tandis que le statut d'observateur à la Conférence sur la Charte de l'énergie est en partie régi par le règlement de procédure de ladite Conférence. C'est pourquoi il est suggéré d'ajouter les termes suivants au nouveau paragraphe e) proposé, afin de couvrir le cas de l'éventuel retrait ou de l'éventuelle suspension d'un observateur, et de clarifier les règles de vote respectives:

«III. OBSERVATEURS

Règle n° 7

A. Règles générales

[...] e) La Conférence peut, par consensus, suspendre ou retirer le statut d'observateur d'un pays ou d'une organisation internationale, dans les cas suivants:

violation persistante ou grave des principes de la Charte européenne de l'énergie ou de la Charte internationale de l'énergie, selon celle qui a été signée par ce pays ou cette organisation internationale, ou

manquement persistant aux obligations financières qui leur incombent, le cas échéant, envers la Charte internationale de l'énergie.

S'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, la décision de la Conférence en vertu du présent alinéa est prise à la majorité des trois quarts des parties contractantes présentes et votantes lors la réunion de la Conférence, pour autant qu'elles représentent la majorité simple des voix des parties contractantes.»

Le groupe de travail sur les questions de gouvernance du 16 mai 2002 a recommandé de soumettre à l'approbation de la Conférence par correspondance au plus tard pour le 5 juin la proposition de modification susmentionnée (CC 742), compte tenu des conclusions du comité de gestion (message 1952).

La présente décision de la Conférence sur la Charte de l'énergie adapte les recommandations formulées par le comité de gestion et le groupe de travail sur les questions de gouvernance des 7 avril et 16 mai 2022, respectivement, sur la modification de la règle n° 7 du règlement de procédure.

Conformément à la section VIII de l'acte final de la Conférence sur la Charte européenne de l'énergie, celle-ci est responsable de la prise de décisions concernant les demandes de signature de la déclaration politique de 1991. Jusqu'à présent, de telles décisions ont été prises par consensus.

Compte tenu de ce qui précède, la position à prendre au nom de l'Union lors de la Conférence sur la Charte de l'énergie devrait être de confirmer la modification.

2.2.2. Retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie à la Conférence

L'UE devrait approuver le retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie, sur la base de l'approbation de la modification de la règle de procédure n° 7, pour les deux motifs que celle-ci prévoit (violation des principes et non-respect des obligations financières).

2.2.3. Suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie

Lors de ses réunions des 28 avril et 2 juin 2022, le comité de gestion a poursuivi l'examen d'une suspension de l'application provisoire du TCE, demandée par l'Ukraine.

L'action de la Biélorussie autorisant la Russie à utiliser son territoire pour faciliter l'agression contre les centrales nucléaires ukrainiennes ainsi que ses installations d'entreposage de déchets radioactifs, son réseau de transport de gaz, ses mines de charbon, ses centrales hydroélectriques et ses raffineries et gisements de pétrole peut être considérée comme une violation substantielle des articles 3, 7, 18 et 19 du TCE [«[l]a violation d'une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité», article 60, point 3 b), de la Convention de Vienne sur le droit des traités].

Les parties contractantes représentées à la Conférence sur la Charte de l'énergie seront invitées à décider i) de suspendre l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie, ii) de demander au Secrétariat de la Charte de l'énergie d'informer officiellement le dépositaire et la Biélorussie et iii) de suspendre le statut d'observateur de la Biélorussie.

L'UE devrait se prononcer en faveur de la suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie, et demander au Secrétariat de la Charte de l'énergie d'informer officiellement le dépositaire et la Biélorussie. L'UE devrait également se prononcer en faveur de la suspension du statut d'observateur de la Biélorussie.

3. BASE JURIDIQUE

3.1. Base juridique procédurale

3.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du TFUE prévoit que sont prises des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette

instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» inclut les actes ayant des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle inclut également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»³.

3.1.2. Application en l'espèce

La Conférence sur la Charte de l'énergie est une instance qui a été créée par un accord, à savoir le TCE.

Les actes envisagés, que la Conférence sur la Charte de l'énergie du TCE est appelée à adopter, constituent des actes ayant des effets juridiques. La modification des questions relatives au vote au sein de la Conférence sur la Charte de l'énergie a force obligatoire au moins pour les institutions du TCE.

De même, le retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie, ainsi que la suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie, ont des effets juridiquement contraignants et entrent donc dans le cadre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE, du fait de leur incidence sur la composition concrète du TCE.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour les décisions proposées est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

3.2. Base juridique matérielle

3.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, 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 poursuit deux finalités ou comporte deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est la principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, alors la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prédominante.

3.2.2. Application en l'espèce

L'objectif et le contenu des actes envisagés concernent essentiellement l'énergie.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 194 du TFUE.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

3.3. Conclusion

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 194 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre au nom de l'Union européenne lors de la Conférence extraordinaire du traité sur la Charte de l'énergie du 24 juin 2022

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 194, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité sur la Charte de l'énergie (ci-après le «TCE» ou l'«accord») a été conclu par l'Union par la décision 98/181/CE, CECA, Euratom, et est entré en vigueur en 1998.
- (2) En vertu de l'article 34 de l'accord, la Conférence sur la Charte de l'énergie assure la réalisation des objectifs énoncés dans le TCE. Elle facilite, conformément audit traité et aux protocoles, la coordination de mesures générales appropriées visant à mettre en œuvre les principes de la Charte.
- (3) La Conférence sur la Charte de l'énergie prévoit d'adopter, lors de la réunion extraordinaire du 24 juin 2022, les points suivants: (i) modification du règlement de procédure de la Conférence sur la Charte de l'énergie, (ii) retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie à la Conférence, et (iii) suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie et du statut d'observateur de cette dernière au TCE,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la réunion extraordinaire de la Conférence sur la Charte de l'énergie du traité sur la Charte de l'énergie (ci-après le «TCE») du 24 juin 2022 à Bruxelles est la suivante:

confirmer la proposition de modification de la règle n° 7;

approuver le retrait du statut d'observateur de la Fédération de Russie, sur la base de l'approbation de la modification de la règle de procédure n° 7, pour les deux motifs que celle-ci prévoit (violation des principes et non-respect des obligations financières);

approuver la suspension de l'application provisoire du TCE en ce qui concerne la Biélorussie et du statut d'observateur de cette dernière.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président