

PARLEMENT
DE LA
COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1996-1997

10 JUILLET 1997

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU TRAITE SUR LA CHARTE DE L'ENERGIE,
AUX ANNEXES EM, NI, TRM, N, VC, ID, IA, P, G, TFU, D, B, PA, T,
AUX DECISIONS ET AU PROTOCOLE SUR L'EFFICACITE ENERGETIQUE
ET LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX CONNEXES
ET A L'ACTE FINAL,
SIGNES A LISBONNE LE 17 DECEMBRE 1994

EXPOSE DES MOTIFS

Le Traité sur la Charte européenne de l'Energie s'intègre dans un processus unique au sein des négociations internationales et constitue la deuxième étape historique d'une démarche en trois phases, concrétisée par la Charte européenne de l'Energie, le Traité sur la Charte européenne et les Protocoles sectoriels.

1. Historique — La Charte européenne de l'Energie

La sécurité d'approvisionnement a toujours constitué une préoccupation dominante aux yeux des responsables de la politique énergétique. Même si l'on considère que les pays de l'Union européenne présentent une forte disparité relative à leur situation énergétique, un nombre appréciable parmi eux se trouve très dépendant de l'extérieur pour l'offre destinée à répondre à leurs besoins. Cette vulnérabilité justifie les liens avec les pays producteurs ainsi que l'ouverture vers les pays d'Europe centrale et orientale et, spécifiquement, les nouvelles républiques indépendantes de l'ancienne Union soviétique.

L'idée d'une Communauté européenne de l'énergie, au sens large géopolitiquement, est due à M. Lubbers, Premier ministre néerlandais à l'époque, lors de la réunion du Conseil européen tenue à Dublin le 25 janvier 1990. Cette initiative répondait à un intérêt mutuel, puisqu'elle était susceptible d'accroître la sécurité d'approvisionnement des membres de l'Union européenne et de contribuer au développement économique des pays d'Europe centrale et orientale.

La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe entérina le plan Lubbers et préconisa l'élaboration d'un projet de Charte européenne de l'Energie.

A l'issue de longues négociations, la Charte européenne de l'Energie fut signée à La Haye le 17 décembre 1991 par une cinquantaine de pays, souscrivant aux objectifs essentiels: l'instauration d'un cadre pour un marché énergétique ouvert et efficace afin d'assurer la sécurité d'approvisionnement, de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie et de limiter les conséquences nuisibles pour l'environnement de la production d'énergie.

2. Le Traité sur la Charte européenne de l'Energie

2.1. Origine

La Charte précise que «les signataires s'engagent à poursuivre les objectifs et les principes de la Charte et à appliquer et élargir leur coopération dans les meilleurs délais par un Traité négocié de bonne foi».

2.2. Nature juridique et aspect formel

Contrairement à la Charte qui constitue une déclaration d'intention politique, le Traité sur la Charte européenne de l'Energie est conçu comme ayant force de loi en instaurant des obligations et des droits pour toutes les parties contractantes. Le Traité se compose d'un préambule et d'une cinquantaine d'articles répartis en 8 parties différentes; il est complété par plusieurs annexes.

2.3. Contenu

Considérant que cette deuxième phase s'inscrit en toute logique dans le sillage de la Charte européenne de l'Energie, les principes dont s'inspire cette dernière nourrissent le Traité: souveraineté et droit souverain des Etats sur leurs ressources naturelles, non-discrimination, formation des prix conforme aux orientations du marché, minimisation des problèmes environnementaux.

2.3.1. Implications pour la Communauté française

Le «Protocole de la Charte de l'Energie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes» dispose à l'article 3 de la Section II, «Principes de politique générale», que:

«Les parties contractantes, établissent des politiques d'efficacité énergétique et des cadres légaux et réglementaires susceptibles de promouvoir, entre autres:

(...)

d) l'enseignement et la prise de conscience.»

D'autre part, l'article 9 du même protocole — sous la section III, «Coopération internatio-

nale » précise les domaines de coopération : « La coopération entre les parties contractantes peut prendre toute forme jugée appropriée. Les domaines dans lesquels une coopération est possible sont énumérés à l'annexe. »

L'annexe précitée contient une « liste illustrative et non exhaustive des domaines de coopération possible »

Parmi-ceux-ci figurent :

- la recherche et le développement;
- la formation et l'enseignement, par, notamment :
 - l'échange de gestionnaires, d'officiels, d'ingénieurs et d'étudiants actifs dans le domaine de l'énergie,
 - l'organisation de cours internationaux de formation.

L'article 13 du Traité en ce qu'il réglemente les conditions d'expropriation des investissements d'un investisseur d'une partie contractante concerne les compétences de la Communauté française en vertu de l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Dans son avis rendu le 24 février 1997, le Conseil d'Etat relève que l'article 13 accorde aux investisseurs étrangers plus de droits en matière de dédommagement que ceux qui découlent de l'application de l'article 16 de la Constitution et que cette disposition pourrait méconnaître les principes inscrits aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Sur ce point, il convient de relever qu'aucune discrimination de quelque nature que ce soit n'est opérée entre les citoyens belges. Toutefois, une discrimination potentielle positive en faveur d'un investisseur étranger pouvant revendiquer le bénéfice des dispositions du présent Traité est susceptible de se présenter du fait du calcul des intérêts de retard. Aucune disposition de droit international et a fortiori de droit européen n'interdit ce type de discrimination positive. En ce qui concerne la nationalité des sociétés, ce sont les dispositions du droit national des sociétés commerciales qui s'appliquent.

Enfin, on relèvera que l'utilisation du taux commercial pour le calcul des intérêts de retard est couramment prévue dans des accords bilatéraux de protection des investissements que conclut la Belgique.

Dans son avis du 24 février 1997, le Conseil d'Etat relève encore que, quoique concernant davantage l'Etat fédéral que la Communauté française, l'article 26 du Traité permettant le recours à l'arbitrage et accordant un caractère définitif et obligatoire aux sentences arbitrales

pourrait entraîner des difficultés par rapport au droit judiciaire belge.

Outre le fait que l'article 26 du traité ne concerne pas les compétences de la Communauté française, rappelons quand même qu'à cet égard, la Cour de cassation, dans son arrêt du 27 mai 1971, décide qu'en cas de conflit entre une norme de droit interne et une norme de droit international qui a des effets directs dans l'ordre juridique interne, la règle établie par le traité doit prévaloir. Les procédures établies par l'article 2 du Traité devraient dès lors prévaloir sur les dispositions du Code judiciaire.

Plusieurs dispositions du Traité concernant les compétences propres des Communautés belges, en vertu de l'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 5 mai 1993, trouvent donc à s'appliquer.

S'agissant d'un Traité mixte signé après l'Accord de coopération du 8 mars 1994 relatif aux Traités mixtes, les dispositions dudit Accord (et en particulier son article 8) ont été appliquées.

En date du 22 novembre 1994, la Conférence interministérielle de politique étrangère a confirmé le caractère mixte, c'est-à-dire fédéral, régional et communautaire. Les Gouvernements fédérés ont mandaté le représentant fédéral pour signer selon la formule 3 (dite de Marrakech) : la signature au nom du Royaume de Belgique a été suivie de la mention des entités fédérées concernées.

Le Gouvernement de la Communauté française a, dès lors, l'honneur de soumettre à l'approbation du Conseil le projet d'assentiment ci-joint.

2.3.2. Reconnaissance de dispositions transitoires

Le Traité prévoit qu'après sa signature et sa ratification, toutes ses dispositions ne seront pas immédiatement appliquées par tous les signataires de manière uniforme. Les pays en transition qui ont besoin de temps pour s'adapter aux exigences d'une économie de marché peuvent bénéficier de dispositions transitoires.

De telles dispositions ne peuvent être sollicitées que pour un nombre limité de dispositions, doivent être étayées par une argumentation et ne pas être prolongées sur le long terme. C'est la raison pour laquelle les parties contractantes sont convenues de considérer le 1^{er} juillet 2001 comme la date-cible au-delà de laquelle le respect de la totalité des obligations concernées devrait être assuré.

2.3.3. Entrée en vigueur

Le Traité entrera en vigueur lorsque 30 signataires l'auront ratifié. En attendant, des dispositions prévoient l'application provisoire du Traité par les signataires, dans la mesure où leur constitution, leurs lois ou leurs règlements le permettent.

3. Aspects institutionnels

Le cadre institutionnel du Traité comprend l'établissement de deux organes: la Conférence de la Charte et le secrétariat. La Conférence de la Charte qui se réunit périodiquement constitue le seul et unique organe décisionnel.

En outre, la Conférence de la Charte doit coopérer et utiliser le plus possible les services et programmes d'autres institutions et organisations ayant des compétences bien établies dans le domaine de l'énergie. Chaque partie contractante est habilitée à disposer d'un représentant dans la Conférence de la Charte.

Le secrétariat se compose d'un secrétaire général et d'un personnel dont le nombre de membres correspond au nombre minimal nécessaire à un fonctionnement efficace. Le secrétariat prête à la Conférence de la Charte toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement de ses tâches. Il demeurera réduit mais pourrait envisager de déléguer une partie de ses tâches à des institutions existantes.

4. Conclusions

Le Traité sur la Charte européenne de l'Energie, signé à Lisbonne le 17 décembre 1994, constitue l'un des accords internationaux les plus ambitieux qui aient été élaborés.

Il s'efforce de créer un cadre juridique relatif au secteur énergétique, pour les investisseurs étrangers désireux d'assurer leurs activités en Europe centrale et orientale. Il est souhaitable que les dispositions incluses dans le Traité soient progressivement adoptées par ces pays, ou servent de modèle à leurs législations. Un tel processus accroîtrait significativement le climat de confiance dans le chef des investisseurs et les prémunirait contre les risques actuels.

De même, pour les pays qui affrontent une période difficile de transition, le Traité constitue une incitation puissante pour s'adapter dans les meilleurs délais à la législation internationale. Cette évolution favorable solliciterait plus aisément les capitaux et serait bénéfique pour l'essor économique de ces pays.

Le ministre des Relations internationales,

W. ANCION.

PROJET DE DECRET

PORTANT ASSENTIMENT AU TRAITE SUR LA CHARTE DE L'ENERGIE,
AUX ANNEXES EM, NI, TRM, N, VC, ID, IA, P, G, TFU, D, B, PA, T,
AUX DECISIONS ET AU PROTOCOLE SUR L'EFFICACITE ENERGETIQUE
ET LES ASPECTS ENVIRONNEMENTAUX CONNEXES
ET A L'ACTE FINAL,
SIGNES A LISBONNE LE 17 DECEMBRE 1994

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur la proposition du ministre des Relations internationales,

Vu l'avis de l'Inspection des Finances,

Vu l'accord préalable du ministre du Budget,

Vu l'avis du Conseil d'Etat du 24 février 1997,

ARRETE:

Le ministre des Relations internationales est chargé de présenter au Parlement de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Traité sur la Charte de l'Energie, les annexes EM, NI, TRM, N, VC, ID, IA, P, G, TFU, D, B, PA, T, les Décisions et le Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes et l'Acte final, signés à Lisbonne le 17 décembre 1994, sortiront, en ce qui concerne la Communauté française, leur plein et entier effet.

Bruxelles, le 30 juin 1997.

Par le Gouvernement de la Communauté française,

Le ministre des Relations internationales,

W. ANCION.

AVANT-PROJET DE DECRET

SOUMIS AU CONSEIL D'ETAT

Le Gouvernement de la Communauté française, sur la proposition du ministre des Relations internationales,

ARRETE:

Le ministre des Relations internationales est chargé de présenter au Conseil de la Communauté française le projet de décret dont la teneur suit:

Article unique

Le Traité sur la Charte de l'Energie, les annexes, les Décisions et le Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes, faits à Lisbonne le 17 décembre 1994, sortiront leur plein et entier effet, en ce qui concerne la Communauté française.

Par le Gouvernement de la Communauté française,

Le ministre des Relations internationales,

W. ANCION.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique, du Sport et des Relations internationales de la Communauté française, le 4 février 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret du Gouvernement de la Communauté française «portant assentiment au Traité sur la Charte de l'Energie, les Annexes, les Décisions et le Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes, faits à Lisbonne le 17 décembre 1994» (1), a donné le 24 février 1997 l'avis suivant:

1. Le traité auquel l'avant-projet de décret tend à porter assentiment est de nature à influencer, au moins indirectement, les recettes et les dépenses de la Communauté française.

En vertu des articles 5, alinéa 1^{er}, 2^o, et 14, alinéa 1^{er}, 1^o, b), et 2^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 11 décembre 1995 relatif au contrôle administratif et budgétaire(2), l'avant-projet doit recevoir l'accord du ministre du Budget et être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances.

Il n'a pas été satisfait à ces formalités préalables. Sous réserve de leur accomplissement, les observations suivantes sont faites:

1. Aux termes de l'article 16 de la Constitution, «nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité».

L'article 13.1 du traité prévoit que l'expropriation ou la nationalisation des investissements d'un investisseur d'une partie contractante, réalisés dans la zone d'une autre partie contractante, est — entre autres — accompagnée du «prompt versement d'une compensation adéquate et effective» équivalent à la valeur marchande équitable au moment qui précède immédiatement celui où l'expropriation a été officiellement connue et où celle-ci a affecté la valeur de l'investissement et que cette valeur marchande est, selon le choix de l'investisseur, exprimée dans une devise librement convertible sur la base du taux de change prévalant sur le marché pour cette devise à la date d'estimation. La compensation inclut également un intérêt à un taux commercial établi sur la base du marché à partir de la date d'expropriation jusqu'à celle de paiement.

En matière de dédommagement à la suite d'une expropriation, cette disposition du traité accorde donc aux investisseurs étrangers plus de droits que ceux prévus à l'article 16 de la Constitution belge, tel qu'il est, du moins, interprété par la Cour de cassation(3). Elle est, de ce fait, aussi de nature à méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution; à cet égard, on relève notamment que l'intérêt est calculé à un taux commercial établi sur la base du marché, alors que le citoyen n'a droit qu'à l'intérêt prévu par la loi; par ailleurs, l'investisseur qui se prévaut du traité a le choix de l'unité monétaire, alors que le juge doit statuer en francs belges à l'égard du citoyen(4).

2. D'autres dispositions du traité comportent également des règles différentes de celles prévues par le droit interne belge.

Encore que l'observation concerne davantage la compétence de l'Etat fédéral, le Conseil d'Etat croit devoir, notamment, attirer l'attention de la Communauté française sur les difficultés que pourrait susciter l'article 26 du traité par rapport au droit judiciaire belge.

En vertu de cette disposition, l'investisseur peut, sous certaines conditions, soumettre un différend avec l'Etat à l'arbitrage, soit du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, soit d'un arbitre unique ou d'un tribunal d'arbitrage ad hoc conformément au règlement de la CNUDCI, ou encore à une procédure d'arbitrage sous l'égide de l'institut d'arbitrage de la Chambre de commerce de Stockholm. Les sentences arbitrales seront définitives et obligatoires; chaque partie contractante les exécutera sans retard; elle prendra des mesures en vue de leur exécution effective dans sa zone. La question se pose de savoir comment ces mécanismes s'articuleront, notamment, avec les règles légales relatives à l'immunité d'exécution (article 1412bis du Code judiciaire), avec la sixième partie (arbitrage) du Code judiciaire, ainsi qu'avec les règles contenues dans les traités

(3) Voir, entre autres, Cass., 20 septembre 1979, *Pas.* 1980, p. 69 et conclusions du procureur général Dumon.

(4) Voir l'article 3 de la loi du 30 décembre 1885 approuvant la Convention monétaire conclue à Paris le 6 novembre 1885, modifié par l'article 1^{er} de la loi du 12 juillet 1991 sur l'expression des sommes en écus dans les actes publics et administratifs. Cet article 3 est libellé comme suit: «Dans les actes publics et administratifs, les sommes sont exprimées en francs, écus ou dans une unité monétaire d'un Etat membre de l'Organisation pour la coopération et le développement économique. Le Roi peut arrêter les modalités de conversion en francs, qui sont applicables sauf dispositions légales, réglementaires ou contractuelles contraires.»

(1) Ces textes peuvent être consultés auprès des services du Parlement.

(2) *Moniteur belge* du 15 mars 1996, p. 5995.

internationaux applicables et relatives à la reconnaissance et à l'exécution des décisions (1).

3. On joindra au projet, à titre d'information, l'Acte final de la Conférence sur la Charte européenne de l'Energie ainsi que la Charte elle-même. L'Acte final comprend, en effet, des interprétations du traité; bien que la Charte ne soit, selon l'exposé des motifs, qu'une déclaration d'intention politique, l'article 2 du traité y fait référence.

4. Le traité, ses annexes et protocoles doivent être intégralement mentionnés dans l'article unique de l'avant-projet de décret. On rédigera donc cet article comme suit:

« *Article unique.* — Le Traité sur la Charte de l'Energie, les annexes EM, NI, TRM, N, VC, ID, IA, P, G, TFU, D, PA et T, les Décisions et le Protocole sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes, et l'Acte final, signés à Lisbonne le 17 décembre 1994, sortiront, en ce qui concerne la Communauté française, leur plein et entier effet. »

La chambre était composée de:

M. C.-L. CLOSSET, président de chambre;

MM. C. WETTINCK, P. LIENARDY, conseillers d'Etat;

MM. J. VAN COMPERNOLLE, J.-M. FAVRESSE, assesseurs de la section de législation;

Mme M. PROOST, greffier.

Le rapport a été rédigé par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire-adjoint.

Le Greffier,

Le Président,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.

(1) En ce qui concerne ce dernier point, voir par exemple la Convention de New York du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (l'article 5 règle la reconnaissance et l'exécution), la Convention européenne du 21 avril 1961 sur l'arbitrage commercial international (l'article 9 règle l'annulation de la sentence arbitrale) et la Convention du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats (instituant l'arbitrage par le CIRDI) (l'article 54 règle la reconnaissance et l'exécution). Le traité dispose uniquement que le consentement des Etats donné dans le traité est un consentement suffisant au sens de la Convention de New York précitée, de la Convention du 18 mars 1965 et du règlement de la CNUDCI.