

N° 5721⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

2ième Session extraordinaire 2009

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Acte final de la Conférence internationale et de la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adoptés à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ECONOMIE,
DU COMMERCE EXTERIEUR ET DE L'ECONOMIE SOLIDAIRE**

(29.9.2009)

La Commission se compose de: M. Alex BODRY, Président-Rapporteur; MM. André BAULER, Félix EISCHEN, Léon GLODEN, Claude HAAGEN, Jacques-Yves HENCKES, Henri KOX, Marc LIES, Claude MEISCH, Mme Lydia MUTSCH, MM. Marc SPAUTZ et Robert WEBER, Membres.

*

1. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés par le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 25 avril 2007. Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs ainsi que du texte des actes à approuver.

Au cours de sa réunion du 11 octobre 2007, la Commission de l'Economie, de l'Energie, des Postes et des Sports a désigné son président, Monsieur Alex Bodry, rapporteur du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 4 mars 2008.

Lors de ses réunions du 23 octobre 2008 et du 2 avril 2009, la commission parlementaire a analysé le projet de loi et l'avis de la Haute Corporation.

En date du 26 mai 2009, le Président de la Chambre des Députés a soumis les amendements proposés par la commission à l'avis du Conseil d'Etat.

Le 30 juin 2009, le Conseil d'Etat a rendu son avis complémentaire.

Suite aux élections législatives du 7 juin 2009, le projet de loi sous rubrique a été renvoyé à la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire, qui a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 29 septembre 2009.

*

2. LA CHARTE DE L'ENERGIE

L'idée de la création d'une Communauté européenne de l'énergie a été lancée lors du Conseil européen de Dublin, le 25 juin 1990, par M. Lubbers, alors Premier ministre des Pays-Bas. Dans la suite, des négociations ont eu lieu avec la participation de tous les Etats européens, y compris les pays d'Europe centrale et orientale et l'ancienne Union soviétique. Les Etats membres non européens de l'OCDE ont également été invités ultérieurement à la conférence.

Le 17 décembre 1991, 50 pays et la Communauté européenne, réunis en conférence à La Haye, ont approuvé les objectifs et les principes d'une Communauté européenne de l'énergie repris dans une

charte qu'ils ont tous signée. La Charte de l'Energie, revêtant la forme d'une déclaration d'intention politique, fut par la suite précisée par un traité au caractère juridiquement contraignant qui figure en annexe de la Charte. Le Traité sur la Charte fut signé à Lisbonne en 1994 par 45 pays, dont le Luxembourg.

A côté de l'idée que le redressement économique en Europe de l'Est et dans l'ancienne URSS pourrait être catalysé et accéléré par une coopération entre ces pays et les pays de l'Europe occidentale dans le secteur de l'énergie, les objectifs de la Charte de l'Energie peuvent être résumés comme suit:

- renforcer la sécurité des approvisionnements;
- maximiser le niveau d'efficacité dans la production, la conversion, le transport, la distribution et l'utilisation de l'énergie;
- améliorer les conditions de sécurité;
- réduire au maximum les effets néfastes sur l'environnement.

La poursuite de ces objectifs s'inscrit dans le cadre des quatre principes suivants:

- respect de la souveraineté des Etats et de leurs droits souverains sur leurs ressources naturelles;
- non-discrimination;
- fixation des prix selon les lois du marché;
- respect de l'environnement.

Dans le cadre du Traité sur la Charte de l'Energie, les parties contractantes s'engagent à faciliter l'accès aux ressources naturelles et à veiller que les règles applicables à la prospection, au développement et à l'acquisition des ressources énergétiques restent transparentes et non discriminatoires.

Le Traité est supposé faciliter également l'accès aux marchés des parties contractantes, tout en tenant dûment compte de la nécessité de laisser libre cours à l'action des forces du marché pour stimuler la concurrence. Parallèlement, le Traité garantit que les pays et les investisseurs peuvent faire transiter leurs exportations de produits énergétiques par des pays tiers. A cet égard, le Traité stipule que chaque pays concerné doit prendre les mesures nécessaires pour faciliter un tel transit, et qu'en cas de différend sur les conditions du transit, il lui est notamment interdit d'interrompre le passage des matières ou produits énergétiques aussi longtemps que le litige n'est pas réglé.

Les dispositions relatives à la promotion et à la protection des investissements visent à promouvoir les investissements et à établir la norme du traitement qu'on entend accorder aux investisseurs étrangers. Elles obligent les parties contractantes à favoriser l'établissement d'un cadre qui permet aux investisseurs étrangers d'investir dans des conditions stables, équitables et transparentes. Chaque partie contractante accepte de traiter les investisseurs étrangers d'une manière au moins aussi favorable que ses entreprises ou investisseurs nationaux ou résidents pour toutes les opérations d'exploitation ultérieures à l'investissement.

Quant aux litiges, qui peuvent surgir entre deux parties contractantes, ou entre un investisseur et une partie contractante, le Traité prévoit des mécanismes clairs qui permettent de les régler d'une manière définitive et contraignante dans la plupart des cas.

Le parlement luxembourgeois a approuvé le Traité sur la Charte de l'Energie par le biais de la loi du 24 janvier 1997 portant approbation de l'Acte final de la Conférence sur la Charte européenne de l'Energie et de ses Annexes. La Charte est entrée en vigueur le 16 avril 1998 après le dépôt de l'instrument de ratification du 30e pays signataire.

*

3. L'AMENDEMENT AUX DISPOSITIONS COMMERCIALES

Entre 1994 et 1997, la Conférence provisoire sur la Charte de l'Energie s'est réunie pour négocier un amendement aux dispositions commerciales du Traité. Les 23 et 24 avril 1998, après l'entrée en vigueur du Traité sur la Charte, une conférence réunissant un nombre important de pays a adopté l'amendement qui fait l'objet du projet de loi sous examen.

Alors que les dispositions commerciales du Traité se basaient sur les règles établies par le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), l'incorporation de ce dernier dans le cadre plus large – et institutionnalisé – de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a rendu nécessaire l'adaptation de certaines dispositions du Traité aux nouvelles règles régissant l'OMC.

De même, par le biais de l'amendement, le champ d'application du Traité est étendu aux équipements liés au secteur énergétique. Enfin, l'amendement jette les bases légales pour garantir le statu quo en matière de droits de douane et d'autres charges prélevés sur les importations et les exportations liées au secteur énergétique.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET TRAVAUX EN COMMISSION

Bien que le Conseil d'Etat eût marqué son accord avec le libellé initial de l'article unique, la commission parlementaire a soulevé une série de questions et d'observations qui l'ont amenée à amender tant le libellé de l'article unique que l'intitulé et la forme du projet de loi.

Dans son avis complémentaire du 30 juin 2009, le Conseil d'Etat approuve ces amendements parlementaires. En effet, la commission considère que l'intitulé initial du projet de loi porte à confusion. Par sa reformulation, elle a souhaité en améliorer la compréhension.

L'amendement de l'article unique relève par contre du souci de prévoir également la publication des textes à approuver et non seulement celle de la formule d'approbation.

Pour le détail de ces modifications, la commission renvoie à ses commentaires.

Lors de son examen du projet de loi et à l'instar de récents développements politiques, la commission parlementaire a pu se rendre compte de l'utilité de la Conférence sur la Charte de l'Energie et de la raison d'être du Traité sur la Charte de l'Energie. En effet, aucune autre organisation internationale ne réunit en son sein à la fois les consommateurs et les producteurs d'énergie, tandis que le Traité établit de réelles compétences en matière de transit de produits énergétiques, de commerce et de protection des investissements. Cette dernière fonction est particulièrement importante en ce qu'elle permet aux gouvernements d'invoquer le Traité face, par exemple, à des velléités de nationalisation d'exploitations pétrolières de leurs groupes pétroliers. Le tribunal de La Haye est compétent pour juger les plaintes déposées sur base du Traité sur la Charte. La commission tient ainsi à rappeler que de nombreuses sociétés pétrolières sont issues de et ont leur siège dans l'Union européenne.

Par ailleurs, même si, en ce qui concerne les relations commerciales, bon nombre de problèmes interétatiques en matière d'énergie pourraient tout aussi bien être traités dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), il y a lieu de rappeler que les pays ayant signé la Charte de l'Energie ne sont pas tous membres de l'OMC.

*

5. COMMENTAIRES

Intitulé

Afin d'en améliorer la compréhension, la commission a modifié l'intitulé initial

„Projet de loi portant approbation

- de l'Acte final de la Conférence internationale et décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie*
- de l'Amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adopté à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998 et des décisions y afférentes“*

comme suit:

„Projet de loi portant approbation – de l'Acte final de la Conférence internationale et de la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie – de l'Amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adoptés à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998 et des décisions y afférentes“

L'intitulé initial du projet de loi prêtait à confusion. L'acte final de la Conférence internationale dont question ne portait pas mention de sa date d'adoption tandis que l'amendement cité comme document à part fait, en tant qu'annexe 1 de l'acte final, partie intégrante de l'acte final à approuver.

Article unique

Par cet article le législateur luxembourgeois approuve l'Acte final de la Conférence internationale et la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, ainsi que l'Amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie et les décisions afférentes, adoptés à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998.

Le projet de loi soumis à la Chambre des Députés ne prévoyait pas la publication des textes à approuver et se résumait à la publication de la formule d'approbation.

La forme initiale de cet article était la suivante:

- „Article unique.– Sont approuvés*
- l'Acte final de la Conférence internationale et décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie.*
 - l'Amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adopté à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998 et les décisions y afférentes.“*

En effet, l'acte final à approuver ainsi que ses annexes 1 (l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie) et 2 (les décisions liées à l'adoption de l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie) n'étaient ajoutés qu'à titre d'information à l'exposé des motifs du projet de loi sous examen.

En vertu du principe du parallélisme des formes ainsi que du principe constitutionnel exigeant la publication de tout texte ayant une visée contraignante, la commission a jugé impératif que les modifications apportées au Traité sur la Charte de l'Energie soient publiées au même titre que le Traité lui-même, publié en annexe de la „loi du 24 janvier 1997 portant approbation de l'Acte final de la Conférence sur la Charte Européenne de l'Energie et de ses annexes, signés à Lisbonne, le 17 décembre 1994“ au Mémorial A, No 6, du 7 février 1997.

La formulation de l'article unique a donc été revue à l'exemple du texte de ratification précité et en fonction de la décision rédactionnelle prise à l'encontre de l'intitulé initial.

Annexe

L'Acte final de la Conférence internationale et la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie sont joints dans leur intégralité en tant qu'annexe au dispositif du projet de loi sous objet.

Cet ajout s'ensuit de la reformulation de l'article unique.

La commission est également revenue à la structure initiale de l'acte final qui comporte l'amendement et les décisions liées à l'adoption de cet amendement en tant qu'annexes 1 et 2 (cf. lettre d'amendement doc. part. 5721²).

*

6. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission de l'Economie, du Commerce extérieur et de l'Economie solidaire recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 5721 dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI
portant approbation de l'Acte final de la Conférence internationale et de la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adoptés à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998

Article unique.– Sont approuvés l'Acte final de la Conférence internationale et la décision de la Conférence sur la Charte de l'Energie relative à l'amendement des dispositions commerciales du Traité sur la Charte de l'Energie, adoptés à Bruxelles, les 23 et 24 avril 1998, tels que repris ci-après.

(Annexe)

Luxembourg, le 29 septembre 2009

Le Président-Rapporteur,
Alex BODRY

