NOTE
POLITIQUE 50#
COMMERCE
septembre 2026

TRAITÉ SUR LA CHARTE DE L'ÉNERGIE

EN SORTIR ET NEUTRALISER LA CLAUSE DE SURVIE

CNCD 11.11.11

Le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE), qui permet aux investisseurs étrangers d'attaquer les États via le mécanisme de règlement des différends ISDS, freine les politiques de transition énergétique. Alors que l'UE et la plupart de ses États membres s'en sont retirés, la Belgique demeure liée à ce traité anachronique, incompatible avec les engagements climatiques et contraire au droit européen. Pour réduire son exposition aux arbitrages privés, la Belgique doit quitter immédiatement le TCE et neutraliser sa clause de survie par des accords *inter se*.

La procédure d'arbitrage privé initiée le 25 juin 2026 par trois entités légales du groupe pétrochimique britannique Ineos à l'encontre de la Belgique[1] remet en lumière les implications financières, démocratiques et juridiques du mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (*Investor-to-State Dispute Settlement* ou ISDS)[2]. D'autant que la plainte d'Ineos a été engagée sur la base du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE), dont la Belgique demeure partie prenante, contrairement à l'Union européenne (UE) et à la plupart des autres États membres. La présente note démontre l'incompatibilité du TCE avec les engagements climatiques et le droit de l'UE, et enjoint la Belgique à sortir du TCE ainsi qu'à en neutraliser la clause de survie via des accords dit « *inter se* ».

1. LE TCE, UN FREIN À LA TRANSITION VERS LES ÉNERGIES BAS-CARBONE

Le TCE est un accord multilatéral de commerce et d'investissement spécifique au secteur de l'énergie, signé en 1994 pour protéger les investissements énergétiques après l'effondrement de l'URSS. Il contient un ISDS (article 26), qui permet à un investisseur étranger de contester devant un tribunal d'arbitrage privé toute décision publique jugée discriminatoire ou « expropriatoire ». Il est l'accord d'investissement générant le plus d'arbitrages au monde, représentant plus de 10 % des litiges connus, dont deux tiers opposent des entreprises européennes à des États membres de l'UE.

Le TCE sert d'instrument à la fois dissuasif et punitif. D'une part, la menace d'un recours peut inciter les États à revoir leurs ambitions climatiques à la baisse (comme en France, où le projet de sortie des hydrocarbures a été vidé de sa substance après la menace de la société Vermillion). D'autre part, il peut être punitif, comme lorsque des entreprises comme RWE et Uniper réclament aux Pays-Bas plus de 2,4 milliards d'euros pour sortie programmée des centrales à charbon. Les actifs fossiles protégés par le TCE pourraient atteindre 2 150 milliards d'euros d'ici 2050[3]. Par ailleurs, sa « clause de survie » (article 47 §3) permet de poursuivre un État pendant vingt ans après son retrait, comme l'a appris l'Italie, attaquée par Rockhopper deux ans après sa sortie unilatérale en 2015.

L'ISDS, que contient le TCE, représente le principal frein mis par le droit international aux investissements à la transition vers les énergies bas-carbone[4]. Sur les 114 milliards de dollars d'argent public versés aux investisseurs dans des cas d'ISDS connus, la majorité (plus de 80 milliards) l'a été au secteur des énergies fossiles. De plus, les indemnisations liées aux énergies fossiles sont en moyenne beaucoup plus élevées (plus de 600 millions de dollars par cas) que celles des cas ISDS en général (126 millions)[5].

2. LE TCE, UN ACCORD INCOMPATIBLE AVEC LE DROIT DE L'UE

Dans son arrêt *Achmea* du 6 mars 2018[6], la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé incompatible avec les Traités européens le mécanisme ISDS inclus dans l'accord entre les Pays-Bas et la Slovaquie, rendant *de facto* illégaux les dizaines d'accords intra-européens du même type. En 2020, les États membres ont formalisé cette interdiction en signant un accord mettant fin à tous les traités bilatéraux d'investissement intra-européens et aux futures sentences rendues sur leur fondement[7].

Parallèlement, les Institutions européennes ont étendu cette interdiction à l'arbitrage fondé sur le TCE. Le 2 septembre 2021, dans l'arrêt Komstroy[8], la CJUE a confirmé que l'article 26 du TCE, qui organise l'arbitrage investisseur-État, ne s'applique pas non plus aux litiges opposant un investisseur européen à un État membre, et par conséquent qu'il viole le droit de l'UE.

Pour mettre fin à cette incohérence, l'UE, l'Euratom et la plupart des États membres (ainsi que le Royaume-Uni, l'Islande et la Norvège) se sont déjà retirés du TCE. Ce retrait s'est accompagné d'une déclaration *inter se*[9], signée par les États membres le 18 février 2026, visant à affirmer la non-applicabilité de l'ISDS du TCE dans les relations intra-européennes, ce qui permet de réduire significativement le nombre de litiges (majoritairement intra-européens) et de neutraliser les effets de la clause de survie pour ceux qui se sont retirés du TCE.

3. LA BELGIQUE, EN RESTANT MEMBRE DU TCE, EST EN INFRACTION

La Belgique est en revanche toujours membre du TCE. Elle justifie cette position en s'appuyant sur le compromis intervenu le 30 mai 2024 sous la présidence belge du Conseil de l'UE, qui permettait le retrait du TCE de l'UE et d'Euratom tout en autorisant les États membres qui le souhaitent à soutenir la modernisation et à demeurer parties au traité dans sa version modernisée. Toutefois, non seulement la proposition de modernisation du TCE[10] n'a pas permis de résoudre l'incompatibilité de ce traité

/ [1] Le litige porte sur les conséquences de l'annulation, en 2023, du permis environnemental relatif au craqueur d'éthane « Project One » dans le port d'Anvers. Le chantier avait dû être interrompu pendant quelques mois car son impact sur le climat et les émissions d'azote s'avéraient plus important que ce que l'entreprise avait affirmé. Un nouveau permis avait ensuite été octroyé. Ineos exige à présent que la Belgique compense la perte liée à la suspension de ce permis qui aurait entraîné, selon son dirigeant Jim Ratcliffe, une hausse d'un quart des coûts du projet. NEOS Limited, INEOS AG and INEOS Europe AG v. Kingdom of Belgium (ICSID Case No. ARB/26/30) : https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/26/30. / [2] S. Wintgens, « Mettre fin à l'ISDS : une nécessité démocratique et juridique pour la Belgique », *Note politique du CNCD-11.11.11*, avril 2026 : https://www.cncd.be/note-politique-mettre-fin-a-l-isds. / [3] Y. Saheb, « Modernisation of the Energy Charter Treaty: A Global Tragedy at a High Cost for Taxpayers », *OpenExp*, janvier 2020 : https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/modernisation_of_the_energy_charter_treaty_a_global_tragedy_at_a_high_cost_for_taxpayers-final.pdf. / [4] C. Cournil, « Après Santa Marta. Rendre la sortie fossile cohérente, juste et opposable : feuille de route juridique et politique ». *Policy Brief*, Sciences Po Toulouse. 2026, p. 13 : https://univ-tlse2.hal.science/hal-05621122v1/file/policy_brief%20DEF.pdf. / [5] Global ISDS Tracker Database : https://www.globalisdstracker.org/database/. / [6] CJUE, Arrêt Achmea, C-284/16, 6 mars 2018 : https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180026fr.pdf. / [7] I. Dreyer, « Intra EU BIT termination leads to Energy Charter Treaty focus », *Borderlex*, 29 octobre 2019 : https://borderlex.net/2019/10/29/intra-eu-bit-termination-to-lead-to-energy-charter-treaty-focus/. / [8] CJUE, Arrêt Komstroy, C-741/19, 2 septembre 2021 : https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/document?source=document&text=&docid=245528&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6448981. / [9] Conseil européen, Agreement on the interpretation and application of the Energy Charter Treaty, Bruxelles, 18 février 2026. / [10] Energy Charter Secretariat, Public Communication explaining the main changes contained in the agreement in principle, Bruxelles, 24 juin 2022.

avec les engagements climatiques et le droit de l'UE (ISDS), malgré certaines avancées limitées[11]. Mais surtout, la Belgique n'a pas accepté l'application provisoire de la version modernisée du TCE et demeure donc liée par sa version initiale[12].

Cette situation a conduit la Commission européenne à transmettre à la Belgique le 30 janvier 2026 une lettre de mise en demeure[13] l'exhortant à sortir au plus vite du TCE. Une infraction que la Belgique conteste, en particulier l'existence d'une obligation juridique de retrait de ce traité, car elle hésite encore entre trois options possibles : se retirer directement du traité non modernisé (option 1), ratifier le traité modernisé (option 2), ou ratifier le traité modernisé dans un premier temps puis envisager un retrait une fois cette version effectivement entrée en vigueur (option 3).

4. SE RETIRER IMMÉDIATEMENT DU TCE EST L'OPTION QUI S'IMPOSE

Le retrait direct du TCE non modernisé (option 1) présente une clarté politique immédiate et répond directement à la requête formulée par la Commission européenne.

L'un des principaux freins à cette option est la clause de survie, en vertu de laquelle les investissements réalisés avant le retrait de la Belgique continueront d'être protégés par le traité pendant vingt ans après sa sortie. Le TCE modernisé contient en outre un nouveau « mécanisme de flexibilité » qui permet à l'UE et au Royaume-Uni d'exclure la protection des investissements dans les énergies fossiles sur leur territoire après une période de dix ans. Comme la clause de survie (20 ans) est en apparence plus longue que le délai permis par ce mécanisme de flexibilité (dix ans), il peut sembler préférable de ratifier le traité modernisé (option 2) plutôt que de s'en retirer directement (option 1)[14].

Toutefois, cette argumentation néglige deux éléments notables en faveur de l'option 1.

Premièrement, l'activation du mécanisme de flexibilité et du délai de dix ans ne débutera qu'après l'entrée en vigueur du TCE modernisé dont le processus de ratification peut prendre du temps. En plus d'être validé par le Parlement européen, le traité modernisé doit être ratifié par les parlements nationaux d'au moins trois quarts des parties prenantes pour pouvoir être d'application – un processus qui a pris douze ans la dernière fois que le TCE a été révisé[15]. De plus, l'application provisoire du traité, sur laquelle repose la modernisation dans l'attente des ratifications, est quant à elle incertaine sur le plan constitutionnel et inégale selon les pays. Le résultat serait une mosaïque de régimes applicables à travers l'UE et au-delà, produisant exactement l'inverse de la sécurité juridique recherchée.

Deuxièmement, des solutions juridiques existent pour désactiver la clause de survie du TCE. L'accord *inter se*, qui neutralise les effets de cette clause entre les États membres de l'UE, est en vigueur depuis le 25 juin 2026. Un retrait du TCE devenant effectif un an après qu'une partie prenante l'a notifié, cette solution réduit le risque de poursuites devant des tribunaux d'arbitrage privé par des investisseurs de l'UE de vingt à un an[16]. Une solution complémentaire pour encore davantage réduire les risques est d'étendre cet accord *inter se* à d'autres États hors UE qui ont quitté ou souhaiteraient quitter le TCE[17]. Une telle solution aurait pu empêcher la plainte introduite par Ineos, du moins pour sa composante britannique.

L'option 1 aurait également l'avantage de neutraliser toutes les plaintes se fondant sur le TCE et pas uniquement celles concernant les énergies fossiles : plusieurs plaintes ont par exemple été déposées contre des États qui ont réglementé le prix de l'énergie ou mis fin à des régimes de soutien aux énergies renouvelables. L'Espagne a par exemple déjà été victime de plus de cinquante arbitrages fondés sur le TCE et condamnée à verser environ 2 milliards d'euros d'indemnisation, suite à la suppression des régimes de subventions accordés aux producteurs d'énergie renouvelable[18]. En choisissant de ratifier le traité modernisé (options 2 ou 3), la Belgique s'exposerait au contraire à un plus grand risque d'arbitrages en raison de l'extension du champ d'application du TCE modernisé à de nouvelles technologies énergétiques telles que l'hydrogène ou le captage et stockage du carbone (CCS). Le fait d'inclure cette nouvelle catégorie d'investissements protégés dans le traité augmente paradoxalement le risque de procédures d'arbitrage d'investisseurs étrangers à l'encontre des États mettant en œuvre des politiques de transition vers une énergie bas-carbone. Or non seulement ces nouvelles technologies sont encore en phase exploratoire, mais en outre la Commission a elle-même reconnu l'inutilité du TCE pour attirer des investissements étrangers dans l'UE, de surcroît dans le secteur de l'énergie[19].

/ [11] Pour une analyse détaillée des propositions de modernisation du TCE, voir S. Wintgens, « Climat : pour un retrait européen coordonné du Traité sur la Charte de l'énergie », *Analyse du CNCD-11.11.11*, 13 septembre 2022 : https://www.cncd.be/climat-pour-un-retrait-europeen-coordonne-traite-charte-energie./ [12] Dans la déclaration du 28 février 2025, la Belgique indique ne pas être en mesure d'accepter l'application provisoire des amendements au TCE adoptés le 3 décembre 2024. / [13] Outre la Belgique, 15 autres États membres sont concernés par cette procédure d'infraction, à savoir la Bulgarie, la Tchéquie, l'Estonie, l'Irlande, la Grèce, la Croatie, Chypre, la Lettonie, la Hongrie, Malte, l'Autriche, la Roumanie, la Slovaquie, la Finlande et la Suède. Voir Commission européenne, *January infringements package: key decisions*, janvier 2026, point 5 : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_26_115. / [13] J. Tropper, « Withdrawing from the Energy Charter Treaty: The End is (not) Near », Kluwer Arbitration Blog, 4 novembre 2022 : http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2022/11/04/withdrawing-from-the-energy-charter-treaty-the-end-is-not-near/. / [15] Dans le meilleur des cas, la version modernisée du traité n'entrera en vigueur que dans 15 à 20 ans, soit dans des délais incompatibles avec le respect des échéances afin de décarboner progressivement le secteur de l'énergie à l'horizon 2030 en vue d'atteindre la neutralité carbone en 2050. A. Zacharie, « Traité sur la charte de l'énergie : en moderniser ou en sortir ? », *Analyse du CNCD-11.11.11*, 14 novembre 2022 : https://www.cncd.be/Traite-sur-la-Charte-de-l-energie-le-moderniser-ou-en-sortir. / [16] N. Bernasconi-Osterwalder, « Energy Charter Treaty Reform: Why withdrawal is an option », IISD Analysis, 24 juin 2021 : https://www.iisd.org/itn/en/2021/06/24/energy-charter-treaty-reform-why-withdrawal-is-an-option/. / [17] Voir le modèle d'accord *inter se* proposé par IISD. L. Schaugg & S. H. Nikièma, « Model *Inter Se* Agreement to Neutralize the Survival Clause of the Energy Charter Treaty Between the EU and Other non-EU Contracting Parties », IISD Brief, août 2024 : https://www.iisd.org/system/files/2024-07/energy-charter-treaty-survival-clause.pdf. / [18] Global ISDS Tracker Database : https://www.globalisdstracker.org/database/. / [19] Commission européenne, *Non-paper from the European Commission. Next steps as regards the EU, Euratom and Member States' membership in the Energy Charter Treaty*, février 2023, p. 6 : https://www.euractiv.com/content/uploads/sites/2/2023/02/Non-paper_ECT_nextsteps.pdf.

NOTE POLITIQUE 50#

COMMERCE

RECOMMANDATIONS

Le Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) est un accord anachronique, incompatible avec les engagements climatiques et contraire au droit européen. C'est pourquoi il est recommandé aux responsables politiques belges de :

> Quitter immédiatement le TCE, en cohérence avec la jurisprudence de la CJUE et la recommandation de la Commission européenne ;

> Neutraliser au maximum la clause de survie en étendant l'accord inter se intra-européen aux membres non-européens du TCE qui se sont ou vont s'en retirer, en utilisant le modèle d'accord d'IISD ;

> Activement attirer l'attention de ses pays partenaires sur les dangers du TCE : plusieurs pays africains en sont actuellement membres observateurs et candidats à l'adhésion dans l'espoir d'attirer des investissements.

POUR EN SAVOIR PLUS

>Cour de Justice de l'Union européenne, arrêt Komstroy, C-741/19, 2 septembre 2021 — texte de référence sur l'illégalité de l'ISDS du TCE au regard du droit de l'UE. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-03/cp180026fr.pdf

>Lukas Schaugg & Suzy H. Nikièma, "Model *Inter Se* Agreement to Neutralize the Survival Clause of the Energy Charter Treaty Between the EU and Other non-EU Contracting Parties", *IISD Brief*, août 2024 : https://www.iisd.org/system/files/2024-07/energy-charter-treaty-survival-clause.pdf.

Belgique partenaire du développement

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

couverture
Le groupe Ineos a lancé en juin une procédure d'arbitrage privé contre l'État belge en raison de l'annulation d'un permis d'environnement concernant le craqueur d'éthane Project One, construit dans le port d'Anvers, en 2023. Il s'agit d'un complexe pétrochimique gigantesque de plusieurs milliards d'euros.
© Peter Hilz / HH via Belga

éd. resp. Arnaud Zacharie / quai du Commerce 9 à 1000 Bruxelles

CNCD-11.11.11
Centre national de coopération au développement - CNCD-11.11.11 asbl
+ 32 (0) 2 250 12 30 / publications@cncd.be
www.cncd.be/Publications

CONTACT
Sophie Wintgens
chargée de recherche
sur le Commerce international
sophie.wintgens@cncd.be