

Nucléaire et Union européenne : l'importance cruciale du traité Euratom

Lionel Taccoen

Nucléaire et taxonomie

Le 25 septembre 2015, les délégués unanimes des 193 pays représentés dans l'Assemblée générale des Nations unies ont applaudi debout l'adoption par l'humanité du choix historique du développement durable défini comme «répondant aux besoins de la génération présente sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs». Vaste programme auquel l'Union européenne, bonne élève, s'est immédiatement attelée. L'idée de base est de favoriser financièrement les activités économiques compatibles avec un développement durable, désignées ici comme «activités durables», afin de faire dépérir progressivement les autres.

Il fut décidé de créer une classification, donc une taxonomie, où figurerait l'ensemble des activités durables [Parlement européen et Conseil européen, 2020]. Celles-ci doivent remplir des conditions précises dont le respect sera assuré par des critères techniques. Une première série de critères est liée à la défense du climat, et une seconde garantit qu'une activité durable ne cause pas, par ailleurs, de dégâts significatifs à l'environnement (critères relevant de la condition dite DNSH, *Do Not Significant Harm*). La définition de ces critères techniques a été confiée par le Conseil (qui réunit les représentants des gouvernements) et le Parlement à la Commission européenne. Celle-ci devait fournir cette définition par des actes délégués. Ceux-ci viennent d'être publiés. Il est raisonnable de penser que ni le Conseil ni

le Parlement européen ne remettront notablement en cause ces actes.

Pour le nucléaire, ces actes délégués reconnaissent qu'il favorise la transition vers une économie neutre pour le climat. Ainsi l'atome entre dans la taxonomie, mais de façon transitoire. Son développement est soumis à des obligations strictes qui pourront évoluer avec le temps.

Nucléaire et traité Euratom

L'énergie nucléaire est la seule énergie disposant d'un traité européen spécifique, le traité Euratom. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a pour mission d'assurer «le respect du droit dans l'interprétation et l'application» des traités européens. Dans le cadre de ces traités, elle contrôle la légalité des actes des institutions de l'Union européenne. Elle peut donc contrôler la légalité des actes délégués de la Commission européenne concernant la place du nucléaire dans la taxonomie compte tenu du traité Euratom. Ses éventuels arrêts s'imposeront à la Commission.

La CJUE, dans son arrêt du 22 septembre 2020, a rejeté le pourvoi de l'Autriche contre l'attribution d'aides d'État à la construction de la centrale nucléaire d'Hinkley Point. Les points 32 et 33 de cet arrêt fournissent des éléments concernant la lecture par la Cour du traité Euratom :

a) «Le traité Euratom et le traité de fonctionnement de l'Union européenne ont la même valeur juridique» [CJUE, 2020a].

b) «[...] le traité Euratom énonce, dans son préambule, qu'il vise à créer les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire et prévoit, à son article 1^{er}, second alinéa, que la Communauté a pour mission de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapide des industries nucléaires...». «L'article 2, sous c), de ce traité dispose que, pour l'accomplissement de sa mission, la Communauté doit "faciliter les investissements et assurer, notamment, en encourageant les initiatives des entreprises, la réalisation des installations fondamentales nécessaires au développement de l'énergie nucléaire...". «Par ailleurs, les articles 40 et 41, lus en combinaison avec le point 11 de l'Annexe II dudit traité, relatifs aux investissements dans le domaine nucléaire, font apparaître que les investissements dans de nouvelles installations ou le remplacement de réacteurs nucléaires de tous types et à tous usages sont prévus par celui-ci. Il en découle que les objectifs poursuivis par le traité Euratom couvrent la construction de centrales nucléaires ou de la création de nouvelles capacités de production d'énergie nucléaire...» [CJUE, 2020b].

Personne ne peut préjuger du contenu des arrêts que la CJUE pourrait émettre si elle était saisie d'un pourvoi concernant les actes délégués que la Commission vient de publier, en particulier sur la place de l'énergie nucléaire dans la taxonomie. Cependant, il est raisonnable de penser que ces arrêts auraient des similitudes avec la lecture ci-dessus.

Selon le traité Euratom, la Communauté, c'est-à-dire l'Union européenne, «doit créer les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire». Cette industrie nécessite de lourds investissements à long terme, 500 milliards d'euros d'ici 2050, comme l'a affirmé récemment le commissaire européen chargé du marché intérieur [*Les Échos*, 2022]. Ce qui implique une visibilité et une sécurité juridique à long terme.

Les actes délégués permettent-ils cette visibilité et cette sécurité juridique, et plus

généralement de «créer les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire»? Les réactions des milieux nucléaires et de l'industrie correspondante poussent à en douter. La SNETP (Sustainable Nuclear Energy Technology Platform) [SNETP, 2022], l'European Nuclear Society [European Nuclear Society, 2022] et Foratom [Foratom, 2022] émettent des critiques convergentes. Les actes délégués prévoient des dates à respecter, handicapantes et sorties d'un chapeau. Puis le recours imposé à un nouveau combustible non défini techniquement. Ils annoncent des règles changeantes incompatibles avec une visibilité et une sécurité à long terme. L'industrie nucléaire, qui forme un tout, n'est pas considérée dans son ensemble, ainsi le cycle du combustible est négligé.

En conclusion

Un des rôles les plus nobles de la Commission européenne est d'être gardienne des traités. En conséquence, elle se doit de respecter l'esprit et la lettre du traité Euratom, en tenant compte de la lecture qu'en fait l'autorité judiciaire de l'Union européenne, la Cour de justice (CJUE).

Les actes délégués concernant la place du nucléaire dans la taxonomie doivent permettre «de créer les conditions du développement d'une puissante industrie nucléaire», ce que vise le traité Euratom. Dans l'état actuel du dossier, une vérification approfondie de ce point s'impose, si nécessaire par une saisine de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle pourra conduire à des modifications de ces actes délégués.

Considérer l'entrée de l'énergie nucléaire dans la taxonomie comme transitoire pose un problème de fond. Si cette décision risque de mener à un dépérissement du nucléaire dans l'Union européenne, elle comporte un risque d'abandon à terme de cette énergie. Le traité Euratom exclut que l'Union européenne décide une sortie du nucléaire.

Les conséquences du classement comme «transitoire» de l'énergie nucléaire semblent être en contradiction avec l'esprit et la lettre du traité Euratom. Si cela se révèle vrai, en particulier par un arrêt de la CJUE, ce caractère «transitoire» doit disparaître.

L'énergie nucléaire dispose d'un traité, Euratom, de même valeur juridique qu'un traité constitutif de l'Union comme le traité de fonctionnement de l'Union européenne. Euratom doit être respecté dans tout acte de l'Union européenne traitant de l'énergie nucléaire.

RÉFÉRENCES

CJUE, 2020a. Appréciation de la Cour, 32), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0594>.

CJUE, 2020b. Appréciation de la Cour, 33), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX:62018CJ0594>.

Les Échos, 2022. «L'Europe devra investir 500 milliards dans le nucléaire d'ici 2050», Thierry Breton, commissaire chargé du marché intérieur, 9 janvier 2022, <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/leurope-devra-investir-500-milliards-deuros-dans-le-nucleaire-dici-a-2050-1377772>.

European Nuclear Society, 2022. Letter to Ms Von der Leyen, 18/01/2022, <https://www.euronuclear.org/news/ens-proposes-modifications-eu-taxonomy-complementary-delegated-act/>.

Foratom, 2022. "Foratom proposes improvements to taxonomy complementary act", 11/01/2022, <https://www.foratom.org/press-release/foratom-proposes-improvements-to-taxonomy-complementary-delegated-act/>.

Parlement européen et Conseil européen, 2020. Règlement 2020/852 dit «taxonomie» du Parlement et du Conseil, 18 juin 2020.

SNETP, 2022. "SNETP reacts to the leaked draft of the complementary Delegated Act of the EU Taxonomy Regulation", 24 janvier 2022, <https://snetp.eu/2022/01/24/snetp-reacts-to-the-draft-of-the-complementary-delegated-act-of-the-eu-taxonomy-regulation/>.