

# Les Inputs du cep

N° 1 | 2022

25 janvier 2022

## L'Europe prise au piège de la taxonomie

**En vertu du droit européen, la Commission n'est pas habilitée à décider de la durabilité de l'énergie nucléaire et du gaz naturel**

Philipp Eckhardt et Götz Reichert



© iStock

**Le 31 décembre 2021, la Commission européenne a présenté un projet d'acte délégué sur la taxonomie de l'UE. Selon ce texte, elle souhaite considérer le nucléaire et le gaz naturel comme des énergies « écologiquement durables ». L'Allemagne émet de fortes réserves, l'Autriche et le Luxembourg ont déjà annoncé des actions en justice. Cette étude pose notamment la question de savoir si le Parlement européen et le Conseil sont juridiquement habilités à confier à la Commission le pouvoir d'adopter un acte délégué sur cette question essentielle.**

- ▶ Avec le règlement sur la taxonomie, la Commission s'est tendu un double piège : politiquement, sur la question de savoir ce qui doit être considéré comme « écologiquement durable », et juridiquement, sur la question de savoir si elle peut être habilitée à prendre des décisions à ce sujet.
- ▶ De par son monopole de fait en matière de taxonomie, la Commission s'est laissé conférer le droit de classer les activités économiques comme « écologiquement durables ». Or, comme le prouvent les développements actuels, cette classification est très controversée, du moins pour l'énergie nucléaire et le gaz naturel.
- ▶ Si la Commission devait adopter l'acte délégué sur l'économie climatique de l'UE, il ne serait guère possible de l'arrêter dans le cadre de la procédure normale, car aucune majorité nécessaire ne se dessine ni au Parlement ni au Conseil. Il ne resterait plus qu'à déposer un recours devant la Cour de justice de l'union européenne (CJUE).
- ▶ En droit européen, le Parlement et le Conseil ne pouvaient pas autoriser la Commission à classer la « durabilité environnementale » de l'énergie nucléaire et du gaz naturel, car il s'agit d'une décision de principe très controversée sur le plan politique et pas seulement d'une réglementation technique détaillée « non essentielle ». La CJUE devrait donc juger que l'acte délégué viole la réserve d'essentialité en faveur du législateur européen et qu'il est donc nul et non avenue.

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Taxonomie verte et acte délégué.....</b>	<b>3</b>
2.1	Que régit la taxinomie verte ? .....	3
2.2	Qu'est-ce qu'un « acte délégué » ? .....	4
<b>3</b>	<b>Adoption d'actes délégués sur la taxonomie verte .....</b>	<b>5</b>
3.1	Premier acte délégué sur la taxonomie verte.....	5
3.2	Deuxième acte délégué sur la taxonomie verte .....	6
3.3	Autres actes délégués relatifs à la taxonomie verte.....	6
<b>4</b>	<b>Évaluation.....</b>	<b>7</b>
4.1	Évaluation politico-économique .....	7
4.2	Évaluation juridique .....	9
<b>5</b>	<b>Perspectives.....</b>	<b>11</b>

## 1 Introduction

La veille de la Saint-Sylvestre 2021, la Commission européenne a publié un projet d'« acte délégué » dans le cadre de la « taxonomie verte ». Elle entend ainsi classer l'énergie nucléaire et certaines technologies du gaz naturel – sous certaines conditions – parmi les activités économiques « écologiquement durables ». Même si la publication de ce projet d'acte juridique et de son contenu était attendue par les milieux spécialisés, il a suscité des débats houleux – l'Europe est profondément divisée : La France et de nombreux autres États membres de l'UE saluent la classification possible de l'énergie nucléaire comme durable. L'Autriche et le Luxembourg annoncent leur intention de porter plainte devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Si l'Allemagne se prononce résolument contre la durabilité de l'énergie nucléaire, elle est en revanche largement d'accord avec la classification du gaz naturel comme « technologie de transition » durable permettant d'atteindre la neutralité climatique.

Nous analysons ici les tenants et aboutissants de la controverse actuelle. La section 2 présente les bases de la taxonomie verte. La section 3 explique la procédure d'adoption des « actes délégués », qui revêt ici un caractère particulièrement explosif du point de vue du droit européen. La section 4 évalue la situation actuelle d'un point de vue politico-économique et juridique. La section 5 donne un aperçu des développements ultérieurs possibles.

## 2 Taxonomie verte et acte délégué

### 2.1 Que régit la taxonomie verte ?

Après de longs travaux préparatoires, la Commission a présenté en mai 2018 une proposition de règlement visant à introduire une taxonomie verte<sup>1</sup>. L'idée est de définir, par le biais d'un système de classification, des critères permettant de déterminer si une activité économique peut être considérée comme « écologiquement durable ». L'objectif est de pouvoir déterminer le degré de durabilité écologique d'un investissement et, à moyen terme, d'orienter davantage les fonds privés vers des activités « écologiquement durables »<sup>2</sup>. Après d'âpres négociations, le Parlement européen et le Conseil se sont finalement mis d'accord sur l'introduction de la taxonomie verte fin 2019. Le règlement correspondant est entré en vigueur en juillet 2020<sup>3,4</sup>.

Dans le cadre du règlement sur la taxonomie, quatre conditions au total ont été définies, qui doivent toutes être remplies pour qu'une activité économique puisse être considérée comme « écologiquement durable »<sup>5</sup> :

1. Elle doit contribuer « de manière significative » à au moins un des six objectifs environnementaux, à savoir (1) l'atténuation du changement climatique ; (2) l'adaptation au changement climatique ; (3) l'utilisation durable et la protection des ressources en eau et marines ; (4) la transition vers une économie circulaire ; (5) la prévention et la réduction de la pollution ; et (6) la protection et la restauration de la biodiversité et des écosystèmes.

---

<sup>1</sup> Proposition COM(2018) 353 du 24 mai 2018 de règlement établissant un cadre pour faciliter l'investissement durable.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Conseil de l'UE, Finance durable : L'UE parvient à un accord politique sur un système de classification unique de l'UE, communiqué de presse du 18 décembre 2019.

<sup>4</sup> Règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2020 établissant un cadre pour faciliter les investissements durables et modifiant le règlement (UE) 2019/2088 [« règlement sur la taxonomie »].

<sup>5</sup> Règlement sur la taxonomie [(UE) 2020/852], art. 3 et 9.

2. Elle ne doit porter atteinte « de manière significative » à aucun de ces six objectifs environnementaux (« no significant harm »).
3. Elle doit répondre à des « critères techniques d'évaluation » qui permettent de déterminer dans quelles circonstances elle contribue « substantiellement » à l'un des six objectifs environnementaux ou y porte « gravement atteinte ».
4. Elle doit être compatible avec une « protection minimale » des travailleurs.

Le règlement distingue également trois classes différentes d'activités économiques, chacune pouvant être considérée comme « écologiquement durable »<sup>6</sup> :

1. Activités durables par définition : il s'agit d'activités qui remplissent par elles-mêmes les quatre conditions susmentionnées. Il s'agit par exemple de la production, du transport ou de l'utilisation d'énergies renouvelables. Celles-ci servent par exemple l'objectif environnemental de la « protection climatique », car elles contribuent à éviter ou à réduire les émissions de gaz à effet de serre.
2. « Activités facilitatrices » : il s'agit d'activités qui ne contribuent pas « substantiellement » aux objectifs environnementaux, mais qui aident d'autres activités économiques à apporter à leur tour une contribution « substantielle ». Un exemple courant est la fabrication d'éoliennes.
3. « Activités de transition » : il s'agit d'activités qui contribuent de manière significative à l'objectif environnemental de protection climatique et qui soutiennent la voie vers la neutralité climatique, mais pour lesquelles il n'existe pas (encore), entre autres, « d'alternative à faible émission de carbone technologiquement et économiquement réalisable ».

## 2.2 Qu'est-ce qu'un « acte délégué » ?

Le règlement confère à la Commission le pouvoir d'adopter les « critères techniques d'évaluation » susmentionnés par voie d'« actes délégués ». Il s'agit d'« actes non législatifs d'application générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels » d'un acte législatif (« acte de base »).<sup>7</sup> Les législateurs européens – le Parlement européen et le Conseil – a ainsi délégué des compétences législatives à la Commission. Ces pouvoirs autorisent la Commission à définir en détail les critères permettant de déterminer dans quelles circonstances une activité économique contribue « substantiellement » à un objectif environnemental ou y porte atteinte<sup>8</sup>. Pour ce faire, elle doit remplir onze conditions au total : elle doit respecter le principe de neutralité technologique et prendre en compte les effets à court et à long terme d'une activité sur un objectif environnemental. Les critères doivent également être aussi quantitatifs que possible, comporter des seuils et se fonder sur des « preuves scientifiques concluantes » et le principe de précaution. En règle générale, les critères doivent exclure dans tous les cas les activités de production d'électricité utilisant des combustibles fossiles solides, tels que le charbon, et la Commission ne peut donc pas les considérer comme « écologiquement durables ».<sup>9</sup> La Commission peut définir les critères d'évaluation pour chacun des six objectifs environnementaux susmentionnés. Ce faisant, elle a été chargée par les législateurs

<sup>6</sup> Ibid., art. 10-16.

<sup>7</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), art. 290.

<sup>8</sup> Règlement sur la taxonomie [(UE) 2020/852], art. 23 en relation avec art. 10. Art. 10 par. 3, art. 11 par. 3, art. 12 par. 2, art. 13 par. 2, art. 14 par. 2, art. 15 par. 2.

<sup>9</sup> Ibid., art. 19.

européens de définir les actes délégués correspondants d'ici la fin 2020<sup>10</sup> pour les deux objectifs environnementaux « atténuation du changement climatique » et « adaptation au changement climatique » et d'ici la fin 2021<sup>11</sup> pour les autres objectifs environnementaux.

Lorsqu'elle adopte officiellement un acte délégué, la Commission doit le notifier simultanément au Parlement et au Conseil<sup>12</sup>. Les deux organes législatifs de l'UE disposent ensuite d'un délai de quatre mois pour s'opposer à l'acte adopté. S'ils ne le font pas, l'acte entre en vigueur. Le Parlement et le Conseil peuvent tous deux prolonger le délai de quatre mois de deux mois supplémentaires<sup>13</sup>. Les objections éventuelles du Parlement à l'encontre d'un acte délégué sont possibles à la majorité simple de ses membres – actuellement 353 députés<sup>14</sup>. Au Conseil, une majorité qualifiée est requise<sup>15</sup>. Celle-ci est atteinte lorsqu'au moins 55% des États membres sont d'accord et que ceux-ci représentent au moins 65% de la population de l'UE<sup>16</sup>. Par conséquent, il faut au moins 20 États membres pour bloquer un acte délégué au Conseil.

### 3 Adoption d'actes délégués sur la taxonomie verte

#### 3.1 Premier acte délégué sur la taxonomie verte

Après l'entrée en vigueur du règlement sur la taxonomie en juillet 2020, la Commission s'est d'abord concentrée sur l'élaboration des actes délégués relatifs aux deux premiers objectifs environnementaux, à savoir la protection climatique et l'adaptation au changement climatique. Le 4 juin 2021, elle a présenté un premier acte délégué fixant les critères techniques d'évaluation permettant d'identifier les activités économiques qui contribuent de manière significative à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci (« taxonomie verte de l'UE »).<sup>17</sup> Cet acte juridique couvre les activités d'environ 40% des sociétés cotées en bourse dans l'UE, qui appartiennent à des secteurs représentant près de 80% des émissions directes de gaz à effet de serre dans l'UE<sup>18</sup>. L'acte juridique ne couvre donc pas encore toutes les activités économiques pour lesquelles la Commission estime qu'elles contribuent de manière significative aux deux objectifs climatiques. Ainsi, la Commission a déclaré à l'époque que ni le secteur agricole ni le secteur du gaz naturel n'étaient pris en compte. Dans ce dernier cas en particulier, des clarifications étaient encore nécessaires, d'autant plus qu'une consultation publique avait donné lieu à des « avis partagés ». La Commission a également renoncé à définir des critères pour l'énergie nucléaire, car elle souhaitait encore attendre les résultats des recherches menées par des experts internes<sup>19</sup>. Tant le Parlement que le Conseil ont débattu de ce premier acte législatif délégué sur la taxonomie. En fin de compte, les

---

<sup>10</sup> Ibid., art. 10, al. 3, art. 11, al. 3.

<sup>11</sup> Ibid., art. 12, par. 2, art. 13, par. 2, art. 14, par. 2, art. 15, par. 2.

<sup>12</sup> Ibid., art. 23, al. 5.

<sup>13</sup> Ibid., article 23, paragraphe 6.

<sup>14</sup> TFUE, art. 290, par. 2.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Ibid., art. 238, al. 2.

<sup>17</sup> Règlement délégué (UE) 2021/2139 de la Commission du 4 juin 2021 complétant le règlement (UE) 2020/852 du Parlement européen et du Conseil en fixant les critères techniques d'évaluation permettant de déterminer dans quelles conditions une activité économique est réputée contribuer de manière significative à l'atténuation du changement climatique ou à l'adaptation à celui-ci, et de déterminer si cette activité économique évite de compromettre gravement l'un des autres objectifs environnementaux.

<sup>18</sup> Commission européenne, Communication COM(2021) 188 du 21 avril 2021, Taxonomie, Rapports sur la durabilité des entreprises, Préférences en matière de durabilité et obligations fiduciaires : Orienter les ressources financières vers le Green Deal européen, p. 1 et p. 2.

<sup>19</sup> Commission de l'UE, Questions et réponses du 21 avril 2021, Acte délégué sur l'économie climatique de l'UE et modifications des actes délégués sur les obligations fiduciaires et les conseils en investissement et en assurance.

deux organes législatifs de l'UE n'ont pas émis d'objection, de sorte qu'il a pu entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>20</sup>.

### 3.2 Deuxième acte délégué sur la taxonomie verte

Le 31 décembre 2021, la Commission a présenté un projet d'acte délégué complétant le premier acte législatif sur la taxonomie de l'UE. Celui-ci contient principalement les critères d'évaluation technique pour d'autres activités économiques, notamment dans les secteurs du gaz naturel et de l'énergie nucléaire. Avec son « avant-projet », la Commission n'a pas encore officiellement adopté l'acte délégué lui-même. Avec cet avant-projet, elle n'a lancé qu'un processus de consultation dans le cadre duquel les États membres, entre autres, peuvent donner leur avis<sup>21</sup>. Dans un premier temps, la Commission a fixé le délai de réponse au 12 janvier 2022, puis l'a prolongé jusqu'au 21 janvier 2022<sup>22</sup>. Ce n'est qu'ensuite que l'acte délégué sera formellement adopté et que le Parlement et le Conseil disposeront d'un délai de quatre ou six mois pour s'y opposer officiellement. La décision finale pourrait donc se prolonger jusqu'à l'été 2022.

Selon l'avant-projet d'acte délégué complétant la taxonomie verte, la Commission veut considérer l'énergie nucléaire et le gaz naturel comme « écologiquement durables », chacun dans des conditions<sup>23</sup> bien spécifiées. Selon la Commission, il s'agit d'« activités de transition » qui peuvent faciliter la transition vers un « avenir basé principalement sur les énergies renouvelables »<sup>24,25</sup>. La Commission fonde son évaluation sur des avis scientifiques et justifie cette classification notamment par les « progrès techniques actuels » et les « défis différenciés dans les États membres »<sup>26</sup>.

### 3.3 Autres actes délégués relatifs à la taxonomie verte

Même avec les deux actes délégués présentés, la taxonomie verte de l'UE n'est pas encore complète. Ainsi, d'autres secteurs économiques, comme le secteur agricole, doivent encore être représentés dans d'autres compléments de la taxonomie verte. En outre, la Commission a annoncé en juillet 2021 dans un document stratégique qu'elle présenterait au premier semestre 2022 un autre acte délégué pour les quatre autres objectifs environnementaux. Celui-ci devrait alors être appliqué à partir de 2023<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Journal officiel de l'Union européenne, L 442, 9 décembre 2021.

<sup>21</sup> La Commission n'a pas publié officiellement le projet, mais a confirmé son existence dans un communiqué de presse : Commission européenne, [communiqué de presse](#) du 1er janvier 2022, Taxonomie de l'UE : la Commission lance une consultation d'experts sur un acte délégué complémentaire concernant certaines activités nucléaires et gazières.

<sup>22</sup> Euractiv du 11 janvier 2022, [EU delays deadline on green investment rules for nuclear and gas](#).

<sup>23</sup> En ce qui concerne l'énergie nucléaire, le projet d'acte délégué prévoit par exemple que les nouvelles centrales devront avoir obtenu un permis de construire avant 2045 et que les exploitants de centrales devront présenter un plan de stockage définitif avant la fin 2050 au plus tard. Pour les technologies au gaz naturel, par exemple, il est prévu qu'elles doivent être autorisées avant la fin 2030 et qu'elles doivent être alimentées par des gaz à faible<sub>2</sub> émission de CO ou des énergies renouvelables avant 2035 au plus tard.

<sup>24</sup> Commission européenne, [communiqué de presse](#) du 1er janvier 2022, Taxonomie de l'UE : la Commission lance une consultation d'experts sur un acte délégué complémentaire concernant certaines activités nucléaires et gazières.

<sup>25</sup> Projet de règlement délégué de la Commission (UE) modifiant le règlement délégué (UE) 2021/2139 en ce qui concerne les activités économiques dans certains secteurs de l'énergie et le règlement délégué (UE) 2021/2178 en ce qui concerne les informations publiques spécifiques relatives à ces activités économiques.

<sup>26</sup> Commission européenne, [communiqué de presse](#) du 1er janvier 2022, Taxonomie de l'UE : la Commission lance une consultation d'experts sur un acte délégué complémentaire concernant certaines activités nucléaires et gazières.

<sup>27</sup> Commission européenne, Communication COM(2021) 391 du 6 juillet 2021, Stratégie de financement de la transition vers une économie durable.

## 4 Évaluation

### 4.1 Évaluation politico-économique

La nouvelle de la classification de l'énergie nucléaire et du gaz naturel comme « écologiquement durables » au sens de la taxonomie verte a suscité un énorme écho politique et médiatique au début de l'année 2022. Ainsi, la France, la Pologne, la Hongrie et la Finlande sont favorables à l'inclusion de l'énergie nucléaire, tandis que l'Allemagne, le Portugal, le Danemark, le Luxembourg et l'Autriche s'y opposent explicitement<sup>28</sup>. La présentation de l'acte délégué correspondant n'a toutefois pas été une surprise. Pendant des mois, la Commission s'est battue sur la forme exacte de l'acte juridique et a repoussé plusieurs fois sa publication. En amont de la présentation, il était toutefois déjà apparu que l'énergie nucléaire et le gaz naturel devaient – sous certaines conditions – être intégrés dans la taxonomie verte en tant qu'« activité transitoire ». Les discussions bilatérales entre la France et l'Allemagne – y compris au plus haut niveau – ont notamment contribué à la recherche d'un compromis. L'indignation actuelle concernant les classifications effectuées, en particulier en Allemagne, semble donc discutable. Il convient de souligner ici deux aspects.

Premièrement, les États membres au sein du Conseil et le Parlement ont approuvé l'établissement de la taxonomie verte et, dans ce cadre, ont également délégué à la Commission le pouvoir de définir, par le biais d'actes délégués, les critères techniques d'évaluation des activités économiques « écologiquement durables ». Les deux actes délégués relatifs à la taxonomie climatique en sont le résultat. Le premier de ces actes a déjà été approuvé par les organes législatifs de l'UE, donnant ainsi leur bénédiction de principe à la procédure. Il semble donc discutable de remettre en question cette approbation pour le deuxième acte législatif sur l'énergie nucléaire et le gaz naturel, même s'il semble plus sensible politiquement.

Deuxièmement, certains États membres ont annoncé qu'ils s'opposeraient à la classification de l'énergie nucléaire comme technologie durable. Ils souhaitent désormais le faire savoir dans leurs avis respectifs à la Commission, à remettre avant le 21 janvier 2022. En principe, il est possible – bien que peu probable – que la Commission réponde aux critiques et en tienne compte dans l'acte délégué final<sup>29</sup>. Cependant, dès que la Commission adoptera officiellement l'acte délégué, les États membres et les députés européens ne pourront s'y opposer ou s'y rallier que collectivement. Il n'est pas possible de rejeter séparément l'énergie nucléaire ou le gaz naturel. Chaque État membre et chaque député doit alors annoncer la couleur et faire une évaluation globale de l'acte délégué.

Dans le cadre des récents débats, la question centrale est de savoir s'il est pertinent de classer l'énergie nucléaire et certaines technologies du gaz naturel comme écologiquement durables au sens de la taxonomie verte, notamment au vu de l'objectif de l'UE de parvenir à la neutralité climatique d'ici 2050. D'aucuns affirment que la classification de l'énergie nucléaire et du gaz naturel comme « écologiquement durables » pourrait faciliter la voie vers la neutralité climatique, d'une part, mais freiner le développement des énergies renouvelables, d'autre part. On pose cependant beaucoup moins la question de savoir si l'établissement d'un système de classification pour les activités écologiquement durables est nécessaire ou judicieux. En fait, c'est précisément la question qui se pose. De nombreuses parties prenantes indiquent que la taxonomie verte pourrait constituer un point de

<sup>28</sup> Handelsblatt du 3 janvier 2022, [Taxonomie de l'UE : quels pays de l'UE veulent considérer le gaz et le nucléaire comme durables ? Les principales réponses aux projets de Bruxelles](#).

<sup>29</sup> La présidente de la Commission, Mme von der Leyen, a déjà annoncé vouloir s'en tenir au projet d'acte délégué qui a été présenté.

repère central pour les bailleurs de fonds, les aidant ainsi à investir leurs capitaux de manière plus durable. En outre, la taxonomie contribuerait à une compréhension plus uniforme de la durabilité, ce qui constitue déjà une valeur en soi. De plus, une taxonomie considérée comme crédible par tous pourrait minimiser les risques liés à l'« éco-blanchissement ».

Ces considérations sont tout à fait justifiées. Toutefois, elles doivent également faire l'objet d'un examen critique. En effet, il est absurde de croire qu'il puisse exister une classification des activités durables qui tienne compte des opinions et des préférences de tous les acteurs, tant sur le plan politique qu'en ce qui concerne leur définition. Quelle que soit la décision de la Commission sur la question de la classification de l'énergie nucléaire ou du gaz naturel, il y aura toujours des acteurs – qu'ils soient issus du monde scientifique, politique, de l'économie réelle ou même du secteur financier qui estimeront que la décision prise n'est pas pertinente ou ne l'est que partiellement. La Commission ne peut donc pas, dans les faits, procéder à une classification « correcte », mais elle peut, sur le plan politique, tracer la voie économique et technologique en matière d'énergie. **L'erreur fondamentale réside dans le fait qu'il n'existe pas et ne peut pas exister d'acceptation objective et uniforme de la « durabilité ». Un système de classification tel que la taxonomie verte empêche d'exprimer les différents points de vue et ne laisse en fait aucune place à d'autres appréciations. De ce fait, elle ne sera pas non plus considérée comme crédible par de nombreux acteurs.** Cependant, en raison de la grande importance de la taxonomie verte, il est de fait impossible pour ces derniers de se tourner vers des taxonomies concurrentes alternatives avec d'autres critères d'évaluation. Enfin, la situation est compliquée par le fait que de vastes cahiers des charges doivent encore être établis pour les autres objectifs environnementaux. Ceux-ci compliquent la taxonomie qui compte déjà plusieurs centaines de pages et comportent le risque d'autres conflits d'objectifs entre différents objectifs environnementaux, comme c'est le cas pour l'énergie nucléaire entre l'objectif de protection du climat et l'objectif de prévention et de réduction de la pollution.

Immédiatement après la présentation du projet de deuxième acte délégué sur la taxonomie<sup>30</sup> de l'UE, l'Autriche et le Luxembourg<sup>31</sup> ainsi que des associations environnementales comme la Deutsche Umwelthilfe<sup>32</sup> ont annoncé leur intention d'introduire un recours contre ce texte. Ils critiquent en particulier le fait qu'en classant l'énergie nucléaire dans la catégorie des « activités économiques écologiquement durables », qui « contribuent de manière significative à la protection du climat », la Commission a enfreint de nombreuses dispositions du règlement sur la taxonomie. Par conséquent, elle a outrepassé la prérogative d'adopter des actes<sup>33</sup> délégués, que lui confère le règlement sur la taxonomie – conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) – et par lequel elle peut fixer des « critères techniques d'évaluation » pour déterminer la « durabilité environnementale » d'une activité économique donnée.

---

<sup>30</sup> Jusqu'à présent, seul un avant-projet a été présenté, de sorte que la présentation officielle du deuxième acte délégué sur la taxonomie de l'UE n'a pas encore eu lieu. Les observations suivantes s'appliquent donc à l'adoption d'un acte délégué par la Commission, qui devrait intervenir prochainement.

<sup>31</sup> Redaktionsnetzwerk Deutschland du 7 janvier 2022, [Streit um Atomkraft: Luxemburg und Österreich klagen gegen die EU-Kommission](#).

<sup>32</sup> Deutsche Umwelthilfe e.V. du 10 janvier 2022, [Taxonomie-Verordnung und geplanter Rechtsakt der Europäischen Kommission zu Atomenergie und Erdgas: Handlungsnotwendigkeiten der Bundesregierung](#).

<sup>33</sup> Règlement sur la taxonomie [(UE) 2020/852], art. 23 en relation avec art. 10. Art. 10, par. 3, art. 11, par. 3, art. 12, par. 2, art. 13, par. 2, art. 14, par. 2, art. 15, par. 2 et art. 19.



## 4.2 Évaluation juridique

Indépendamment de la question de savoir dans quelle mesure les violations du règlement sur la taxonomie dénoncées par les requérants potentiels tels que l'Autriche<sup>34</sup> par le deuxième acte délégué de la Commission sur la taxonomie de l'UE selon le projet de texte existent effectivement dans le détail et si des recours contre ces violations pourraient finalement avoir une chance d'aboutir devant la CJUE, une question beaucoup plus fondamentale se pose du point de vue du droit européen : **l'article 290 du TFUE autorisait-il le législateur européen - le Parlement européen et le Conseil - à donner le pouvoir à la Commission à décider, dans le cadre du règlement sur la taxonomie qui est un acte de base, par le biais d'un acte délégué, si une forme d'énergie particulière - comme l'énergie nucléaire ou le gaz naturel - peut être considérée comme une « activité économique durable » ?**

L'objectif de la délégation de pouvoir d'adopter des « règles non essentielles » accordée à la Commission au moyen d'actes délégués, conformément à l'article 290 TFUE, est d'éviter que le législateur européen ne surcharge le « droit dérivé législatif de l'UE » par une réglementation technique détaillée dans le cadre de la procédure législative ordinaire et de permettre une adaptation rapide et flexible de ce « droit dérivé exécutif de l'UE » aux nouveaux<sup>35</sup>. Toutefois, conformément à l'article 290, paragraphe 1, premier alinéa, du TFUE, le législateur européen ne peut, dans le cadre du règlement sur la taxonomie qui est un acte de base, déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter de tels « actes non législatifs de portée générale » que pour « compléter ou modifier » certaines « règles non essentielles ». Le fait que les questions « essentielles » ne peuvent être réglées que par le législateur européen lui-même dans l'acte de base est expressément précisé à l'article 290, paragraphe 1, deuxième alinéa, deuxième phrase, du TFUE, selon lequel « les aspects essentiels d'un domaine [...] sont réservés à l'acte législatif » et « toute délégation de pouvoir [...] est donc exclue en ce qui les concerne ». Cette « réserve d'essentialité » vise à garantir l'équilibre institutionnel entre les institutions de l'UE et à éviter que la mission originelle du Parlement et du Conseil en tant que législateurs de l'UE ne soit vidée de sa substance par une attribution de prérogatives à la Commission<sup>36</sup>. Cela découle du principe démocratique selon lequel les décisions essentielles doivent être prises par le pouvoir législatif, qui jouit d'une légitimité démocratique directe, et non par le pouvoir exécutif<sup>37</sup>.

Aussi convaincants que soient le sens et l'objectif de cette répartition institutionnelle des tâches, il n'en reste pas moins que le grand défi consiste à concrétiser dans chaque cas concret la notion juridique indéterminée de « caractère essentiel » et à délimiter les « aspects essentiels d'un domaine », qui sont réservés au législateur de l'UE, des « dispositions non essentielles », dont il peut déléguer la définition à la Commission. Certes, le législateur européen dispose en principe d'une certaine marge d'appréciation<sup>38</sup>. Toutefois, celui-ci n'est pas libre dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, mais doit se baser sur des critères objectifs qui peuvent être contrôlés par les tribunaux<sup>39</sup>. Dans ce contexte, la CJUE a jusqu'à présent appliqué des critères généreux dans son

<sup>34</sup> Redeker/Sellner/Dahs (2021), Nuclear Power and the Taxonomy Regulation - Rapport final au nom du ministère fédéral de la République d'Autriche pour l'action climatique, l'environnement, l'énergie, la mobilité, l'innovation et la technologie, [Rechtsgutachten](#) et [résumé](#) du 2 juillet 2021.

<sup>35</sup> Gellermann in : Streinz, EUV/AEUV, 3e éd. 2018, Art. 290 TFUE, Rn. 1 ; Schmidt in : von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7e éd. 2015, Art. 290 TFUE, Rn. 3.

<sup>36</sup> Gellermann in : Streinz, EUV/AEUV, 3e éd. 2018, Art. 290 TFUE, Rn. 7 avec d'autres références ; Schmidt in : von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7e éd. 2015, Art. 290 TFUE, Rn. 25 avec d'autres références.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Schmidt in : von der Groeben / Schwarze / Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7e éd. 2015, art. 290 TFUE, n. 26 avec d'autres références.

<sup>39</sup> Ibid ; Nettesheim in : Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, 74e EL 2021, art. 290 TFUE, n. 38 et autres références.

contrôle judiciaire de la délégation de pouvoir à la Commission, a accordé au législateur européen une large marge d'appréciation et a également considéré la délégation de pouvoirs « étendus »<sup>40</sup> comme admissible.

La jurisprudence de la CJUE ne fait pas apparaître, du moins pour le moment, de « théorie élaborée du caractère essentiel »<sup>41</sup>. Pour déterminer si une question est « non essentielle » et peut donc être réglée par la Commission au moyen d'un acte délégué, les aspects d'économie de procédure jouent certes un rôle important eu égard à la fonction d'allègement législatif de la législation déléguée. Toutefois, elles ne peuvent pas être déterminantes à elles seules pour décider s'il est préférable que le législateur européen légifère dans le cadre de la procédure législative ordinaire et complexe de l'UE ou seulement dans le cadre d'une procédure « allégée » de la Commission. **D'une manière générale, sont considérées comme « essentielles » les réglementations qui – par opposition à une « concrétisation<sup>42</sup> plutôt apolitique et remplissante » – exigent une décision politique au sens d'une orientation fondamentale de la politique de l'UE<sup>43</sup>.** « Plus la décision à prendre est politique, plus elle a de chances d'être considérée comme essentielle ».<sup>44</sup> Les indices qui plaident en faveur du caractère politique d'une décision peuvent être par exemple la référence à des valeurs ou encore les risques potentiels de conflit<sup>45</sup>.

**La violence du débat actuel sur la taxonomie de l'UE montre qu'en matière de politique climatique et énergétique européenne, il est difficile d'imaginer des décisions plus politiques et conflictuelles que la question de savoir si l'énergie nucléaire ou le gaz naturel, en tant qu'« activités économiques écologiquement durables », apportent une « contribution essentielle à la protection du climat ».** Ce n'est pas sans raison que le droit primaire réserve à chaque État membre de l'UE, conformément à l'article 194, paragraphe 2, deuxième alinéa, du TFUE, le droit de choisir entre différentes sources d'énergie (« réserve de souveraineté en matière de politique énergétique »). Ainsi, en raison de situations nationales différentes, de préférences et d'évaluations des conséquences environnementales et des risques pour la sécurité, ainsi que des processus de discussion parfois conflictuels qui durent depuis des décennies, l'Allemagne a par exemple choisi de sortir du nucléaire et la France de continuer à le développer. Même si la classification de cette forme d'énergie dans le cadre de la taxonomie de l'UE comme étant « écologiquement durable » ou, à l'inverse, comme « écologiquement non durable » peut ne pas affecter les décisions de principe des États membres à ce sujet, du moins sur le plan purement formel, elle a néanmoins des conséquences importantes – et explicitement voulues par la taxonomie de l'UE – pour l'orientation des investissements

<sup>40</sup> Jurisprudence constante. Voir par exemple CJCE, affaire C-159/96, *Portugal/Commission*, arrêt du 19 novembre 1998, ECLI:EU:C:1998:550, point 40 et suiv. ; affaire C-23/75, *Rey Soda*, arrêt du 30 octobre 1975, ECLI:EU:C:1975:142, point 10/14 ; affaire C-22/88, *Vreugdenhil*, arrêt du 29 juin 1989, ECLI:EU:C:1989:277, point 16 ; affaire C-22/88, C-22/88, C-22/88, C-22/88, C-22/88, C-22/88, C-22/88, C-22/88, arrêt du 29 juin 1989, ECLI:EU:C:1989:277, point 16. C-478/93, *Pays-Bas/Commission*, arrêt du 17 octobre 1995, ECLI:1995:EU:C:1995:324, point 30 ; affaires C-9/95, C-23/95, C-156/95, *Belgique et Allemagne/Commission*, arrêt du 4 février 1997, point 36 ; Schmidt in : von der Groeben / Schwarze / Hatje, *Europäisches Unionsrecht*, 7e éd. 2015, art. 290 TFUE, point 27 ; Nettesheim in : Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74e EL 2021, Art. 290 TFUE, Rn. 38 avec d'autres références.

<sup>41</sup> Nettesheim in : Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74e EL 2021, art. 290 TFUE, n. 38.

<sup>42</sup> *Ibid.*, point 41.

<sup>43</sup> CJUE, affaire C-240/90, *Allemagne/Commission*, arrêt du 27 octobre 1992, ECLI:EU:C:1992:408, point 37 ; Ruffert in : Callies/Ruffert, *EUV/AEUV*, 6e éd. 2022, art. 290 TFUE, point 15 avec d'autres références. N. ; Gellermann in : Streinz, *EUV/AEUV*, 3e éd. 2018, Art. 290 TFUE, point 7 avec d'autres références.

<sup>44</sup> Nettesheim in : Grabitz/Hilf/Nettesheim, *Das Recht der EU*, 74e EL 2021, art. 290 TFUE, n. 41.

<sup>45</sup> *Ibid.*

correspondants. **Par conséquent, dans l'ensemble, on ne peut pas qualifier une telle classification de question non politique et « non essentielle » au sens de l'article 290 du TFUE.**

En fin de compte, la Commission s'est elle-même enfermée dans un double piège avec sa proposition de taxonomie européenne en tant que telle et la procédure législative par étapes pour déterminer les « activités économiques écologiquement durables », du moins en ce qui concerne l'évaluation des types d'énergie du point de vue de la politique climatique : il s'avère à cet égard (1) qu'il n'existe pas d'acceptation objective et uniforme de la « durabilité » dans l'ensemble de l'UE et (2) que la question politiquement très controversée de la durabilité de certains types d'énergie est tout sauf « non essentielle » – et ne peut donc certainement pas être décidée par la Commission dans le cadre d'un acte délégué. C'est pourquoi le fait que le législateur européen ait confié à la Commission de telles compétences en matière de classification était dès le départ une erreur de conception du règlement sur la taxonomie, contraire à l'article 290 TFUE. Pour les États membres, notamment la France et l'Allemagne, dont les positions sur l'énergie nucléaire sont diamétralement opposées, déléguer à la Commission le soin de trancher ces questions délicates pouvait certes constituer une solution de facilité. **Or, la Commission ne pouvait absolument pas être habilitée par le droit européen à décider de la question politiquement très controversée de la durabilité écologique, par exemple de l'énergie nucléaire. Des questions de principe aussi « essentielles » ne peuvent être tranchées, si tant est qu'elles le soient, que par le législateur européen lui-même. La CJUE devrait donc déjà déclarer nulle et non avenue la délégation de décision correspondante à la Commission. Ainsi, la classification de l'énergie nucléaire comme « écologiquement durable », basée sur cette décision, serait automatiquement sans effet juridique.** La question de savoir si la CJUE pourrait se prononcer en ce sens dans le cas d'une plainte fondée sur ce motif est toutefois un autre sujet, compte tenu de sa jurisprudence jusqu'ici réservée.

## 5 Perspectives

Les États membres avaient jusqu'au 21 janvier 2022 pour donner leur avis sur le projet d'acte délégué relatif à la taxonomie climatique de l'UE. Sans surprise, l'Allemagne<sup>46</sup> s'est résolument prononcée contre la classification de l'énergie nucléaire comme « écologiquement durable » et pour la classification du gaz naturel comme « technologie de transition » durable pour atteindre la neutralité climatique. La dernière phrase de la prise de position allemande attire toutefois l'attention : « Compte tenu de l'importance fondamentale et de la signification politique des questions traitées ici, le gouvernement fédéral estime qu'une procédure législative ordinaire et une consultation publique seraient appropriées, car cela garantirait des possibilités d'influence adéquates aux États membres et au Parlement européen »<sup>47</sup>. Cela peut être interprété comme un avertissement – diplomatiquement voilé, mais néanmoins clair – à la Commission que l'Allemagne se réserve au moins l'option de porter plainte devant la CJUE pour violation de la réserve d'essentialité de l'article 290 TFUE. Il reste à voir si cela empêchera la Commission d'adopter l'acte délégué conformément à son projet. Il ne semble pas que les opposants à l'énergie nucléaire et au gaz naturel puissent obtenir les majorités nécessaires au Parlement et au Conseil et empêcher ainsi l'entrée en vigueur de l'acte délégué. Indépendamment de la question de savoir si les recours contre un acte délégué devant la CJUE, annoncés notamment par l'Autriche, auraient une chance d'aboutir, il est d'ores et déjà clair que la Commission se trouve d'une

<sup>46</sup> Gouvernement fédéral allemand, [avis sur la taxonomie de l'Union européenne](#) du 21 janvier 2022.

<sup>47</sup> Ibid., p. 3 à la fin.

manière ou d'une autre prise au piège de la taxonomie qu'elle s'est elle-même tendu. En ce sens, elle a profondément divisé l'Europe en matière de politique climatique et énergétique.



**Auteurs :**

**Philipp Eckhardt**

Directeur du département des marchés financiers et des technologies de l'information

[eckhardt@cep.eu](mailto:eckhardt@cep.eu)

**Dr. Götz Reichert, LL.M.**

Directeur du département Énergie | Environnement | Climat | Transports

[reichert@cep.eu](mailto:reichert@cep.eu)

Traduction de l'allemand : Julien Thorel

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Fribourg

Schiffbauerdamm 40 | Salles 4205/06 | 10117 Berlin

Téléphone : + 49 761 38693-0

Le **Centre de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN,

le **Centre de Politique Européenne** PARIS et

le **Centro Politiche Europee** ROMA constituent

le **réseau des Centres de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le Centre de Politique Européenne, à but non lucratif, analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et des partis politiques, dans une orientation fondamentalement favorable à l'intégration et sur la base des principes réglementaires d'un ordre libéral et d'une économie de marché.