

Rapport spécial

La Commission contribue à la sûreté nucléaire dans l'UE, mais des mises à jour s'imposent



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I-X
Introduction	01-15
Étendue et approche de l'audit	16-18
Observations	19-73
La Commission a quelque peu amélioré son contrôle de la transposition des directives Euratom	19-30
La Commission était mieux préparée pour les deux directives les plus récentes	23-24
La directive sur les déchets radioactifs et le combustible usé n'a pas été transposée correctement dans tous les États membres	25-28
La Commission tient compte des résultats des examens par les pairs	29-30
La Commission gère correctement les modalités de l'UE en matière de notification rapide et d'échange rapide d'informations	31-38
Les avis de la Commission relatifs aux projets d'investissement contribuent à renforcer la sûreté nucléaire	39-58
Dans ses avis, la Commission évalue le respect des obligations légales et formule des suggestions d'amélioration	43-47
Le cadre juridique actuel doit être actualisé pour tenir compte des évolutions récentes dans le domaine de la sûreté nucléaire	48-58
La Commission n'avait pas mis en place de procédure fiable pour élaborer ses avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire et pour vérifier le fonctionnement des installations de contrôle de la radioactivité	59-73
Conclusions et recommandations	74-80
Annexes	
Annexe I – Les contrôles de la Commission	
Annexe II – Exemples de cas de non-conformité dans la transposition de la directive sur les déchets radioactifs	

Glossaire

Sigles, acronymes et dénominations abrégées

Réponses de la Commission

Calendrier

Synthèse

I Pour l'UE, la «sûreté nucléaire» consiste dans la création de conditions d'exploitation adéquates, la prévention des accidents et l'atténuation des conséquences des accidents, de manière à protéger les travailleurs et la population en général contre les dangers résultant des rayonnements ionisants émis par les installations nucléaires. Les titulaires d'autorisations d'exploitation des installations nucléaires (ou exploitants) sont responsables au premier chef de la sûreté de leurs installations, sous la supervision des autorités de réglementation nationales.

II Au sein de l'UE, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est régie par le traité Euratom de 1957, lequel a institué la Communauté européenne de l'énergie atomique et établi le cadre juridique régissant ses compétences et ses activités. Les directives Euratom adoptées récemment fixent des exigences concernant la sûreté nucléaire, les déchets radioactifs et le combustible usé, ainsi que des normes élémentaires de sécurité.

III Notre audit a consisté à examiner si la Commission a bien exercé ses compétences pour contribuer à la sûreté nucléaire dans l'UE. Nous avons évalué la manière dont elle a contrôlé la transposition des directives Euratom en droit national dans les États membres. Nous nous sommes intéressés aux modalités en matière de notification rapide et d'échange rapide d'informations en cas d'urgence radiologique, dans le cadre desquelles le rôle de la Commission se limite à la gestion du système. Enfin, nous nous sommes penchés sur deux activités dont la responsabilité incombe à la Commission en vertu du traité Euratom, à savoir la formulation d'avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire et la vérification du fonctionnement et de l'efficacité des installations des États membres servant au contrôle permanent du taux de radioactivité.

IV Nous en concluons que, dans l'ensemble, la Commission contribue efficacement à la sûreté nucléaire dans l'UE. Elle devrait cependant actualiser le cadre juridique, ainsi que ses lignes directrices internes.

V La Commission a amélioré la façon dont elle contrôle la transposition des directives Euratom. Elle était mieux préparée pour les deux directives les plus récentes (la directive modifiée sur la sûreté nucléaire et la directive sur les normes de base) que pour la précédente, relative aux déchets radioactifs et au combustible usé.

VI Durant la période couverte par notre audit, la Commission a utilisé les résultats des examens par les pairs comme source d'information pour évaluer le respect des directives Euratom par les États membres. Lorsque les contrôles de transposition et de conformité seront achevés, la Commission continuera d'être responsable du suivi des résultats des examens par les pairs.

VII Nous avons constaté que la Commission gérait correctement le système européen d'échange d'informations en cas d'urgence radiologique (Ecurie). Elle pourrait assurer un meilleur suivi des enseignements tirés de l'expérience acquise, mais elle a progressivement développé le système afin de veiller à ce qu'il fonctionne bien et à ce qu'il soit doté des dernières technologies.

VIII La Commission examine les projets d'investissement dans le secteur nucléaire pour vérifier s'ils sont compatibles avec le traité Euratom. Elle émet un avis non contraignant à l'intention de l'État membre concerné. Nous avons constaté que le cadre actuel pour l'élaboration de ces avis n'était pas en phase avec les dernières évolutions politiques, législatives et technologiques. Par exemple, alors que de nombreux réacteurs font actuellement l'objet d'investissements visant à prolonger la durée de vie des installations nucléaires au-delà de celle prévue initialement, le cadre actuel n'indique pas clairement si ces investissements doivent être obligatoirement notifiés à la Commission.

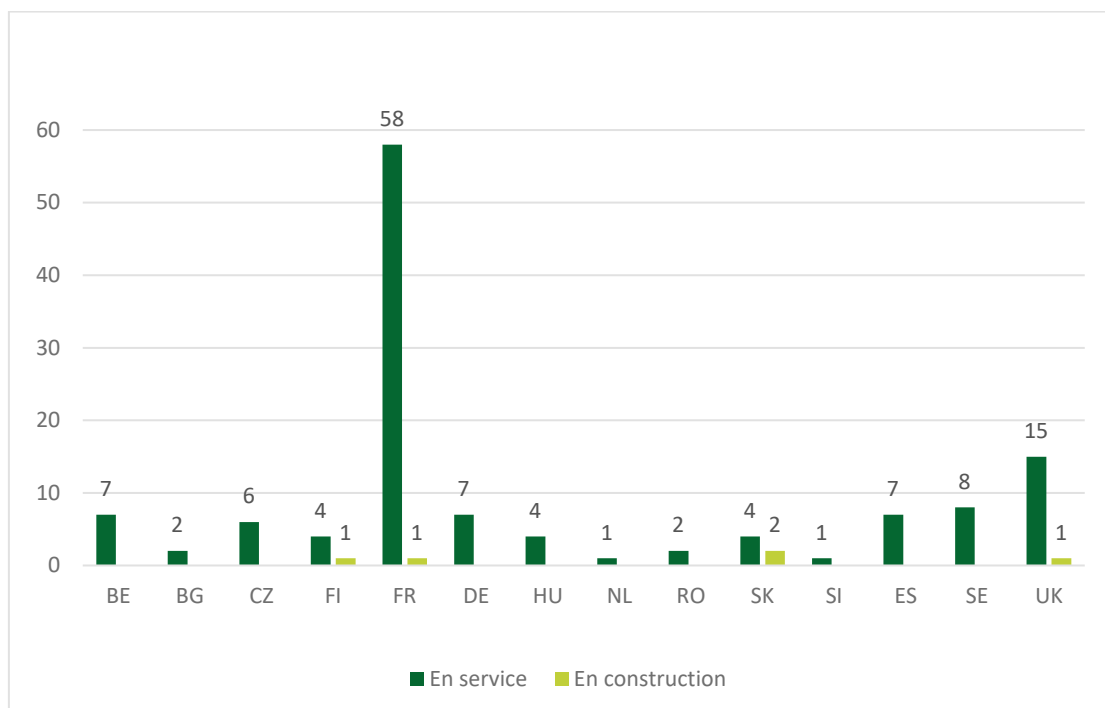
IX Notre audit a mis en lumière certaines limites dans les procédures que la Commission applique pour élaborer les avis relatifs aux projets d'investissement dans le secteur nucléaire et pour vérifier les installations des États membres servant au contrôle permanent du taux de radioactivité. La Commission ne dispose pas de procédures fiables permettant d'assurer l'exhaustivité, l'homogénéité et la cohérence de ces activités.

X Sur la base de nos conclusions, nous formulons des recommandations concernant le rôle de la Commission en matière de contrôle de la transposition des directives Euratom et le cadre dans lequel elle émet des avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire, ainsi que l'approche qu'elle applique pour élaborer ces avis et pour vérifier les installations de contrôle de la radioactivité.

Introduction

01 À la fin de 2018, l'UE comptait au total 126 réacteurs nucléaires en exploitation dans 14 États membres¹. De nouveaux réacteurs étaient en construction dans quatre de ces États membres (voir *figure 1*).

Figure 1 – Nombre de réacteurs au 31 décembre 2018



Sources: Cour des comptes européenne, sur la base de la publication *Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series n° 2*, AIEA, Vienne (2019).

02 Les centrales nucléaires ont généré environ 25 % de l'électricité produite dans l'Union européenne (UE) en 2017². La quantité d'électricité produite par les centrales nucléaires a baissé de 18 % de 2004 à 2017.

¹ Agence internationale de l'énergie atomique, *Nuclear Power Reactors in the World, Reference Data Series n° 2*, AIEA, Vienne (2019).

² Eurostat, statistiques sur l'énergie nucléaire.

Quels cadres juridique et organisationnel régissent la sûreté nucléaire?

03 L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) est le forum intergouvernemental qui centralise la coopération scientifique et technique dans le secteur nucléaire au niveau mondial. Elle est dépositaire de plusieurs grandes conventions internationales, telles que la convention sur la sûreté nucléaire, la convention sur la notification rapide des accidents nucléaires et la convention sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique³. Les normes de sûreté de l'AIEA établissent des principes fondamentaux, des exigences et des recommandations pour garantir la sûreté nucléaire, qui font autorité au niveau mondial. De nombreuses autres organisations contribuent à la sûreté nucléaire dans le monde et en Europe, par exemple l'Agence pour l'énergie nucléaire (AEN)⁴, l'Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA), le groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (Ensreg)⁵ et l'Association mondiale des exploitants de centrales nucléaires (WANO)

04 La sûreté nucléaire relève de la responsabilité de chaque pays qui utilise la technologie nucléaire. Les **pouvoirs publics** sont chargés de la réglementation de la sûreté nucléaire, tandis que les **exploitants** d'installations nucléaires sont responsables en dernier ressort de la sûreté de leurs installations. La responsabilité nationale concernant la sûreté des installations nucléaires constitue le principe fondateur de la législation en matière de sûreté nucléaire au niveau international.

³ La plupart des États membres de l'UE sont parties contractantes à ces conventions ainsi qu'à d'autres conventions internationales relatives à la sûreté nucléaire.

⁴ Agence spécialisée de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'AEN est une organisation intergouvernementale qui facilite la coopération entre les pays disposant d'infrastructures de technologie nucléaire de pointe.

⁵ Le groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (Ensreg) est un groupe consultatif indépendant d'experts composé de représentants de tous les États membres, ainsi que d'un représentant de la Commission qui assiste et participe aux débats. Les membres du groupe élisent leur président (décision de la Commission du 17 juillet 2007). Il conseille et assiste la Commission et facilite les consultations, la coordination et la coopération entre les autorités réglementaires nationales.

05 Au sein de l'UE, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques est régie par le traité Euratom de 1957⁶, lequel a institué la Communauté Euratom (ci-après «Euratom») et établi le cadre juridique régissant ses compétences et ses activités. Bien que ses États membres soient les mêmes que ceux de l'UE et qu'elle soit gouvernée par les institutions de cette dernière, Euratom est une entité juridique distincte.

06 L'action de la Commission relative aux activités nucléaires s'articule autour de trois axes: la sûreté nucléaire, les contrôles de sécurité nucléaire et la sécurité nucléaire (voir [encadré 1](#)).

Encadré 1

Sûreté, sécurité et contrôles dans le domaine du nucléaire

Par «**sûreté nucléaire**», l'UE entend⁷ la création de conditions d'exploitation adéquates, la prévention des accidents et l'atténuation des conséquences des accidents, de manière à protéger les travailleurs et la population en général contre les dangers résultant des rayonnements ionisants émis par les installations nucléaires.

Les **contrôles de sécurité nucléaire** (qui relèvent de la compétence exclusive de la Commission) sont des mesures visant à garantir que les matières nucléaires ne sont pas détournées de l'utilisation pour laquelle elles ont été initialement déclarées. Les utilisateurs et les détenteurs de matières nucléaires dans l'UE sont obligés de tenir un registre et de déclarer les flux de ces matières à la Commission.

La **sécurité nucléaire** (qui relève essentiellement de la responsabilité des États) est définie par l'AIEA comme la prévention et la détection des actes criminels ou des actes intentionnels non autorisés faisant intervenir des matières nucléaires, d'autres matières radioactives ou des installations ou activités associées, ainsi que les mesures d'intervention⁸. La protection physique des installations nucléaires et des matières radioactives relève des politiques de sécurité et de défense des États et incombe pour l'essentiel à ces derniers.

⁶ Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique.

⁷ Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, modifiée par la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014.

⁸ *IAEA Safety Glossary* (glossaire de sûreté de l'AIEA), édition 2018, © AIEA, 2019.

07 Au sein de l'UE, les États membres sont chargés de l'établissement et du maintien d'un cadre national législatif, réglementaire et organisationnel pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires. Les titulaires d'autorisations d'exploitation des installations nucléaires (ci-après les «exploitants») sont responsables au premier chef de la sûreté de leurs installations, sous la supervision des autorités de réglementation nationales.

08 La principale mission de la Commission en matière de sûreté nucléaire consiste à formuler des propositions pour poursuivre le développement du cadre juridique d'Euratom et à superviser la transposition des instruments juridiques en droit national dans les États membres. Lorsqu'elle considère, en sa qualité de «gardienne des traités», qu'un État membre enfreint les dispositions de la législation Euratom, la Commission peut engager une procédure d'infraction.

09 Le traité Euratom lui confère également des droits et des responsabilités en matière de sûreté nucléaire et de protection contre les radiations. Il dispose, à l'article 35, que la Commission est habilitée à vérifier le fonctionnement et l'efficacité des installations des États membres servant au contrôle permanent du taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. Elle est en outre chargée de consolider les informations communiquées par les États membres sur les niveaux de radioactivité dans l'environnement sur leur territoire⁹.

10 La Commission examine les projets d'investissement dans le secteur nucléaire prévus dans les États membres afin de vérifier s'ils sont compatibles avec le traité Euratom. Suivant la procédure définie aux articles 41 à 44 dudit traité, les investisseurs sont tenus de communiquer à la Commission leurs projets d'investissement dans l'industrie nucléaire¹⁰. La Commission transmet ensuite son avis (ou «**point de vue**», selon l'article 43 du traité Euratom) à l'État membre concerné, en présentant une analyse de l'investissement.

⁹ Article 36 du traité Euratom.

¹⁰ Relevant des secteurs industriels énumérés à l'annexe II du traité.

11 Si la préparation aux situations d'urgence et les dispositifs de réaction relèvent toujours de la responsabilité nationale, la Commission assure le fonctionnement, la gestion et le développement du système européen d'échange d'informations en cas d'urgence radiologique (Ecurie), créé au lendemain de l'accident survenu à Tchernobyl en 1986¹¹.

12 Parallèlement au rôle que lui confère le cadre juridique, la Commission facilite le dialogue et la coopération entre les États membres par l'intermédiaire, par exemple, du groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (Ensreg). Elle conclut des accords avec des pays tiers dans le domaine de la coopération nucléaire et collabore avec ceux qui exploitent ou construisent des centrales nucléaires. Elle coopère également avec des organisations internationales telles que l'AIEA et l'AEN.

Les directives Euratom établissent un cadre juridiquement contraignant pour la sûreté nucléaire

13 Le traité Euratom habilite celle-ci à établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire des travailleurs et de la population en général, ainsi qu'à veiller à leur application¹². Les normes de base sont adoptées par le Conseil de l'Union européenne, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen¹³.

¹¹ Décision 87/600/Euratom du Conseil concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique.

¹² Article 2, point b), et titre II, chapitre 3 («La protection sanitaire») du traité Euratom.

¹³ Articles 30 et 31 du traité Euratom.

14 Depuis 1959, soit peu après sa création, Euratom définit, dans des directives, les normes de base pour la protection sanitaire des travailleurs et de la population en général contre les dangers résultant des rayonnements ionisants. À la suite d'un arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) de 2002¹⁴ reconnaissant et clarifiant les compétences partagées d'Euratom avec les États dans le domaine de la sûreté nucléaire, le Conseil a adopté, en 2009, une législation sur la sûreté nucléaire¹⁵ et, en 2011, sur la gestion des déchets radioactifs et du combustible usé¹⁶. La directive sur les normes de base relatives à la protection sanitaire est régulièrement mise à jour. Sa dernière version inclut les dispositions de plusieurs directives antérieures¹⁷.

Tableau 1 – Directives Euratom récentes

Directive sur la sûreté nucléaire 2009, modifiée en 2014	Directive sur les déchets radioactifs et le combustible usé 2011	Directive sur les normes de base relatives à la protection sanitaire 2013
<p>La directive sur la sûreté nucléaire reprend les exigences en la matière définies dans la convention sur la sûreté nucléaire, ainsi que les principes fondamentaux de sûreté établis par l'AIEA. Elle a été modifiée en juillet 2014 à la lumière des enseignements tirés de l'accident nucléaire de Fukushima de 2011 et des conclusions des évaluations des risques et de sûreté pour les centrales nucléaires de l'UE, appelées «tests de résistance». La directive modifiée renforce les compétences et l'indépendance des autorités nationales de réglementation. Elle fixe comme objectif de sécurité de haut niveau à l'échelle de l'UE de prévenir les accidents et, dans le cas où un accident se produirait, d'en atténuer les conséquences et d'éviter les rejets radioactifs précoces et de grande ampleur.</p>	<p>La directive sur les déchets radioactifs et le combustible usé (ci-après «directive sur les déchets radioactifs») exige que les États membres disposent d'une politique nationale décrivant comment ils entendent gérer les déchets radioactifs et le combustible usé issus des activités nucléaires civiles. Les États membres doivent établir des programmes nationaux qui traduisent les politiques nationales en plans d'action concrets. Ils sont également tenus de mettre en place un cadre législatif, réglementaire et administratif national (ci-après le «cadre national»), ainsi qu'une autorité de réglementation compétente indépendante.</p>	<p>La directive sur les normes de base relatives à la protection sanitaire de 2013, ci-après «directive sur les normes de base» établit les normes fondamentales de protection des travailleurs, des patients et de la population contre les radiations et fixe la dose maximale d'irradiation pour toutes les situations d'exposition (exposition planifiée, existante et en situation d'urgence). La nouvelle directive a actualisé et intégré les dispositions de plusieurs anciennes directives en y ajoutant de nouvelles dispositions relatives, entre autres, à la préparation et à la réaction en cas d'urgence, qui tiennent compte des enseignements tirés de l'accident survenu à Fukushima en 2011.</p>

Sources: Cour des comptes européenne.

¹⁴ Arrêt de la CJUE du 10 décembre 2007 dans l'affaire C-29/99, Commission/Conseil, Rec. 2007, ECR I-11221.

15 La directive sur la sûreté nucléaire¹⁸ et celle sur les déchets radioactifs¹⁹ prévoient l'obligation de réaliser périodiquement trois types d'examens par les pairs (voir **encadré 2**) Les examens internationaux par les pairs offrent l'occasion d'échanger des expériences professionnelles et de partager les enseignements tirés de l'expérience acquise et les bonnes pratiques grâce aux conseils des pairs, afin d'améliorer constamment la sûreté nucléaire.

Encadré 2

Examens par les pairs

Les directives Euratom prévoient l'obligation de réaliser périodiquement trois types d'examens par les pairs.

- La directive sur la sûreté nucléaire, telle que modifiée, a instauré un système européen d'examens thématiques par les pairs effectués tous les six ans sur un nouveau thème spécifique lié à la sûreté. Le premier de ces examens, réalisé en 2017-2018, était consacré aux programmes de gestion du vieillissement des installations nucléaires. Le groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire (Ensreg) a élaboré l'examen par les pairs avec le soutien de l'Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest (WENRA), en coordination avec la Commission.
- La directive sur la sûreté nucléaire impose également aux États membres d'organiser, au moins une fois tous les dix ans, des autoévaluations périodiques de leur cadre national et de leurs autorités de réglementation compétentes, et de demander un examen international par des pairs portant sur les éléments pertinents de leur cadre national et sur lesdites autorités.

¹⁵ Directive 2009/71/Euratom du Conseil du 25 juin 2009 établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, modifiée par la directive 2014/87/Euratom du Conseil du 8 juillet 2014.

¹⁶ Directive 2011/70/Euratom du Conseil du 19 juillet 2011 établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs.

¹⁷ Directive 2013/59/Euratom du Conseil du 5 décembre 2013 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants et abrogeant les directives 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom et 2003/122/Euratom

¹⁸ Article 8, point e), de la directive sur la sûreté nucléaire.

¹⁹ Article 14, paragraphe 3, de la directive sur les déchets radioactifs.

Pour se conformer à ces exigences en matière d'examen par les pairs, les États membres recourent au service intégré d'examen de la réglementation (IRRS) de l'AIEA. La Commission contribue financièrement au programme des missions IRRS.

- En vertu de la directive sur les déchets radioactifs, les États membres sont tenus de réaliser des autoévaluations et de solliciter des examens internationaux par les pairs concernant leur cadre national, leur autorité de réglementation compétente, leur programme national et la mise en œuvre de celui-ci au moins une fois tous les dix ans. Les États membres font appel aux services d'examen par les pairs de l'AIEA pour satisfaire à ces exigences.

Étendue et approche de l'audit

16 Notre audit a consisté à évaluer dans quelle mesure la Commission a bien exercé ses compétences pour contribuer à la sûreté nucléaire dans l'UE. Nous avons examiné comment la Commission:

- a) a contrôlé la transposition en droit national des trois dernières directives Euratom;
- b) gère les dispositifs de notification rapide et d'échange rapide d'informations en cas de situation d'urgence radiologique;
- c) contribue à renforcer la sûreté nucléaire au travers de ses avis sur les projets d'investissement;
- d) élabore ses avis sur les investissements et vérifie le fonctionnement des installations de contrôle de la radioactivité.

17 Nous nous sommes concentrés sur les activités de la Commission découlant des compétences et des responsabilités qui lui ont été confiées. Nous n'avons pas cherché à examiner le cadre international de sûreté nucléaire ni son application dans les États membres. Nous ne nous sommes pas non plus intéressés aux aspects techniques de la sûreté nucléaire. Notre audit n'a pas porté sur la préparation et la réaction en cas d'urgence, si ce n'est en ce qui concerne le rôle de la Commission dans la gestion du système européen de notification rapide de l'UE (Ecurie). Il n'a pas non plus couvert la sécurité nucléaire et les contrôles en la matière. La période contrôlée va jusqu'à fin 2019.

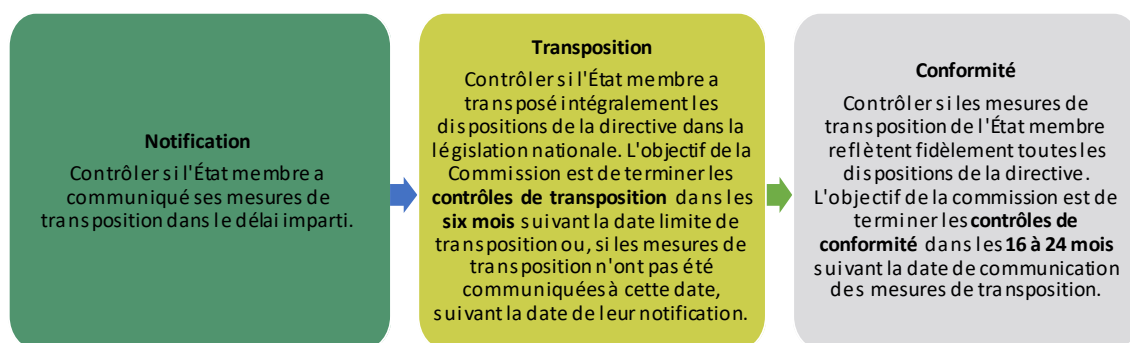
18 Nous avons passé en revue le cadre juridique, ainsi que les politiques, stratégies, normes et conventions pertinentes. Nous avons examiné les procédures de la Commission, ses stratégies et ses lignes directrices internes, les orientations qu'elle a fournies aux États membres, ses outils, ses documents de travail, ses échanges d'informations, sa correspondance et ses comptes rendus de réunion. Nous avons passé en revue des rapports, des études, des évaluations internes et externes ainsi que d'autres documents intéressants. Nous avons examiné quatre avis de la Commission relatifs à des projets d'investissement dans le secteur nucléaire. Nous nous sommes entretenus avec des représentants de la Commission (direction générale de l'énergie et Centre commun de recherche — JRC) et avons eu un échange de vues sur des questions liées à la sûreté nucléaire avec des experts d'organisations internationales.

Observations

La Commission a quelque peu amélioré son contrôle de la transposition des directives Euratom

19 La Commission est chargée de superviser la mise en œuvre et l'application des directives Euratom et de prendre des mesures pour en promouvoir et en assurer le respect. Pour ce faire, elle effectue des contrôles de transposition et de conformité (voir *figure 2*).

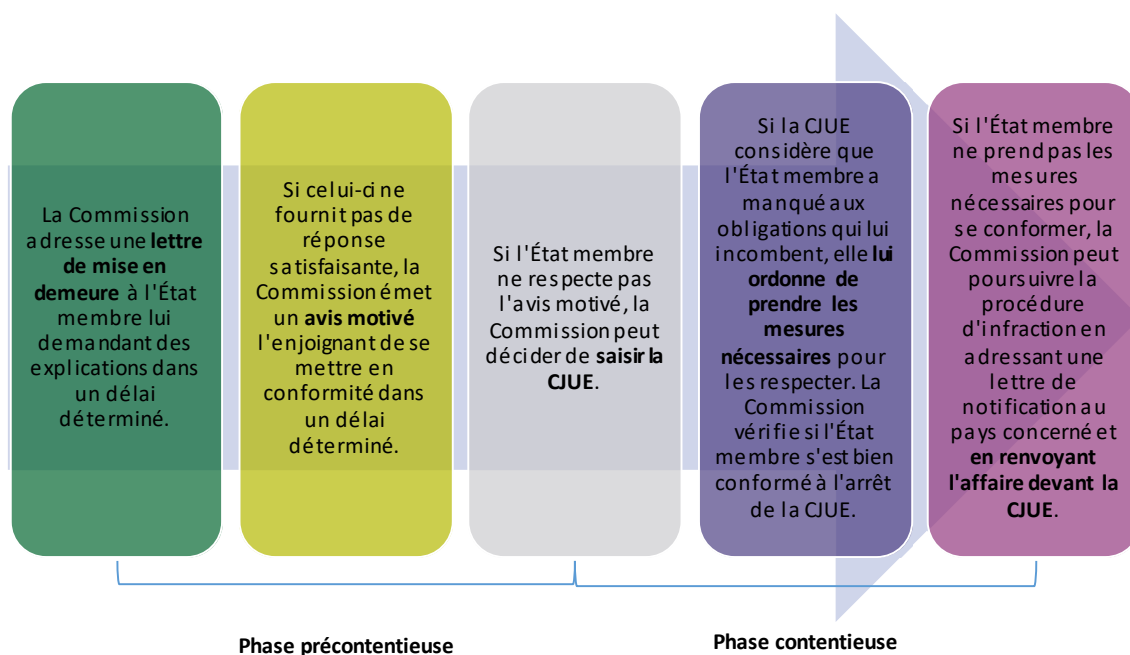
Figure 2 – Le processus de la Commission en matière de vérification de la conformité



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'outil n° 37 de la boîte à outils de la Commission pour une meilleure réglementation.

20 Les cas de non-conformité détectés dans le cadre des contrôles de transposition et de conformité peuvent conduire au lancement de la procédure d'infraction expliquée à la *figure 3*.

Figure 3 – La procédure d'infraction



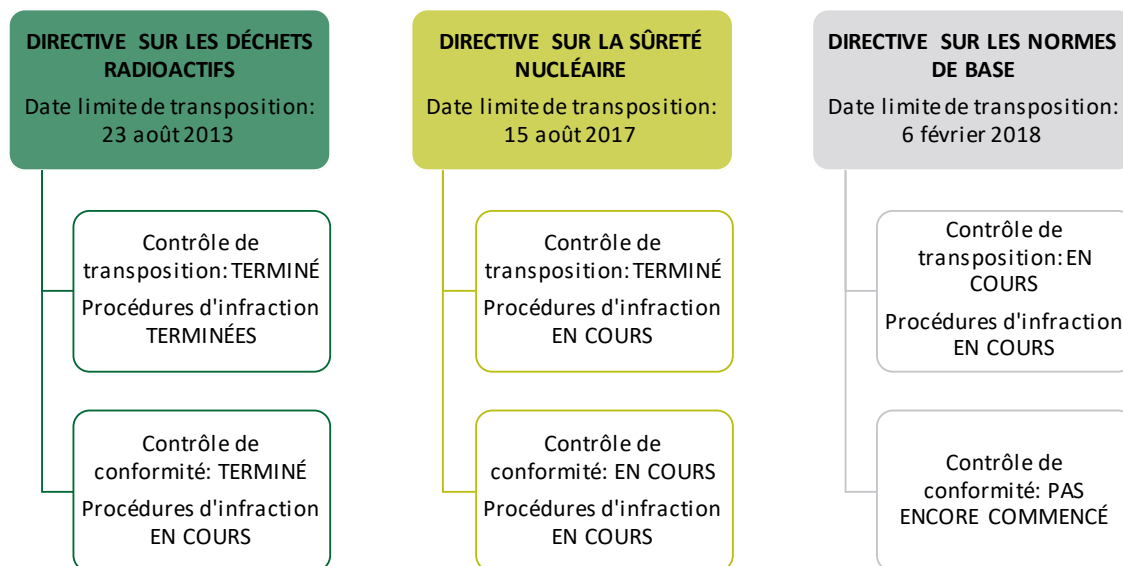
Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'article 258 du TFUE.

21 Nous nous sommes intéressés aux contrôles de transposition et de conformité effectués par la Commission concernant les trois dernières directives Euratom²⁰, afin d'examiner comment elle avait procédé. Nous avons vérifié si la Commission avait facilité, coordonné et supervisé le processus, si elle avait réalisé ces contrôles en temps utile, et si elle avait assuré le suivi des cas de non-conformité et pris des mesures le cas échéant.

22 Étant donné que chaque directive a sa propre date d'entrée en vigueur et son propre délai de transposition, les contrôles de la Commission en étaient à des stades différents au moment de notre audit (voir [figure 4](#)).

²⁰ La directive sur les déchets radioactifs de 2011, la directive sur la sûreté nucléaire de 2014 et la directive sur les normes de base de 2013.

Figure 4 – État de mise en œuvre des contrôles de conformité au moment de l'audit



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission.

La Commission était mieux préparée pour les deux directives les plus récentes

23 Parallèlement aux outils qu'elle utilise pour contrôler et assurer le respect du droit, la Commission peut mettre au point d'autres outils pour faciliter la transposition correcte et en temps utile des directives par les États membres. Le nombre d'États membres ayant communiqué leurs mesures de transposition dans le délai imparti était plus élevé pour les deux directives les plus récentes (sur les normes de base et sur la sûreté nucléaire) que pour celle sur les déchets radioactifs (voir [tableau 2](#)).

Tableau 2 – Nombre d'États membres ayant transposé les directives avant l'échéance

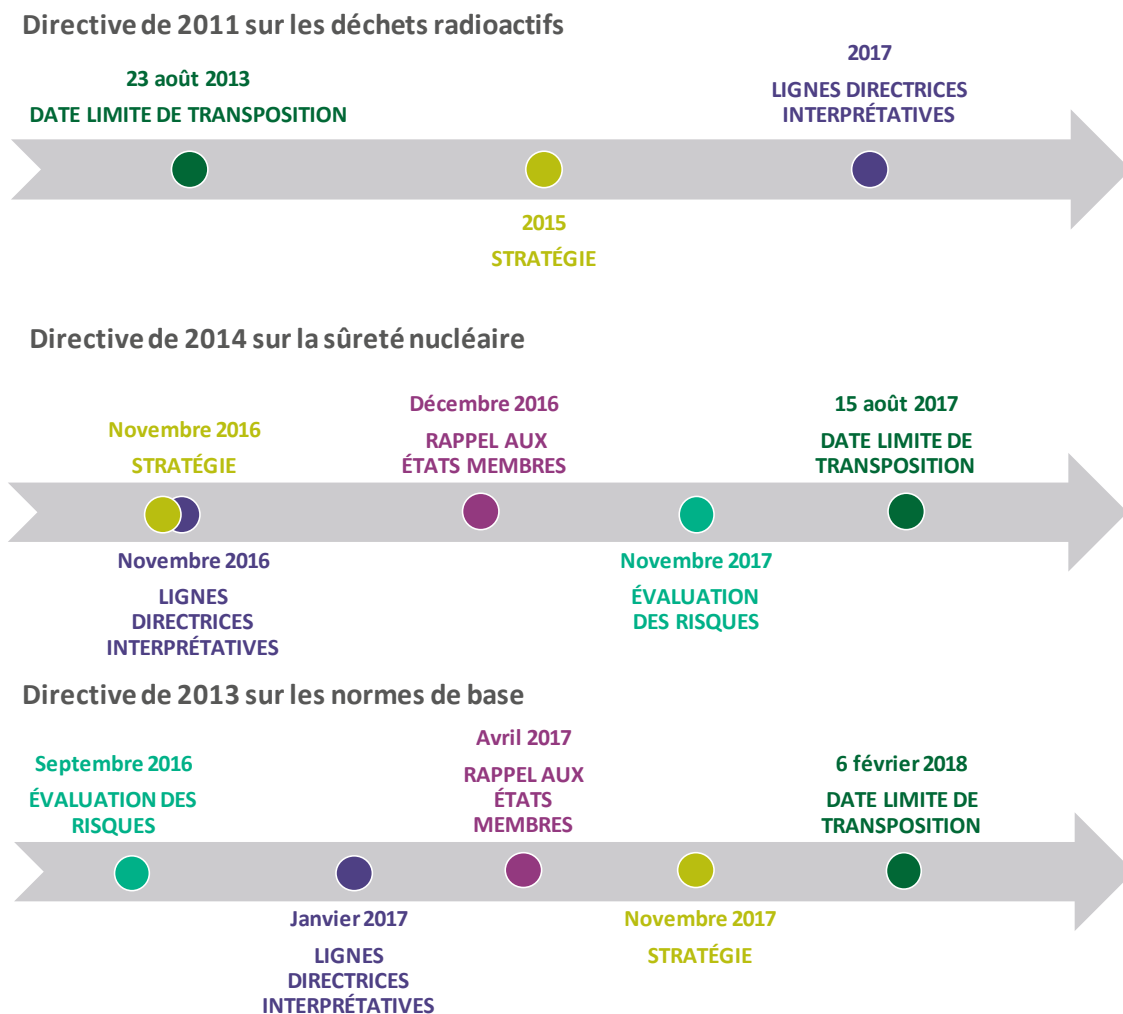
	Directive sur les déchets radioactifs	Directive sur la sûreté nucléaire	Directive sur les normes de base
Date limite de transposition	23.8.2013	15.8.2017	6.2.2018
Communication des mesures de transposition dans les délais ou avant le lancement d'une procédure en infraction pour non-communication	17	24	21

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission.

24 Nous avons constaté que trois facteurs avaient contribué à la transposition plus rapide des directives sur la sûreté nucléaire et sur les normes de base: les évaluations du risque de non-transposition, les rappels envoyés aux États membres et le fait que les documents stratégiques clés ont été approuvés plus tôt que pour la directive précédente. Les services de la Commission ont:

- préparé les évaluations du risque de non-transposition des directives sur la sûreté nucléaire et sur les normes de base respectivement **un an** et **deux ans avant** la date limite de transposition (voir *figure 5*), tandis que pour celle sur les déchets radioactifs, la Commission n'avait prévu aucune évaluation du risque permettant d'anticiper d'éventuels problèmes de transposition;
- envoyé, environ **un an avant** la date limite de transposition (voir *figure 5*), des lettres aux États membres pour leur rappeler l'obligation de communiquer leurs mesures dans les délais. Aucun rappel n'avait été envoyé pour la directive sur les déchets radioactifs;
- approuvé les documents stratégiques clés relatifs aux directives sur la sûreté nucléaire et sur les normes de base de **quatre mois à un an** avant la date limite de transposition (voir *figure 5*). Les stratégies d'évaluation de la transposition et de la mise en œuvre des deux directives énoncent les actions prévues pour l'examen de cette transposition. Elles ont permis d'anticiper et de résoudre les problèmes liés à l'application des directives et prévoyaient toute une panoplie d'outils d'aide au respect de la législation qui ont facilité la tâche des États membres en la matière (voir *tableau 3*). Les lignes directrices interprétatives ont permis à la Commission de promouvoir et de documenter plus aisément ses processus de contrôle de la transposition et de la conformité. Dans le cas de la directive sur les déchets radioactifs, la Commission n'a rendu la stratégie interne accessible que **deux ans après** la date limite de transposition, et les lignes directrices interprétatives, que **quatre ans après**.

Figure 5 – Calendrier d'approbation des documents stratégiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission.

Tableau 3 – Outils d'aide au respect de la législation utilisés pour faciliter la transposition

Directive sur les déchets radioactifs et le combustible utilisé	Directive sur la sûreté nucléaire	Directive sur les normes de base
<ul style="list-style-type: none"> ○ Un atelier préalable à la transposition ○ Vidéoconférences avec les États membres ○ Réunions avec les États membres ○ Procédures EU Pilot 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialogue avec les États membres concernant la transposition et la mise en œuvre ○ Ateliers/réunions bilatérales préalables à la transposition ○ Coopération avec les parties prenantes, y compris les autorités nationales et les groupes de la société civile ○ Discussions au sein de l'Ensreg 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Dialogue avec les États membres concernant la transposition et la mise en œuvre ○ Ateliers/réunions bilatérales préalables à la transposition ○ Analyse, par la Commission, des stratégies de transposition des États membres avant la date limite de transposition ○ Tables rondes et séminaires

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par la Commission.

La directive sur les déchets radioactifs et le combustible utilisé n'a pas été transposée correctement dans tous les États membres

25 Il a fallu **57 mois** à la Commission pour mener à bien le contrôle de conformité concernant la directive sur les déchets radioactifs (voir [tableau 2](#) de l'[annexe I](#)), soit beaucoup plus que le délai de référence de 16 à 24 mois prévu par la boîte à outils pour une meilleure réglementation²¹. Cela s'explique en partie par le retard avec lequel les États membres ont transposé la directive et par le caractère incomplet des mesures de transposition.

²¹ Commission européenne, Boîte à outils pour une meilleure réglementation, outil n° 37.

26 Au terme de son contrôle de conformité, la Commission a ouvert 15 procédures d'infraction (l'[annexe II](#) présente des exemples des dispositions de la directive sur les déchets radioactifs que les États membres ont le moins souvent transposées correctement). Au moment de notre audit, soit 13 mois après le lancement de ces procédures, seules deux d'entre elles avaient été clôturées. Ainsi, près de **six ans** après la date limite de transposition, 13 États membre n'avaient pas encore transposé correctement la directive sur les déchets radioactifs (voir [tableau 2](#) de l'[annexe I](#)). De même, près de **quatre ans** après l'expiration du délai d'adoption d'un programme national (voir [tableau 3](#) de l'[annexe I](#)), un État membre n'en avait pas encore adopté et 17 autres avaient établi des programmes que la Commission a jugés non conformes à la directive

27 La Commission use de son pouvoir d'appréciation pour décider s'il convient d'engager une procédure d'infraction contre un État membre ou de mener à son terme une procédure déjà ouverte²². Elle a toutefois dressé une liste des «procédures d'infraction prioritaires» et fixé des critères de référence pour les traiter rapidement²³. Elle accorde la priorité, entre autres, aux affaires dans lesquelles soit les États membres n'ont pas communiqué de mesures de transposition, soit les mesures prises n'ont pas permis de transposer correctement les directives. Elle s'est elle-même fixé un délai de référence de 12 mois pour clôturer les procédures de non-communication ou pour saisir la CJUE²⁴. Ce délai de référence court à partir de la date d'envoi de la lettre de mise en demeure.

28 Dans le cas de la directive sur les déchets radioactifs, nous avons constaté que la Commission l'avait dépassé dans le traitement de cinq des 13 procédures d'infraction engagées pour non-communication. Comme cela est indiqué dans le [tableau 1](#) de l'[annexe I](#), pour les deux procédures dans lesquelles elle a rendu un avis motivé, la Commission a mis plus de deux ans à avancer dans la phase précontentieuse (de la lettre de mise en demeure à l'avis motivé).

²² Affaire C-247/87, Star Fruit contre Commission.

²³ Communication de la Commission intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» (C(2016) 8600 final du 21 décembre 2016).

²⁴ Communication de la Commission intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire» (COM(2007) 502 final du 5 septembre 2007).

La Commission tient compte des résultats des examens par les pairs

29 Durant de la période couverte par notre audit, la Commission a utilisé les résultats des examens par les pairs comme source d'information pour évaluer le respect des directives Euratom par les États membres. Par exemple, elle fait référence à ces résultats dans sa stratégie relative à la transposition et à la mise en œuvre de la directive sur la sûreté nucléaire et explique, dans les lignes directrices interprétatives concernant cette même directive, le rôle des rapports d'examens par les pairs dans l'évaluation de la conformité.

30 La Commission peut participer, en qualité d'observatrice, aux missions d'examen par les pairs et il lui arrive occasionnellement de le faire. En tant que membre de l'Ensreg, elle contribue également à la vérification des suites données à ces examens. Elle continuera en outre à être responsable du suivi de leurs résultats lorsque les contrôles de transposition et de conformité seront achevés.

La Commission gère correctement les modalités de l'UE en matière de notification rapide et d'échange rapide d'informations

31 La Commission assure la gestion, le fonctionnement et le développement du système Ecurie, instrument utilisé pour mettre en œuvre la décision du Conseil²⁵ relative aux modalités de notification rapide et d'échange rapide d'informations en cas d'urgence radiologique. Pour évaluer dans quelle mesure la Commission gérait correctement ces modalités, nous avons vérifié si elle veillait à ce que le système réponde aux attentes (et donc à ce qu'il satisfasse aux obligations découlant de la décision du Conseil), si elle évaluait périodiquement les processus, si elle détectait les faiblesses potentielles ou réelles et si elle en assurait un suivi approprié en testant les systèmes à intervalles réguliers.

²⁵ Décision 87/600/Euratom du Conseil concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique.

32 La décision du Conseil impose aux États membres de prévenir rapidement la Commission et les autres États membres susceptibles de subir les conséquences d'un incident en émettant une notification d'alerte dans le système Ecurie²⁶. De même, la Commission doit transmettre à l'ensemble des États membres toute information qu'elle reçoit concernant les augmentations sensibles des taux de radioactivité ou les accidents nucléaires survenus dans des pays tiers²⁷. Les États membres peuvent aussi émettre volontairement des notifications d'urgence pour partager des informations. La Commission met les informations transmises par l'intermédiaire du système Ecurie à la disposition de tous les points de contact Ecurie, 24 heures sur 24 et sept jours sur sept.

33 Si la préparation aux situations d'urgence et les dispositifs de réaction relèvent toujours de la responsabilité des États membres, ceux-ci sont tenus de participer à Ecurie, tandis que les pays tiers peuvent demander volontairement d'y adhérer²⁸. Les exigences relatives aux modalités de l'UE n'empêchent pas les États membres d'y ajouter leurs propres dispositions, par exemple dans le cadre d'accords bilatéraux ou multilatéraux d'échange d'informations et de coopération en cas d'urgence.

²⁶ Les motifs de notification formelle pour un message d'alerte Ecurie sont énoncés à l'article premier de la décision du Conseil. En résumé, l'article dispose que les États participants sont tenus d'émettre une alerte Ecurie:

- 1) s'ils connaissent une situation d'urgence radiologique et décident par conséquent de mettre en œuvre des contre-mesures de grande ampleur pour protéger leur population;
- 2) s'ils détectent des taux anormaux de radioactivité dans l'environnement et décident par conséquent de mettre de mettre en œuvre des contre-mesures de grande ampleur pour protéger leur population.

²⁷ Article 5 de la décision 87/600/Euratom du Conseil.

²⁸ Au moment de notre audit, quatre pays tiers participaient à Ecurie: la Suisse, le Monténégro, la Macédoine du Nord et la Norvège.

34 Lorsqu'un État participant envoie une notification d'alerte Ecurie, la Commission vérifie son authenticité et la transmet à tous les autres pays du réseau. À la suite de la première notification, les États membres sont tenus d'informer la Commission à intervalles appropriés des mesures qu'ils entendent adopter et des niveaux de radioactivité qu'ils ont mesurés. La Commission n'évalue pas le contenu des notifications et ni ne décide si une notification d'urgence doit être émise, puisque cela relève de la responsabilité des États membres. Elle est chargée d'assurer en temps utile le partage des informations²⁹.

35 La Commission a complété le système Ecurie par la plateforme d'échange de données radiologiques de l'Union européenne (Eurdep), une plateforme en ligne qui permet aux autorités de disposer des données de surveillance radiologique pratiquement en temps réel. Il s'agit d'un outil utilisé dans le cadre du système Ecurie pour faciliter la fourniture de certaines informations³⁰. Eurdep s'appuie également sur des infrastructures nationales existantes, à savoir des stations et des réseaux de surveillance. Les États membres de l'UE sont obligés d'y participer, tandis que les pays tiers peuvent le faire sur une base volontaire. Un site internet accessible gratuitement permet au grand public de visualiser des informations graphiques sur les niveaux de radioactivité dans la zone couverte par Eurdep.

²⁹ Article 5, paragraphe 1, de la décision 87/600/Euratom du Conseil: «[à] la réception des informations visées aux articles 2, 3 et 4, la Commission les transmet immédiatement, sous réserve de l'article 6, aux autorités compétentes de tous les autres États membres. [...]».

³⁰ Les États membres doivent continuer à informer la Commission, à intervalles appropriés, des taux de radioactivité relevés (article 3, paragraphe 1, points e) et f), et paragraphe 3, et article 4, point b), de la décision 87/600/Euratom du Conseil.

36 Les modalités de fonctionnement du système Ecurie sont examinées et revues lors des réunions des autorités compétentes des États membres³¹. Ces réunions sont organisées par la Commission en moyenne tous les deux ans. Elles portent également sur les enseignements tirés de l'expérience acquise et sur les problèmes relevés. Les modifications décidées sont documentées dans les instructions de communication Ecurie, où sont consignées les procédures convenues entre la Commission et les États membres³².

37 Nous avons constaté que la Commission avait progressivement développé le système pour veiller à ce qu'il fonctionne bien et qu'il soit doté des dernières technologies. La Commission a approuvé les procédures et elle fournit des instructions aux utilisateurs. Elle organise régulièrement des exercices pour tester les modalités³³. Elle a effectué ou commandé des revues d'Ecurie pour l'évaluer et l'améliorer. La Commission a mis au point Ecurie en coordination avec le système unifié d'échange d'informations en cas d'incident ou d'urgence (USIE) de l'AIEA. Ecurie s'est également avéré techniquement opérationnel en situation réelle lors d'alertes émises par les États membres³⁴.

38 Nous avons toutefois constaté que la Commission n'avait pas assuré le suivi de certains points à améliorer qu'elle avait recensés en évaluant les modalités. Par exemple, les alertes réelles lancées au moyen d'Ecurie ont montré que l'information du public était importante et qu'il était nécessaire de l'intégrer dans les exercices Ecurie. La Commission a également constaté que l'élaboration d'un programme périodique de formation au système Ecurie à l'intention des autorités nationales et de son propre personnel s'imposait. Nous avons observé qu'elle n'avait guère progressé dans la résolution de ces problèmes, qu'elle considère pourtant comme importants.

³¹ La décision 87/600/Euratom du Conseil dispose, à l'article 5, paragraphe 2, que les procédures détaillées pour l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique sont fixées d'un commun accord par la Commission et les autorités compétentes des États membres.

³² Conformément aux dispositions de l'article 5, paragraphe 2, de la décision 87/600/Euratom du Conseil.

³³ Article 5, paragraphe 2, de la décision 87/600/Euratom du Conseil.

³⁴ Au moment de notre audit, le système Ecurie avait été utilisé à deux reprises pour lancer des alertes, toutes deux émises en 2008: la première fois le 4 juin 2008 à la suite d'un incident survenu à Krško (Slovénie), et la deuxième, le 28 août 2008 après un incident dans une installation de production de radio-isotopes à Fleurus (Belgique).

Les avis de la Commission relatifs aux projets d'investissement contribuent à renforcer la sûreté nucléaire

39 Les personnes et les entreprises concernées (ci-après les «investisseurs») sont tenues de notifier à la Commission les projets d'investissement dans le secteur nucléaire concernant les installations nouvelles, ainsi que les remplacements ou transformations, au plus tard trois mois avant de conclure leurs premiers contrats avec des fournisseurs. Si les travaux doivent être réalisés par les investisseurs eux-mêmes, le délai de communication est de trois mois avant le début de ces travaux.

40 Deux règlements Euratom définissent les types d'investissement concernés et les informations que les investisseurs doivent fournir. Les types de projet qui doivent être notifiés à la Commission sont énoncés dans le règlement (CE) n° 2587/1999 du Conseil, qui définit également les seuils de dépenses par type de projet soumis à une obligation de notification. Le contenu de la notification est précisé dans le règlement (CE) n° 1209/2000 de la Commission.

41 L'article 43 du traité Euratom dispose que la Commission examine avec les investisseurs «**tous les aspects**» des projets d'investissement qui se rattachent aux objectifs du traité. À la suite de cet examen, elle transmet son avis à l'État membre concerné. Ni le traité Euratom ni le droit qui en est dérivé ne fixent de délai pour l'analyse des projets par la Commission.

42 Les avis de la Commission relatifs aux projets d'investissement dans le secteur nucléaire ne sont pas juridiquement contraignants³⁵. Néanmoins, seuls les projets ayant reçu un avis «favorable» peuvent bénéficier d'un prêt Euratom³⁶.

³⁵ L'article 288 du TFUE dispose que les recommandations et les avis ne lient pas.

³⁶ En application de la décision 94/179/Euratom, un avis favorable de la Commission «sur le plan technique et économique» est requis pour les prêts Euratom destinés aux projets d'investissement relatifs à la production industrielle d'électricité dans des centrales nucléaires mis en œuvre dans les États membres et les pays tiers éligibles.

Dans ses avis, la Commission évalue le respect des obligations légales et formule des suggestions d'amélioration

43 Lors de la période allant de 2000 à 2018, la Commission a adopté 75 avis. Dans l'ensemble des avis qu'elle a rendus, elle a conclu que les investissements étaient conformes aux objectifs du traité, parfois pour autant que certaines conditions expliquées dans l'avis soient respectées.

44 Nous avons examiné quatre avis émis par la Commission sur des projets d'investissement dans le secteur nucléaire, afin de déterminer si elle avait suivi la procédure prévue par le traité Euratom³⁷ et par le droit qui en est dérivé³⁸ et si elle avait évalué la conformité des projets avec l'ensemble des obligations pertinentes du traité Euratom en matière de sûreté nucléaire. Nous avons sélectionné les derniers avis de la Commission, en tenant compte de la pertinence (à savoir le type) et de l'importance relative des projets d'investissement.

45 Nous avons constaté que, dans ces quatre avis, la Commission avait évalué le respect de toutes les obligations du traité Euratom pertinentes en matière de sûreté nucléaire. La Commission vérifie si, dès le tout début, les projets d'investissement permettent de garantir le respect des objectifs de sûreté nucléaire. Ses avis sont étayés par des preuves scientifiques sur lesquelles s'appuient les recommandations formulées; celles-ci font ensuite l'objet de discussions avec les investisseurs.

46 Par exemple, dans deux de ces avis, la Commission³⁹ fait référence:

- à l'avis favorable du conseil scientifique des rayonnements ionisants sur l'évaluation du projet de l'investisseur;
- aux actions et investissements nécessaires pour assurer l'exploitation sûre à long terme de l'installation;

³⁷ Articles 41 à 43.

³⁸ Règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil du 2 décembre 1999 définissant les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 315 du 9.12.1999, p. 1 à 3) et

règlement (CE) n° 1209/2000 de la Commission du 8 juin 2000 définissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 138 du 9.6.2000, p. 12 à 14).

³⁹ Publiés le 23 mars 2017 sur le site internet de l'investisseur.

- o aux plans d'amélioration continue de la sûreté nucléaire;
- o aux plans d'action découlant des tests de résistance;
- o aux examens par les pairs et aux mesures prises ultérieurement par l'investisseur.

47 Dans ces avis la Commission préconise également:

- o de prendre intégralement et rapidement en compte l'ensemble des résultats des tests de résistance et des recommandations correspondantes;
- o de prendre intégralement et rapidement en compte l'ensemble des résultats des examens par les pairs et des recommandations correspondantes;
- o de mettre rapidement en pratique les améliorations proposées en matière de sûreté;
- o d'élaborer et d'appliquer, dans la centrale nucléaire, une solution pour le stockage du combustible usé et des déchets radioactifs.

Le cadre juridique actuel doit être actualisé pour tenir compte des évolutions récentes dans le domaine de la sûreté nucléaire

48 Les règlements n^{os} 2587/1999 et 1209/2000 ont tous deux été adoptés il y a une vingtaine d'années. Ils datent donc d'avant les évolutions législatives et sectorielles les plus récentes dans le domaine de la sûreté nucléaire et de la gestion des déchets radioactifs, à savoir l'adoption des stratégies européennes en matière d'énergie de 2014 et 2015⁴⁰, qui fixent les objectifs de l'Union dans ce domaine, et celle des directives Euratom les plus récentes (celle de 2011 sur les déchets radioactifs, celle de 2013 sur les normes de base et celle de 2014 sur la sûreté nucléaire).

⁴⁰ Communications de la Commission «Stratégie européenne pour la sécurité énergétique» (COM(2014) 330) et «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique» (COM(2015) 80).

49 Afin de pouvoir discuter de «tous les aspects» des projets d'investissement qui se rattachent aux objectifs du traité⁴¹, la Commission a besoin d'informations détaillées de la part de l'investisseur. Le règlement (CE) n° 2587/1999 dispose, à l'article 3, que les communications relatives aux projets «doivent comprendre, en s'y limitant, les indications nécessaires à la discussion [...] et notamment les renseignements relatifs à» la nature des produits et de l'activité ainsi qu'à la capacité de production ou de stockage. L'étendue des informations que l'investisseur doit communiquer est précisée dans le règlement (CE) n° 1209/2000.

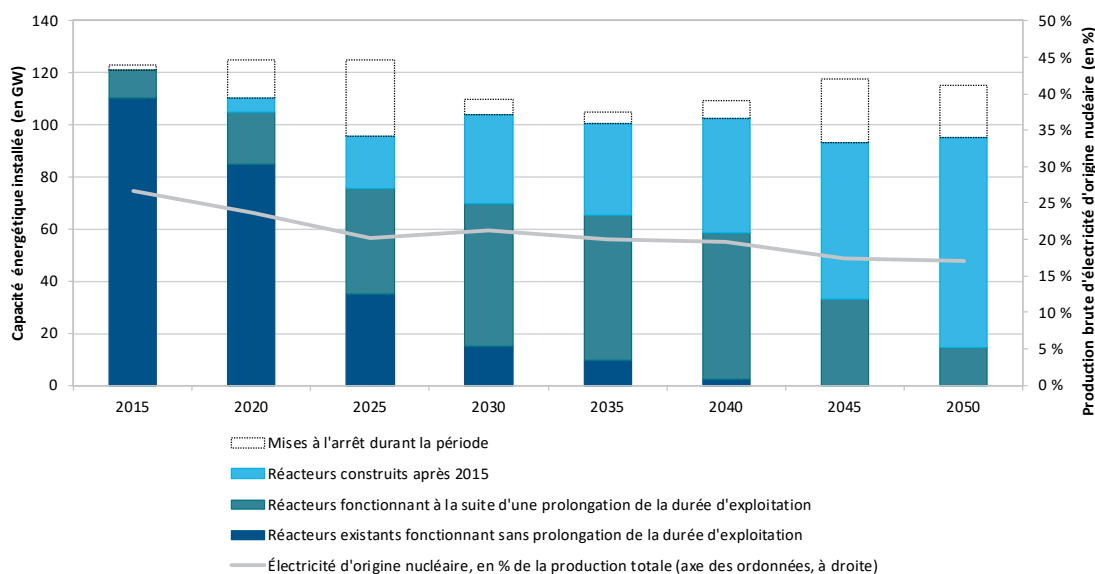
50 Ces deux règlements sont obsolètes en ce qui concerne les types d'investissements à notifier, dans la mesure où ils ne tiennent pas compte des dernières évolutions dans le secteur nucléaire.

51 Nous avons constaté que pour une notification d'investissement dans une nouvelle technologie, la Commission avait dû demander des informations complémentaires afin de pouvoir déterminer quelle activité industrielle le projet concernait; en effet, le projet notifié n'entrait dans aucune des catégories énumérées dans le règlement (CE) n° 2587/1999. En l'occurrence, l'investisseur a accepté de fournir les informations complémentaires demandées par la Commission. Cependant, nous avons relevé un autre cas d'investissement lié à une prolongation de la durée d'exploitation que l'investisseur avait refusé de notifier à la Commission au motif qu'il ne s'agissait pas d'un investissement proprement dit, mais d'un processus continu de mise à niveau et de modernisation d'un réacteur, qui ne doit pas faire l'objet d'une notification. Comme le règlement (CE) n° 2587/1999 ne précise pas si la Commission doit être informée des investissements de ce type, la notification de tels projets dépend de la bonne volonté des investisseurs.

⁴¹ Tels qu'ils sont énoncés à l'article 43 du traité Euratom.

52 Le manque de clarté quant à la question de savoir si les investissements liés à la prolongation de la durée d'exploitation doivent être obligatoirement notifiés revêt une importance particulière étant donné que l'âge moyen des réacteurs européens est proche de 30 ans. De nombreux réacteurs font actuellement l'objet d'investissements visant à prolonger la durée de vie des installations nucléaires au-delà de celle prévue lors de leur conception. La Commission s'attend à ce que les investissements liés à la prolongation de la durée d'exploitation représentent, à court ou à moyen terme, la majorité des investissements dans le secteur nucléaire⁴² (voir *figure 6*).

Figure 6 – Projection de la capacité nucléaire installée (y compris la prolongation de la durée d'exploitation) dans l'EU-28



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'un graphique fourni par la Commission.

53 Nous avons également constaté que les seuils d'investissement (montants des dépenses) fixés dans le règlement (CE) n° 2587/1999 ne permettent pas de déterminer clairement ce qui doit être pris en compte pour calculer le coût d'un investissement (par exemple le calendrier de réalisation de l'investissement, le type d'investissement, etc.).

⁴² Document de travail des services de la Commission accompagnant la communication de la Commission «Programme indicatif nucléaire présenté en application de l'article 40 du traité Euratom» (SWD(2017) 158 final du 12.5.2017).

54 De 2015 à 2018, la Commission a adressé cinq courriers à des investisseurs pour leur rappeler leurs obligations de notification. Nous avons examiné l'ensemble de ces cas. Dans l'un d'eux, l'investisseur n'a pas répondu à la Commission. Dans un autre, l'investisseur a refusé de notifier un investissement au motif qu'il n'atteignait pas le seuil de dépenses fixé dans le règlement (CE) n° 2587/1999. Selon lui, l'obligation ne s'applique que lorsque le coût d'un ou de plusieurs composant(s), et non celui du projet dans son ensemble, dépasse le seuil fixé.

55 Dans aucun de ces cinq cas la Commission n'a recouru aux procédures permettant d'engager des poursuites pour cause de non-conformité. Si elle considère qu'un investisseur ne respecte pas l'obligation de notifier un projet d'investissement, elle peut en effet envisager d'ouvrir une procédure précontentieuse contre l'État membre concerné (nouveaux échanges d'informations et nouvelles réunions avec l'investisseur et/ou l'État membre), qui peut être suivie d'une procédure d'infraction. Au moment de notre audit, la Commission n'avait pris aucune autre mesure pour faire respecter l'obligation de notification des projets. Elle a justifié l'absence de poursuites dans ces cinq cas par le fait que la législation n'indiquait pas clairement le type et la taille des projets soumis à une obligation de notification.

56 Dans son paquet «union de l'énergie» de 2015, la Commission s'engage à actualiser et à renforcer les exigences en matière d'informations à fournir sur les projets d'installations nucléaires, ainsi qu'à préciser davantage les informations à communiquer par les investisseurs⁴³. Elle fixe à 2015 le délai d'adoption d'un règlement du Conseil adaptant les exigences en matière de notification des investissements dans le secteur nucléaire.

57 En 2015, la Commission a présenté l'analyse d'impact initiale pour le règlement actualisé, précisant plus en détail les types d'investissements soumis à l'obligation de notification et les informations à fournir par les investisseurs. Cette analyse a été suivie d'une consultation publique⁴⁴, à laquelle ont participé 40 parties prenantes (investisseurs potentiels, associations professionnelles, pouvoirs publics, régulateurs, ONG et citoyens). Même si elles proposaient des solutions différentes, elles s'accordaient toutes sur le fait que la procédure d'adoption des avis de la Commission pourrait être rendue plus efficace.

⁴³ COM(2015) 80 final (paquet «union de l'énergie»).

⁴⁴ Consultation publique sur la révision des exigences en vigueur en matière d'information et de procédure prévues aux articles 41 à 44 du traité Euratom.

58 La Commission prévoit que le règlement actualisé sera adopté d'ici la fin du deuxième trimestre de 2020. Au moment où nous avons réalisé notre audit, elle n'avait pas encore fini d'évaluer les réponses reçues dans le cadre de la consultation publique, ni élaboré le rapport initial (correspondant à l'étape suivante du processus⁴⁵). Elle n'a pas précisé les raisons du retard pris dans l'actualisation du cadre juridique.

La Commission n'avait pas mis en place de procédure fiable pour élaborer ses avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire et pour vérifier le fonctionnement des installations de contrôle de la radioactivité

59 Nous avons évalué la manière dont la Commission élaborait ses avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire et organisait ses vérifications des installations des États membres servant au contrôle permanent du taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol.

Élaboration des avis

60 Pour les quatre avis sélectionnés, nous avons examiné si la procédure d'élaboration appliquée par la Commission permettait d'assurer une évaluation complète, homogène et cohérente des investissements dans le secteur nucléaire.

61 Lorsqu'elle prépare son évaluation, la Commission suit la procédure-cadre définie aux articles 41 à 44 du traité Euratom (voir point **39**), dans les règlements (CE) n°2587/199 et n° 1209/2000 (voir point **40**), dans un acte d'octroi de pouvoirs délégués de 2002⁴⁶ et dans le procès-verbal⁴⁷ correspondant établi par ses services.

⁴⁵ Lignes directrices pour une meilleure réglementation (2017) –*Chapter III – Guidelines on impact assessment*.

⁴⁶ Document SEC(2002) 583.

⁴⁷ Document PV(2002) 1569 final.

62 La direction générale de l'énergie coordonne le processus d'élaboration des avis, qui requiert la consultation de douze autres services de la Commission. La direction générale en charge de la coordination doit rassembler les réponses des autres services et discuter avec les investisseurs de leurs éventuelles préoccupations. L'avis de la Commission suit un modèle standard. À l'issue d'un processus de validation interne, le commissaire chargé de l'énergie adopte, au nom de la Commission, les avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire.

63 Nous avons mis en évidence un certain nombre de limites dans la procédure-cadre de la Commission:

- o elle n'a défini ni l'étendue de l'évaluation par type de projet, ni les critères permettant de garantir qu'elle couvre tous les aspects pertinents ni la manière d'utiliser les autres informations relatives à la sûreté nucléaire (informations découlant des tests de résistance ou des examens par les pairs ou résultats de la transposition des directives) aux fins de l'élaboration des avis. Au lieu de cela, elle définit des «domaines d'évaluation» au cas par cas, en fonction des caractéristiques du projet notifié;
- o pour les projets considérés comme complexes et hautement techniques, la Commission pourrait produire des rapports techniques, ainsi que des documents internes résumant les travaux qui ont conduit à l'avis. Cependant, il n'existe aucun critère permettant de déterminer à partir de quel moment un projet est considéré comme complexe et quand ces documents doivent être établis.

64 Nous considérons que la procédure-cadre en vigueur ne permet pas d'assurer l'exhaustivité, l'homogénéité et la cohérence des avis de la Commission. Dans un avis, nous avons par exemple constaté que, contrairement à ce qu'elle avait fait dans les autres avis que nous avons examinés, la Commission n'avait pas couvert des aspects tels que le respect du cadre juridique applicable en matière de sûreté nucléaire et de protection contre les radiations, la sécurité de l'approvisionnement en combustible, la gestion du combustible éteint et des déchets radioactifs/le déclassé des installations, ou encore les contrôles de sécurité nucléaire.

65 Reconnaissant la nécessité d'améliorer ses procédures, la Commission a établi un projet de document en 2017. Toutefois, au moment de l'audit, elle n'avait pas encore approuvé ce projet.

Vérification des installations de contrôle de la radioactivité

66 En vertu de l'article 35 du traité Euratom, chaque État membre est tenu de mettre en place les installations nécessaires pour assurer le contrôle permanent du taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol, ainsi que pour veiller au respect des normes de base. Le même article dispose que la Commission est habilitée à vérifier le fonctionnement et l'efficacité de ces installations.

67 L'objectif général des vérifications prévues à l'article 35 est de s'assurer que les installations de contrôle permanent existent et sont opérationnelles, et que le contrôle est effectué de manière efficace⁴⁸. La Commission vérifie à la fois le fonctionnement et l'efficacité des installations (y compris, entre autres, les laboratoires d'analyse et les appareils de contrôle mobiles), ainsi que la validité du système de surveillance de l'environnement.

68 Nous avons examiné si la Commission avait fait usage de son droit en vérifiant ces installations périodiquement et suivant une méthodologie claire et cohérente, et si elle avait rendu compte et assuré le suivi de ses observations de manière satisfaisante.

69 Les modalités de conduite des visites de vérification sont exposées dans une communication de la Commission⁴⁹ qui définit d'une manière générale l'étendue et les objectifs de la vérification, ainsi que les principes applicables en matière de sélection des installations à vérifier, de planification des visites et d'établissement des rapports.

⁴⁸ Document SWD(2013) 226 final.

⁴⁹ Communication de la Commission du 4 juillet 2006 «Vérification des installations de contrôle de la radioactivité ambiante en application de l'article 35 du traité Euratom – Dispositions pratiques pour la conduite de visites de vérification dans les États membres» (JO C 155 du 4.7.2006, p. 2).

70 La Commission réalise ses vérifications selon un programme triennal glissant⁵⁰, actualisé tous les six mois. La couverture territoriale, l'expérience des vérifications passées et l'intérêt du public constituent les principaux critères de sélection des installations à vérifier. Aux fins de la planification, la Commission tient un registre relatif à la couverture territoriale, indiquant le nombre de vérifications effectuées dans chaque État membre. Au moment de notre audit, le rythme auquel la Commission effectuait ses vérifications était en moyenne de cinq à six par an.

71 La Commission a pour habitude de publier ses principales observations accompagnées d'un rapport technique, ainsi que des commentaires de l'État membre. Dans le rapport de vérification, elle peut formuler des recommandations et des suggestions ou saluer une pratique ou un équipement particulièrement bons. Elle assure le suivi de ses observations au cas par cas, compte tenu de la spécificité de la vérification concernée et de l'importance des recommandations. Si des recommandations sont émises, elle demande à l'État membre de rendre compte des mesures prises. Elle peut également effectuer une nouvelle visite de vérification pour contrôler si les recommandations précédentes ont été dûment prises en considération.

72 En ce qui concerne la méthode de vérification, nous avons relevé des lacunes similaires à celles que nous avons mises au jour dans les avis de la Commission relatifs aux projets d'investissement dans le secteur nucléaire. La Commission ne disposait ni d'orientations sur une méthode spécifique de vérification ni de critères d'évaluation du fonctionnement et de l'efficacité des installations ou de la validité des programmes de surveillance de l'environnement. Il n'existait pas d'orientations approuvées concernant la procédure de suivi, indiquant dans quels cas la Commission était censée effectuer une nouvelle visite de vérification.

73 Ces dernières années, la Commission a mis en œuvre un projet interne visant à élaborer des orientations pour la conduite des vérifications, qui définissent notamment une méthode claire et des critères appropriés. Toutefois, au moment de notre audit, aucun accord sur ces orientations n'avait encore été trouvé en interne.

⁵⁰ Selon la Communication de la Commission du 4 juillet 2006 (paragraphe (15)), les vérifications sont, d'une manière générale, effectuées conformément à un programme annuel arrêté par les services de la Commission.

Conclusions et recommandations

74 Nous concluons que, dans l'ensemble, la Commission contribue efficacement à la sûreté nucléaire dans l'UE, mais qu'elle devrait actualiser le cadre juridique, ainsi que ses lignes directrices internes.

75 Pour ce qui est de sa mission de contrôle de la transposition des directives Euratom en droit national, nous avons constaté que la Commission était mieux préparée pour les deux directives les plus récentes (celle modifiée sur la sûreté nucléaire et celle sur les normes de base) que pour la précédente, relative aux déchets radioactifs et au combustible usé (points **23** et **24**). Ses services ont approuvé les documents stratégiques clés avant les dates limites de transposition et ont utilisé davantage d'outils favorisant le respect du droit pour les directives sur la sûreté nucléaire et sur les normes de base que pour celle sur les déchets radioactifs.

76 En ce qui concerne cette dernière, 13 procédures d'infraction pour non-conformité de la législation nationale étaient toujours en cours près de six ans après la date limite de transposition (points **25** et **26**). De même, quatre ans après l'expiration du délai imparti, des procédures d'infraction étaient toujours en cours à l'encontre de la majorité des États membres pour non-conformité des programmes nationaux requis par la directive sur les déchets radioactifs. Nous avons constaté que les procédures d'infraction progressaient parfois lentement (points **26** à **28**).

Recommandation n° 1 – Actualiser l'approche en matière de contrôle de la transposition des directives Euratom

Afin de faciliter et de contrôler plus efficacement la transposition intégrale, fidèle et rapide des futures directives Euratom par les États membres, la Commission devrait définir des lignes directrices prévoyant une analyse des risques ainsi que l'adoption d'une stratégie et d'orientations interprétatives au moins un an avant la date limite de transposition. La stratégie devrait préconiser l'utilisation des outils d'aide au respect de la législation dès la phase préalable à la transposition.

Quand? Pour les directives qui seront adoptées après 2020.

77 Dans l'approche transfrontalière en cas d'urgence radiologique, la mission de la Commission se limite essentiellement à gérer un outil technique, étant donné que la préparation aux situations d'urgence et les dispositifs de réaction relèvent de la responsabilité des États. La Commission gère le système Ecurie correctement et

conformément aux obligations découlant de la décision 87/600 du Conseil (points **31** à **36**), mais elle pourrait améliorer le suivi des enseignements tirés de l'expérience acquise et celui des points qui, selon elle, doivent être améliorés.

78 En ce qui concerne les avis de la Commission relatifs aux projets d'investissement dans le secteur nucléaire, nous avons constaté que le cadre actuel n'était pas en phase avec les dernières évolutions politiques, législatives et technologiques en matière de sûreté nucléaire (points **48** à **55**). Il ne permet pas de garantir l'obtention, par la Commission, des informations dont elle a besoin pour discuter de «**tous les aspects**» des projets d'investissement qui se rattachent aux objectifs du traité⁵¹. Au moment de notre audit, la Commission n'avait pris aucune nouvelle mesure depuis 2016 pour faire avancer le processus visant à proposer une actualisation de la législation (points **56** à **58**).

79 La Commission utilise les résultats des examens par les pairs comme source d'information pour évaluer la transposition et la mise en œuvre des directives (point **29**) et pour élaborer ses avis relatifs aux projets d'investissement (points **46** et **47**). Lorsque les contrôles de transposition et de conformité seront achevés, la Commission continuera d'être responsable du suivi des résultats des examens par les pairs.

⁵¹ Tels qu'ils sont énoncés à l'article 43 du traité Euratom.

Recommandation n° 2 — Actualiser le cadre juridique

Lorsqu'elle présentera une proposition législative en vue d'actualiser le cadre applicable aux projets d'investissement dans le secteur nucléaire, comme elle s'est engagée à le faire dans son paquet «union de l'énergie» de 2015, la Commission devrait prendre en considération:

- o les évolutions législatives et sectorielles les plus récentes dans le domaine de la sûreté nucléaire et les toutes dernières directives Euratom;
- o les derniers changements concernant la nature des projets d'investissement dans le secteur nucléaire, à savoir l'émergence de nouvelles technologies et les prolongations de la durée d'exploitation des installations;
- o l'expérience tirée de sa participation aux examens par les pairs en qualité d'observatrice.

Quand? 2022

80 La Commission contribue à améliorer la sûreté nucléaire et la protection contre les radiations au sein de l'UE en rendant des avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire et en vérifiant les installations dont les États membres disposent pour contrôler en permanence le taux de radioactivité. Toutefois, notre audit a mis en lumière certaines limites qui peuvent réduire la valeur ajoutée des activités de la Commission. Nous avons constaté que la Commission ne disposait pas de procédures fiables pour élaborer les avis sur les investissements dans le secteur nucléaire (points 60 à 65) et pour vérifier les installations des États membres servant au contrôle du taux de radioactivité (points 66 à 73). L'absence de méthodes approuvées laisse une grande marge d'appréciation à la Commission, au détriment de l'exhaustivité, de l'homogénéité et de la cohérence de ces activités.

Recommandation n° 3 – Actualiser les procédures

Afin d'assurer une approche homogène et cohérente en matière de vérification des installations de contrôle de la radioactivité et d'élaboration des avis sur les investissements dans le secteur nucléaire, la Commission devrait établir des procédures internes visant à garantir que les travaux sont réalisés, documentés et examinés de manière cohérente.

Quand? 2022

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Joao Figueiredo, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du mercredi 8 janvier 2020.

Par la Cour des comptes,

Klaus-Heiner Lehne
Président

Annexes

Annexe I – Les contrôles de la Commission

Tableau 1 — Contrôles de transposition

	Directive sur les déchets radioactifs	Directive sur la sûreté nucléaire	Directive sur les normes de base
Date limite de transposition	23 août 2013	15 août 2017	6 février 2018
Communication des mesures de transposition dans les délais ou avant le lancement d'une procédure en infraction pour non-communication	17	24	21
Fin du contrôle pour les États membres qui ont notifié leurs mesures de transposition avant le lancement d'une procédure d'infraction pour non-communication	Novembre 2013	Juin 2018	en cours ⁵²
Durée du contrôle pour les États membres qui ont notifié leurs mesures de transposition avant le lancement d'une procédure d'infraction (en mois) — objectif: 6 mois ⁵³	3	10	en cours
Nombre d'États membres n'ayant pas notifié la transposition complète au moment de l'audit (juillet 2019)	0	1	8
Nombre de procédures d'infraction engagées pour non-communication ou pour transposition incomplète	13	7	9
Temps écoulé (en mois) depuis la lettre de mise en demeure jusqu'à l'avis motivé	de 24 à 29	de 6 à 9	de 8 à 10
Durée totale des procédures d'infraction (en mois)	50 ⁵⁴	en cours	en cours

⁵² La Commission compte terminer les contrôles au premier trimestre de 2020. Durée escomptée: de 23 à 25 mois.

⁵³ Commission européenne, Boîte à outils pour une meilleure réglementation, outil n° 37.

⁵⁴ Durée de la procédure d'infraction la plus longue.

Tableau 2 — Contrôles de conformité

	Directive sur les déchets radioactifs	Directive sur la sûreté nucléaire	Directive sur les normes de base
Début du contrôle	24 août 2013	1 ^{er} juin 2018	Pas encore commencé
Fin du contrôle	juin 2018	en cours	Pas encore commencé
Durée totale du contrôle (en mois) – objectif: de 16 à 24 mois ⁵⁵	57	en cours	Pas encore commencé
Nombre d'États membres pour lesquels le contrôle était terminé au moment de l'audit	28	14	Pas encore commencé
Nombre de procédures d'infraction engagées	15	0	Pas encore commencé
Nombre de procédures d'infraction pendantes au moment de l'audit	13	0	Pas encore commencé

Tableau 3 — Programmes nationaux au titre de la directive sur les déchets radioactifs

	Non-communication	Non-conformité
Début du contrôle	23 août 2015	23 août 2015
Fin du contrôle	Novembre 2015	Mai 2018
Durée totale du contrôle (en mois)	3	33
Nombre de procédures d'infraction engagées	9	17
Nombre de procédures d'infraction pendantes au moment de l'audit	1	17

⁵⁵ Commission européenne, Boîte à outils pour une meilleure réglementation, outil n° 37.

Annexe II – Exemples de cas de non-conformité dans la transposition de la directive sur les déchets radioactifs

Directive sur les déchets radioactifs Référence	Exigence	Motif de la non-conformité
Article 5, paragraphe 1, point c)	Les États membres sont tenus de mettre en place un cadre national prévoyant un système d'octroi d'autorisations pour les activités et/ou les installations de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs.	Le système d'octroi d'autorisations mis en place par certains États membres ne couvrait pas toutes les activités liées à la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, telles que le stockage des déchets radioactifs ainsi que choix du site, la conception, la construction et la fermeture des installations.
Article 6, paragraphe 3	Les États membres doivent veiller à ce que l'autorité de réglementation compétente possède les compétences juridiques, ainsi que les ressources humaines et financières pour remplir ses obligations au titre de la directive sur les déchets radioactifs.	Certains États membres n'ont pas pu démontrer que leur autorité de réglementation était dotée des ressources nécessaires pour remplir les obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.
Article 7, paragraphe 3	Les États membres sont tenus de veiller à ce que les exigences en matière d'octroi d'autorisations comprennent une démonstration de la sûreté couvrant la mise en place et l'exploitation des activités nucléaires ainsi que la création, l'exploitation et le démantèlement ou la fermeture des installations, y compris la phase postérieure à la fermeture pour les installations de stockage.	Certains États membres n'ont pas veillé à ce que les exigences en matière de démonstration de la sûreté englobent tous les aspects.
Article 7, paragraphe 5	Les cadres nationaux doivent exiger des titulaires d'une autorisation de disposer des ressources financières et humaines adéquates.	Certains États membres n'ont fait aucune référence à l'adéquation des ressources humaines.
Article 8	Les cadres nationaux doivent prévoir l'obligation, pour toutes les parties, de prendre des dispositions en matière de formation de leur personnel et d'entreprendre des activités de recherche et de développement pour couvrir les besoins des programmes nationaux.	Certains États membres n'ont pas veillé à ce que toutes les parties, y compris les producteurs de combustible usé et de déchets radioactifs, l'autorité de réglementation compétente et les autres autorités concernées, soient tenues de prendre des dispositions en matière de formation de leur personnel. Les mesures de transposition de certains États membres ne font nullement référence aux activités de recherche et de développement.

Glossaire

Accident: tout événement imprévu ayant réellement ou potentiellement des conséquences non négligeables du point de vue de la radioactivité ou de la sûreté nucléaire.

Autorisation: document juridique permettant d'entreprendre certaines activités ayant trait à la gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs, ou attribuant la responsabilité du choix du site, de la conception, de la construction, de la mise en service, de l'exploitation, du démantèlement ou de la fermeture d'une installation nucléaire ou d'une installation de gestion du combustible usé ou des déchets radioactifs.

Avis de la Commission: avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire, rendus par la Commission en vertu de la procédure prévue aux articles 41 à 44 du traité Euratom.

Combustible usé: combustible nucléaire qui a été retiré du cœur d'un réacteur après irradiation. Il peut être retraité ou être destiné au stockage s'il est considéré comme un déchet radioactif.

Entreprise: toute personne physique ou morale responsable, en vertu du droit national, d'une source de rayonnement ou d'une activité susceptible d'augmenter l'exposition de personnes aux rayonnements émis par une source de rayonnement.

Incident: tout événement involontaire dont les conséquences réelles ou potentielles ne sont pas négligeables du point de vue de la radioprotection ou de la sûreté nucléaire.

Installation nucléaire: centrale électronucléaire, usine d'enrichissement, usine de fabrication de combustible nucléaire, installation de retraitement, réacteur de recherche ou installation d'entreposage de combustible, y compris les installations d'entreposage de déchets radioactifs se trouvant sur le même site.

Intervention d'urgence: mise en œuvre d'actions pour atténuer les conséquences d'une situation d'urgence.

Irradiation: exposition à des rayonnements.

Nucléaire: relatif à ou utilisant l'énergie libérée par la fission ou la fusion de noyaux d'atomes.

Préparation aux situations d'urgence: capacité de mettre en œuvre des actions qui permettront d'atténuer l'impact d'une situation d'urgence

Procédure EU Pilot: dialogue informel entre la Commission et un État membre sur un éventuel non-respect du droit de l'UE, avant le lancement d'une procédure formelle d'infraction.

Prolongation de la durée d'exploitation: exploitation d'une centrale nucléaire au-delà du délai prévu par l'autorisation, les normes ou la réglementation, pour autant qu'elle continue de satisfaire aux exigences conditionnant l'octroi de l'autorisation.

Radioactivité: phénomène de désintégration aléatoire et spontanée d'atomes, habituellement accompagné de l'émission d'un rayonnement.

Rayonnements ionisants: transferts d'énergie sous la forme de particules ou d'ondes électromagnétiques, capables de produire directement ou indirectement des ions, à savoir des atomes ou des molécules porteurs de charges électriques.

Situation d'urgence: situation radiologique ou nucléaire inattendue nécessitant une action immédiate pour prévenir ou atténuer des conséquences néfastes.

Test de résistance: évaluations des risques et de la sûreté auxquelles toutes les centrales nucléaires sont soumises dans l'UE pour mesurer leur capacité à résister à des catastrophes telles que les tremblements de terre, les inondations, les attaques terroristes et les chutes d'avions.

Valeur ajoutée européenne: valeur générée par une l'action de l'UE, qui s'ajoute à la valeur qu'aurait pu avoir une action isolée des États membres.

Sigles, acronymes et dénominations abrégées

AEN: Agence pour l'énergie nucléaire

AIEA: Agence internationale de l'énergie atomique

CJUE: Cour de justice de l'Union européenne

Directive sur la sûreté nucléaire: directive 2009/71/Euratom établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires, modifiée par la directive 2014/87/Euratom du Conseil

Directive sur les déchets radioactifs: directive 2011/70/Euratom établissant un cadre communautaire pour la gestion responsable et sûre du combustible usé et des déchets radioactifs

Directive sur les normes de base: directive 2013/59/Euratom fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire contre les dangers résultant de l'exposition aux rayonnements ionisants

Ecurie: système européen d'échange d'informations en cas d'urgence radiologique

Ensreg: groupe des régulateurs européens dans le domaine de la sûreté nucléaire

Eurdep: plateforme d'échange de données radiologiques de l'Union européenne

JRC: Centre commun de recherche

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

USIE: système unifié d'échange d'informations en cas d'incident ou d'urgence

WANO: Association mondiale des exploitants de centrales nucléaires

WENRA: Association des responsables des autorités de sûreté nucléaire des pays d'Europe de l'Ouest

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LA COMMISSION CONTRIBUE À LA SÛRETÉ NUCLÉAIRE DANS L'UE, MAIS DES MISES À JOUR S'IMPOSENT»

SYNTHÈSE

I. La sûreté nucléaire est une priorité pour la Commission européenne. L'approche de l'UE en matière de sûreté nucléaire est fondée sur deux principes: le respect des niveaux de sécurité les plus élevés et l'amélioration continue, afin de protéger les personnes, de maîtriser les dangers, de prévenir les situations d'urgence et de réagir et d'atténuer les conséquences néfastes.

À cette fin, l'UE a mis en place un cadre juridique élaboré et juridiquement contraignant qui peut être mis en œuvre en matière de sûreté nucléaire, de protection contre les radiations, de préparation et de réaction aux situations d'urgence, ainsi que de gestion des déchets radioactifs et du combustible usé: il est ancré dans les principes partagés mondialement qui sous-tendent les conventions internationales et enrichi à la lumière des enseignements tirés de l'accident nucléaire de Fukushima et des dernières avancées scientifiques.

IV. En règle générale, les traités ont conféré à la Commission européenne le droit d'initiative de soumettre une proposition de nouvelle législation UE/Euratom. Toutefois, elle ne peut pas adopter elle-même la législation proposée; cette prérogative appartient aux deux institutions investies du pouvoir de décision, le Parlement européen et le Conseil.

IX. Voir les réponses de la Commission aux points 63 et 72.

OBSERVATIONS

25. La Commission s'efforce d'effectuer le contrôle de conformité dans le délai de référence de 16 à 24 mois, qui n'est pas un délai légal et qui est calculé à partir de la date de communication des mesures nationales de transposition. Ainsi, le contrôle dépend en effet de la communication de ces mesures par les États membres.

La Commission partage le point de vue de la Cour des comptes européenne et fait observer que ce retard pourrait s'expliquer par le fait que les États membres devaient adopter, pour la première fois, un programme national de gestion du combustible usé et des déchets radioactifs au plus tard le 23 août 2015.

38. L'information du public en cas d'urgence relève principalement de la compétence des États membres, conformément à l'article 3, paragraphe 1, point h), de la décision 87/600/Euratom du Conseil. Toutefois, les services de la Commission élaborent des communiqués de presse et les communiquent au porte-parole de la Commission dans le cadre des exercices Ecurie.

En ce qui concerne la formation d'experts nationaux, la Commission organise, lorsque c'est nécessaire, des formations destinées aux autorités nationales compétentes pour Ecurie et Eurdep, notamment en cas de modifications des systèmes. La nécessité de ces programmes de formation est examinée et approuvée lors des réunions des autorités compétentes pour Ecurie.

63. En ce qui concerne les avis sur les projets d'investissement dans le secteur nucléaire, la Commission a jusqu'à présent eu recours à des procédures internes fondées sur le libellé du traité Euratom et des règlements en vigueur, à savoir le règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil du 2 décembre 1999 définissant les projets d'investissement à communiquer à la Commission conformément à l'article 41 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique

(JO L 315 du 9.12.1999, p. 1) et le règlement (CE) n° 1209/2000 de la Commission du 8 juin 2000 établissant les modalités d'exécution des communications prescrites à l'article 41 du traité Euratom (JO L 138 du 9.6.2000, p. 12).

64. Le cas décrit dans le présent paragraphe par la Cour des comptes européenne était une notification volontaire (c'est-à-dire un projet pour un montant d'investissement inférieur au seuil défini par le cadre juridique) relevant de l'article 1^{er}, paragraphe 4, du règlement (Euratom) n° 2587/1999 du Conseil.

72. Les vérifications sont fondées sur le document intitulé «*Vérification des installations de contrôle de la radioactivité ambiante en application de l'article 35 du traité Euratom — Dispositions pratiques pour la conduite de visites de vérification dans les États membres*» (JO C 155 du 4.7.2006, p. 2), sur l'expertise de l'équipe de vérification et sur une comparaison avec les dispositions dans d'autres États membres.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

74. En règle générale, les traités ont conféré à la Commission européenne le droit d'initiative de soumettre une proposition de nouvelle législation UE/Euratom. Toutefois, elle ne peut pas adopter elle-même la législation proposée; cette prérogative appartient aux deux institutions investies du pouvoir de décision, le Parlement européen et le Conseil.

Recommandation n° 1— Actualiser l'approche en matière de contrôle de la transposition des directives Euratom

La Commission accepte la recommandation.

La Commission accepte de définir les lignes directrices nécessaires - à établir par décision interne du service compétent de la Commission - qui prévoient une analyse des risques liés à la transposition des futures directives Euratom. Cette analyse des risques portera sur les domaines clés de ces directives et sur la nécessité d'élaborer des lignes directrices interprétatives internes plus détaillées et/ou une stratégie afin d'aider le personnel de la Commission dans l'exécution des contrôles de conformité.

Recommandation n° 2 — Actualiser le cadre juridique

La Commission accepte la recommandation.

80. Voir la réponse de la Commission aux points 63 et 72.

Recommandation n° 3 – Actualiser les procédures

La Commission accepte la recommandation.

La Commission est disposée à établir — par décision du service compétent de la Commission — des procédures internes appropriées pour garantir que les travaux de vérification des installations de contrôle de la radioactivité sont réalisés, documentés et examinés de manière cohérente.

Calendrier

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête / Début de l'audit	12.12.2018
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	21.11.2019
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	8.1.2020
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	4.2.2020

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2020.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur:

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN: 978-92-847-4323-0	ISSN: 1977-5695	doi: 10.2865/18976	QJ-AB-20-002-FR-N
HTML	ISBN: 978-92-847-4290-5	ISSN: 1977-5695	doi: 10.2865/033885	QJ-AB-20-002-FR-Q

La responsabilité première de la sûreté nucléaire incombe aux titulaires d'autorisation d'exploitation d'installations nucléaires et aux autorités nationales. Les responsabilités particulières de la Commission dans ce domaine sont de développer le cadre juridique d'Euratom et de superviser sa transposition dans les États membres, de vérifier les installations dont ceux-ci se servent pour contrôler le taux de radioactivité et d'évaluer la compatibilité des investissements dans le secteur nucléaire avec le traité Euratom.

Nous concluons que, dans l'ensemble, la Commission exerce correctement ces compétences et contribue à la sûreté nucléaire dans l'UE.

Nos recommandations portent sur le rôle de la Commission en matière de contrôle de la transposition des directives Euratom, sur le cadre dans lequel elle émet des avis concernant les investissements dans le secteur nucléaire et sur son approche pour élaborer ces avis et pour vérifier les installations de contrôle de la radioactivité.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors