CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 2 décembre 2004 [1]

I — Introduction

1. Par la présente procédure, engagée au titre de l'article 141 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après le «traité CEEA»), la Commission des Communautés européennes soutient que, en s'abstenant de lui fournir les données générales d'un projet d'élimination des effluents radioactifs associés au démantèlement du réacteur Jason, situé au Royal Naval College de Greenwich, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a commis une infraction à l'article 37 EA. Cet article impose aux États membres de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs, sous quelque forme que ce soit.

2. La présente affaire soulève une question importante d'interprétation de l'article 37 EA, à savoir déterminer si l'obligation visée à cet article s'applique également aux effluents radioactifs provenant d'installations nucléaires utilisées à des fins militaires. Si la Commission prétend qu'il en va bien ainsi, le Royaume-Uni quant à lui, soutenu par la République française, soutient que ledit article ne s'applique qu'aux effluents provenant d'installations nucléaires utilisées à des fins civiles et commerciales.

3. Les faits liés au démantèlement ne sont pas contestés en l'espèce.

II — Les faits et la procédure

4. Le réacteur Jason a été utilisé par le ministère de la Défense au Royal Naval College de Greenwich de 1962 à 1996. Il servait à former le personnel naval et portuaire à la physique des réacteurs et à des activités de recherche soutenant le programme de propulsion nucléaire navale du ministère de la Défense. À la fin de cette période, Jason a été démantelé sur décision favorable de l'Environment Agency for England and Wales du Royaume-Uni.

1 — Langue originale: l'anglais.

5. En 1998, la Commission a été informée par le Royaume-Uni que le réacteur Jason avait été démantelé. Par lettre du 8 janvier 1999, la Commission a demandé au Royaume-Uni des informations détaillées concernant ce démantèlement aux fins de déterminer quand les «données générales» devraient être fournies conformément à l'article 37 EA. Par lettre du 5 mars 1999, le Royaume-Uni a répondu qu'il estimait que les installations utilisées à des fins militaires ne relevaient pas du traité CEEA et que, par conséquent, il n'avait pas l'intention de fournir à la Commission quelque donnée générale que ce soit au sens de l'article 37 EA. Le Royaume-Uni proposait cependant de communiquer à la Commission l'autorisation de démantèlement délivrée par l'Environment Agency for England and Wales ainsi que la demande d'autorisation déposée devant cet organisme.

6. Par lettre de mise en demeure du 30 janvier 2001, la Commission a informé le Royaume-Uni qu'elle estimait que le titre II, chapitre 3, du traité CEEA s'appliquait aux radiations ionisantes, quelle qu'en soit la source. La Commission invitait le Royaume-Uni à transmettre ses observations à propos de cette mise en demeure dans les deux mois suivant sa notification.

7. Dans sa réponse du 30 mars 2001, le Royaume-Uni a déclaré que, à son avis, la mission de la Communauté européenne de l'énergie atomique, telle que définie par le traité CEEA, était de promouvoir l'utilisation civile et commerciale de l'énergie nucléaire, à l'exclusion de l'énergie nucléaire utilisée à des fins militaires. Selon le Royaume-Uni, seuls certains chapitres du traité s'appliquent aux activités de défense.

8. Le 21 décembre 2001, la Commission a adressé un avis motivé au Royaume-Uni à propos de l'infraction alléguée à l'article 37 EA. La Commission a invité le Royaume-Uni à se conformer à cet avis dans les deux mois suivant sa réception.

9. Dans sa réponse datée du 20 février 2002, le Royaume-Uni a confirmé son point de vue: il n'est pas tenu de fournir des informations à la Commission dans le cadre de l'article 37 EA au motif que les installations militaires ne relèvent pas du traité CEEA.

10. Par conséquent, la Commission a engagé la présente procédure qui a été inscrite au greffe de la Cour le 4 février 2003.

11. Le 8 décembre 2003, le mémoire en intervention de la République française a été déposé devant la Cour.

III — Le droit applicable

12. Les dispositions suivantes du traité CEEA sont pertinentes pour apprécier si l'article 37 EA s'applique aux effluents provenant d'installations nucléaires utilisées à des fins militaires.

A — *Titre II, chapitre 3 du traité CEEA*

13. L'article 37 EA fait partie du titre II, chapitre 3, du traité CEEA. Ce chapitre s'intitule «La protection sanitaire» et a été adopté en vue de donner effet au quatrième considérant du traité selon lequel, si les États membres sont résolus à créer les «conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire», ils sont toutefois «soucieux d'établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations». En l'espèce, il est intéressant d'examiner brièvement les dispositions dudit chapitre 3 dans leur ensemble pour avoir une idée du type de pouvoirs octroyés à la CEEA en matière de protection sanitaire.

14. L'article 30 EA dispose que «[d]es normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes sont instituées dans la Communauté».

15. Les normes les plus récentes fixées dans ce cadre se trouvent dans la directive 96/29 Euratom du Conseil [2]. En vertu de l'article 33 EA, les États membres sont tenus de garantir le respect de ces normes de base.

16. Conformément à l'article 34 EA, les États membres sont tenus de recueillir l'avis préalable de la Commission concernant des dispositions supplémentaires de protection sanitaire lorsqu'ils ont l'intention d'effectuer des expériences particulièrement dangereuses. Lorsque les effets de ces expériences sont susceptibles d'affecter les territoires des autres États membres, l'avis conforme de la Commission doit être obtenu préalablement.

17. En vertu des articles 35 EA et 36 EA, les États membres sont tenus de garantir le respect des normes de base en établissant les installations nécessaires pour effectuer le contrôle permanent des taux de radioactivité

2 — Directive du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO L 159, p. 1).

et doivent tenir périodiquement la Commission informée de ces taux. La Commission doit avoir le droit d'accéder à ces installations de contrôle et d'en vérifier le fonctionnement et l'efficacité.

18. L'article 37 EA s'énonce comme suit:

«Chaque État membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre.

La Commission, après consultation du groupe d'experts visé à l'article 31, émet son avis dans un délai de six mois» [3].

19. L'article 38 EA impose à la Commission d'adresser des recommandations aux États membres en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. En cas d'urgence, la Commission arrête une directive par laquelle elle enjoint à l'État membre en cause de prendre, dans le délai qu'elle détermine, toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations [4]. Si cet État ne se conforme pas, dans le délai imparti, à la directive de la Commission, celle-ci ou tout État membre intéressé peut saisir «immédiatement» la Cour de justice.

20. Enfin, l'article 39 EA prévoit, dans le cadre du Centre commun de recherches nucléaires (institué conformément à l'article 8 EA), la création d'une section de documentation et d'études des questions de protection sanitaire qui a pour mission de rassembler la documentation et les renseignements visés aux articles 33 EA, 36 EA et 37 EA [5] et d'assister la Commission dans l'exécution des tâches qui lui sont imparties dans le cadre du titre II, chapitre 3, du traité CEEA.

3 — Depuis l'entrée en vigueur du traité CEEA, plusieurs recommandations de la Commission ont clarifié le champ d'application de l'article 37 EA et, en particulier, la signification des termes «données générales» et «rejet d'effluents radioactifs». Il s'agit notamment de la recommandation 1999/829/Euratom de la Commission, du 6 décembre 1999, concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom (JO L 324, p. 23), et de la recommandation 91/4/Euratom de la Commission, du 7 décembre 1990, concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom (JO 1991, L 6, p. 16).

4 — Voir, par exemple, recommandation 2001/928/Euratom de la Commission, du 20 décembre 2001, concernant la protection de la population contre l'exposition au radon dans l'eau potable (JO L 344, p. 85).

5 — Notons que, si la version anglaise du traité CEEA se réfère aux articles 33 EA, 36 EA et 37 EA à cet égard, d'autres versions linguistiques renvoient aux articles 33 EA, 37 EA et 38 EA.

21. De nombreuses législations dérivées ont été adoptées pour réaliser les objectifs de protection sanitaire du traité CEEA et notamment [6]:

— directive 2003/122/Euratom du Conseil, du 22 décembre 2003, relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines [7];

— règlement (Euratom) nº 1493/93 du Conseil, du 8 juin 1993, concernant les transferts de substances radioactives entre les États membres [8];

— directive 92/3/Euratom du Conseil, du 3 février 1992, relative à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté [9];

— directive 90/641/Euratom du Conseil, du 4 décembre 1990, concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée [10], et

— règlement (Euratom) nº 3954/87 du Conseil, du 22 décembre 1987, fixant les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique [11].

B — *Articles 24 EA à 28 EA*

22. Dans le cadre de la présente évaluation, sont également pertinents les articles 24 EA à 28 EA, qui font partie des sections 3 et 4 (intitulées respectivement «Dispositions concernant le secret» et «Dispositions particulières») du titre II, chapitre 2, du traité CEEA traitant de la diffusion des connaissances. Dans leur essence, ces articles pré-

6 — D'autres exemples incluent: la décision 87/600/Euratom du Conseil, du 14 décembre 1987, concernant des modalités communautaires en vue de l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique (JO L 371, p. 76); la directive 89/618/Euratom du Conseil, du 27 novembre 1989, concernant l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique (JO L 357, p. 31), ou la directive 97/43/Euratom du Conseil, du 30 juin 1997, relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, remplaçant la directive 84/466/Euratom (JO L 180, p. 22).

7 — JO L 346, p. 57.

8 — JO L 148, p. 1.

9 — JO L 35, p. 24.

10 — JO L 349, p. 21.

11 — JO 1987 L 371, p. 11, tel que modifié.

voient un régime de secret spécial applicable aux connaissances acquises par la Communauté grâce à l'exécution de son programme de recherches nucléaires si la divulgation de ces informations «est susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou plusieurs États membres».

23. Ce régime prend la forme de différents degrés de secret, établis par le Conseil, qui sont provisoirement appliqués par la Commission lorsqu'elle estime que la divulgation des informations en cause est susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres (article 24, paragraphe 2, EA). La Commission communique ensuite ces informations aux États membres qui sont tenus «d'en assurer provisoirement le secret dans les mêmes conditions». Les États membres disposent d'un délai de trois mois pour faire savoir à la Commission s'ils désirent maintenir le régime provisoirement appliqué, y substituer un autre régime ou lever le secret. À l'expiration de ce délai, le plus sévère des régimes ainsi demandés est appliqué et la Commission en donne notification aux États membres.

24. Sur demande de la Commission ou d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut à tout moment appliquer un autre régime ou lever le secret. Le Conseil prend l'avis de la Commission avant de se prononcer sur la demande d'un État membre.

25. L'article 24, paragraphe 3, EA stipule que les dispositions des articles 12 EA et 13 EA, relatives aux informations sur lesquelles la Communauté a le droit de disposition, ne sont applicables aux informations soumises à un régime de secret que dans certaines circonstances restreintes et sous réserve que «les mesures de sûreté applicables soient respectées».

26. En vertu de l'article 25, paragraphe 1, EA les États membres qui notifient l'existence ou communiquent le contenu d'une demande de brevet ou de modèle d'utilité portant sur un objet nucléaire (comme le requiert l'article 16 EA) attirent l'attention, le cas échéant, sur la nécessité de soumettre cette demande, pour des raisons de défense, au régime de secret qu'ils indiquent, en précisant la durée probable de ce dernier. La Commission et les États membres sont tenus de respecter les mesures qu'implique le régime de secret requis par l'État d'origine. Quoique la Commission puisse transmettre ces communications aux «entreprises communes» au sens du titre II, chapitre 5, du traité CEEA ou, par l'intermédiaire d'un État membre, à d'autres personnes ou entreprises exerçant leur activité sur le territoire de cet État, l'article 25, paragraphe 2, EA stipule que les communications «sont, dans tous les cas, subordonnées au consentement de l'État d'origine» et que le refus de consentement peut être motivé pour des raisons de défense.

27. L'article 26 EA stipule que, lorsque des connaissances faisant l'objet de brevets, demandes de brevet, titres de protection provisoire, modèles d'utilité ou demandes de modèles d'utilité sont mises au secret conformément aux dispositions des articles 24 EA et 25 EA, les États qui ont demandé l'application de ce régime ne peuvent refuser l'autorisation de déposer des demandes correspondantes dans les autres États membres. Toutefois, «[c]haque État membre prend les mesures nécessaires pour que de tels titres et demandes soient maintenus au secret selon la procédure prévue par ses dispositions législatives et réglementaires nationales».

28. En outre, en vertu de l'article 26, paragraphe 2, EA les connaissances mises au secret conformément à l'article 24 EA, ne peuvent faire l'objet de dépôts en dehors des États membres qu'avec le consentement unanime de ces derniers.

29. Enfin, l'article 28 EA prévoit notamment que la Communauté est tenue de réparer le dommage causé lorsque des brevets ou des modèles d'utilité tenus secrets pour des raisons de défense sont utilisés indûment ou viennent à la connaissance d'un tiers non autorisé du fait de leur communication à la Commission.

30. Le régime de secret prévu au titre II, chapitre 2, section 3, est mis en œuvre par le règlement (Euratom) n° 3 du Conseil portant application de l'article 24 du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique [12]. L'objectif et la portée de ce règlement sont expliqués dans son préambule: «considérant que des mesures de sûreté doivent être mises en œuvre pour chacun des régimes de secret applicables aux connaissances dont la divulgation est susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres et qu'elles doivent s'appliquer sous le contrôle de la Commission tant aux éléments matériels de ces connaissances qu'aux personnes et entreprises appelées à en recevoir communication sur le territoire des États membres».

31. Le règlement poursuit en stipulant que les informations visées aux articles 24 EA et 25 EA, appelées «connaissances secrètes de l'Euratom», doivent être réparties dans l'un des régimes de secret suivant:

— «Eura — très secret»: les informations dont la divulgation non autorisée aurait des conséquences exceptionnellement graves pour les intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres;

12 — JO 1958, 17, p. 9406.

— «Eura — secret»: les informations dont la divulgation non autorisée aurait des conséquences graves pour les intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres;

— «Eura — confidentiel»: les informations dont la divulgation non autorisée serait préjudiciable aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres; et

— «Eura — diffusion restreinte»: les informations dont la divulgation non autorisée toucherait aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres mais qui nécessitent cependant une protection moindre que celle qui est assurée aux documents classés Eura — confidentiel [13].

32. Au titre de l'article 9 de ce règlement, ces régimes de secret ne sont appliqués «que dans la mesure indispensable».

33. Chaque État membre est tenu de désigner un organe étatique qui est chargé, sur le territoire relevant de sa juridiction, d'appliquer les mesures de sûreté prévues par le règlement [14]. L'accès aux connaissances secrètes de l'Euratom n'est accordé qu'aux personnes autorisées en vertu d'une procédure d'habilitation prévue par le règlement. [15]

34. En résumé, le système élimine le risque que la classification, en matière de sécurité, des informations sensibles concernant la défense ne soit considérée comme trop faible par un État membre. Cette sauvegarde est toutefois soumise au principe selon lequel les régimes de secret ne devraient être admis pour les informations que «dans la mesure indispensable».

C — *Article 13 EA*

35. L'article 13 EA fait partie du titre II, chapitre 2, du traité CEEA, qui traite de la diffusion des connaissances dont la Commission dispose dans le cadre du traité CEEA. Il prévoit que la Commission doit communiquer aux États membres, aux personnes et

13 — Article 10 du règlement n° 3.

14 — Ibidem, article 7.

15 — Articles 14 à 16, ibid.

aux entreprises les connaissances acquises par la Communauté et ne faisant pas l'objet des dispositions de l'article 12 EA, à savoir les connaissances autres que les brevets, les titres de protection provisoire, les modèles d'utilité ou les demandes de brevet détenus par la Communauté.

36. En l'espèce, la disposition de cet article traitant des procédures s'appliquant aux informations confidentielles est importante. Elle s'énonce comme suit:

«Toutefois, la Commission peut subordonner la communication de ces connaissances à la condition qu'elles restent confidentielles et ne soient pas transmises à des tiers.

La Commission ne peut communiquer les connaissances acquises sous réserve de restrictions concernant leur emploi et leur diffusion — telles que les connaissances dites 'classifiées' — qu'en assurant le respect de ces restrictions».

D — *Article 84 EA*

37. L'article 84 EA fait partie du titre II, chapitre 7, qui prévoit un «contrôle de sécurité» dans le cadre du traité CEEA pour les minerais, les matières brutes et les matières fissiles spéciales. Ce système impose à la Commission de «contrôler» certaines activités nucléaires des États membres pour s'assurer que ces matières ne sont pas détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner et que sont respectées les dispositions relatives à l'approvisionnement et tout engagement particulier relatif au contrôle souscrit par la Communauté dans un accord conclu avec un État tiers ou une organisation internationale (article 77 EA). À cette fin, la Commission peut, par exemple, exiger la tenue et la présentation de relevés d'opérations (article 79 EA) et peut envoyer des inspecteurs sur les territoires des États membres (article 81 EA).

38. L'article 84, troisième alinéa, EA prévoit une exception à ce contrôle lorsqu'il s'agit des «matières destinées aux besoins de la défense qui sont en cours de façonnage spécial pour ces besoins, ou qui, après ce façonnage, sont, conformément à un plan d'opérations, implantées ou stockées dans un établissement militaire».

E — *Article 192 EA*

39. L'article 192 EA stipule un devoir général de coopération loyale entre les États membres, analogue à celui prévu à

l'article 10 CE: «Les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission. Ils s'abstiennent de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du présent traité».

F — *Article 194 EA*

40. Une autre disposition pertinente est l'article 194 EA qui fait partie du titre V («Dispositions générales») du traité CEEA. Cet article impose une obligation stricte de secret aux personnes appelées, soit par leurs fonctions, soit par leurs relations publiques ou privées avec les institutions ou installations de la Communauté ou avec les entreprises communes, à obtenir connaissance des «faits, informations, connaissances, documents ou objets protégés par le secret» en vertu des dispositions prises par un État membre ou par une institution de la Communauté [16]. En outre, en vertu de l'article 194, paragraphe 2, EA, les États membres sont tenus de prendre «toutes mesures opportunes» en vue de faciliter l'instauration progressive «d'une protection aussi uniforme et aussi large que possible». Comme nous l'avons déjà indiqué, la structure de ce système de protection des informations acquises par la Communauté au titre de son programme de recherche est développée dans le règlement n° 3.

G — *Article 296 CE*

41. L'article 296, paragraphe 1, CE constitue l'élément final du cadre juridique pertinent en l'espèce. Cet article se lit comme suit:

«Les dispositions du présent traité ne font pas obstacle aux règles ci-après:

a) aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité;

b) tout État membre peut prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent à la

16 — Toute violation de cette obligation doit être regardée comme une violation des législations des États membres relatives aux atteintes «à la sûreté de l'État» ou à la «divulgation du secret professionnel». Les États membres poursuivent tout auteur d'une telle violation relevant de sa juridiction sur la requête de tout État membre intéressé ou de la Commission.

production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre; ces mesures ne doivent pas altérer les conditions de la concurrence dans le marché commun en ce qui concerne les produits non destinés à des fins spécifiquement militaires.»

IV — Observations des parties

A — *Observations de la Commission*

42. Pour étayer son point de vue selon lequel l'article 37 EA s'applique également aux effluents radioactifs provenant d'installations militaires, la Commission formule principalement les observations suivantes.

43. En premier lieu, la Commission soutient que la République française qui, au moment de la signature du traité CEEA, était le seul État membre ayant décidé de développer des activités nucléaires militaires, a reconnu dans le passé que le titre II, chapitre 3, du traité CEEA s'appliquait aussi aux risques radiologiques d'origine militaire. Pour étayer cet argument, la Commission cite le ministre des Affaires étrangères français qui déclarait en 1957 devant l'assemblée nationale que «les dispositions de l'article 34 s'appliquent à toutes les expériences particulièrement dangereuses, civiles ou militaires». La Commission soutient que c'est conformément à cette déclaration que le gouvernement français a notifié ses essais nucléaires dans le désert du Sahara dans les années 60.

44. En deuxième lieu, la Commission souligne deux résolutions adoptées par le Parlement européen au moment des essais nucléaires en Polynésie française en 1995. Dans la première de ces résolutions, le Parlement déclare qu'il [17]:

«10. estime que les 'essais d'armement nucléaire' doivent être considérés comme des 'essais particulièrement dangereux' selon l'article 34 du traité CEEA, demande que la Commission, gardienne des traités, définisse clairement ce qui doit être déclaré, conformément à l'article précité, 'essais particulièrement dangereux';

11. déplore que les autorités françaises n'aient pas communiqué, avant le premier essai, tous les documents nécessaires qui auraient dû permettre à la Commission

17 — Résolution sur la reprise des essais nucléaires par la France (JO 1995, C 269, p. 61).

d'examiner le dossier, ainsi qu'à des experts internationaux indépendants d'établir la liste de toutes les conséquences médicales de tels essais;

12. dénonce qu'en conséquence de cela, ni les répercussions potentielles des essais sur l'environnement, ni des mesures ou des actions complémentaires relatives à la santé et à la sécurité, en conformité avec les doses limites de radiations telles que prévues dans le traité CEEA, n'aient été soumises à un examen approfondi et minutieux;

13. invite la Commission à faire appliquer intégralement et immédiatement les articles 34 et 35 du traité CEEA et à examiner dès lors, en collaboration avec des experts indépendants et critiques, les informations fournies sur les essais nucléaires français».

45. Dans la deuxième résolution invoquée par la Commission, le Parlement déclare qu'il [18]:

«8. estime avec la Commission européenne que le traité Euratom et notamment ses articles 34, 35 et 36 s'appliquent en principe à des essais nucléaires effectués par des États membres de l'Union et se range à son avis lorsqu'elle estime que l'article 34 s'applique aux expériences militaires et que les essais nucléaires peuvent être considérés comme 'des expériences particulièrement dangereuses' au sens dudit article [...]»

46. En troisième lieu, la Commission se fonde sur la position de la Cour dans les affaires Parlement/Conseil [19] et Commission/Conseil [20]. Dans la première affaire, la Commission souligne que la Cour est d'avis que les articles 30 à 39 du traité CEEA tendent à assurer «une protection sanitaire cohérente et efficace de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, quelle qu'en soit la source et quelles que soient les catégories de personnes exposées à ces radiations» [21].

47. Dans la seconde affaire, la Commission cite le jugement suivant de la Cour pour étayer son point de vue:

«(...) le titre II, chapitre 3, du traité CEEA met en œuvre l'article 2, sous b), de ce traité, qui charge la Communauté d'"établir des

18 — Résolution sur la déclaration de la Commission sur les essais nucléaires (JO 1995, C 308, p. 106).

19 — Arrêt du 4 octobre 1991 (C-70/88, Rec. p. I-4529).

20 — Arrêt du 10 décembre 2002 (C-29/99, Rec. p. I-11221).

21 — Point 14.

normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et [de] veiller à leur application'. D'une part, il apparaît que cette protection ne peut pas être atteinte sans un contrôle des sources de rayonnements nocifs. D'autre part, les activités de la Communauté dans le domaine de la protection sanitaire doivent respecter les compétences des États membres définies, notamment, par le titre II, chapitre 3, du traité CEEA lui-même» [22].

B — *Observations du Royaume-Uni et de la République française*

48. Pour étayer son point de vue selon lequel le traité CEEA ne traite que du développement de l'énergie nucléaire utilisée à des fins pacifiques, le Royaume-Uni, supporté par la République française, expose les arguments principaux suivants.

49. En premier lieu, il cherche à se fonder sur la définition de la mission de la Communauté telle que visée à l'article 1er EA. Cet article stipule que la mission de la CEEA est «de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les États membres et au développement des échanges avec les autres pays». Le Royaume-Uni note que les obligations énumérées à l'article 2 EA, qui incluent l'établissement de «normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs, et veiller à leur application», sont, des termes mêmes de l'article 2 EA, imposées «pour l'accomplissement de sa mission». Selon le Royaume-Uni, il s'ensuit que «les responsabilités de la Communauté concernant la protection sanitaire relèvent de sa mission de promouvoir le développement des utilisations civiles et commerciales de l'énergie nucléaire». Par conséquent, le Royaume-Uni «conteste que le traité s'applique en quoi que ce soit aux activités militaires».

50. En deuxième lieu, le Royaume-Uni soutient que, si le traité CEEA avait eu pour objectif de couvrir les activités de défense, «des exceptions précises concernant l'accès aux installations militaires et la réception d'informations militaires sensibles auraient certainement été nécessaires». Le Royaume-Uni soutient qu'il n'y a aucune exception de ce type dans le traité, sauf l'article 84, troisième alinéa, EA [23]. En outre, selon le Royaume-Uni, cet article n'implique pas que le traité CEEA s'applique aux activités de défense sauf exception. Il vise simplement à «démarquer» les secteurs civil et militaire lorsque les autorités militaires reçoivent des matières nucléaires à des fins militaires en provenance d'une installation nucléaire civile ou commerciale. En d'autres termes, l'objectif de l'article 84 EA est, selon le Royaume-

22 — Point 76.

23 — Voir point 8, ci-dessus.

Uni, d'indiquer que les contrôles ne s'étendent pas aux matières à partir du moment où elles sont traitées à des fins de défense.

51. Le troisième argument du Royaume-Uni se fonde sur l'absence de disposition analogue à l'article 296 CE dans le traité CEEA, à savoir une disposition prévoyant qu'aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité. Selon le Royaume-Uni, «l'absence d'une telle disposition ne peut que confirmer que le traité Euratom n'a jamais eu pour objectif de s'appliquer aux utilisations militaires de l'énergie nucléaire». Étant donné que l'article 296 CE est une sauvegarde vitale pour les intérêts de la sécurité des États membres, son absence du traité CEEA constitue, de l'avis du Royaume-Uni, une «lacune» irrémédiable s'opposant à l'application du traité au secteur de la défense. De la même manière, le Royaume-Uni soutient que l'absence, à l'article 96 EA [24], d'une disposition parallèle à celle de l'article 39, paragraphe 4, CE exceptant l'emploi dans l'administration publique du principe de la libre circulation des travailleurs dans le domaine de l'énergie nucléaire est «importante à souligner [....] [et] confirme le point de vue selon lequel le traité Euratom ne s'applique pas aux activités de défense nationale». Le Royaume-Uni conteste également les interprétations par la Commission des affaires Land de Sarre [25], Parlement/Conseil [26] et Commission/Conseil [27].

52. Enfin, le Royaume-Uni souligne certaines conséquences qui, à son avis, découleraient de l'application de l'article 37 EA aux activités de défense [28]. Par exemple, il soutient que la divulgation de données sur le rejet d'effluents radioactifs pourrait entraîner un phénomène d'«ingénierie inverse»: la conception de systèmes d'armement et de propulsion nucléaires est induite de la composition des effluents rejetés générés par l'opération ou le démantèlement de systèmes de propulsion et le démantèlement des systèmes d'armement. De la même manière, il soutient que, comme les réacteurs démantelés peuvent être identiques aux réacteurs en service, la divulgation de données relatives au démantèlement d'un réacteur peut révéler les caractéristiques des réacteurs encore en service.

53. À cet égard, le Royaume-Uni se réfère par analogie à son Radioactive Substances Act 1993, qui prévoit la création et l'entretien d'un registre public des substances

24 — L'article 96 EA stipule que «[l]es États membres suppriment toute restriction, fondée sur la nationalité, à l'accès aux emplois qualifiés dans le domaine nucléaire, à l'égard des nationaux d'un des États membres, sous réserve des limitations qui résultent des nécessités fondamentales d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique» (presque identique à l'article 39, paragraphes 2 et 3, CE).

25 — Arrêt du 22 septembre 1988 (187/87, Rec. p. 5013).

26 — Précitée note 20.

27 — Précitée note 21.

28 — Voir observations du Royaume-Uni sur le mémoire en intervention du gouvernement français.

radioactives. Le Royaume-Uni fait observer que son secrétaire d'État peut édicter des directives concernant les catégories d'informations qui ne doivent pas apparaître dans le registre pour des raisons de sécurité nationale. En outre, les données rassemblées dans le cadre du contrôle des sites de défense ne peuvent être vérifiées que par des membres de l'Environment Agency for England and Wales ou de la Scottish Environmental Protection Agency habilités à effectuer cette mission. De l'avis du Royaume-Uni, des dispositions spéciales équivalentes auraient été insérées dans le traité CEEA si l'on avait eu l'intention d'étendre son champ d'application aux activités de défense.

54. Outre qu'il soutient les arguments précités, le gouvernement français invoque la délibération 1/78 de la Cour qui, à son avis, devrait être interprétée en ce sens que sont exclues «du domaine d'application [...] du traité, des matières et installations vouées à des fins militaires» [29].

55. La République française attire également l'attention sur certaines situations survenues depuis la création de la CEEA dans lesquelles elle a plaidé contre l'application du traité CEEA aux activités de défense, y compris ses mémoires déposés devant le Tribunal de première instance dans l'affaire Danielsson e. a./Commission [30]. Le gouvernement français dénie toute pertinence au fait qu'il a lui-même fourni à la Commission des informations sur ses essais nucléaires militaires effectués en Polynésie en 1995, soutenant que cette démarche «s'inscrivait dans le cadre d'un dialogue politique entre le gouvernement français et la Commission et répondait à un simple objectif de transparence».

V — Appréciation

56. Il est évident que la présente affaire soulève la question de l'interprétation de l'article 37 EA: l'obligation impartie aux États membres au titre de cet article s'étend-elle au rejet d'effluents radioactifs provenant d'installations militaires?

57. À notre avis, il importe d'aborder cette question en tenant compte des remarques préliminaires suivantes.

29 — Délibération du 14 novembre 1978 (Rec. p. 2151).

30 — Ordonnance du 22 décembre 1995 (T-219/95 R, Rec. p. II-3051).

58. En premier lieu, les positions adoptées par les parties dans leurs mémoires respectifs s'excluent mutuellement. La Commission soutient que l'article 37 EA s'applique aux activités militaires alors que le Royaume-Uni, soutenu par la République française, prétend que cet article ne s'applique en aucune manière aux activités militaires. Il faut souligner qu'aucune partie n'a, dans ses mémoires, envisagé l'éventualité d'une solution de «moyen terme» ou de «compromis».

59. En second lieu, les intérêts en jeu en l'espèce, tels que définis par les parties, sont d'ordre supérieur: d'une part, les intérêts impératifs de la sécurité nationale des États membres, de l'autre, les intérêts vitaux de la protection sanitaire de la population et de la protection environnementale transfrontalière.

60. Par conséquent, une décision non qualifiée prise en faveur de l'une des parties aurait inévitablement des répercussions négatives significatives sur un intérêt important.

61. À notre avis, il est crucial de tenir compte de ces éléments lorsqu'on interprète l'article 37 EA dans son contexte systématique et historique.

A — *Interprétation textuelle*

62. Du point de vue d'une interprétation purement textuelle de cet article, il est évident que, sur la base de son libellé, il s'applique aux effluents radioactifs provenant non seulement des installations civiles et commerciales, mais également des sites militaires. Les États membres sont tenus de fournir à la Commission «les données générales de *tout*[31] projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme» pour permettre à la Commission de déterminer si ce plan est susceptible d'entraîner la contamination radioactive du territoire d'un autre État membre. Aucune exception expresse n'est prévue pour les installations militaires. En revanche, d'autres chapitres du traité CEEA contiennent une disposition expresse visant à protéger les intérêts militaires des États membres, comme les articles 24 EA et 84 EA.

63. Cet argument purement textuel, quoique assez convaincant, n'est toutefois pas décisif en l'espèce. Pour interpréter comme il se doit l'article 37 EA, il faut l'examiner dans le cadre non seulement de son libellé, mais aussi des dispositions du traité CEEA pris dans son ensemble «à la lumière [...] de ses

31 — Italique ajouté.

finalités et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite» [32].

66. La perception de l'importance du secteur nucléaire ainsi que le fait qu'il s'agisse d'un secteur clairement démarqué ont donné l'impulsion à la création de la CEEA et donc d'une autorité nucléaire commune.

B — *Structure et objectifs du titre II, chapitre 3, dans le contexte du traité CEEA*

64. Le traité CEEA a été conçu, comme expliqué dans son préambule, pour «[...] créer les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire, source de vastes disponibilités d'énergie et d'une modernisation des techniques, ainsi que de multiples autres applications contribuant au bien-être de leurs peuples [...]».

67. Il est évident toutefois que l'objectif poursuivi par le traité CEEA ne se limitait pas uniquement au développement de l'industrie nucléaire. Les auteurs dudit traité ont considéré l'assurance de la protection sanitaire de la population comme une condition sine qua non du développement du secteur nucléaire [34].

65. Comme indiqué dans ce que l'on appelle le «Rapport Spaak», qui contient le plan de base du traité [33]:

«[L'énergie atomique] apparaît comme la ressource essentielle qui s'offre à terme pour le développement et le renouvellement des productions et le progrès des œuvres de paix.»

68. Pour ce faire, comme nous l'avons déjà indiqué, le titre II, chapitre 3, du traité CEEA avait pour but de créer «les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations» (préambule, quatrième considérant). Cet objectif devait être atteint par l'établissement de «normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs, et veiller à leur application» (article 2 EA).

32 — Voir, à cet égard, arrêt du 6 octobre 1982, CILFIT e.a. (283/81, Rec., p. 3415, point 20 : «[...] chaque disposition de droit communautaire doit être replacée dans son contexte et interprétée à la lumière de l'ensemble des dispositions de ce droit, de ses finalités, et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite».

33 — Rapport du comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine aux ministres des Affaires étrangères, Bruxelles, 21 avril 1956, p. 99.

34 — Le rapport Spaak, publié en 1956, se réfère explicitement aux événements ayant eu lieu dix années auparavant comme révélant «la puissance de l'atome [...] sous une forme terrifiante». Ce rapport déclare: «L'assurance contre le risque d'un emploi imprudent [de l'énergie atomique] constitue une exigence essentielle. Il n'y aura pas de développement de l'industrie atomique sans que les conditions de sécurité soient établies, qui écartent les périls pour la vie et la santé de la main-d'œuvre et des populations» (p. 100).

69. Comme nous l'avons déjà indiqué, les moyens d'atteindre cet objectif sont les suivants:

— l'établissement de normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes que les États membres sont tenus de respecter (articles 30 EA à 33 EA);

— l'obligation pour la Commission de contrôler et d'approuver préalablement les plans des États membres concernant les «expériences particulièrement dangereuses» ou le rejet d'effluents radioactifs (articles 34 EA et 37 EA); et

— le contrôle et la communication à la Commission des taux de radioactivité et le pouvoir de la Commission de faire des recommandations aux États membres à cet égard (articles 35 EA, 38 EA et 39 EA).

70. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, depuis l'établissement de la Communauté européenne de l'énergie atomique, un grand nombre de législations dérivées ont été adoptées pour assurer la protection sanitaire de la population dans le domaine nucléaire. Ces textes soulignent invariablement l'importance de cet objectif de protection sanitaire en matière nucléaire. Un exemple en est la résolution 92/C 172/02 du Conseil, du 18 juin 1992, relative aux problèmes technologiques de sécurité nucléaire, dans laquelle le Conseil a souligné «l'importance particulière qu'il attache à la sécurité nucléaire en Europe et, dans cette optique, demande aux États membres et à la Commission de se fixer comme objectif fondamental et prioritaire de la coopération communautaire dans le secteur nucléaire [...]» [35].

71. Un autre exemple en est la décision 94/179/Euratom du Conseil du 21 mars 1994, dans laquelle le Conseil note que «la Communauté européenne de l'énergie atomique a été créée dans le souci d'établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations» [36].

35 — JO 1992, C 172, p. 2. Le Conseil note également «l'importance qui s'attache, notamment au niveau de la protection sanitaire de la population et des travailleurs ainsi qu'à celui de la protection de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, à la problématique de la sécurité nucléaire, eu égard en particulier aux développements intervenus dans l'ensemble de l'Europe» et encourage «la Commission, les autorités nationales de sécurité, les organismes spécialisés en évaluation de la sécurité nucléaire, les organismes de recherche et développement, les producteurs d'électricité d'origine nucléaire et les constructeurs d'installations nucléaires dans la Communauté à continuer à participer activement au processus de consultation et de coopération actuellement en cours et bien établi».

36 — Décision modifiant la décision 77/270/Euratom en vue d'habiliter la Commission à contracter des emprunts Euratom pour contribuer au financement de l'amélioration du degré de sûreté et d'efficacité du parc nucléaire de certains pays tiers (JO L 84, p. 41). Voir, également, la recommandation 1999/829, qui assigne pour objectif à l'article 37 EA de «prévenir toute possibilité de contamination radioactive d'un autre État membre» ainsi que les propositions modifiées de directive (Euratom) du Conseil définissant les obligations de base et les principes généraux dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires et sur la gestion sûre du combustible nucléaire irradié et des déchets radioactifs [COM (2004) 526 final].

72. L'importance des objectifs de protection sanitaire poursuivis par le traité CEEA a également été soulignée à plusieurs reprises par la Cour.

73. Dans l'affaire Parlement/Conseil [37] par exemple, la question soulevée devant la Cour était de savoir si l'article 31 EA avait été choisi à bon droit comme fondement juridique du règlement n° 3954/87. En affirmant que la base juridique correcte était en réalité l'article 100 A CE, le Parlement soutenait notamment que les articles 30 EA et suivants ne s'appliquaient qu'aux radiations «primaires», à savoir les radiations produites directement dans les centrales nucléaires ou lors de la manipulation du combustible nucléaire et non aux radiations «secondaires», à savoir les radiations touchant indirectement la population par l'intermédiaire des produits et des aliments contaminés.

74. En rejetant cet argument, la Cour a donné une interprétation large de l'objectif poursuivi par le titre II, chapitre 3, du traité CEEA. L'objectif du chapitre était d'«[...] assurer une protection sanitaire cohérente et efficace de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, quelle qu'en soit la source et quelles que soient les catégories de personnes exposées à ces radiations» [38].

75. De la même manière, l'avocat général Van Gerven était explicite, dans ses conclusions sur cette affaire, à propos du rôle crucial joué par les dispositions du traité CEEA en matière de protection sanitaire. À son avis, l'objectif dudit chapitre 3 du traité CEEA était d'assurer la «protection sanitaire cohérente et efficace de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes» [39]. Soulignant l'importance d'assurer «l'effet utile des dispositions du traité CEEA», il déclare :

«Ainsi qu'il est apparu ci-avant, les trois arguments du Parlement partent de l'idée que le traité CEEA, plus particulièrement la politique de protection sanitaire, instituée par les articles 30 et suivants de ce traité, doit avoir une portée limitée. Nous ne pouvons pas nous rallier à une vue aussi restrictive. En effet, eu égard aux risques graves que les radiations ionisantes comportent pour la santé, nous estimons que les articles 30 et suivants du traité CEEA doivent être interprétés en ce sens qu'ils autorisent la Communauté à protéger la santé publique d'une manière cohérente et efficace [40].

Il nous paraît donc essentiel de conférer aux articles 30 et suivants du traité CEEA un effet utile absolu» [41].

37 — Précitée note 20.
38 — Point 14.
39 — Point 20.
40 — Point 23.
41 — Point 24.

76. Dans son arrêt Land de Sarre e.a., la Cour a souligné que l'article 37 EA doit être interprété «à la lumière de son contexte et de sa finalité dans le système du traité CEEA» [42]. Aux fins de «sauvegarder l'effet utile de cette disposition» [43] la Cour a déclaré que l'article 37 EA doit être interprété comme imposant de fournir à la Commission les données générales relatives à un projet de rejet d'effluents radioactifs avant l'autorisation définitive de ce rejet par les autorités compétentes de l'État membre concerné.

77. En résumé, les objectifs sous-tendant le titre II, chapitre 3, du traité CEEA — protection sanitaire de la population et protection de l'environnement — ont, depuis l'entrée en vigueur dudit traité, toujours été considérés comme étant de la plus grande importance [44].

C — *Traitement réservé au secteur de la défense dans le traité CEEA*

78. L'étape suivante dans l'examen de la question de savoir si l'article 37 EA s'applique aux effluents radioactifs provenant des installations militaires est de considérer la place réservée au secteur de la défense dans le traité CEEA.

79. Le premier élément à ne pas oublier est que, au moment de la conclusion de ce traité, aucun de ses membres n'avait des activités nucléaires de défense. Il n'existait en effet que trois puissances nucléaires: les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'Union soviétique. À l'époque, il n'était pas vraiment nécessaire de préciser si le traité CEEA s'appliquait au secteur de la défense nucléaire.

80. Cela ne signifie pas que la question n'ait pas été discutée lors de la préparation du traité par les fondateurs de la Communauté. Il faut se souvenir en effet que les discussions ont eu lieu dans le contexte des négociations internationales sur le désarmement ainsi que de la spéculation générale que la République française envisageait de rejoindre les rangs

42 — Arrêt précité, note 26, point 10.

43 — Ibidem, point 19.

44 — Une autre illustration peut être trouvée dans la structure du traité CEEA, dont l'article 87 stipule: «Les États membres, personnes ou entreprises ont, sur les matières fissiles spéciales entrées régulièrement en leur possession, le droit d'utilisation et de consommation le plus étendu, sous la réserve des obligations résultant pour eux des dispositions du présent traité, notamment en ce qui regarde le contrôle de sécurité, le droit d'option reconnu à l'Agence et la protection sanitaire.» Il faut souligner (voir ci-après) que les dispositions du traité CEEA relatives au contrôle de sécurité prévoient une exception explicite en faveur du secteur de la défense, à l'inverse des dispositions concernant la protection sanitaire. Au niveau international, l'importance de la sécurité nucléaire a été soulignée dans de nombreux instruments, comme la convention sur la sécurité nucléaire rédigée sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique (JO 1999, L 318, p. 21).

des puissances militaires nucléaires [45]. L'application potentielle du futur traité CEEA aux activités de défense nucléaire était donc à l'époque une question politiquement assez sensible [46].

81. Il est toutefois noté dans les travaux préparatoires que:

«l'avis général des Ministres était qu'il importe plutôt de trouver une solution qui n'exclue pas définitivement les utilisations militaires, tout en assurant cependant qu'une telle solution ne pourra mettre en péril le système de contrôle qui est reconnu comme étant d'une importance primordiale» [47].

82. L'assertion du Royaume-Uni selon laquelle le traité CEEA n'a en aucune manière été conçu pour s'appliquer au secteur de la défense ne semble donc pas compatible avec les documents révélant les intentions des auteurs du traité à l'époque.

83. En outre, certains autres articles du traité CEEA traitent explicitement des activités militaires nucléaires et montrent bien le souci des auteurs de ce traité de stipuler et de respecter la nature sensible des informations en la matière.

84. Le premier exemple se trouve aux articles 24 EA à 28 EA qui, comme nous l'avons résumé ci-dessus [48], organisent un régime de secret spécial auquel sont soumises les connaissances acquises par la Commission grâce à l'exécution de son programme de recherches nucléaires et dont la divulgation est susceptible de nuire aux intérêts de la défense d'un ou de plusieurs États membres. Le régime de secret détaillé et complet prévu à ces articles, ainsi que la législation dérivée d'exécution, vise à garantir que les informations sensibles concernant la défense soient classifiées à un degré de secret approprié «dans la mesure indispensable» pour les intérêts de la défense de l'État membre en cause. Le succès de ce système dépend de la coopération étroite entre la Commission et les États membres.

85. Un deuxième exemple du souci des auteurs du traité CEEA d'organiser les

45 — Voir, par exemple, les commentaires de M. Faure en 1956 au nom du gouvernement français: «Si la France décidait de procéder à des applications militaires et de préparer, puis de faire éclater la bombe au bout de quatre ans, elle n'entend pour autant se soustraire ni à la consultation nécessaire de ses partenaires ni au contrôle de la Communauté», cité dans les *travaux préparatoires* du traité CEEA (éd. S. Neri — H. Sperl, *Cour de justice des Communautés européennes*, Luxembourg, 1072), p. 246.

46 — En effet, les auteurs du rapport Spaak, c'est-à-dire les chefs des délégations des futurs États membres de la CEEA, estimaient que la question ne pouvait être tranchée qu'au niveau politique le plus élevé: «le problème que pose l'éventualité d'une utilisation, par certains États, de l'énergie atomique à des fins militaires présente un caractère politique tel qu'il sort des limites de [...] [la] compétence [des auteurs]. [Les auteurs] n'ont pas cru devoir y répondre dans le présent Rapport», cité au point 65 ci-dessus, p. 122.

47 — Travaux préparatoires du traité CEEA, p. XIX.

48 — Voir points 22 à 33.

activités nucléaires en matière de défense se trouve à l'article 84 EA [49], qui, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, prévoit une exception au contrôle de sécurité organisé par le titre II, chapitre 7, du traité CEEA pour certaines matières destinées aux besoins de la défense. Il faut souligner à cet égard que toutes les matières destinées aux besoins de la défense ne sont pas exemptées de ces contrôles, mais uniquement celles qui sont «en cours de façonnage spécial pour ces besoins, ou qui, après ce façonnage, sont, conformément à un plan d'opérations, implantées ou stockées dans un établissement militaire» [50]. Il serait donc logique de conclure que le contrôle de sécurité dudit chapitre 7 s'applique aux matières destinées aux besoins de la défense non couvertes par le libellé de l'article 84, troisième alinéa, EA.

86. Un troisième exemple de l'objectif poursuivi par les auteurs du traité — à savoir préserver le caractère secret des informations sensibles — est l'article 194 EA [51], bien qu'il ne soit pas expressément limité au secteur de la défense; cet article impose une stricte obligation de secret à toute personne ayant accès à des informations nucléaires sensibles protégées par le secret en vertu des dispositions prises par un État membre ou par une institution de la CEEA.

87. De la même manière, l'article 13 EA impose à la Commission, dans le cas de connaissances acquises sous réserve de restrictions concernant leur emploi et leur diffusion (comme les connaissances dites «classifiées»), l'obligation d'assurer le respect de ces restrictions [52].

88. Chacun de ces exemples montre bien la sensibilité des auteurs du traité CEEA au besoin de préserver les secrets relatifs à la défense nucléaire et à d'autres domaines. Chaque exemple représente un équilibre entre, d'une part, l'objectif premier du chapitre en question de ce traité (à savoir, la diffusion des connaissances) et, d'autre part, l'intérêt légitime des États membres à assurer la confidentialité dans le secteur de la défense et ailleurs.

D — *Arguments du Royaume-Uni et de la République française*

89. Quoique l'argumentation des parties soit discutée à travers toutes les présentes conclusions, nous estimons que les arguments suivants méritent une analyse spécifique.

49 — Voir points 37 et 38 ci-dessus.

50 — Article 84, paragraphe 3, EA.

51 — Voir point 40 ci-dessus.

52 — Voir point 36 ci-dessus.

90. Pour étayer sa position, le Royaume-Uni cherche, comme nous l'avons relevé ci-dessus, à invoquer la définition de la mission de la Communauté visée à l'article 1er EA, et décrite comme étant «de contribuer, par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires, à l'élévation du niveau de vie dans les États membres et au développement des échanges avec les autres pays» [53].

91. Nous ne pensons pas que cet argument soit convaincant. En premier lieu, le libellé de l'article 1er EA ne permet pas de conclure que l'énergie nucléaire utilisée à des fins de défense est exclue du champ d'application du traité CEEA. Une simple lecture des termes «par l'établissement des conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires» n'exclut pas nécessairement l'application dudit traité aux installations militaires. Quoique l'une des motivations principales du traité CEEA soit en effet, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, d'encourager le développement d'une industrie nucléaire civile et commerciale dans les États membres, cet objectif va de pair avec le souci de garantir le respect de normes minimales de protection sanitaire dans le secteur nucléaire [54].

92. Par conséquent, comme nous l'avons noté ci-dessus, le Conseil a déclaré que «[...] la Communauté européenne de l'énergie atomique a été créée dans le souci d'établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations [...]» [55].

93. En tout cas, comme nous l'avons discuté ci-dessus, interpréter l'article 1er EA comme excluant toute application du traité CEEA aux affaires de défense ne serait pas seulement contraire aux documents révélant les intentions des auteurs du traité (voir le rapport Spaak), mais impliquerait aussi que les dispositions de ce traité prévoyant expressément son application à la défense seraient redondantes et dépourvues de toute utilité.

94. Le gouvernement français soulève également un argument fondé sur la délibération 1/78, dans laquelle la Cour a déclaré que sont exclues «du domaine d'application [...] du traité, des matières et installations vouées à des fins militaires» [56].

95. À notre avis, il ne s'agit pas là d'une interprétation correcte de la délibération de

53 — Voir point 49 ci-dessus.

54 — De la même manière, le préambule reconnait que «[...] l'énergie nucléaire constitue la ressource essentielle qui assurera le développement et le renouvellement des productions et permettra le progrès des œuvres de paix».

55 — Décision 94/179.

56 — Voir point 54 ci-dessus.

la Cour. Dans cette affaire, la Cour était appelée à se prononcer sur la compatibilité de la convention de l'Agence internationale de l'énergie atomique sur la protection des matières, installations et transports nucléaires avec le traité CEEA. La déclaration de la Cour invoquée par le gouvernement français a été faite spécifiquement et explicitement sur la base des seuls articles 84 EA et 86 EA, dans le contexte d'une comparaison générale entre les champs d'application du traité et de la convention [57]. La Cour n'avait pas l'intention, à notre avis, d'édicter un principe général prévoyant que les matières nucléaires utilisées à des fins de défense ne relèvent pas en soi du champ d'application du traité CEEA.

E — *Pertinence de la position historique de la République française et résolutions du Parlement européen*

96. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la Commission invoque, dans ses mémoires, la notification en 1960 par le gouvernement français de projets concernant les essais nucléaires effectués dans le Sahara ainsi que certaines résolutions du Parlement européen datant de 1995 dans lesquelles le Parlement a exprimé l'opinion que le traité CEEA, et en particulier les articles 34 à 36, s'appliquait en principe aux essais nucléaires militaires effectués par les États membres [58]. En réponse, le gouvernement français a cité des cas, y compris des mémoires déposés devant la Cour, dans lesquels il a nié l'application du traité CEEA au secteur militaire.

97. À notre avis, aucun de ces arguments n'est concluant.

98. En premier lieu, une position unilatérale d'un État membre ne peut pas être décisive de l'interprétation correcte du traité CEEA. En outre, la position adoptée par le gouvernement français sur cette question n'est pas tout à fait conséquente depuis les négociations et l'entrée en vigueur du traité CEEA et, par conséquent, nous estimons qu'elle ne peut pas être prise en considération pour apprécier le cas d'espèce.

99. En deuxième lieu, il faut établir ici une distinction entre des actes posés par le Parlement européen en sa qualité de colégislateur et des déclarations parlementaires purement politiques. Alors que la Cour peut tenir compte des premiers, les deuxièmes n'ont, de par leur nature, pas de caractère juridique. Les résolutions parlementaires citées par la Commission relèvent clairement

57 — Ibidem, point 12.

58 — Voir points 44 à 47 ci-dessus.

de la deuxième catégorie et ne sont donc pas décisives pour trancher la question litigieuse.

F — *Analogie avec le traité CE*

100. Un dernier élément important pour interpréter l'article 37 EA est, à notre avis, l'analogie avec le traitement réservé aux intérêts de la défense des États membres dans le cadre du traité CE [59]. À cet égard, l'article 296, paragraphe 1, CE est instructif dans la mesure où il a pour objectif de préserver les intérêts essentiels de la sécurité des États membres relativement à la fourniture d'informations concernant la défense sous réserve qu'«[...] aucun État membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité [...]».

101. Il est évident que cette disposition n'a pas pour effet de rendre le traité CE dans son ensemble inapplicable au secteur de la défense. Au contraire, l'article ne s'applique qu'aux cas particuliers dans lesquels un État membre considère que les «intérêts essentiels de sa sécurité» seraient préjudiciés s'il était tenu de fournir une information déterminée.

102. Par conséquent, on ne peut par exemple pas soutenir que le titre XIX du traité CE, concernant l'environnement, ne s'appliquerait pas en principe aux questions d'environnement se posant dans le cadre du secteur de la défense. Au contraire, dans la continuation de l'objectif énoncé à l'article 2 CE — «un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement» —, il est présumé que les mesures prises pour réaliser les objectifs de protection de l'environnement s'appliquent également en matière militaire à moins que ce ne soit contraire aux intérêts essentiels de la sécurité (conformément à l'article 296 CE), auquel cas une exception pour le secteur de la défense doit être explicitement prévue dans la législation en cause [60]. C'est également le cas pour la législation adoptée dans

59 — Un autre exemple de recours à l'analogie avec le traité CE pour interpréter le traité CEEA se trouve dans les conclusions de l'avocat général Van Gerven dans l'affaire Parlement/Conseil, précitée note 20, point 23: «[...] nous ne voyons aucune raison valable d'interpréter la portée d'une politique mise en place par le traité CEEA selon d'autres règles que la portée d'une politique mise en place par le traité CEE [...]» Ce raisonnement par analogie avec le traité CEE est instructif à notre avis dans la présente affaire nonobstant le principe de l'autonomie du traité CEEA (voir article 305 CE).

60 — Ainsi, par exemple, les déchets provenant de sites militaires ne sont en principe pas exclus de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), et les sites militaires peuvent tout aussi bien être qualifiés de «zones spéciales de conservation» dans le cadre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7). En revanche, l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), telle qu'amendée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil, du 26 mai 2003 (JO L 156, p. 17), stipule que les «États membres peuvent décider, au cas par cas, si leur législation nationale le prévoit, de ne pas appliquer la présente directive aux projets répondant aux besoins de la défense nationale, s'ils estiment que cette application irait à l'encontre de ces besoins» (article 1er, paragraphe 4).

le cadre du titre XI (dispositions sociales) ou du titre XIII (santé publique) du traité CE [61].

103. À cet égard, il est pertinent d'examiner l'argumentation du Royaume-Uni selon laquelle l'absence dans le traité CEEA d'une disposition analogue à l'article 296 CE constitue une «lacune» dans le traité CEEA et doit s'interpréter comme signifiant que ce dernier n'a jamais été conçu pour s'appliquer aux utilisations à des fins militaires de l'énergie nucléaire [62].

104. Selon nous, cet argument ne convainc pas. Nous estimons qu'il se fonde sur une appréciation incorrecte de la relation entre le traité CEEA et le traité CE. Cette relation est telle que le traité CE ne s'applique pas aux affaires soumises aux dispositions du traité CEEA ou aux législations adoptées en vertu de ce traité. L'article 305, paragraphe 2, CE stipule que «[l]es dispositions du présent traité ne dérogent pas aux stipulations du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique».

105. Toutefois, le traité CE peut s'appliquer aux affaires qui ne sont pas prévues par le traité CEEA ou les législations d'exécution. Par exemple, dans son avis 1/94, du 15 novembre 1994, la Cour a examiné la question de savoir si la Communauté européenne avait la compétence exclusive de conclure les accords multilatéraux sur le commerce des marchandises dans la mesure où ils concernaient les produits CEEA. Citant ce qui est actuellement l'article 305, paragraphe 2, CE, elle a conclu que c'était bien le cas: «Comme le traité Euratom ne comporte aucune disposition sur le commerce extérieur, rien ne s'oppose à ce que les accords conclus en vertu de l'article [133] du traité CE s'étendent aux échanges internationaux de produits Euratom» [63].

106. Cette position est conforme à la jurisprudence de la Cour concernant la relation entre le traité CE et le traité CECA définie à l'article 305, paragraphe 1, CE en des termes

61 — Ainsi, par exemple, la directive 89/654/CEE du Conseil, du 30 novembre 1989, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour les lieux de travail (première directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 393, p. 1), s'applique également aux lieux de travail militaires.

62 — Voir le point 51 ci-dessus.

63 — Rec. p. I-5267, point 24.

analogues à ceux de l'article 305, paragraphe 2, CE [64].

107. Il s'ensuit, à notre avis, que la relation entre les traités CE et CEEA dément toute idée de «lacune » qui découlerait de l'absence dans le traité CEEA d'une disposition analogue à celle de l'article 296 CE. Au contraire, dans la mesure où le traité CEEA et les législations adoptées sur la base de ce traité ne prévoient pas explicitement des sauvegardes équivalentes pour les intérêts essentiels de la sécurité des États membres, les mesures de sauvegarde prévues à l'article 296 CE s'appliquent également aux produits relevant du traité CEEA. L'argumentation du Royaume-Uni à cet égard ne doit pas, à notre sens, être retenue.

VI — Proposition d'interprétation de l'article 37 EA

108. L'analyse de la structure et des objectifs du titre II, chapitre 3, du traité CEEA ainsi que la place réservée au secteur de la défense dans le traité dans son ensemble nous amènent à la conclusion suivante.

109. Comme nous l'avons souligné, la question de l'application potentielle du traité CEEA aux activités de défense a été explicitement envisagée par les auteurs dudit traité au cours des négociations. Soulignons que les auteurs du rapport Spaak reconnaissent que la réponse à cette question requiert une mise en balance prudente des intérêts en présence: «l'avis général des Ministres était qu'il importe plutôt de trouver une solution qui n'exclue pas définitivement les utilisations militaires, tout en assurant cependant qu'une telle solution ne pourra mettre en péril le système de contrôle qui est reconnu

64 — Voir, par exemple, affaire Deutsche Babcock (arrêt du 15 décembre 1987, Rec. p. 5119), dans lequel la Cour a déclaré que «le libellé même de [la disposition de l'article 305, paragraphe 1, CE] exige qu'elle soit interprétée en ce sens que, dans la mesure où des questions ne font pas l'objet de dispositions du traité CECA ou des réglementations adoptées sur la base de ce dernier, le traité CEE et les dispositions prises pour son application peuvent s'appliquer à des produits relevant du traité CECA» (point 10). Dans ses conclusions à propos de cette affaire, l'avocat général Sir Gordon Slynn a fait les observations suivantes: «les dispositions du traité CEE et, a fortiori, le droit dérivé adopté sur cette base juridique ne doivent pas 'modifier les dispositions' du traité CEE ni 'déroger' au traité Euratom. Cela signifie-t-il que le traité CEE ne concerne pas le charbon et l'acier et que le droit adopté sur sa base ne peut pas créer de règles en ce qui concerne le charbon et l'acier ou la signification de cet article est-elle plus limitée? À notre avis, cette disposition a bien un sens plus restreint. Il aurait été tout à fait simple de prévoir que rien dans le traité CEE ne s'appliquait aux produits charbon/acier ou à l'industrie charbon/acier si tel avait été l'objectif. Cela n'a pas été fait. Au contraire, la limitation imposée est que les dispositions du traité CEE ne 'modifient pas celles du traité' antérieur, notamment en ce qui concerne les domaines spécifiés. Nous interprétons cela comme signifiant que le traité CEE peut s'appliquer au charbon et à l'acier, sauf dans la mesure où des questions font l'objet de dispositions dans le traité CECA ou dans des réglementations adoptées sur la base de ce dernier; dans la mesure où un domaine est régi par de telles dispositions, les règles du traité CEE y sont privées d'effet». Voir, également, arrêt du Tribunal du 1er juillet 2004, Salzgitter/Commission (T-308/00, non encore publié au Recueil, point 62), et arrêt de la Cour du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission (C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 100). Les mesures adoptées sur la base du traité CE à la suite du désastre de Chernobyl illustrent également l'applicabilité de ce traité en l'absence de disposition spécifique dans le traité CECA: voir Grèce/Conseil (C-62/88, Rec. p. I-1527, point 17), et Parlement/Conseil, précité note 20.

comme étant d'une importance primordiale» [65].

110. Une telle solution permet d'éviter les répercussions négatives inévitables d'une approche du «tout ou rien» dans laquelle l'un des intérêts — la santé publique ou la défense nationale — est privilégié dans toutes les situations. Comment alors réaliser en pratique cette mise en balance des intérêts?

111. En premier lieu, il ressort clairement de la discussion qui précède que les dispositions concernant la protection sanitaire du traité CEEA sont d'importance vitale et devraient être interprétées de manière à garantir la protection effective de la santé publique [66]. Ensuite, et comme nous l'avons indiqué, l'assertion selon laquelle le secteur nucléaire de la défense ne relève pas en tant que tel du traité CEEA n'est pas valable dans le cadre d'une interprétation systématique du traité [67].

112. Il s'ensuit que l'obligation imposée par l'article 37 EA aux États membres, à savoir fournir à la Commission les données générales concernant tout projet de rejet d'effluents radioactifs, devrait en principe s'appliquer également au secteur de la défense. Par conséquent, il n'est pas acceptable pour un État membre de refuser de fournir des informations concernant un projet de rejet d'effluents radioactifs militaires au seul motif que ces effluents proviennent d'activités de défense.

113. En second lieu, il est également évident que l'application du traité CEEA doit respecter les intérêts essentiels de la défense des États membres. L'obligation de l'article 37 EA ne devrait par conséquent pas s'appliquer lorsque, dans un cas spécifique, l'État membre concerné estime que ses intérêts essentiels de la défense peuvent se voir préjudiciés s'il fournit certaines informations requises dans le cadre de cet article.

114. En d'autres termes, pour chaque plan de rejet d'effluents radioactifs relatifs à des activités de défense, les États membres ne devraient avoir le droit de ne pas communiquer certaines informations à la Commission que s'ils estiment cette attitude indispensable pour protéger les intérêts essentiels de leur défense.

115. Dans le cadre de cette appréciation, les États membres ne devraient pas oublier le

65 — Voir point 81 ci-dessus.
66 — Voir points 64 à 77 ci-dessus.
67 — Voir points 78 à 88 ci-dessus.

devoir de coopération loyale qui leur est imparti par l'article 192 EA d'«assurer l'exécution» de leurs obligations découlant du traité CEEA [68]. À notre avis, ce devoir impose aux États membres, au cours de leur évaluation, de s'engager dans un dialogue ouvert et constructif avec la Commission dans les affaires dans lesquelles ils envisagent de ne pas divulguer certaines données pour des motifs liés à la défense. Dans ce cas, l'État membre en cause devrait discuter avec la Commission pour déterminer si ses intérêts de la défense peuvent être protégés par des moyens moins extrêmes que la rétention totale des informations litigieuses.

116. Ces moyens pourraient inclure, par exemple, l'utilisation d'un contrôle de sécurité analogue à celui prévu par la législation d'exécution de l'article 24 EA, en procédant à la «classification» des données au moyen de l'octroi d'un degré de secret [69]. Ou bien l'État membre et la Commission peuvent conclure que la fourniture de données moins détaillées que prévu par la recommandation 1999/829 [70] suffit pour permettre à la Commission de déterminer si l'exécution du projet de rejet d'effluents radioactifs est «susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre» au sens de l'article 37 EA.

117. Une telle approche fondée sur le dialogue et se faisant au cas par cas évite le risque qu'une application aveugle de l'article 37 EA au secteur de la défense pourrait entraîner, comme le soutient le Royaume-Uni dans ses mémoires [71]. Par exemple, le risque d'«ingénierie inverse» de connaissances importantes en matière de défense à partir d'informations déduites de la composition des effluents radioactifs serait éliminé si, à la suite de discussions entre l'État membre concerné et la Commission, ces données pouvaient se voir attribuer un degré suffisamment élevé de secret et n'étaient retenues que si la protection de secrets de défense l'exigeait absolument.

118. Nous ajoutons que cet équilibre est analogue à celui adopté par le traité CE, dont le secteur de la défense n'est pas exclu en soi, mais dans le cadre duquel les États membres ne sont pas tenus de fournir des informations dans la mesure où les intérêts essentiels de la sécurité nationale en seraient préjudiciés [72].

119. Enfin, compte tenu de la nature de la conclusion proposée qui constitue un «moyen terme» entre les positions de la Commission et du Royaume-Uni, nous estimons qu'il est approprié que chaque partie supporte ses propres dépens.

68 — Voir point 39 ci-dessus.
69 — Voir points 22 à 33 ci-dessus.
70 — Voir point 18 ci-dessus.
71 — Voir point 52 ci-dessus.
72 — Voir points 100 à 102 ci-dessus.

VII — Conclusion

120. À la lumière des observations qui précèdent, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

— déclarer que, en s'abstenant de fournir à la Commission les données générales d'un projet d'élimination des effluents radioactifs associés au démantèlement du réacteur Jason dans la mesure compatible avec les intérêts essentiels de sa sécurité nationale et en s'abstenant d'engager le dialogue avec la Commission sur le point de savoir si ses intérêts de la défense pouvaient être protégés par des moyens moins extrêmes que la rétention totale des informations vis-à-vis de la Commission, le Royaume-Uni a violé les obligations qui lui sont imparties dans le cadre de l'article 37 EA;

— condamner chaque partie et la partie intervenante à supporter ses propres dépens.