CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS
présentées le 19 novembre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire soulève pour la première fois la question de sanctions pour des violations des dispositions du traité Euratom (ci-après « traité ») relatives au contrôle de sécurité. Le recours a été formé au titre de l'article 146 du traité par Advanced Nuclear Fuels GmbH, qui demande l'annulation de deux décisions de la Commission infligeant une sanction au titre de l'article 83, paragraphe 1. La requérante fabrique des combustibles nucléaires dans son usine située à Lingen, Ems, République fédérale d'Allemagne, et est la filiale d'une société établie à Richland, Washington (États-Unis). Dans la suite des présentes conclusions, ces deux sociétés seront respectivement dénommées « ANF-Lingen » et « ANF-Richland »; toutefois, jusqu'au 28 janvier 1987, ANF-Lingen était enregistrée sous la dénomination « Exxon Nuclear GmbH ». L'affaire trouve son origine dans un incident survenu en mai 1990, lors duquel des matières nucléaires ont été exportées par mégarde d'Allemagne vers les États-Unis (ci-après « incident »).

2. Aux termes de l'article 83, paragraphe 1, du traité, en cas d'infraction aux obligations imposées aux personnes ou entreprises par le chapitre VII du titre II de ce même traité, la Commission peut prononcer les sanctions suivantes:

« ... dans l'ordre de gravité:

a) l'avertissement;

b) le retrait d'avantages particuliers tels qu'assistance financière ou aide technique;

c) la mise de l'entreprise, pour une durée maximum de quatre mois, sous l'administration d'une personne ou d'un collège désigné d'un commun accord entre la Commission et l'État dont relève l'entreprise;

d) le retrait total ou partiel des matières brutes ou matières fissiles spéciales ».

3. Les décisions attaquées dans la présente procédure sont les suivantes:

1) décision 90/413/Euratom de la Commission, du 1er août 1990, relative à une procédure d'application de l'article 83 du traité Euratom (JO L 209, p. 27), et

2) décision 90/465/Euratom de la Commission, du 20 août 1990, relative à la désignation du collège chargé de l'exécution

* Langue originale: l'anglais.

de la décision 90/413/Euratom (JO L 241, p. 14).

La décision du 1er août 1990 a placé ANF-Lingen, pour une partie de son exploitation, sous le contrôle d'un collège d'administrateurs pour une durée de quatre mois, en application de l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité, tandis que la décision du 20 août 1990 a désigné les trois administrateurs en question et a fixé les dates de leur mission. C'est donc en substance la première décision qui fait l'objet de la contestation; si elle est annulée, la seconde décision subira le même sort. Par conséquent, dans la suite des présentes conclusions, nous parlerons simplement de la « décision contestée », visant par là la décision du 1er août 1990.

4. ANF-Lingen soutient que la décision contestée est illicite et fonde cette conclusion sur trois moyens présentant un caractère alternatif les uns par rapport aux autres. La requérante fait valoir que:

1) l'incident n'a donné lieu à aucune infraction aux obligations imposées par le chapitre VII;

2) la sanction était illicite au motif qu'au moment où elle a été infligée, toute infraction éventuelle avait déjà pris fin, et

3) même si une sanction au titre de l'article 83, paragraphe 1, sous c), pouvait être infligée après la fin de l'infraction, la sanction qui l'a été était disproportionnée dans les circonstances de l'espèce.

Au cas où la Cour considérerait qu'une sanction pouvait être infligée, contrairement à ses deux premiers moyens, la requérante l'invite à substituer à celle qui l'a été par la Commission la sanction moins sévère de l'avertissement en application de l'article 83, paragraphe 1, sous a). Il convient de noter qu'en application de l'article 144 du traité la Cour exerce une compétence de pleine juridiction en ce qui concerne, notamment, les sanctions infligées en application de l'article 83 du traité, et peut dès lors modifier les sanctions, quelles qu'elles soient, infligées par la Commission.

5. Dans la suite des présentes conclusions, nous exposerons d'abord plus en détail les dispositions communautaires pertinentes, avant de nous pencher sur l'incident et ses suites. Nous examinerons ensuite la question de savoir si la réaction de la Commission était justifiée.

Les dispositions communautaires

6. Le chapitre VII (articles 77 à 85) du titre II du traité est intitulé « Le contrôle de sécurité » (« Safeguards » dans la version anglaise du traité). Les garanties (« safeguards ») en question concernent la sécurité des matières nucléaires et non pas la protection sanitaire, qui fait l'objet d'un chapitre distinct du traité (chapitre III du titre II).

7. Aux termes de l'article 2, sous e), du traité, la Communauté doit garantir, par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées, et il y a lieu de noter qu'en vertu de l'article 60 du traité les emplois des matières doivent être déclarés à l'Agence d'approvi-

sionnement de l'Euratom. L'article 77 dispose donc ce qui suit:

« Dans les conditions prévues au présent chapitre, la Commission doit s'assurer sur les territoires des États membres:

a) que les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales ne sont pas détournés des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner;

b) que sont respectés 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. »

Les termes « minerais », « matières brutes » et « matières fissiles spéciales » sont définis à l'article 197 du traité; les « matières fissiles spéciales » comprennent, en particulier, tout produit contenant de l'uranium enrichi. On peut noter qu'en vertu de l'article 86 du traité toutes les matières fissiles spéciales produites ou importées par un État membre, une personne ou une entreprise, et qui sont soumises au contrôle de sécurité prévu au chapitre VII, sont la propriété de la Communauté.

8. Aux termes de l'article 78, quiconque exploite certains types d'installations est tenu de déclarer à la Commission les caractéristiques techniques fondamentales de l'installation, dans la mesure nécessaire à la réalisation des buts de l'article 77, et la Commission doit, aux mêmes fins, approuver les procédés à employer pour le traitement chimique des matières irradiées. Aux termes de l'article 79:

« La Commission exige la tenue et la présentation de relevés d'opérations en vue de permettre la comptabilité des minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales, utilisés ou produits. Il en est de même pour les matières brutes et les matières fissiles spéciales transportées.

...

La nature et la portée des obligations visées à l'alinéa 1 du présent article sont définies dans un règlement établi par la Commission et approuvé par le Conseil. »

L'article 81 donne à la Commission le pouvoir d'envoyer des inspecteurs sur les territoires des États membres. Aux termes du deuxième alinéa de l'article 81, ces inspecteurs ont à tout moment accès:

« à tous lieux, à tous éléments d'information et auprès de toutes personnes qui, de par leur profession, s'occupent de matières, équipements ou installations soumis au contrôle prévu au présent chapitre, dans la mesure nécessaire pour contrôler les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales, et pour s'assurer du respect des dispositions prévues à l'article 77... ».

Aux termes du deuxième alinéa de l'article 82, les inspecteurs sont chargés de se faire présenter et de vérifier la comptabilité mentionnée à l'article 79, ainsi que de rendre compte de toute violation à la Commission. En vertu du troisième alinéa de l'article 82, celle-ci a le pouvoir d'adresser aux États membres des directives par lesquelles elle les enjoint de prendre des

mesures pour mettre fin à toute violation constatée. L'article 83, qui permet à la Commission de prononcer des sanctions contre des personnes ou des entreprises en cas d'infraction aux obligations qui leur sont imposées par le chapitre VII, a déjà été cité au point 2 ci-dessus.

9. Les modalités d'application des dispositions du chapitre VII ont été révisées et codifiées par le règlement (Euratom) n° 3227/76 de la Commission, du 19 octobre 1976, portant application des dispositions sur le contrôle de sécurité de l'Euratom (JO 1976, L 363, p. 1) (ci-après « règlement »). Bien que seul l'article 79 du traité confère expressément à la Commission le pouvoir d'adopter un règlement, le règlement n° 3237/76 est basé sur les articles 77, 78, 79 et 81.

10. La première partie (articles 1er à 8) du règlement traite de la déclaration des caractéristiques techniques des installations et de l'adoption à leur égard de dispositions particulières de contrôle. Les articles 1er à 5 traitent de la déclaration des caractéristiques et l'article 6 assure la communication à la Commission de certains autres renseignements. Aux termes de l'article 7, en se fondant sur ces déclarations et communications:

« la Commission fixe, dans des dispositions particulières de contrôle, les modalités pratiques selon lesquelles les personnes ou entreprises concernées doivent se conformer aux obligations qui leur incombent en matière de contrôle...

...

Les dispositions particulières de contrôle fixent également ... les conditions exigeant une notification préalable des expéditions et réceptions de matières nucléaires ».

Aux termes de l'article 8, les dispositions particulières de contrôle visées à l'article 7 sont établies par voie de décision individuelle de la Commission, après consultation de la personne ou de l'entreprise concernée ainsi que de l'État membre intéressé. En ce qui concerne ANF-Lingen, les dispositions particulières de contrôle en vigueur à l'époque de l'incident ont été adoptées par une décision de la Commission datée du 5 juin 1985. A la demande de la Cour, la Commission a produit une copie de cette décision.

11. La deuxième partie (articles 9 à 23) du règlement traite des systèmes de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires dont l'article 79 du traité impose la mise en place, et la troisième partie (articles 24 à 28) traite des notifications préalables requises en cas d'exportation ou d'importation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales à destination ou en provenance d'un État tiers.

12. L'article 1er de la décision attaquée fait état d'une infraction aux articles 10 et 11 du règlement, ainsi qu'à son article 24, combiné avec le paragraphe 1.3.2 des dispositions particulières de contrôle applicables à ANF-Lingen. La Commission a confirmé à l'audience que la référence, faite à l'article 1er de la décision attaquée, au paragraphe 3.1.2 de ces dispositions, constitue une erreur typographique, et que la référence, faite dans la motivation de la décision, au paragraphe 1.3.2, est correcte.

13. Il y a, tout d'abord, lieu de noter que l'article 9 du règlement dispose ce qui suit:

« Les personnes et entreprises visées à l'article 1er tiennent un système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires. Ce système comprend des relevés comptables et des relevés d'opération et notamment des informations sur les quantités, la nature, la forme et la composition de ces matières, en conformité des prescriptions de l'article 21 (qui contient des règles détaillées relatives aux communications et aux relevés), leur localisation, l'engagement particulier relatif au contrôle et l'usage auquel les personnes ou entreprises concernées ont déclaré destiner ces matières... ».

Aux termes de l'article 10:

« Les relevés comptables font apparaître pour chaque zone de bilan matières (notion définie à l'article 36 du règlement):

a) toutes les variations de stock, de façon à permettre la détermination du stock comptable à tout moment;

... »

Aux termes de l'article 11:

« Les relevés d'opération comprennent pour chaque zone de bilan matières, s'il y a lieu:

a) les données d'exploitation utilisées pour établir les variations des quantités et de la composition des matières nucléaires;

... ».

Aux termes de l'article 36, sous r), une « zone de bilan matières » est une zone dans laquelle les conditions sont telles que le bilan matières peut être dressé et, aux termes de l'article 36, sous m), le « stock comptable » d'une zone de bilan matières est la somme algébrique du stock physique déterminé par l'inventaire le plus récent et de toutes les variations de stock survenues depuis cet inventaire.

14. L'article 24 dispose:

« a) Les personnes et entreprises visées à l'article 1er notifient préalablement à la Commission toute exportation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales à destination d'un État tiers...

...

Toutefois, ces notifications préalables ne sont requises que:

i) si l'expédition est supérieure à un kilogramme effectif;

ii) si les dispositions particulières de contrôle visées à l'article 7 les prescrivent, dans le cas d'installations qui transfèrent habituellement des quantités globales importantes de matières à destination d'un même État, même lorsqu'aucune des expéditions n'est supérieure à un kilogramme effectif. »

Enfin, la motivation de la décision attaquée fait également état d'une violation de l'article 32, aux termes duquel:

« Toute personne ou entreprise qui, sur les territoires des États membres, transporte des matières brutes ou des matières fissiles spéciales ou détient temporairement ces matières au cours d'un transport, ne peut les prendre en charge ou les délivrer que contre remise d'un récépissé, dûment signé et daté... »

Toutefois, il est clair que cette disposition vise exclusivement les obligations des transporteurs ou des personnes qui détiennent temporairement des matières; la décision attaquée n'allègue en réalité aucune violation de l'article 32 de la part de ANF-Lingen elle-même.

15. Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, les dispositions particulières de contrôle applicables à ANF-Lingen ont été adoptées par une décision de la Commission du 5 juin 1985, qui a remplacé une décision antérieure du 1er décembre 1980. L'annexe de cette décision définit, conformément à l'article 7 du règlement, les modalités pratiques selon lesquelles ANF-Lingen doit se conformer aux exigences en matière de contrôle imposées par le traité, le contenu des communications imposées par l'article 6, ainsi que les circonstances dans lesquelles une notification préalable est exigée pour l'expédition et la réception de matières nucléaires. En ce qui concerne ces dernières circonstances, le paragraphe 1.3.2 de l'annexe impose une notification préalable des exportations à destination d'un État tiers même dans le cas d'expéditions ne dépassant pas un kilogramme effectif, conformément à l'article 24, sous a), du règlement [et, semblablement, pour les importations, conformément à l'article 25, sous a)]. La notion de « kilogramme effectif » de matières nucléaires est définie à l'article 36, sous o), du règlement; la Commission a confirmé à l'audience que l'exportation en question dans la présente affaire n'a pas dépassé cette quantité. Le paragraphe 2.1 de l'annexe désigne ANF-Lingen comme une « zone de bilan matières », et le paragraphe 2.2 spécifie les points de mesure principaux pour la détermination du flux et des stocks de matières nucléaires, en application de l'article 7, sous a), du règlement. Le paragraphe 3 énonce des obligations détaillées relatives aux relevés comptables et aux relevés d'opération dont les articles 10 et 11 du règlement imposent la tenue, et les paragraphes suivants traitent des modalités relatives aux rapports, des modalités d'établissement des inventaires physiques, et du prélèvement d'échantillons pour les besoins du contrôle [voir article 7, sous b) à e), du règlement].

16. Il y a lieu de noter que les obligations découlant des dispositions précitées peuvent également être mises en œuvre par des lois ou réglementations nationales de l'État membre concerné; l'article 83, paragraphe 3, du traité donne à la Commission le pouvoir d'adresser aux États membres toutes recommandations relatives à de telles dispositions nationales. Dans le cas de l'Allemagne, les dispositions nationales actuellement en vigueur figurent dans l'Atomgesetz du 23 décembre 1959 (version du 15 juillet 1985, BGBl. I, p. 1565). L'exploitation d'une installation de transformation de matières nucléaires requiert une autorisation en vertu de l'article 7 de l'Atomgesetz et est soumise à un contrôle en vertu de l'article 19. L'article 19, paragraphe 3, permet aux autorités de contrôle d'adresser des instructions destinées à mettre en œuvre, en particulier, les conditions

auxquelles de telles autorisations sont liées. Il s'ensuit qu'en pratique les prescriptions internes d'exploitation qui régissent les modalités de contrôle de sécurité dans une installation sont établies sous le contrôle de l'autorité de contrôle nationale, qui peut également exiger périodiquement leur modification. Dans la présente affaire, l'autorité nationale compétente est le ministère de l'Environnement de Basse-Saxe; ainsi que nous le verrons, le ministère a fait usage, le 23 mai 1990, de son pouvoir, conféré par l'article 19, paragraphe 3, d'adresser des instructions à ANF-Lingen.

17. On peut voir que les modalités de contrôle de sécurité dans les installations nucléaires à l'intérieur de la Communauté sont susceptibles d'être réglementées à trois niveaux différents. En premier lieu, le chapitre VII du titre II du traité et son règlement d'application imposent des obligations générales aux personnes et aux entreprises. Deuxièmement, la Commission adopte, au titre de l'article 8 du règlement, des dispositions particulières de contrôle qui imposent des exigences à l'égard d'installations particulières. Enfin, les autorités nationales de contrôle conservent la compétence d'imposer leurs propres exigences de contrôle, dans la mesure où elles sont compatibles avec les buts du traité; l'article 192 du traité leur impose même de le faire dans la mesure nécessaire pour assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou pour faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté.

L'incident et ses suites

18. Les faits matériels qui ont donné lieu à l'incident ne sont pas contestés entre parties et sont résumés au point I de la motivation de la décision attaquée.

19. Pour effectuer ses opérations de fabrication, ANF-Lingen reçoit régulièrement des expéditions de matières nucléaires en provenance de ANF-Richland. Le 8 mai 1990, dans son usine de Lingen, un coffre a été enlevé d'un des deux conteneurs se trouvant sur une palette de chargement qui contenait au total quatre coffres, deux par conteneur, de dioxyde d'uranium enrichi. Après cette opération, la palette, contenant toujours trois des quatre coffres, a été déposée temporairement dans une zone de l'usine située à proximité de la zone d'entreposage des conteneurs vides. En raison d'une négligence, la palette n'a pas été renvoyée à l'entrepôt destiné aux conteneurs non vides et, le 11 mai 1990, les deux conteneurs se trouvant sur la palette ont été chargés par erreur avec un chargement de conteneurs vides destinés à être expédiés à Richland via Seattle. Le préposé chargé de l'opération de chargement a constaté que les deux conteneurs étaient étiquetés « radioactif ». Toutefois, croyant qu'ils faisaient partie du chargement de conteneurs vides, il a remplacé ces étiquettes par d'autres indiquant que les conteneurs étaient vides. Les conteneurs sont arrivés à Richland le 15 mai 1990 et, après un contrôle de routine, la présence de matières nucléaires a été constatée. L'examen des scellés placés sur les conteneurs a révélé qu'aucune matière n'avait été enlevée pendant le transport.

20. ANF-Lingen a informé de l'incident la direction « Contrôle de sécurité » de la Commission le 16 mai 1990, et l'Agence d'approvisionnement de l'Euratom le 17 mai 1990. Le ministère de l'Environnement de Basse-Saxe a également été informé et a effectué sa propre enquête sur l'incident dans l'usine de la requérante le 23 mai 1990. Le même jour, le ministère a adressé à la requérante, au titre de l'article 19, paragraphe 3, de l'Atomgesetz, des instructions

exigeant une démarcation plus nette entre la zone d'entreposage des conteneurs vides et la zone de déchargement, ainsi que l'observation de règles plus strictes en matière d'enlèvement des étiquetages figurant sur les conteneurs. Ces deux mesures devaient être insérées dans les prescriptions internes d'exploitation de ANF-Lingen et devaient être immédiatement mises en œuvre. Au même moment, et de sa propre initiative, la requérante a procédé à des améliorations supplémentaires de ses modalités de contrôle de sécurité.

21. Les 31 mai et 1er juin 1990, les inspecteurs de la Commission ont visité l'usine de la requérante. Ainsi que la Commission l'a déclaré dans sa lettre du 29 juin 1990 à la requérante, le but de cette inspection était de vérifier que les caractéristiques techniques de l'installation étaient conformes à celles qui lui avaient été déclarées précédemment, de vérifier le stock comptable et de déterminer le stock physique, d'effectuer des contrôles quantitatifs sur une partie du stock physique, et de vérifier qu'il avait été procédé aux éventuels contrôles particuliers prévus par des accords entre la Communauté et des États tiers. Par cette même lettre, la Commission a fait savoir à la requérante que, sur la base du rapport de ses inspecteurs, elle n'était pas en mesure de s'assurer, à propos de l'incident, que les matières fissiles en question n'avaient été utilisées, sur le territoire de la Communauté, qu'aux fins déclarées par leurs utilisateurs. Il semble que, par cette déclaration, la Commission voulait faire comprendre que l'incident l'avait empêchée d'accomplir la mission que lui impose l'article 77, sous a), du traité (disposition précitée au point 7 ci-dessus). Dans la lettre, la Commission déclarait également que l'incident avait donné lieu à une violation des articles 24, 10, sous a), 11, sous a), et 32 du règlement.

22. Une deuxième visite des inspecteurs de la Commission a eu lieu du 4 au 6 juillet 1990. Lors de cette deuxième inspection, des vérifications supplémentaires ont été effectuées et, par lettre du 1er août 1990, la Commission a informé la requérante que l'inspection ne donnait pas lieu à des observations particulières de la part de sa direction « Contrôle de sécurité ». Ainsi que la Commission l'explique dans son mémoire en défense, cette déclaration avait pour but d'indiquer qu'elle était à présent assurée que l'incident constituait un cas isolé et que le stock physique correspondait maintenant suffisamment au stock comptable (voir également le huitième alinéa du point II. C de la motivation de la décision attaquée). La Commission a ainsi été en mesure de s'assurer qu'il n'y avait pas d'autres matières qui manquaient dans l'installation de la requérante. Ainsi que nous l'avons vu, à la même date, la Commission a adopté sa décision infligeant une sanction de mise sous administration au titre de l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité. L'article 2 de la décision a placé ANF-Lingen sous administration pour une période de quatre mois « pour ce qui concerne uniquement les aspects relevant du contrôle de sécurité visé au chapitre VII du titre II du traité ». La décision ultérieure du 20 août 1990 a désigné un collège de trois administrateurs et a fixé les dates de leur administration (du 21 août au 21 décembre 1990).

23. Avant que cette sanction ne soit infligée, ANF-Lingen a pu exposer sa position lors d'une audition tenue à Bruxelles le 13 juillet 1990. Le représentant de ANF-Lingen a expliqué le contexte de l'incident et a décrit les nouvelles modalités mises en œuvre pour garantir qu'un tel incident ne se reproduise pas, à savoir l'introduction de contrôles dosimétriques sur les conteneurs vides, un système de double vérification sur les étiquetages de conteneurs et une séparation

claire entre les zones destinées respectivement aux conteneurs vides et remplis. Il a indiqué qu'un système informatisé de contrôle des conteneurs vides serait mis en place et que de nouvelles prescriptions internes d'exploitation pour l'installation avaient été adoptées et seraient adressées à la Commission. Selon la réplique de la requérante, les nouvelles prescriptions internes ont été communiquées à la Commission le 23 juillet 1990.

24. ANF-Lingen a déposé sa requête en annulation de la décision de la Commission le 6 octobre 1990. Il convient de noter que, en vertu du deuxième alinéa de l'article 83, paragraphe 2, du traité, les recours contre les sanctions infligées au titre de l'article 83, paragraphe 1, ont un effet suspensif, à moins que la Cour n'en décide autrement à la demande de la Commission ou de tout État membre intéressé. La Commission a formé une demande en ce sens le 15 novembre 1990, et la Cour a accordé l'exécution immédiate de la sanction par ordonnance du 7 décembre 1990 (Rec. p. I-4499). Dans ses observations sur la demande de la Commission, ANF-Lingen a indiqué que, bien qu'ayant, par lettre du 8 octobre 1990, donné son assentiment à l'accomplissement de leur mission par les administrateurs, elle l'avait fait sans préjudice de la thèse exposée dans sa requête. En réalité, il est clair qu'en accordant l'exécution immédiate de la sanction la Cour n'a rien fait d'autre que de confirmer l'accord entre parties prévoyant que les administrateurs accompliraient leur mission jusqu'à son terme, de manière à ce que le bien-fondé de la décision de la Commission puisse être examiné dans le contexte de la présente procédure.

25. Le 19 décembre 1990, les administrateurs désignés par la Commission ont établi un rapport d'évaluation conformément à l'article 3, paragraphe 3, de la décision attaquée. Le 6 février 1991, la Commission a adressé à ANF-Lingen une communication relative à la mise en œuvre de la décision 90/413/Euratom du 1er août 1990 (JO 1991, C 46, p. 3). Des copies du rapport et de la communication ont été adressées au ministère de l'Environnement de Basse-Saxe qui, le 25 avril 1991, a à son tour adressé une copie du rapport à ANF-Lingen. Par demande déposée le 4 février 1991, ANF-Lingen avait invité la Cour à ordonner la production de copies du rapport d'évaluation, tant à la Cour qu'à elle-même. Par ordonnance du 20 mars 1991, la Cour a rejeté la demande tendant à ce qu'une copie du rapport d'évaluation soit transmise à ANF-Lingen et a joint au fond de l'affaire la demande de production de ce rapport devant elle. Toutefois, ces deux demandes sont manifestement devenues sans objet lorsque le rapport a été adressé par le ministère de l'Environnement à ANF-Lingen et joint par celle-ci à sa réplique déposée devant la Cour le 29 mai 1991.

26. Il ressort de ce rapport que le collège des administrateurs a effectué quatre visites dans les installations de ANF-Lingen, les 29 août, 20 et 21 septembre, 29 et 30 octobre, et 13 et 14 décembre 1990. Chaque visite fait l'objet d'une note de dossier décrivant l'état d'avancement de l'administration. Il ressort clairement de ces notes que les administrateurs et les représentants d'ANF-Lingen ont eu pour souci commun l'élaboration d'un système amélioré de modalités de contrôle de sécurité dans l'installation, grâce à une série de modifications apportées aux prescriptions internes d'exploitation et à l'introduction d'un système de contrôle informatisé. Le résultat de l'administration est résumé dans la communication du 6 février 1991, qui conclut dans les termes suivants:

« La Commission reconnaît ... que la mission du collège, qui s'est expressément limitée aux tâches relevant du contrôle de sécurité, a effectivement conduit à:

— vérifier et modifier les règles internes en la matière

et

— contrôler leur mise en œuvre et surveiller leur application.

La Commission considère de ce fait que le mandat qui a été confié au collège d'administration a été mené à bonne fin etque le but qu'elle s'était assigné, à savoir 'de s'assurer que des fautes de même nature ne se reproduisent plus', a été atteint. »

27. Nous passons à présent aux questions qui se posent dans la présente affaire. On rappellera que la requérante a soulevé trois moyens à l'encontre de la décision de la Commission d'infliger la sanction de la mise sous administration. En premier lieu, la requérante soutient que l'incident n'a pas entraîné de violation des obligations qui lui incombent en vertu du traité; en deuxième lieu, elle affirme que la sanction de la mise sous administration ne pouvait pas être infligée pour une infraction ayant déjà pris fin; enfin, elle fait valoir qu'en toute hypothèse la sanction présentait une sévérité disproportionnée. Dans la suite des présentes conclusions, nous examinerons l'un après l'autre chacun de ces moyens.

Violation du traité

28. Il y a lieu de rappeler que l'expédition par mégarde de matières nucléaires à ANF-Richland a été causée par deux manquements concernant les procédures de contrôle de sécurité dans les installations de la requérante. Premièrement, des conteneurs renfermant des matières fissiles n'ont pas été séparés de manière suffisante de la zone destinée à l'entreposage des conteneurs vides. Deuxièmement, les étiquettes placées sur les conteneurs et indiquant la présence de matières radioactives, qui auraient dû jouer un rôle d'avertissement, ont été ignorées et même enlevées par l'employé responsable du chargement des conteneurs. La requérante ne conteste pas que ces erreurs ont été commises; toutefois, elle conteste que l'une ou l'autre d'entre elles puisse être considérée comme une violation des obligations qui lui incombent au titre du chapitre VII du titre II du traité. Selon elle, l'incident a tout au plus donné lieu à une violation de ses prescriptions internes d'exploitation, et en particulier des prescriptions ANFG-10.105 du 14 octobre 1987, régissant la manutention des conteneurs de dioxyde d'uranium.

29. Pour qu'une sanction soit infligée au titre de l'article 83, paragraphe 1, du traité, il suffit qu'au moins une obligation découlant du chapitre VII du titre II ait été violée. En l'espèce, ainsi que nous l'avons signalé précédemment, la décision attaquée fait état de trois violations de cette nature, à savoir des infractions à:

1) l'article 10, sous a), du règlement;

2) l'article 11, sous a), du règlement, et

3) l'article 24 du règlement, combiné avec le paragraphe 1.3.2 des dispositions particulières de contrôle établies pour ANF-Lingen.

Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, bien que la motivation de la décision suggère que l'incident aurait également donné lieu à une violation de l'article 32 du règlement, son dispositif n'allègue aucune violation de cette disposition dans le chef de ANF-Lingen elle-même. Par conséquent, dans la suite des présentes conclusions, nous examinerons uniquement les allégations d'infractions aux articles 10, 11 et 24.

30. La Commission relève que l'article 10, sous a), du règlement impose la tenue de relevés comptables faisant apparaître « toutes les variations de stock ». Il est clair que, en raison de l'expédition par mégarde de matières qui a eu lieu en l'espèce, les relevés auront fait apparaître comme présentes dans la zone de bilan matières une quantité de matières qui avaient en réalité été enlevées de la zone, et qu'ils étaient par conséquent inexacts à tout le moins pour la période située entre le 11 et le 15 mai 1990. Semblablement, l'article 11, sous a), dispose que les relevés d'opération doivent comprendre les données d'exploitation utilisées pour établir les variations des quantités des matières nucléaires. En l'espèce, une opération conduisant à l'enlèvement de matières de la zone de bilan matières n'a pas été immédiatement inscrite dans les relevés d'opération; selon la Commission, cela équivaut nécessairement à une violation de l'article 11, sous a). La requérante affirme au contraire que les inexactitudes temporaires dans ses relevés comptables et d'opération ont été causées non par une quelconque violation de ses obligations comptables, mais par une violation de ses seules prescriptions internes d'exploitation régissant la manutention des conteneurs.

31. Contrairement à la thèse de la Commission, il ne nous semble pas incontestable que l'incident ait constitué une violation des obligations de la requérante au titre des articles 10 ou 11 du règlement. Ainsi que nous l'avons vu, ces dispositions précisent le contenu de l'obligation de maintenir un « système de comptabilité et de contrôle des matières nucléaires », obligation énoncée par l'article 9 et plus amplement spécifiée, en ce qui concerne ANF-Lingen, au paragraphe 3 des dispositions particulières de contrôle applicables (voir ci-dessus, points 13 et 15). Toutefois, il n'est pas évident qu'une obligation de tenir un système de comptabilité adéquat soit violée par une inexactitude temporaire affectant cette comptabilité et causée par la perte accidentelle de matières. Il convient, en outre, d'observer que l'article 18 du règlement prévoit l'établissement et la communication à la Commission d'un rapport spécial lorsque:

« ... par suite de circonstances ou incidents exceptionnels, il existe des raisons de croire que des matières nucléaires ont été perdues ou sont susceptibles de l'être dans une mesure excédant les limites fixées à cet égard dans les dispositions particulières de contrôle visées à l'article 7 ».

On pourrait dès lors soutenir que lorsque, par suite d'un incident exceptionnel, il y a eu une perte accidentelle de matières, il est satisfait aux obligations qu'impose la deuxième partie du règlement par la communication à la Commission d'un rapport de ce type dès que l'incident est connu.

32. Par contre, il nous semble que la Commission est en terrain plus solide

lorsqu'elle affirme que l'incident a entraîné une violation de l'article 24 du règlement. Pour rappel, l'article 24, sous a), impose aux entreprises de notifier préalablement à la Commission toute exportation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales à destination d'un État tiers. Il n'est pas contesté que les matières visées par cette interdiction comprennent le dioxyde d'uranium enrichi qui, par suite de l'incident, a été exporté par mégarde aux États-Unis. On se souviendra, en outre, que la notification au titre de l'article 24 est imposée même lorsque l'expédition faisant l'objet de l'exportation n'est pas supérieure à un kilogramme effectif, si les dispositions particulières de contrôle applicables à l'installation concernée le prévoient. Dans le cas de ANF-Lingen; le paragraphe 1.3.2 des dispositions particulières de contrôle applicables le prévoit effectivement (voir ci-dessus, point 15).

33. La requérante fait valoir que l'article 24 ne s'étend pas aux exportations involontaires de matières nucléaires et que, dans un tel cas, il suffit d'avertir la Commission dès le moment où l'exportation est découverte, et non pas préalablement à l'expédition. Toutefois, il nous semble que, à la différence peut-être des obligations imposées par les articles 10 et 11 du règlement, que l'on pourrait interpréter comme ne faisant qu'expliciter une obligation principale de tenir un système de comptabilité adéquat, l'obligation énoncée à l'article 24 est absolue et inconditionnelle. Il est vrai que l'obligation qu'impose cette disposition ne s'étendrait vraisemblablement pas à une situation dans laquelle, par exemple, des matières nucléaires seraient volées dans les installations d'une entreprise et exportées ensuite vers un État tiers, ou dans laquelle elles seraient détournées en cours d'expédition: dans une telle situation, on ne pourrait pas dire que l'exportation concernée a été faite par l'entreprise, et les obligations de cette dernière se limiteraient à l'établissement d'un rapport spécial au titre de l'article 27 du règlement (lequel poursuit un but similaire à celui du rapport établi au titre de l'article 18). Toutefois, lorsqu'une entreprise transfère des matières nucléaires dans un chargement de conteneurs qu'elle envoie elle-même à destination d'un État tiers, elle doit, nous semble-t-il, être considérée comme ayant effectué une exportation nécessitant une notification préalable au titre de l'article 24, sous a).

34. Aux fins de l'article 24 du règlement, l'incident a ainsi entraîné une exportation de matières fissiles spéciales de la part de ANF-Lingen et, par son défaut de notification préalable de cette exportation, la requérante a violé l'article 24. Par conséquent, puisqu'il est clair que cette disposition doit être considérée comme définissant plus avant les obligations des entreprises au titre de l'article 79 du traité, il s'ensuit que la requérante a violé les obligations qui lui incombaient au titre du chapitre VII du titre II du traité.

35. Nous concluons donc que le premier moyen de la requérante est non fondé; il est, par conséquent, nécessaire d'examiner les autres moyens invoqués à l'appui de l'illégalité de la décision attaquée.

Infractions passées et infractions continues

36. Ainsi que nous l'avons vu, la requérante soutient que, même si l'incident avait entraîné une violation du traité, la Commission n'était pas en droit d'infliger une sanction au titre de l'article 83, paragraphe 1, au motif que toute infraction éventuelle avait

déjà pris fin au moment où la sanction a été infligée. Établissant une analogie avec les sanctions pour violation des règles de concurrence visées à l'article 87, paragraphe 2, sous a), du traité CEE, la requérante fait valoir que les sanctions infligées au titre de l'article 83, paragraphe 1, du traité Euratom doivent être comparées à des « astreintes » plutôt qu'à des « amendes », dans la mesure où, plutôt que d'être infligées pour une infraction passée, elles visent à mettre fin à une infraction continue.

37. Selon nous, cet argument ne peut pas être accepté. Rien dans les termes de l'article 83 ne donne à penser que les sanctions ne sont autorisées qu'en cas d'infraction continue. Ainsi que la Commission le relève, les sanctions infligées au titre de l'article 83 ont manifestement pour but d'empêcher que des infractions au traité se reproduisent, et pas seulement de mettre fin à une infraction en cours, et sont à cet égard plus semblables à des « amendes » qu'à des « astreintes »: voir arrêt du 15 juillet 1970, Buchler/Commission (44/69, Rec. p. 733, point 49). Cette interprétation des pouvoirs de la Commission au titre de l'article 83 du traité est confirmée par le paragraphe 4 de cet article, aux termes duquel:

« Les États membres sont tenus d'assurer l'exécution des sanctions et, *s'il y a lieu*, la réparation des infractions par les auteurs de celles-ci. » (souligné par nous)

Cette disposition montre que les sanctions doivent toujours être exécutées, même lorsqu'il n'est plus nécessaire d'assurer la réparation d'une infraction continue. Il semble en découler qu'une sanction peut être infligée même lorsque l'infraction n'est pas continue.

38. On ne peut pas non plus, selon nous, pratiquer une distinction quelconque à cet égard entre les sanctions infligées en application de l'article 83, paragraphe 1, sous c), et les autres sanctions infligées en application de ce même paragraphe 1. Le but essentiel de la mise sous administration d'une entreprise en application de l'article 83, paragraphe 1, sous c), est manifestement d'assurer un meilleur fonctionnement des modalités de contrôle de sécurité dans l'installation. Toutefois, l'amélioration des modalités de contrôle de sécurité peut être nécessaire aussi bien pour empêcher la répétition éventuelle d'une infraction passée que pour mettre un terme à une infraction continue. Par conséquent, selon nous, la sanction de la mise sous administration peut en principe être infligée chaque fois qu'une violation d'une obligation découlant du chapitre VII a été établie, que l'infraction se poursuive ou non au moment où la sanction est infligée.

39. En outre, il ne nous semble pas qu'une notification ultérieure pallierait d'une manière quelconque la violation de l'obligation de notifier préalablement l'exportation. Le but de l'article 24 est de tenir la Commission préalablement informée des mouvements de matières nucléaires, et ce but n'est pas atteint par une notification postérieure à l'événement. La violation du traité est donc établie en cas d'exportation non notifiée de matières, nonobstant toute notification ultérieure à la Commission.

40. Nous concluons donc qu'il y a lieu de rejeter les deux premiers moyens invoqués par la requérante pour obtenir l'annulation de la décision attaquée. Il reste à examiner son troisième moyen, selon lequel la sanction de la mise sous administration, infligée au titre de l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité, présentait, compte tenu de

l'ensemble des circonstances, une sévérité disproportionnée.

Proportionnalité de la sanction

41. On rappellera que la mise sous administration constitue, dans l'ordre croissant de sévérité, la troisième des quatre sanctions pouvant être infligées au titre de l'article 83, paragraphe 1. Il apparaît que la requérante ne bénéficie d'aucun avantage particulier susceptible d'être retiré en application de l'article 83, paragraphe 1, sous b). Elle soutient dès lors que, si une sanction quelconque doit être infligée en raison de l'incident, celle qui convient consiste à adresser un avertissement en application de l'article 83, paragraphe 1, sous a), plutôt qu'à procéder à une mise sous administration en application de l'article 83, paragraphe 1, sous c).

42. Une mesure communautaire ne satisfait au principe de proportionnalité que si elle est à la fois appropriée et nécessaire à l'objectif qu'elle vise; c'est-à-dire seulement s'il est établi, en premier lieu, que les moyens qu'elle met en œuvre pour réaliser son objectif s'accordent avec l'importance de celui-ci et, en second lieu, qu'ils sont nécessaires pour l'atteindre: voir arrêts du 23 février 1983, Fromançais (66/82, Rec. p. 395, point 8), et du 17 novembre 1984, Denkavit (15/83, Rec. p. 2171, point 25). La requérante conteste sous ces deux angles la proportionnalité de la sanction infligée par la Commission. Premièrement, elle fait valoir que le choix de la sanction était inapproprié, parce qu'il reposait sur une surestimation de la gravité des infractions alléguées; deuxièmement, elle fait valoir que la sanction de la mise sous administration n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif déclaré de la Commission, à savoir d'assurer qu'un incident similaire ne se reproduise pas dans le futur. Nous examinerons ces deux points l'un après l'autre.

1. *La Commission a-t-elle exagéré la gravité de l'infraction?*

43. Ainsi que nous l'avons vu, le premier argument de la requérante sur la question de la proportionnalité est que la décision attaquée repose sur une surestimation de la gravité de l'incident. Il convient toutefois de relever qu'une telle surestimation, même si elle était établie, pourrait ne pas être en elle-même déterminante pour la question centrale dans la présente affaire, à savoir la validité de la décision d'infliger la sanction de la mise sous administration. Si, ainsi que l'affirme la Commission, une période d'administration de quatre mois était nécessaire pour garantir qu'un incident similaire ne pourrait pas se reproduire, affirmation qui sera examinée ci-après, il serait, en effet, difficile de soutenir que les moyens choisis étaient disproportionnés par rapport à l'importance de cet objectif. En effet, l'exportation par mégarde de matières nucléaires à destination d'un État tiers ne peut pas être considérée comme une affaire futile et ne justifiant pas les efforts nécessaires pour empêcher, avec le plus haut degré de certitude possible, qu'un tel événement se reproduise. Il s'ensuit que, dans ces circonstances, il ne nous semble pas possible de faire valoir que la Commission aurait dû se contenter d'un degré de sécurité moindre. Il reste néanmoins possible que la Commission ait exagéré la gravité de l'incident.

44. La requérante fait valoir en premier lieu que les erreurs qui ont entraîné l'incident ne concernaient qu'un seul aspect de son

exploitation, à savoir la manutention de conteneurs entrant dans l'installation et en sortant. Les différentes infractions alléguées par la décision attaquée étaient au mieux des effets secondaires de cette erreur originaire. Dès lors, selon la requérante, la décision repose sur une exagération de l'importance de l'incident à l'origine de la sanction, qui crée l'impression d'une violation de plusieurs types distincts de procédures de contrôle de sécurité, alors qu'en réalité l'incident a été causé par la négligence ou l'inattention de deux de ses employés seulement.

45. Cet argument ne nous paraît pas sans valeur. Même si, ainsi que l'affirme la Commission, l'incident a donné lieu à des violations de trois dispositions distinctes du règlement, et non pas du seul article 24 — thèse discutable, comme nous l'avons vu précédemment aux points 31 à 34 —, il n'en est pas moins clair que, fondamentalement, il y a eu un manquement unique aux modalités de contrôle de sécurité de la requérante. Ainsi, même si l'incident a entraîné des violations techniques des articles 10 et 11 du règlement en plus d'une violation de l'article 24, les premières étaient des effets secondaires d'un manquement premier à l'obligation d'empêcher l'expédition de matières dans un chargement de conteneurs vides. Toutefois, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, cela ne pourrait pas constituer, en soi, une raison suffisante pour considérer que la sanction de la mise sous administration présentait une sévérité disproportionnée, puisque ce seul manquement était en lui-même une affaire suffisamment grave pour justifier les mesures les plus énergiques qui pourraient être nécessaires.

46. En deuxième lieu, la requérante soutient qu'à aucun moment l'incident n'a empêché la Commission d'exercer la mission qui lui incombe en vertu du traité. Ainsi que la requérante le relève, il existe une allégation en ce sens au point II. C de la motivation de la décision attaquée, selon lequel:

« les faits constatés ont ... mis la Commission dans l'impossibilité d'exercer la mission qui lui est confiée par l'article 2, point e), du traité, à savoir 'garantir par les contrôles appropriés, que les matières nucléaires ne sont pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées' ».

Il nous semble difficilement contestable que la mission de la Commission a été entravée pendant la période située entre le 11 et le 16 mai 1990, au cours de laquelle elle ignorait qu'une quantité de matières nucléaires avait disparu de l'installation de la requérante. Toutefois, cette situation constituait une conséquence inévitable de la violation par la requérante de l'article 24 du règlement, qui fait partie d'une série de dispositions visant à faciliter la mission incombant à la Commission au titre de l'article 77 du traité [et donc de son article 2, sous e)]. La raison pour laquelle une notification préalable est imposée avant l'exportation de matières nucléaires vers un État tiers est ainsi précisément de faire en sorte que la Commission puisse, à tout moment, demeurer informée des quantités de matières présentes sur le territoire de la Communauté, de manière à pouvoir, à son tour, exercer la mission qui lui incombe en vertu des articles 2, sous e), et 77 du traité. L'infraction à l'article 24 du règlement, à laquelle l'incident a donné lieu, n'a été que la manière spécifique dont cette mission a été temporairement entravée.

47. Ainsi que nous l'avons vu, la Commission a été informée le 16 mai 1990 des quantités de matières exportées et, après sa

seconde visite de l'installation du 4 au 6 juillet 1990, elle a pu s'assurer qu'il n'y avait pas eu d'autres pertes de matières nucléaires. Il est donc clair que l'entrave à la mission de la Commission pendant la période du 11 au 16 mai 1990 ne peut pas être considérée comme une circonstance aggravante pour l'appréciation de la gravité de l'infraction à l'article 24 qui a été établie. Toutefois, à nouveau, il ne nous semble pas que cela affecte la validité de la sanction, puisque l'infraction de la requérante à l'article 24 constituait déjà une raison suffisante de prendre les mesures nécessaires pour empêcher que l'incident ne se reproduise.

48. Enfin, il y a lieu de noter l'existence d'une contestation entre les parties sur la question de savoir si l'incident a entraîné l'exportation d'une quantité stratégiquement significative de matières nucléaires. Selon une affirmation figurant au point II. C de la motivation de la décision attaquée:

« Ce caractère de gravité est encore renforcé par le fait qu'il s'agit de quantités pondérales importantes d'uranium déjà enrichi, susceptible d'être plus aisément enrichi à des taux de valeur stratégique. »

La requérante conteste cette affirmation en faisant valoir que le degré d'enrichissement des matières litigieuses n'était pas susceptible de faciliter de manière significative son enrichissement à des taux de valeur stratégique. La requérante soutient également qu'un éventuel voleur recherchant des matières nucléaires n'est guère susceptible de le faire dans des conteneurs étiquetés « vide ». Il ne nous semble pas que la Cour dispose d'éléments de preuve suffisants pour décider si l'incident a effectivement entraîné un danger de perte de matières présentant un caractère significatif sur le plan stratégique. Toutefois, ainsi que nous l'avons déjà souligné, l'exportation par mégarde de matières nucléaires vers un État tiers doit en toute hypothèse être considérée comme une affaire suffisamment grave pour justifier que soit infligée, au titre de l'article 83, paragraphe 1, du traité, celle, quelle qu'elle soit, des sanctions applicables qui était nécessaire pour garantir qu'un tel événement ne se reproduise pas. Nous passons donc à présent à la question de savoir s'il était effectivement nécessaire d'infliger, dans ce but, une période d'administration de quatre mois.

2. *La sanction était-elle nécessaire?*

49. Aux fins de l'examen de la question de savoir si la sanction de la mise sous administration était nécessaire pour atteindre l'objectif de la Commission, il convient, tout d'abord, d'examiner les pouvoirs dont celle-ci aurait disposé en l'absence d'une telle mesure. Ainsi que nous l'avons vu, la Commission dispose de pouvoirs de contrôle étendus en vertu des articles 81 et 82 du traité, qui donnent à ses inspecteurs un droit d'accès aux lieux, éléments d'information et personnes dans la mesure nécessaire pour faire appliquer le contrôle de sécurité et s'assurer du respect des dispositions de l'article 77, et en particulier vérifier la comptabilité mentionnée à l'article 79. Les inspecteurs ont ainsi une obligation générale de vérifier, dans la mesure nécessaire, la comptabilité, les relevés ou les notifications effectués par les personnes responsables de l'exploitation de l'installation, et de vérifier à tout moment, en particulier, l'état du stock physique. En revanche, il est clair que les inspecteurs n'ont pas le pouvoir d'adresser des instructions à l'entreprise concernée, même lorsqu'une infraction à

l'obligation de tenir des relevés appropriés est établie. Les inspecteurs doivent informer la Commission de toute infraction de cette nature, et celle-ci peut à son tour arrêter une directive enjoignant l'État membre en cause de prendre les mesures nécessaires pour mettre fin à la violation constatée: voir le troisième alinéa de l'article 82.

50. Nous avons également vu que la Commission a le pouvoir de fixer, dans des dispositions particulières de contrôle, les modalités pratiques de contrôle de sécurité qu'elle adopte pour une installation individuelle: voir l'article 7 du règlement, précité au point 10 ci-dessus. Toutefois, il n'apparaît pas que ces dispositions visent à spécifier complètement les modalités applicables à l'installation concernée. La mise en œuvre détaillée des modalités pratiques de contrôle de sécurité relève des prescriptions internes d'exploitation de l'entreprise, qui sont établies par cette dernière sous le contrôle des autorités de contrôle nationales.

51. Dans la présente affaire, lorsque sont apparues les erreurs ayant entraîné l'incident, il s'est avéré nécessaire de modifier les prescriptions internes d'exploitation applicables de manière à garantir qu'un incident de même nature ne se reproduise pas. Ainsi que nous l'avons vu, des modifications initiales ont été apportées dès la déclaration de l'incident, sur les instructions du ministère de l'Environnement de Basse-Saxe. Toutefois, il ressort du rapport des administrateurs de la Commission que d'autres perfectionnements des modalités pratiques de contrôle de sécurité ont été élaborés au cours de leur administration: voir les paragraphes 2 à 7 de la note de dossier du 2 octobre 1990, 3 de celle du 5 novembre 1990 et 2 de celle du 19 décembre 1990. Il ressort de cette dernière note qu'une version finale des nouvelles prescriptions internes a été présentée aux administrateurs le 13 décembre 1990, lors de leur quatrième visite. Sont jointes au rapport des administrateurs, des copies des documents suivants: une nouvelle prescription interne (« Prozessvorschrift ») ANFG-10.203, datée du 14 décembre 1990, qui remplace la prescription ANFG-10.105; trois autres prescriptions ANFG-10.203, datées du 14 décembre 1990, qui remplacent des versions antérieures arrêtées le 26 octobre 1990 (voir annexe 1 au rapport); et une prescription interne (« Transportvorschrift ») ANFG-10.201, datée du 10 octobre 1990, qui remplace une version antérieure arrêtée le 3 septembre 1990 (voir annexe 2). Nous ne pouvons donc pas accepter la thèse de la requérante selon laquelle toutes les modifications nécessaires aux prescriptions internes d'exploitation avaient déjà été apportées avant l'imposition de la sanction le 1er août 1990. En toute hypothèse, la Commission était, au moment où elle a infligé la sanction, en droit de considérer que des améliorations supplémentaires pourraient se révéler nécessaires au cours d'une administration. Ainsi que nous l'avons signalé précédemment, des inspecteurs désignés au titre de l'article 81 du traité n'auraient pas eu eux-mêmes le pouvoir d'enjoindre la requérante d'arrêter ou de modifier des prescriptions internes d'exploitation.

52. Il est vrai que la bonne volonté mise par la requérante à coopérer avec la Commission dans l'élaboration de modalités de contrôle de sécurité améliorées n'est pas en cause. La Commission n'a ainsi pas suggéré que ses administrateurs n'auraient pas obtenu la collaboration sans réserve de ANF-Lingen dans ce qui a manifestement été un effort commun visant à perfectionner et à améliorer les procédures de contrôle de sécurité dans l'usine et à définir les bases

d'un système de contrôle informatisé. Toutefois, contrairement à ce qu'affirme la requérante, il ne nous semble pas que sa disponibilité à se conformer aux recommandations de la Commission puisse en elle-même suffire à démontrer que la période d'administration n'était pas nécessaire. En effet, la possibilité d'une divergence de vues entre la requérante et la Commission quant aux mesures appropriées a toujours existé. Puisque les administrateurs avaient en réalité le pouvoir d'adresser des instructions — pouvoir qui découlait exclusivement de leur désignation en qualité d'administrateurs —, la requérante avait manifestement tout intérêt à offrir son entière collaboration. Compte tenu du pouvoir dont disposaient les administrateurs, elle n'avait en fin de compte pas d'autre choix que de suivre leurs recommandations finales. Il est vrai que la bonne volonté de la requérante pour ce faire ressort clairement du paragraphe 1.6 du rapport des administrateurs, où il est indiqué que « toutes les recommandations des administrateurs ont été suivies ». Toutefois, pour la raison qui vient d'être exposée, il n'y a pas lieu de considérer comme significatif le choix du mot « recommandations » (« Empfehlungen ») plutôt que du mot « instructions » utilisé dans la communication de la Commission du 6 février 1991. En toute hypothèse, on observera que la note de dossier du 2 octobre 1990 utilise un langage plus catégorique (« La mission d'administration a imposé ... La mission insiste ... La mission va préciser ces exigences ... »).

53. Nous ne pouvons pas davantage accepter l'argument, invoqué par la requérante dans sa réplique, selon lequel, dans les faits, il n'y a jamais eu d'administration, au motif que le collège s'est limité à quatre visites, chacune d'une durée d'un ou deux jours, et consistant pour l'essentiel en des inspections de l'installation et des discussions cordiales avec le personnel de la requérante. Selon nous, le fait que l'administration qu'elle a imposée a été menée avec discrétion et tact, ou qu'elle a procédé sans acrimonie, ne peut pas être retenu contre la Commission: s'il fallait en tirer un quelconque argument, ce serait en faveur du caractère proportionnel de la mesure.

54. Par conséquent, il ne nous semble pas que l'on puisse dire que la sanction n'était pas nécessaire à la lumière de son objectif déclaré, à savoir garantir que les nouvelles prescriptions internes d'exploitation applicables à l'installation de la requérante étaient de nature à empêcher qu'un incident du même type ne se reproduise. La Commission était en droit de considérer que seule une période d'inspection, de discussion et de réflexion de plusieurs mois, combinée avec le pouvoir des administrateurs d'adresser des instructions si et dans la mesure nécessaire, suffirait à atteindre son objectif déclaré. Dès lors, selon nous, la décision d'infliger une période de mise sous administration, plutôt que d'adresser un avertissement ou d'ordonner une nouvelle série d'inspections, relevait bien du pouvoir d'appréciation de la Commission dans l'exercice des compétences que lui confère l'article 83, paragraphe 1.

55. Nous concluons dès lors que le troisième moyen invoqué par la requérante pour obtenir l'annulation de la décision attaquée doit également être rejeté.

56. Selon nous, cette conclusion n'est pas affectée par le fait qu'ultérieurement la Commission a infligé la sanction plus légère de l'avertissement, en application de l'article

83, paragraphe 1, sous a), du traité, pour les infractions commises par une autre entreprise. A l'audience, la requérante a fait état de la sanction infligée pour des infractions aux exigences du règlement en matière de comptabilité et de relevés, commises par la United Kingdom Atomic Energy Authority (ci-après « UKAEA ») dans l'usine de traitement des rebuts et déchets d'uranium de son installation de Dounreay: voir décision 92/194/Euratom de la Commission, du 4 mars 1992, relative à une procédure d'application de l'article 83 du traité Euratom (JO 1992, L 88, p. 54). Il convient toutefois de noter que, dans cette affaire, l'UKAEA a décidé elle-même de suspendre l'exploitation à l'usine, qui a été fermée immédiatement après l'achèvement d'un inventaire physique. Ainsi que le relève, au bas de la page 57, la motivation de la décision Dounreay:

« ... compte tenu du fait que l'exploitation ... a été suspendue ... et que, par conséquent, tout danger immédiat d'un renouvellement de ces omissions est écarté tant que l'usine ne fonctionne pas, la sanction appropriée est celle énoncée à l'article 83 paragraphe 1 point a) du traité. »

L'article 2, paragraphe 4, de la décision déclare, en outre, que la Commission envisagera d'infliger une autre sanction « si l'une quelconque des omissions énoncées à l'article 1er n'est pas réparée après la remise en marche normale de l'usine... ». Ainsi que la Commission l'a indiqué à l'audience, la présente affaire diffère de l'affaire Dounreay en ce que ANF Lingen a poursuivi son exploitation normale après la révélation de l'incident, ainsi que pendant toute la période d'administration.

Conclusion

57. Compte tenu de ce qui précède, nous estimons qu'il y a lieu de rejeter le recours en annulation de la décision de la Commission d'infliger une sanction au titre de l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité.

58. Étant donné que le recours doit selon nous être rejeté, il convient que les dépens soient supportés par la requérante.

59. Nous concluons dès lors que la Cour devrait:

1) rejeter le recours;

2) condamner la requérante aux dépens.