ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
21 janvier 1993 *

Dans l'affaire C-308/90,

Advanced Nuclear Fuels GmbH, société de droit allemand, établie à Lingen (République fédérale d'Allemagne), représentée par Me Dieter Sellner, avocat au barreau de Bonn, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de Me Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jürgen Grunwald, membre du service juridique, en qualité d'agent, assisté de M. Etienne van der Stricht, en qualité d'expert, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Hayder, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours en annulation de la 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 de la décision 90/465/Euratom de la Commission, du 20 août 1990, concernant la nomination des responsables chargés de l'exécution de la décision 90/413 du 1er août 1990 (JO L 241, p. 14),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. N. Kakouris, président de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, M. Díez de Velasco et P. J. G. Kapteyn, juges,

* Langue de procédure: l'allemand.

avocat général: M. F. G. Jacobs
greffier: M^me L. Hewlett, administrateur

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 15 octobre 1992,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 novembre 1992,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 octobre 1990, la société Advanced Nuclear Fuels (ci-après « ANF-Lingen »), établie à Lingen, en République fédérale d'Allemagne, a, en vertu de l'article 146 du traité CEEA (ci-après « traité »), demandé l'annulation de la 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 de la décision 90/465/Euratom de la Commission, du 20 août 1990, relative à la désignation du collège chargé de l'exécution de la décision 9O/413/Euratom (JO L 241, p. 14).

2 Par sa décision 90/413, précitée, la Commission a placé l'entreprise ANF-Lingen sous administration, pour une durée de quatre mois, pour ce qui concerne les aspects relevant du contrôle de sécurité visé au chapitre VII du titre II du traité. Par sa décision 90/465, la Commission a procédé à la désignation du collège chargé d'accomplir cette mission d'administration entre le 21 août 1990 et le 21 décembre 1990.

3 Par ordonnance du 7 décembre 1990, la Cour a, sur demande de la Commission, donné exécution immédiate aux décisions 90/413 et 90/465, précitées, et a réservé

les dépens relatifs à cette demande. Par ailleurs, la Cour a, par ordonnance du 20 mars 1991: a) rejeté la demande de ANF-Lingen tendant à ce que lui soit transmis un rapport d'évaluation rédigé par les responsables chargés de l'exécution de la mission d'administration et présenté à la Commission à la fin de cette mission; b) joint à l'examen du fond du recours la demande de ANF-Lingen tendant à la transmission dudit rapport à la Cour; c) réservé les dépens exposés en relation avec ces demandes de transmission.

4 Il convient de constater que la demande sous b) de ANF-Lingen, est, entre-temps, devenue sans objet. En effet, les autorités allemandes de surveillance nucléaire ont communiqué, en avril 1991, copie du rapport à ANF-Lingen qui l'a annexé à son mémoire en réplique.

5 La Commission a arrêté les décisions 90/413 et 90/465 après avoir été informée, le 16 mai 1990, par ANF-Lingen, qu'au cours du mois de mai 1990 cette dernière avait exporté des matières nucléaires de la République fédérale d'Allemagne vers la société mère Advanced Nuclear Fuels (ci-après « ANF-Richland »), établie à Richland aux États-Unis, sans que cette exportation ait été déclarée préalablement et sans que ce transfert de matières nucléaires ait été enregistré dans les relevés comptables et d'opération de l'entreprise.

6 Cette exportation a pu être réalisée grâce à un concours de circonstances non contestées et décrites comme suit dans la motivation de la décision 90/413:

« Le 8 mai 1990, une palette de chargement avec deux conteneurs, contenant chacun deux coffres, a été transportée de la zone de stockage vers le sas d'introduction des matières dans l'usine pour y prélever le coffre contenant les pastilles d'uranium enrichi à 3,30 %.

A la fin de cette opération, la palette, avec ses deux conteneurs, a été déposée par erreur, en plein air, à proximité de la zone d'entreposage des conteneurs vides où elle a été oubliée. Les deux conteneurs de cette palette ne contenaient donc plus que 3 coffres: un contenant 49,84 kilogrammes d'oxyde d'uranium (UO2) enrichi

à 2,70 % et les deux autres, de 49,86 et 47,29 kilogrammes respectivement, contenant de l'uranium enrichi à 3,95 %.

Le 11 mai 1990, au matin, lors de la préparation d'un envoi de 72 conteneurs vides à destination de l'entreprise ANF-Richland, la palette en cause a été chargée par erreur par un autre préposé sur un camion appartenant à une société de transport de marchandises normales.

Le préposé chargé de cette manipulation a constaté que les conteneurs sur ladite palette étaient revêtus de l'étiquetage prévu par la loi nationale indiquant la présence de matières radioactives. Croyant que, du fait de leur emplacement dans cette zone, ces conteneurs étaient vides et destinés à l'expédition, il a enlevé cette étiquette et l'a remplacée par des étiquettes indiquant que les conteneurs étaient vides. Le même jour, à 19 heures, le camion est déchargé à l'aéroport de Luxembourg-Findel et le chargement est conditionné pour son transport par voie aérienne.

Le 12 mai 1990, les conteneurs sont transportés par avion-cargo à Seattle (États-Unis) où ils arrivent à 21 heures 10, heure locale.

Le 14 mai 1990, les conteneurs sont transportés par voie routière vers l'entreprise ANF-Richland où ils arrivent le 15 mai 1990.

ANF-Lingen a été informée ce même jour par ANF-Richland qui, ayant procédé à un contrôle dosimétrique de routine, avait constaté la présence de matières nucléaires dans les deux conteneurs réputés vides. L'examen des scellés effectué immédiatement a révélé qu'aucune matière n'avait pu être enlevée des trois coffres concernés.

Le 16 mai 1990, ANF-Lingen a informé la direction 'Contrôle de sécurité' de la Commission des faits.

Le 17 mai 1990, ANF-Lingen informe également l'Agence d'approvisionnement d'Euratom des mêmes faits. »

7 Les articles 2 et 3 de la décision 90/413 sont libellés comme suit:

« *Article 2*

1. L'entreprise Advanced Nuclear Fuels GmbH est placée sous administration pour une durée de quatre mois et pour ce qui concerne uniquement les aspects relevant du contrôle de sécurité visé au chapitre VII du titre deuxième du traité.

2. La mise sous administration n'affecte en rien la responsabilité de l'entreprise découlant du droit national ou international.

Article 3

1. La mission d'administration prévue à l'article 2 consiste à:

— vérifier et, le cas échéant, modifier les règles internes en matière de contrôle de sécurité,

— contrôler leur mise en œuvre et surveiller leur application.

2. Pour l'accomplissement de cette mission, le ou les responsable(s) chargé(s) de cette mission d'administration:

— ont accès à tous documents et locaux,

— peuvent donner toute instruction aux organes ou au personnel de l'entreprise,

— peuvent solliciter ou requérir tout concours extérieur qui s'avérerait nécessaire à la bonne exécution de ladite mission.

3. Un rapport d'évaluation est présenté à la Commission au plus tard huit jours après la fin de la mission. »

8 La Commission a, notamment, estimé dans le considérant de la décision 90/413 que:

« Étant donné que le critère déterminant pour l'application de cet article (83 du traité) est la gravité de l'infraction commise, il y a lieu de déterminer tout d'abord la nature des manquements constatés tant du point de vue objectif que du point de vue subjectif.

Du point de vue objectif, il apparaît que les dispositions violées constituent des obligations essentielles de la réglementation communautaire en matière de contrôle de sécurité et dont le respect est indispensable pour la réalisation de l'objectif prévu à l'article 77 du traité.

Les faits constatés ont, par ailleurs, 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 convient à cet égard de noter que la Commission attache une importance toute particulière au contrôle des exportations de matières.

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.

Du point de vue subjectif, il apparaît cependant que les actions commises ne revêtent pas de caractère intentionnel et qu'elles ne sauraient donc être assimilées à un détournement. Cela se reflète d'ailleurs dans le fait que le rapport relatif à la vérification annuelle complète de l'inventaire des matières détenues ne fait apparaître que des différences minimes entre l'inventaire physique et l'inventaire comptable correspondant, environ, à 0,1 % du stock total ou à 0,023 % de la somme du stock et de ses variations entre le 4 août 1989 et le 4 juillet 1990.

Elles n'en constituent pas moins une infraction grave qui résulte d'une série de négligences, tant sur le plan opérationnel qu'organisationnel, rendue possible notamment par l'absence de mesures additionnelles de vérification redondantes.

Compte tenu de la nature des fautes commises, la Commission estime qu'il importe de mettre tout en œuvre de manière à ce que de pareils faits ne puissent se reproduire dans l'avenir, d'autant plus que l'entreprise ANF-Lingen effectue fréquemment de telles opérations de transfert de conteneurs et qu'elle entend les poursuivre.

Afin de s'assurer que des fautes de même nature, trouvant notamment leur origine dans le caractère routinier des opérations en cause, ne se reproduisent plus, la Commission entend s'assurer que des mesures appropriées seront prises au niveau des prescriptions de travail et au niveau de leur mise en œuvre.

Dans ce but et compte tenu du degré de gravité des fautes commises, la Commission estime que la sanction devant être appliquée ne peut être que celle prévue à l'article 83 paragraphe 1 point c) du traité.

Seule la mise de l'entreprise sous administration permet en effet de s'assurer que l'entreprise satisfera à toutes ses obligations en matière de contrôle de sécurité, la gravité même des infractions excluant tout recours à l'avertissement tel que prévu au point a) du paragraphe 1 dudit article.

Même si l'entreprise ANF-Lingen a informé les services responsables du contrôle de sécurité qu'elle a entrepris d'appliquer de nouvelles règles internes de gestion et de manipulation qu'elle s'est engagée à communiquer, la Commission estime que la durée de mise sous administration de l'entreprise doit être fixée à quatre mois à compter de la date de notification du ou des nom(s) de la ou des personne(s) désignée(s) pour cette mission. A l'issue de cette période, un rapport d'évaluation sera établi. »

9 La Commission, se fondant sur l'article 83 du traité, a prononcé la sanction de la mise de l'entreprise sous administration, après avoir constaté à l'article 1er de la décision 90/413, précitée, que ANF-Lingen « a enfreint l'article 79 du traité, tel que précisé par les articles 10, 11 et 24 du règlement (Euratom) n° 3227/76 de la Commission, du 19 octobre 1976, portant application des dispositions sur le contrôle de la sécurité de l'Euratom (JO L 363, p. 1) ainsi que par le code 1.3.2 de la décision de la Commission, du 5 juin 1985, sur les dispositions particulières de contrôle, du fait: a) de l'omission de notification préalable d'une exportation; b) du non-respect des règles d'enregistrement des variations de stocks; c) du non-respect des règles d'établissement des relevés d'opération concernant les variations de quantité et les variations de la composition des matières nucléaires ».

10 A l'appui de son recours, ANF-Lingen fait valoir, d'abord, que les faits en cause ne sont pas constitutifs d'une infraction aux obligations imposées par le chapitre VII du traité. La requérante soutient ensuite que la sanction de la mise sous administration est illicite puisqu'elle aurait été infligée à un moment où toute éventuelle infraction avait cessé. ANF-Lingen considère, enfin, que la sanction infligée est disproportionnée et que la Cour devrait y substituer celle moins grave de l'avertissement.

11 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du cadre normatif, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur la violation du traité

12 ANF-Lingen soutient que l'exportation involontaire en cause, qui serait due à une simple erreur lors de la manutention des conteneurs de transport régie par les « prescriptions de maniement ANF 10.105 transports de dioxyde d'uranium du 14 octobre 1987 » imposées par les autorités nationales de contrôle nucléaire qui en vérifieraient le respect, ne constitue qu'une méconnaissance de ces prescriptions et ne saurait être qualifiée de violation grave des obligations prévues à l'article 79 du traité et précisées aux articles 10, 11 et 24 du règlement n° 3227/76 ainsi qu'au code 1.3.2 de la décision de la Commission du 5 juin 1985.

13 A propos de ce code et de l'article 24, ANF-Lingen précise que l'exportation, qui n'aurait pas été programmée à l'avance, a eu lieu involontairement et n'a dès lors pas pu être notifiée au préalable. En ce qui concerne les relevés, au sens des articles 10 et 11 précités, la requérante expose que jusqu'au moment de la découverte de l'exportation, aucune variation de stock n'a pu être enregistrée pour chaque zone de bilan matières. Immédiatement après la découverte de cette exportation les relevés auraient été rectifiés. En outre, la Commission aurait à tout moment été à même d'assumer sa mission de contrôle puisque les combustibles nucléaires en question se seraient toujours trouvés sous l'autorité de ANF-Lingen et de ANF-Richland. Dans ces conditions, aucune méconnaissance des articles 10 et 11 précités ne pourrait être reprochée à la requérante.

14 Selon la Commission, l'article 24 et le code 1.3.2 ont été violés parce qu'en l'espèce des matières nucléaires ont été exportées vers les États-Unis sans que cette opération lui ait été préalablement notifiée. Par ailleurs, le stock comptable n'aurait pas pu être déterminé « à tout moment » au sens de l'article 10. Enfin, le relevé d'opération, visé par l'article 11, n'aurait pas compris, pour chaque zone de bilan matières, les données d'exploitation permettant d'établir les variations des quantités et de la composition des matières nucléaires.

15 A cet égard, il convient de constater, d'abord, que le règlement n° 3227/76, ne fait que définir la nature et la portée des obligations visées à l'article 79 du traité. Il en découle que toute méconnaissance d'une des obligations prévues par ce règlement est constitutive d'une violation de l'article 79 et dès lors susceptible

d'entraîner le prononcé par la Commission d'une des sanctions prévues à l'article 83 à l'encontre des personnes ou entreprises responsables de cette infraction.

16 Il y a lieu de rappeler, ensuite, qu'il n'est pas contesté que, pour la période du 11 au 14 mai 1990, les matières nucléaires renseignées par les relevés comptables et d'opération, pour chaque zone de bilan matières, n'ont pas correspondu à celles physiquement présentes en stock, sur le site de ANF-Lingen, les variations de stock dues à l'exportation involontaire en cause n'ayant été enregistrées qu'à la découverte de cette dernière. Ainsi, pendant trois jours lesdits relevés n'ont pas fait apparaître, respectivement, toutes les variations de stock de façon à permettre la détermination du stock comptable à tout moment et toutes les données d'exploitation utilisées pour établir les variations des quantités et de la composition des matières nucléaires. La circonstance que les combustibles nucléaires étaient toujours sous l'autorité soit de ANF-Lingen, soit de ANF-Richland, n'empêche pas que la Commission a été entravée dans sa mission de contrôle, en méconnaissance des obligations prévues aux articles 10 et 11 du règlement n° 3227/76.

17 Enfin, il n'est pas davantage contesté que l'exportation en cause a eu lieu sans que la Commission en ait été informée préalablement, ainsi que l'exige l'article 24 du règlement n° 3227/76. Le fait que l'exportation a été effectuée involontairement ne saurait infirmer cette constatation.

18 Il découle de ce qui précède que le premier moyen doit être rejeté.

Sur le moyen tiré de la nécessité d'une infraction en cours

19 ANF-Lingen reproche à la Commission de lui avoir infligé la sanction litigieuse au titre d'infractions ayant déjà pris fin. Cette sanction aurait le caractère d'une astreinte destinée à remédier à une situation illégale actuelle et ne serait plus justifiée dès lors qu'une telle situation n'existe plus. Or, aucune infraction n'aurait été en cours, dans le chef de ANF-Lingen, au 1er août 1990, date de la décision attaquée. En effet, il serait incontesté que l'exportation involontaire en question constituait un cas isolé, rendu possible par un concours de circonstances fortuites. De

surcroît, les modifications du système d'organisation concernant la manutention des conteneurs de transport, décidées par ANF-Lingen dès le lendemain de la découverte de l'exportation involontaire et rendues opérationnelles avant le 1er août 1990, auraient exclu toute possibilité de répétition de l'incident.

20 A cet égard, il suffit de constater que l'article 83 énumère les sanctions que la Commission peut prendre en fonction de la gravité de l'infraction constatée sans distinguer selon que l'infraction a ou non pris fin.

21 Par ailleurs, ainsi que la Commission l'a relevé à juste titre, l'article 83 assure l'effet utile du chapitre VII du traité en prévoyant des compétences étendues de cette institution en matière de sanctions même non pécuniaires. Cet objectif est conforme à l'intention des auteurs du traité de doter la Commission des moyens nécessaires pour accomplir, notamment, la mission de l'Euratom définie à l'article 2, sous e), du traité, à savoir garantir que les matières nucléaires ne soient pas détournées à d'autres fins que celles auxquelles elles sont destinées. Dans ces conditions, la Commission pouvait prendre la mesure litigieuse même au cas où l'infraction aurait déjà pris fin.

22 Il en découle que le deuxième moyen de ANF-Lingen doit également être rejeté.

Sur le moyen tiré de la proportionnalité de la sanction

23 ANF-Lingen fait valoir, en premier lieu, que la Commission a exagéré la gravité des infractions reprochées à la requérante, étant donné qu'elles n'auraient à aucun moment empêché cette institution d'exercer sa mission de contrôle. En outre, il faudrait tenir compte de ce que les infractions aux articles 10, 11 et 24 du règlement n° 3227/76 ainsi qu'au code 1.3.2 de la décision du 5 juin 1985 seraient en concours idéal, l'incident en cause étant constitutif d'un fait unique violant plusieurs prescriptions.

24 En second lieu, ANF-Lingen estime que la sanction infligée n'était pas nécessaire. D'une part, la Commission disposerait, en vertu de l'article 81 du traité, de pouvoirs de contrôle étendus permettant d'envoyer des inspecteurs dans les entreprises pour contrôler les minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales et pour s'assurer du respect des dispositions prévues à l'article 77. D'autre part, les mesures prises par ANF-Lingen dès la découverte de l'incident auraient rendu superflue la mise sous administration de l'entreprise. Du reste, cette sanction n'aurait comporté que quatre visites de l'entreprise par les administrateurs qui, en raison de la collaboration prêtée par ANF-Lingen, se seraient bornés à donner quelques recommandations.

25 Ces circonstances justifient, selon ANF-Lingen, que la Cour substitue à la sanction infligée celle moins grave de l'avertissement, au sens de l'article 83, sous a), du traité.

26 A cet égard, il y a lieu de constater que les dispositions visant à éviter le détournement des matières nucléaires à d'autres fins que celles auxquelles leurs utilisateurs ont déclaré les destiner sont fondamentales pour l'accomplissement de la mission de l'Euratom, spécifiée aux articles 1er et 2 du traité. Dans ce contexte, le respect des règles, contrôlé par la Commission conformément aux articles 77, 79, 81 et 83 du traité, est essentiel. Il en découle que toute méconnaissance de ces règles par l'entreprise constitue une violation grave.

27 Le fait que les différentes infractions reprochées en l'espèce à ANF-Lingen sont en concours idéal ne saurait être invoqué pour justifier le prononcé d'une sanction moins sévère. Il est constant au contraire, comme il résulte de nombre de systèmes juridiques nationaux, que dans de tels cas il y a lieu d'infliger la plus grave des sanctions applicables.

28 Par ailleurs, le caractère nécessaire de la sanction litigieuse est démontré par le fait qu'elle permet d'imposer des mesures afin d'éviter que des infractions semblables puissent être commises dans le futur. Dans le cadre de sa mission, le collège des administrateurs peut, en effet, donner des instructions précises et les imposer, le

cas échéant, contre la volonté de la direction de l'entreprise, tandis que la possibilité pour la Commission d'envoyer des inspecteurs chargés simplement de vérifier la comptabilité est manifestement insuffisante à cet égard.

29 Il y a lieu d'observer, en outre, que l'attitude coopérative qu'il faut reconnaître à ANF-Lingen ne saurait davantage être invoquée pour contester le caractère nécessaire de la sanction infligée. En effet, il n'est pas établi que sans cette dernière les améliorations adoptées par l'entreprise de sa seule initiative, l'auraient été à la pleine satisfaction de la Commission. Du reste, ainsi qu'il ressort du rapport des administrateurs, les principales faiblesses des structures et de l'organisation opérationnelles de ANF-Lingen n'ont été éliminées qu'en novembre et en décembre 1990.

30 Au vu de ces considérations, il convient de constater que ce dernier moyen n'est pas fondé. Il en résulte que la demande tendant à substituer la sanction de l'avertissement à celle infligée ne saurait être accueillie.

31 Puisque aucun des moyens avancés par ANF-Lingen n'a pu être retenu, le recours doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. ANF-Lingen ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, y compris ceux exposés en relation avec la demande d'exécution immédiate des décisions attaquées ainsi qu'avec les demandes de transmission du rapport d'évaluation des responsables chargés de la mise sous administration.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) ANF-Lingen est condamnée à tous les dépens, y compris ceux exposés pour les demandes d'exécution immédiate des décisions attaquées et de transmission du rapport d'évaluation des responsables chargés de la mise sous administration.

Kakouris Mancini

Schockweiler Díez de Velasco Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 21 janvier 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président de la sixième chambre

C. N. Kakouris