2. L'article 83 du traité CEEA confère à la Commission des compétences étendues pour sanctionner les infractions aux règles en matière de contrôle de sécurité commises par les entreprises, de manière à lui permettre de faire face à 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 ce cadre, des sanctions peuvent être infligées, même au cas où l'infraction aurait déjà pris fin.

3. 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 CEEA. Dans ce contexte, le respect, contrôlé par la Commission, des règles édictées à cette fin est essentiel. Il en découle que toute méconnaissance de ces règles par une entreprise nucléaire constitue une violation grave justifiant une sanction sévère. A ce titre peut être décidée la mise sous administration qui, dans certains cas, apparaît comme nécessaire pour éviter la répétition d'infractions semblables, car ce n'est que dans son cadre que des instructions précises peuvent être données à l'entreprise et, si besoin est, imposées contre sa volonté.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-308/90 *

I — Faits

A — *Cadre législatif*

1. Aux termes de l'article 83 du chapitre VII du titre II intitulé « Le contrôle de sécurité », du traité Euratom:

« 1. En cas d'infraction des personnes ou entreprises aux obligations qui leur sont imposées par le présent chapitre, des sanctions peuvent être prononcées contre elles par la Commission.

Ces sanctions sont, dans l'ordre de gravité:

a) l'avertissement;

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

* Langue de procédure: l'allemand.

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.

2. Les décisions de la Commission comportant obligation de livrer, prises pour l'exécution du paragraphe précédent, forment titre exécutoire. Elles peuvent être exécutées sur les territoires des États membres dans les conditions fixées à l'article 164.

Par dérogation aux dispositions de l'article 157, les recours introduits devant la Cour de justice contre les décisions de la Commission infligeant des sanctions prévues au paragraphe précédent ont un effet suspensif. Toutefois, la Cour de justice peut, à la demande de la Commission ou de tout État membre intéressé, ordonner l'exécution immédiate de la décision.

La sauvegarde des intérêts lésés doit être garantie par une procédure légale appropriée.

3. La Commission peut adresser aux États membres toutes recommandations relatives aux dispositions législatives ou réglementaires tendant à assurer le respect, sur leurs territoires, des obligations résultant du présent chapitre.

4. 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. »

2. En vertu de l'article 77 de ce chapitre VII du traité Euratom, la Commission doit s'assurer sur le territoire 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) ... ».

3. Conformément aux dispositions de l'article 79 du traité Euratom:

« 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.

Les assujettis notifient aux autorités de l'État membre intéressé les communications qu'ils adressent à la Commission en vertu de l'article 78 et de l'alinéa 1 du présent article.

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. »

4. Ces obligations ont été définies par 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 L 363, p. 1), modifié par le règlement (Euratom) n° 220/90 de la Commission, du 26 janvier 1990 (JO L 22, p. 56). Par décision Euratom du 5 juin 1985, la Commission a arrêté des dispositions particulières d'exploitation pour la société Advanced Nuclear Fuels (ci-après « ANF-Lingen »), établie à Lingen, en République fédérale d'Allemagne.

Les articles 10 et 11 du règlement n° 3227/76 sont rédigés comme suit:

« *Article 10*

Les relevés comptables font apparaître pour chaque zone de bilan matières:

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

b) tous les résultats de mesures et de comptages qui sont utilisés pour la détermination du stock physique;

c) toutes les corrections qui ont été faites en ce qui concerne les variations de stock, les stocks comptables et les stocks physiques.

Pour toutes les variations de stock et les stocks physiques, les relevés comptables indiquent, pour chaque lot de matières nucléaires, l'identification des matières, les données concernant le lot et les données de base. Les quantités d'uranium, de thorium et de plutonium y figurent séparément pour chaque lot de matières nucléaires. En outre, pour chaque variation de stock sont indiquées la date de la variation et, le cas échéant, la zone de bilan matières expéditrice et la zone de bilan matières destinataire ou le destinataire.

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;

b) les renseignements obtenus par l'étalonnage des réservoirs et des appareils et par échantillonnage et analyse, les modalités du contrôle de la quantité des mesures et les estimations des erreurs aléatoires et systématiques qui en sont dérivées;

c) la description du processus suivi pour préparer et établir un inventaire physique et pour faire en sorte que cet inventaire soit exact et complet;

d) la description des dispositions prises pour déterminer la cause et l'ordre de grandeur de toute perte accidentelle ou non mesurée qui pourrait s'être produite. »

En vertu de l'article 24 de ce règlement, toute exportation de matières brutes ou de matières fissiles spéciales à destination d'un État tiers doit être préalablement notifiée à la Commission. Cette notification doit parvenir à la Commission huit jours ouvrables avant que les matières ne soient préparées pour l'exportation. Sous c) de cet article 24, il est prévu que:

« Cette notification, qui est faite conformément au formulaire figurant à l'annexe V, spécifie, entre autres:

— l'identification et, si possible, la quantité et la composition prévues des matières qui doivent être transférées et la zone de bilan matières d'où elles proviennent,

— l'État auquel les matières nucléaires sont destinées,

— la date et le lieu où les matières nucléaires seront préparées pour l'expédition,

— les dates approximatives d'expédition et d'arrivée des matières nucléaires,

— l'usage que les personnes ou entreprises concernées avaient fait de ces matières. »

5. Le texte du code 1.3.2. de la décision de la Commission du 5 juin 1985 arrêtant les dispositions particulières d'exploitation pour ANF-Lingen est rédigé comme suit:

« Si l'entreprise exporte ou importe régulièrement une importante quantité globale de matériel, respectivement vers ou du même État, même si les opérations individuelles ne dépassent pas un kilogramme effectif, une notification préalable à la Commission, telle qu'elle est prévue aux articles 24 et 25 du règlement n° 3227/76 de la Commission, est nécessaire. »

6. L'article 81 du traité Euratom prévoit que « la Commission peut envoyer des inspecteurs sur les territoires des États membres ». Le deuxième alinéa de cet article est rédigé comme suit:

« Sur présentation d'un document établissant leur qualité, les 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. Si l'État intéressé le demande, les inspecteurs désignés par la Commission sont accompagnés de représentants des autorités de cet État, sous réserve que les inspecteurs ne soient pas de ce fait retardés ou autrement gênés dans l'exercice de leurs fonctions. »

B — *Les faits*

7. L'entreprise ANF-Lingen exploite une usine de fabrication qui reçoit régulièrement des matières nucléaires de l'entreprise Advanced Nuclear Fuels, sise à Richland, aux États-Unis d'Amérique (ci-après « ANF-Richland »).

Par sa décision 90/413/Euratom, du 1er août 1990, relative à une procédure d'application de l'article 83 du traité Euratom (JO L 209, p. 27), la Commission a placé ANF-Lingen sous administration d'un collège pour une durée de quatre mois et uniquement pour ce qui concerne les aspects relevant du contrôle de sécurité visé au chapitre VII du titre II du traité Euratom. Par 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 (JO L 241, p. 14), la Commission a désigné les membres du collège chargé de cette administration de ANF-Lingen.

8. La Commission a arrêté les décisions précitées 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 ANF-Richland, sans que cette exportation ait été déclarée préalablement.

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

« 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 (UO_2) 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. »

10. Lorsque le 15 mai 1990 le transport de l'uranium enrichi vers ANF-Richland a été constaté, ANF-Lingen a tout de suite enregistré dans ses livres la variation de stock, conformément aux prescriptions des articles 10 et 11 du règlement n° 3227/76, précité.

11. Conformément à la loi allemande sur les activités nucléaires, ANF-Lingen a également informé le ministère de l'Environnement de Basse-Saxe, de l'incident. Ce ministère a procédé, le 23 mai 1990, à une enquête chez ANF-Lingen et lui a enjoint de compléter les prescriptions d'exploitation internes qui régissent l'établissement de ANF-Lingen. Celle-ci s'est immédiatement pliée à ces injonctions et, en plus, a procédé de sa propre initiative à des modifications supplémentaires de ces prescriptions.

12. Il a été constaté, par les autorités allemandes, qu'il n'y a eu à aucun moment de risque radioactif pour le personnel de l'établissement ou pour l'environnement.

13. Les 31 mai et 1er juin 1990 des inspecteurs de la Commission ont effectué à leur tour une inspection de l'installation de ANF-Lingen. Sur la base de ce rapport la Commission a estimé, dans une lettre datée du 29 juin 1990, notamment, que:

« ... au vu du rapport des inspecteurs, la Commission n'est pas en mesure de s'assurer, en ce qui concerne le transport déclaré de combustibles nucléaires ayant accompagné un transport de routine de conteneurs vides, que, sur le territoire de la Communauté, les matières fissiles spéciales en question n'ont pas été détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner ».

14. Les 4 et 6 juillet 1990, la Commission a fait procéder à une nouvelle inspection dans l'usine de ANF-Lingen afin d'inventorier l'ensemble du stock. Le but de cet inventaire était:

— de contrôler les relevés d'opérations et de prendre connaissance des stocks comptables;

— de contrôler l'inventaire physique effectué le 4 juillet 1990 par identification, comptage des lots, pesage, mesures non destructives et prélèvements d'échantillons d'analyse;

— d'apposer, lever ou remplacer les scellés confinant les étalons et les échantillons d'analyse;

— de s'assurer que les obligations particulières de contrôle auxquelles la Communauté a souscrit en vertu d'accords conclus avec des pays tiers ont été respectées.

Par lettre du 1er août, la Commission a informé ANF-Lingen

« qu'il résulte du rapport des inspecteurs de la Commission que les contrôles effectués ne donnent pas lieu à des remarques particulières de la part de la direction Contrôle de Sécurité d'Euratom ».

15. Le même jour, la Commission a arrêté la décision 90/413, précitée. Les articles 1er, 2 et 3 de cette décision ont la teneur suivante:

« *Article premier*

L'entreprise Advanced Nuclear Fuels GmbH a enfreint l'article 79 du traité Euratom, tel que précisé par les articles 10, 11 et 24 du règlement (Euratom) n° 3227/76 ainsi que par le code 3.1.2 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.

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. »

16. Dans les considérants de la décision, la Commission estime notamment que:

« Étant donné que le critère déterminant pour l'application de cet article 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 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. »

Le 20 août 1990, la Commission a désigné les personnes chargées de cette mission d'administration.

17. Après l'achèvement de sa mission, le collège d'administration a remis le rapport d'évaluation à la Commission qui a publié la communication sur l'exécution de la décision 90/413/Euratom (JO 1991, C 46, p. 3).

18. A aucun moment, ANF-Lingen ne s'est opposée à une quelconque mesure d'investigation, d'inventaire ou d'administration. ANF-Lingen a apporté une collaboration continue à tous les niveaux.

C — *Procédure*

19. La requête de ANF-Lingen a été déposée au greffe de la Cour le 6 octobre 1990.

20. Par ordonnance du 7 décembre 1990, la Cour a accueilli la demande de la Commission des 7 et 15 novembre tendant à ce que soit ordonnée l'exécution immédiate des décisions attaquées.

21. Par ordonnance du 20 mars 1991, la Cour a rejeté la demande de ANF-Lingen tendant à ce que lui soit transmis le rapport d'évaluation des responsables chargés de sa mise sous administration et a joint au fond

la décision sur la demande de transmission de ce rapport à la Cour.

22. Annexé au mémoire en réplique, ANF-Lingen a transmis à la Cour le rapport d'évaluation des responsables chargés de sa mise sous administration.

23. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instructions.

24. Par décision du 3 juin 1992, la Cour a, conformément à l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, renvoyé l'affaire devant la sixième chambre.

II — Conclusions des parties

25. *ANF-Lingen* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que les décisions de la défenderesse du 1er août 1990 (90/413/Euratom) et du 20 août 1990 sont nulles et non avenues;

2) *subsidiairement:*

modifier les décisions de la défenderesse du 1er août 1990 (90/413/Euratom) et du 20 août 1990 en remplaçant la sanction prononcée à l'encontre de la requérante par celle de l'avertissement prévu par l'article 83, paragraphe 1, deuxième alinéa, sous a).

26. La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) ordonner l'exécution immédiate des décisions de la Commission du 1er août 1990 (90/413/Euratom) et du 20 août 1990 [C(90) 1707], conformément à l'article 83, paragraphe 2, du traité CEEA;

2) rejeter le recours comme non fondé;

3) condamner la requérante aux dépens de l'instance.

III — Résumé des moyens et arguments des parties

27. *ANF-Lingen* fait valoir, en substance, trois griefs à l'encontre des décisions 90/413 et 90/465. Principalement, ANF-Lingen estime que les deux décisions sont nulles, d'une part, parce que les sanctions prévues par l'article 83 du traité CEEA ne peuvent être infligées que pour faire cesser des infractions qui persistent et, d'autre part, parce qu'aucune infraction aux obligations imposées par les règles communautaires sur le contrôle de sécurité ne lui est imputable. A titre subsidiaire, ANF-Lingen considère que la sanction infligée est disproportionnée et excessive.

Sur les conclusions principales

28. Selon ANF-Lingen, la nature juridique des « sanctions » prévues par l'article 83 n'a pas encore été déterminée par la Cour. Il

s'agirait de savoir si ces sanctions revêtent une fonction de rétorsion et de prévention ou une fonction visant à mettre fin à une violation qui persiste et à laquelle il faut mettre un terme en rétablissant une situation légale. ANF-Lingen considère que les sanctions prévues par l'article 83 du traité CEEA ne peuvent être considérées que comme des mesures de contrainte administrative visant à mettre fin à des infractions en cours.

L'utilisation, à l'article 83 du traité de la notion générique de « sanction » ne permettrait pas de conclure à une fonction de rétorsion ou de prévention de toutes les quatre sanctions prévues par cette disposition. Le droit communautaire primaire rassemblerait sous cette notion générique différents instruments remplissant différentes fonctions et, partant, il faudrait rechercher, dans chaque cas particulier, si la « sanction » en question a un caractère de rétorsion et de prévention (fonction amende) ou un caractère de coercition (fonction astreinte). Les arrêts de la Cour du 15 juillet 1970, ACF Chemiefarma/Commission (41/69, Rec. p. 661), Buchler/Commission (44/69, Rec. p. 733), et Boehringer Mannheim/Commission (45/69, Rec. p. 769), porteraient exclusivement sur la sanction de l'amende au sens de l'article 15 du règlement n° 17 du Conseil, du 6 février 1962, premier règlement d'application des articles 85 et 86 du traité CEE (JO 1962, p. 204) et ne contiendraient rien sur la nature d'autres sanctions, telles que celles prévues à l'article 83 du traité. Selon la Cour, l'amende serait une peine destinée à prévenir les manquements aux obligations et à punir les violations advenues. L'amende pourrait être infligée même si la violation avait cessé tandis que l'astreinte serait destinée à faire cesser une infraction en cours. Des quatre sanctions prévues à l'article 83 du traité, l'avertissement, le retrait d'avantages particuliers et le retrait des matières brutes ou fissiles spéciales auraient une fonction de rétorsion et de prévention.

La mise sous administration prévue à l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité n'aurait pas cette fonction. Cette administration, à l'image de celle en matière de faillite, serait dirigée vers le futur, afin de sauvegarder une situation régulière. Sa fonction serait celle de l'astreinte. La mise sous administration se justifierait si l'entreprise visée ne garantissait pas le respect des obligations qui lui sont imposées, si les dirigeants étaient indignes ou incapables ou encore si des violations étaient à craindre sans qu'il ne soit nécessaire, pour autant, de fermer l'entreprise.

La Commission aurait infligé à ANF-Lingen la sanction de la mise sous administration en raison du caractère de peine et de rétorsion de celle-ci. Or, une telle attitude serait contraire au droit, car plusieurs arguments militeraient en faveur de la thèse selon laquelle la mise sous administration, prévue à l'article 83, paragraphe 1, sous c), a une fonction d'astreinte et non pas une fonction de rétorsion.

29. Il y aurait, tout d'abord, le libellé de l'article 83, paragraphe 1, du traité CEEA. Cette disposition partirait du principe que l'infraction existe au moment du prononcé des sanctions.

La doctrine attribuerait, elle aussi, une pareille nature à la sanction prévue par cet article 83, paragraphe 1, sous c).

Il conviendrait également de citer la deuxième phrase du deuxième alinéa du

paragraphe 2 de cet article précité. Prévoyant la possibilité pour la Cour d'ordonner l'exécution immédiate de la décision de la Commission, contre laquelle un recours a été introduit, cette disposition partirait du principe que les sanctions prévues au paragraphe 1 de cet article visent au respect des situations conformes au traité et à la cessation d'une infraction qui persiste. Une peine, en tant que réaction a posteriori à une infraction révolue, n'aurait pas besoin d'être immédiatement exécutée.

Par ailleurs, il faudrait tenir compte du paragraphe 4 de l'article 83 du traité Euratom. Le traité n'aurait pas besoin de prévoir que 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, s'il ne partait du principe qu'il faut une infraction en cours en tant que conditions du prononcé d'une telle sanction.

Enfin, si le traité CECA avait voulu conférer à la Commission, au moyen de son article 83, le pouvoir de prononcer une peine a posteriori, cela aurait dû être nettement exprimé dans le texte du traité. Le droit communautaire ne comporterait qu'à titre exceptionnel des dispositions de nature pénale. Ainsi, les articles 36 et 65 du traité CECA distingueraient l'amende de l'astreinte. Il en serait de même des articles 15 et 16 du règlement n° 17 du Conseil. L'amende aurait le caractère d'une peine tandis que l'astreinte viserait à inciter une personne à satisfaire à une obligation déterminée qui n'est pas remplie. Le fait que le traité CEEA ne prévoit pas, dans le catalogue, des sanctions prévues par l'article 83, la fixation d'une amende militerait en faveur de la thèse selon laquelle les mesures devant être arrêtées doivent viser à faire respecter une situation conforme au traité, moyennant cessation d'une infraction en cours.

30. ANF-Lingen considère, ensuite, qu'au 1er août 1990, date de la décision 90/413, il n'existait pas d'infraction, même commise par négligence, aux obligations découlant pour elle des dispositions de l'article 79 du traité CEEA, des articles 10, 11, 24 et 32 du règlement n° 3227/76, précité, et du code 1.3.2 de la décision de la Commission du 5 juin 1985, arrêtant les dispositions particulières de contrôle relatives à cette entreprise. Dès lors, la sanction infligée serait illégale, car elle n'aurait pas pu viser le rétablissement d'une situation légale, aucune infraction n'ayant persisté à ce moment-là.

31. A cet égard, ANF-Lingen précise qu'aucun de ses collaborateurs n'a commis de faute en relation avec les respects des obligations, découlant de l'article 79 du traité CEEA et tel que précisé par les articles 10, 11 et 24 du règlement n° 3227/76, et découlant de la décision de la Commission du 5 juin 1985. Dans ce contexte, ANF-Lingen précise:

— que l'exportation aux États-Unis n'a pas été préalablement notifiée puisqu'une exportation n'était même pas envisagée, mais que les matières n'ont accompagné un transport que de manière involontaire, et qu'en conséquence il n'y a pas d'infraction de l'article 24 du règlement n° 3227/76;

— que jusqu'à la découverte du transport involontaire, le 16 mai 1990, les matières en question apparaissaient dans le stock comptable, qu'en conséquence il n'a pu

être indiqué de variation de stock, et qu'en conséquence il n'y a pas eu non plus d'infraction aux articles 10 et 11 du règlement n° 3227/76;

— que selon les relevés, les matières nucléaires en question figuraient dans la zone de bilan matières, qu'en conséquence, après la constatation du transport involontaire, les relevés d'opération ont pu être rectifiés, et que pour cette raison également, il n 'y a pas eu d'infraction à l'article 11 du règlement n° 3227/76;

— que la variation de stock a été enregistrée dans les relevés comptables immédiatement après la découverte du transport involontaire, de sorte que, pour cette raison également, il n'y a pas d'infraction au code 3.1.2 de la décision du 5 juin 1985.

Le seul fait exact consisterait en ce que le stock inscrit, par les collaborateurs de ANF-Lingen, dans les relevés établis en vertu des articles 10, 11 et 24 dudit règlement n° 3227/76 ont comporté pour quelques jours — du 12 mai au 15 mai 1990 — un excédent de 150 kg.

32. ANF-Lingen ajoute que l'erreur involontaire se rapportait à la manutention des conteneurs de transport. Or les dispositions relatives à cette manutention ne relèveraient pas des règles concernant le contrôle de sécurité du chapitre VII du titre du traité Euratom, mais feraient parties des « prescriptions de maniement ANFG 10.105 transports de dioxyde d'uranium du 14 octobre 1987 » dont le respect serait contrôlé par l'autorité de contrôle nucléaire. En vertu de ces prescriptions d'exploitation internes, les conteneurs U02 arrivant à ANF-Lingen doivent être stockés exclusivement dans la zone d'entreposage des combustibles nucléaires.

Ces prescriptions d'exploitation internes auraient été méconnues, en l'espèce. L'exportation involontaire ne pourrait cependant être considérée automatiquement, comme le prétendrait la Commission, à la fois comme violation de ces prescriptions d'exploitation internes et comme infraction grave aux obligations essentielles du traité Euratom et du règlement n° 3227/76. En effet, une infraction aux obligations visées par l'article 83, paragraphe 1, premier alinéa, du traité CEEA ne pourrait être retenue que lorsque l'action ou l'omission des personnes ou entreprises est directement liée à l'exécution des obligations qui figurent dans les dispositions du traité Euratom et du règlement n° 3227/76. En l'absence d'un pareil lien direct, lorsque l'action ou l'omission de la personne ou de l'entreprise se rapporterait à un autre domaine, cela donnerait lieu à la rigueur indirectement à des fautes temporaires, mais immédiatement rectifiables, dans les relevés. Ces effets secondaires d'un manquement se situant dans un autre domaine ne pourraient être considérés comme une infraction aux obligations visées par l'article 83, paragraphe 1, premier alinéa, du traité CEEA.

Pour pouvoir reprocher à ANF-Lingen une infraction par négligence aux obligations découlant du traité et des textes pris en son application, il faudrait en plus du simple lien de causalité l'imputabilité à ANF-Lingen en tant que faute. Or, tel ne serait pas le cas en l'espèce.

ANF-Lingen ajoute qu'il ne viendrait à l'esprit de personne que la destruction, notamment, par incendie accidentel, de la comptabilité concernant l'uranium, constituerait une infraction au droit communautaire; ou encore que les inscriptions sur des relevés, ne correspondant pas à la réalité compte tenu de la constatation après coup de la disparition pour vol de matières radioactives, seraient constitutives de méconnaissances des obligations prévues par le traité et susceptibles des sanctions de l'article 83 du traité.

33. ANF-Lingen conteste, enfin, que la Commission ait été dans l'impossibilité d'exercer la mission qui lui incombe en vertu du traité Euratom. En effet, le sort des combustibles nucléaires involontairement transportés aurait pu être déterminé de manière sûre. Ce combustible serait demeuré sous le contrôle de ANF-Lingen et de ANF-Richland. Et la Commission aurait été informée tout de suite de l'incident en question.

Les inspections ordonnées n'auraient, dès lors, pu viser qu'à déterminer si les prescriptions d'exploitation internes de ANF-Lingen excluaient qu'un incident de ce type ne puisse se reproduire ou si d'autres prescriptions complémentaires seraient nécessaires. La Commission aurait pu décider cela sur le fondement des seuls rapports d'inspection des 31 mai et 1er juin 1990 et des 4, 5 et 6 juillet 1990. Après la constatation du caractère involontaire du transport et du caractère inéluctable de ses conséquences sur les différents relevés, rectifiés dès la découverte de l'incident, la Commission aurait été en mesure d'exercer sa mission de contrôle de sécurité et de s'assurer que, sur le territoire de la Communauté, les matières fissiles spéciales en question n'ont pas été détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner. Déjà au 2 juin 1990, les inspecteurs se seraient forgés une certitude sur tous les points et en auraient informé la Commission qui ne le contesterait pas. Depuis cette date, la possibilité pour la Commission d'accomplir sa mission de contrôle n'aurait pas été compromise. Dès lors, il n'y aurait pas eu d'infraction et, partant, la sanction infligée serait illégale.

34. La *Commission* constate, à titre préalable, pour rassurantes que soient les constatations sur l'absence de danger radioactif en relation avec l'incident de mai 1990, cette circonstance n'affecterait en rien la réalité des manquements constatés et fondés sur des faits, d'ailleurs non contestés.

La Commission décrit ensuite les moyens d'investigation et les procédures à sa disposition pour remplir la mission de l'article 77 du traité qui consisterait à comparer les matières nucléaires enregistrées dans les livres avec les matières physiquement présentes dans les installations. Ce système de contrôle reposerait, d'une part, sur une obligation générale imposée aux exploitants de tenir et de présenter des relevés d'opérations, dont le respect est contrôlé par des inspecteurs de la Commission et, d'autre part, sur un contrôle sur place des minerais, matières brutes et matières fissiles spéciales effectué par des inspecteurs de la Commission.

Il en résulterait que les seules notifications de l'exploitant ne suffiraient pas à fonder la conviction de la Commission au sens de l'article 77 du traité. Il serait toujours nécessaire de s'assurer sur place de la conformité des relevés comptables par la présence physique des matières nucléaires.

Au vu de l'information transmise par ANF-Lingen le jour de la découverte de l'incident de mai 1990, la Commission estime avoir eu l'obligation d'établir les faits par le biais d'une inspection de l'établissement ayant eu lieu les 31 mai et 1er juin 1990. Le résultat de cette inspection aurait confirmé les faits et, par conséquent, les infractions aux dispositions du règlement n° 3227/76 et de la décision de la Commission du 5 juin 1985, précités. La non-correspondance du stock comptable ANF-Lingen et du stock physique n'aurait pas permis à la Commission de s'assurer que « sur le territoire des États membres les matières fissiles spéciales n'ont pas été détournées des usages auxquels leurs utilisateurs ont déclaré les destiner ».

Par ailleurs, le comportement fautif de ANF-Lingen aurait incité la Commission à rechercher s'il s'agissait d'un cas isolé ou si d'autres cas du même type se seraient vérifiés sans avoir été découverts. Partant, la Commission aurait décidé d'inventorier l'ensemble du stock de matières de ANF-Lingen. L'inventaire effectué les 4, 5 et 6 juillet 1990 aurait montré que l'incident de mai 1990 signalé constituerait un cas unique.

35. Pour la Commission, l'article 83 du traité ne lui permet pas seulement d'infliger la sanction de la mise sous administration si l'infraction persiste. En effet, cet article ferait partie des prescriptions de droit primaire, prévoyant des mesures coercitives, et se rattacherait, de par son sens, au chapitre VII, titre II, du traité dont il assure l'effet utile.

Selon la Commission, de nombreuses dispositions de droit primaire permettent d'infliger des sanctions qui se subdivisent en amendes et astreintes, l'amende sanctionnant une infraction à une règle juridique (fonction de dissuasion) et doit empêcher qu'elle ne se reproduise, l'astreinte incitant à respecter une obligation imposée. La Commission ajoute que si l'article 83 du traité CEEA utilise la notion générique de sanction, il permet aussi en pratique de recourir aux amendes ainsi qu'aux astreintes. Ainsi, la notion de sanction au sens de l'article 83 du traité CEEA recouvrirait aussi bien des mesures visant à punir une infraction aux règles juridiques et à prévenir d'autres infractions que des mesures destinées à inciter à respecter une obligation imposée (effet de l'astreinte).

La Commission cite ensuite les arrêts du 15 juillet 1970, 41/69, 44/69, 45/69, précités, selon lesquels le pouvoir de la Commission d'infliger des sanctions n'est nullement affecté par le fait que le comportement constitutif de l'infraction et la possibilité de ses effets nuisibles ont cessé.

Pour accomplir la tâche revenant à la Commission, en vertu de l'article 2, sous e), du traité CEEA, le traité lui aurait attribué des compétences étendues allant jusqu'à la possibilité d'infliger des sanctions dures (ne comportant pas de sanctions pécuniaires). Cela révélerait la ferme volonté d'exécution inhérente du traité qui ne serait que trop compréhensible compte tenu des dangers représentés par une utilisation incontrôlée de l'énergie nucléaire. Dans ces conditions, il serait absurde de vouloir attribuer aux

auteurs du traité l'intention de sanctionner seulement les comportements illicites qui persistent et non les infractions qui ont cessé. Si l'on adoptait le raisonnement de ANF-Lingen, la Commission devrait également tolérer, sans les sanctionner, les livraisons de plutonium non déclarées si elle en était informée ultérieurement et si les relevés comptables étaient corrigés en conséquence.

36. La Commission estime que l'incident de mai 1990 en cause est constitutif des manquements, commis par négligence, aux articles 10, 11 et 24 du règlement n° 3227/76.

L'article 24, précité, aurait été objectivement violé parce que l'exportation de matières nucléaires n'avait pas été notifiée préalablement par ANF-Lingen à la Commission. Il y aurait bien eu envoi de matières nucléaires sans déclaration et sans consignation dans les protocoles comptables et d'exploitation. Parce que le stock comptable n'aurait pas pu être déterminé pendant plusieurs jours et, donc, n'aurait pas pu être déterminé « à tout moment », l'article 10, sous a), du règlement n° 3227/76 aurait été violé par ANF-Lingen.

En plus, l'article 11, sous a), du règlement précité aurait été méconnu.

Par ailleurs, ANF-Lingen étant une entreprise au sens de l'article 196, sous b), du traité CEEA, elle aurait commis une faute et celle-ci suffirait pour constater que l'entreprise n'aurait pas respecté ses obligations. En tant que propriétaire responsable, la requérante devrait admettre qu'une faute a été commise par ses collaborateurs dans l'exercice des activités d'exploitation.

Des questions de causalité ne se poseraient que si des tiers, se situant en dehors du domaine de responsabilité de la demanderesse, avaient pu être à l'origine des faits critiqués. Tel n'aurait pas été le cas en l'espèce.

Sur les conclusions subsidiaires

37. *ANF-Lingen* considère que la décision 90/413 est entachée d'excès de pouvoir. La sanction infligée serait, d'une part, disproportionnée compte tenu, d'abord, du comportement de ANF-Lingen et ensuite de ce que l'infraction n'aurait pas été particulièrement grave et, d'autre part, ni adéquate ni nécessaire pour la réalisation des objectifs avancés par la Commission afin de justifier la mise sous administration.

38. ANF-Lingen expose, d'abord, que depuis sa création et jusqu'au jour de l'incident en cause, elle a eu un comportement exempt de toute critique négative. Des agents de la Commission auraient, à plusieurs reprises, fait l'éloge de ANF-Lingen.

ANF-Lingen relève aussi, qu'à l'occasion de l'incident de mai 1990 elle a de sa propre initiative pris immédiatement des mesures garantissant qu'un incident pareil ne puisse se reproduire. Au moment de l'adoption, le 1er août 1990, de la décision 90/413, ANF-Lingen aurait déjà communiqué à la Commission les nouvelles prescriptions d'exploitation internes. Seule l'introduction du système de contrôle informatisé restait à

compléter à cette date. Le 1er août 1990, la Commission aurait été parfaitement informée de toutes les circonstances en relation avec l'incident du 9 mai 1990. Au 1er août, il n'aurait plus existé d'incertitudes au sujet des mesures de préventions supplémentaires déjà adoptées par ANF-Lingen.

Les deux inspections effectuées par les agents de la Commission les 31 mai et 1er juin et les 4, 5 et 6 juillet 1990 auraient, par ailleurs, confirmé que l'incident de mai 1990 a constitué un cas isolé et inhabituel.

Compte tenu de l'attitude de ANF-Lingen, celle-ci estime que la Commission aurait pu opter pour une sanction moins grave que la mise sous administration.

39. ANF-Lingen considère, ensuite, que l'incident de mai 1990 n'a pas été constitutif d'infractions graves aux obligations de sécurité qui lui incombent. ANF-Lingen attire, à nouveau, à cet égard, l'attention sur ce que l'incident en question n'a constitué qu'une méconnaissance des prescriptions d'exploitation internes — et non pas des obligations de contrôle de sécurité — et a eu pour conséquence inéluctable, d'abord, que pour quelques jours, le stock de dioxyde d'uranium était inscrit de manière erronée dans les livres et autres documents et, ensuite, que l'exportation n'avait pas été notifiée. La lecture de l'énumération des manquements, figurant, notamment, à l'article 1er de la décision 90/413, susciterait l'impression que des fautes auraient été commises à différents endroits de l'entreprise de ANF-Lingen. Ainsi, il se pourrait créer la fausse impression que les conséquences secondaires concernant les documents d'exploitation, les notifications de transport vers l'étranger et la comptabilité d'uranium auraient pu être évitées par les personnes responsables si elles avaient fait preuve d'une attention suffisante.

Il importerait de souligner cependant que les manquements énumérés dans la décision 90/413 ne seraient que les conséquences inéluctables d'une erreur dans la manutention des conteneurs en question et ne pourraient en tant que tels constituer des infractions graves justifiant la mise sous administration.

Celle-ci ne pourrait pas être justifiée par l'affirmation que la Commission aurait été mise dans l'impossibilité d'exercer sa mission de contrôle de sécurité. Cette mission aurait toujours été possible, car le sort du combustible aurait pu être déterminé. Il serait toujours resté sous le contrôle de ANF-Lingen et de ANF-Richland.

La mise sous administration ne pourrait non plus être justifiée par un prétendu risque de soustraction des combustibles. En effet, si l'on voulait imaginer qu'un tiers veuille s'approprier illégalement du dioxyde d'uranium au moyen d'un vol au cours du transport, celui-ci tenterait de s'approprier un conteneur de transport plein sur le trajet de Richland à Lingen. Le vol d'un conteneur de transport vide pendant le transport de retour n'aurait pas de sens. Ni la requérante en tant qu'expéditeur ni l'entreprise chargée du transport ne savaient que deux

des conteneurs contenaient des combustibles nucléaires.

L'importance de l'incident ne serait pas plus grande parce qu'il s'agissait de quantités pondérables importantes d'uranium déjà enrichi, susceptible, selon la Commission, d'être plus aisément enrichi à des taux de valeur stratégique. En effet, d'une part, il n'y aurait pas eu de risque réel de voir un tiers s'approprier des conteneurs marqués vides. D'autre part, l'affirmation selon laquelle cet uranium aurait pu être facilement enrichi à des taux de valeur stratégique serait erronée. Un enrichissement à des « taux de valeur stratégique » (soit supérieurs à 90 %) ne serait pas réalisable « plus aisément », mais supposerait d'importantes installations de conversion et d'enrichissement. La possession de moyens illégaux de 150 kg d'uranium faiblement enrichi ne faciliterait ni n'accélérerait notablement la mise à exécution d'une intention supposée de produire des armes nucléaires.

La gravité de la sanction infligée ne serait pas atténuée par la limitation de la mise sous administration de ANF-Lingen aux seuls aspects relevant du contrôle de sécurité visé au chapitre VII du titre II du traité. En effet, dans le cadre de l'article 83, la sanction ne pourrait être prononcée que pour des méconnaissances des obligations imposées par le chapitre VII. Partant, la Commission aurait prononcé la seule mise sous administration permise par l'article 83 du traité. Cette mise sous administration serait limitée aux aspects réglés dans le chapitre VII.

40. ANF-Lingen estime ensuite que la mise de son entreprise sous administration n'était pas nécessaire parce que la Commission dispose, en vertu de l'article 81 du traité Euratom, de pouvoirs de contrôle étendus lui permettant d'envoyer des inspecteurs chargés d'effectuer des vérifications. La mise sous administration ne se justifierait pas par la nécessité d'avoir, au-delà des pouvoirs prévus à l'article 81, précité, la possibilité de donner des instructions. Cette possibilité aurait été superflue au vu de la grande disponibilité de ANF-Lingen pour coopérer avec les autorités communautaires et nationales et au vu des propres initiatives de ANF-Lingen pour modifier les prescriptions d'exploitation internes. Au 1er août 1990, il n'aurait existé le moindre élément permettant de penser que ANF-Lingen n'aurait pas exécuté les améliorations qu'auraient pu lui suggérer les inspecteurs de la défenderesse pour son organisation, ou qu'elle n'aurait pas été disposée à les exécuter, ou que la requérante se serait opposée à des inspections de vérification ordonnées par la Commission au titre de l'article 81 du traité CEEA.

Par ailleurs, dans les faits il n'y aurait pas eu de mise sous administration. ANF-Lingen expose que le déroulement de cette mise sous administration s'est fait comme suit:

— Le 29 août 1990, le collège d'administration a rendu visite à ANF-Lingen pour une première entrevue de mise au point.

— Les 20 et 21 septembre 1990, le collège d'administration a procédé à des entretiens et à des vérifications dans l'entreprise de ANF-Lingen.

— Les 29 et 30 octobre 1990, le collège d'administration a eu d'autres entrevues

et a effectué d'autres vérifications dans l'établissement ANF-Lingen. A cette occasion, la requérante a en particulier présenté son système de contrôle informatisé, qui était pratiquement prêt. Ce système a fait l'objet de discussions avec le collège.

— Les 13 et 14 décembre 1990 a eu lieu l'entrevue finale du collège d'administration dans l'entreprise de ANF-Lingen. A cette occasion, la documentation sur le programme du système de contrôle informatisé a été remise. A la même occasion, une dernière révision des prescriptions d'exploitation internes a eu lieu.

Les administrateurs n'auraient pas donné des « instructions ». Ils n'auraient que formulé des recommandations, immédiatement respectées par ANF-Lingen. Cela serait prouvé par le rapport d'évaluation présenté à la Commission par les administrateurs qui auraient confirmé, par ailleurs, la collaboration efficace entre ANF-Lingen et le collège d'administrateurs. Tout cela démontrerait que les instruments mis par l'article 81 du traité à la disposition de la Commission auraient été parfaitement suffisants pour permettre les vérifications, la surveillance et la participation de la Commission dans le cadre du contrôle de sécurité au sens du chapitre VII du traité CEEA. Il n'aurait pas été nécessaire, et il a été disproportionné, de mettre sous administration forcée, au titre de l'article 83, paragraphe 1, sous c), du traité, un établissement tel que celui de ANF-Lingen, dont la gestion serait bonne et qui serait largement disposée à coopérer. Le fait que cette mesure ait quand même été prise, ne pourrait avoir pour motif que la volonté de punir la requérante et de créer un exemple à son égard.

41. ANF-Lingen estime, en conclusion, que la sanction de la mise sous administration, trop sévère et disproportionnée, viole le principe de subsidiarité. La mise sous administration ne pourrait constituer qu'une « ultima ratio » lorsqu'une entreprise ne coopérerait pas et ne se conformerait pas à des instructions. ANF-Lingen suggère enfin à la Cour de modifier la sanction prononcée en la remplaçant par un avertissement.

42. La *Commission* considère qu'elle n'a pas infligé à ANF-Lingen une sanction disproportionnée. La Commission, tout en renvoyant aux considérants de la décision 90/413, estime avoir tenu compte du comportement objectif et subjectif de ANF-Lingen, ainsi que des dispositions juridiques applicables. Quant à la durée de quatre mois de la mise sous administration, la Commission précise que ANF-Lingen avait estimé une telle durée nécessaire pour mettre en œuvre les mesures nécessaires.

La sanction du simple avertissement n'aurait pas permis avec certitude d'atteindre l'objectif de faire disparaître de manière fiable et contrôlable les carences dans le fonctionnement de ANF-Lingen. En effet, l'avertissement, acte unilatéral, n'aurait permis à la Commission ni de prendre part à l'examen interne du déroulement des opérations chez ANF-Lingen ni de participer à l'élaboration et de contrôler l'application de meilleurs modes opératoires. Or, l'objectif recherché aurait été principalement d'offrir à la Commission une vision intérieure et une influence au sein de l'entreprise. L'avertissement n'aurait assuré aucun « feed-back » et n'aurait pas donné à la Commission suffisamment de garanties et de possibilités d'intervenir.

La Commission ajoute que l'on ne devrait recourir à l'avertissement que pour des infractions bénignes et au retrait total ou partiel des matières brutes ou matières fissibles spéciales que pour des infractions graves aux obligations imposées, commises intentionnellement ou/et risquant de se reproduire dans l'immédiat. Les infractions aux obligations imposées, qui ne correspondent à aucune de ces deux catégories, seraient sanctionnées de manière optimale par les mesures prévues à l'article 83, sous c), puisque seules ces mesures permettraient d'exercer sur l'entreprise une action « didactique » et d'imposer des modifications des règles internes de gestion.

En l'espèce, le rapport d'évaluation des responsables chargés de l'administration démontrerait qu'aucune des mesures d'amélioration importantes n'avait été mise au point avant le 1er août 1990. En fait, les structures et l'organisation de la demanderesse n'auraient été améliorées qu'après cette date. Cela ressortirait non seulement du rapport d'évaluation des responsables de l'administration, mais aussi de l'avis sur les procédures opérationnelles et le contrôle en rapport avec les entrées et les sorties de matières radioactives à l'usine de fabrication d'éléments combustibles de l'ANF-Lingen, donné par le Technische Überwachungs-Verein Hannover e. V. Cette institution, neutre en la matière, aurait constaté le 31 août 1990 — c'est-à-dire un mois après l'adoption de la décision contestée — qu'il n'avait pas encore été porté remède aux principales faiblesses des structures et de l'organisation opérationnelles de la requérante. L'affirmation selon laquelle les principales améliorations ont été introduites dans le fonctionnement opérationnel avant le 1er août 1990 serait donc indéfendable.

Enfin, la Commission précise que, en présence de U235 enrichi à 3 %, environ la moitié du travail de séparation permettant d'obtenir de l'uranium fortement enrichi (à environ 93 %) est déjà effectuée. Une autre possibilité non négligeable d'usage illicite consisterait à utiliser de l'uranium faiblement enrichi comme « Booster » dans des réacteurs fonctionnant à l'uranium naturel, ce qui permet de faciliter ou d'accélérer la production de plutonium.

43. Selon la Commission, la mise sous administration de ANF-Lingen était appropriée et utile.

Selon la Commission, la présente procédure porterait sur la question de savoir si la mise sous administration avait été ordonnée dans le respect du droit et non pas sur la façon dont cette administration a été exercée. Par ailleurs, la Commission aurait ordonné la forme la plus limitée de mise sous administration compte tenu de tous les éléments, y compris ceux favorables à la requérante.

Enfin, d'après la Commission, l'affirmation selon laquelle la mesure adoptée par la Commission est illégale parce que la requérante était bel et bien prête à se conformer à toutes les injonctions, équivaut à dire qu'infliger une amende serait illégal puisque la requérante serait prête à la payer.

G. F. Mancini
Juge rapporteur