

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS

présentées le 13 décembre 2001 ¹

Table des matières

I — Introduction	I - 11226
II — La convention sur la sûreté nucléaire	I - 11227
III — Participation de la Communauté à la convention	I - 11231
1. Dispositions du traité CEEA sur les accords internationaux	I - 11231
2. La négociation de la participation de la Communauté à la convention sur la sûreté nucléaire et les clauses relatives à cette participation	I - 11231
3. La proposition de décision du Conseil faite par la Commission	I - 11232
4. La décision litigieuse du Conseil	I - 11233
5. Développements depuis l'introduction du recours	I - 11234
IV — «La protection sanitaire» selon le traité CEEA	I - 11235
1. L'établissement de «normes de base»	I - 11235
2. Respect des normes de base, contrôle et pouvoirs de la Commission	I - 11237
3. Dispositions relatives aux expériences dangereuses et aux projets de rejet d'effluents radioactifs	I - 11238
V — Sur la recevabilité	I - 11238
1. Acte dont la légalité peut être contrôlée	I - 11239
2. Les effets de l'adhésion subséquente de la Communauté à la convention	I - 11241
3. Le premier moyen soulevé par le Conseil: le recours est sans objet	I - 11242
4. Le deuxième moyen soulevé par le Conseil: le recours est dirigé contre une partie non détachable de la décision	I - 11243
a) La déclaration peut-elle faire l'objet d'un recours distinct?	I - 11243
b) Le dernier alinéa de la déclaration peut-il faire l'objet d'un recours distinct?	I - 11245

¹ — Langue originale: l'anglais.

5. Le troisième moyen soulevé par le Conseil: le recours constitue un détournement de procédure car la Commission souhaite en fait obtenir un avis de la Cour sur les compétences de la Communauté	I-11245
VI — Sur le fond	I-11246
1. Les conditions posées par la convention relatives à la déclaration litigieuse	I-11246
2. Interprétation du troisième alinéa, litigieux, de la déclaration	I-11250
3. Une déclaration de compétences incomplète est-elle susceptible d'être constitutive d'une violation du droit communautaire au sens de l'article 146 du traité?	I-11251
4. Principaux arguments des parties sur la question de savoir si la déclaration est complète	I-11253
5. Considérations générales sur les compétences de la CEEA en vertu des articles 30 à 39 du traité	I-11254
a) La protection contre les rayonnements (ou radioprotection) et la sûreté nucléaire	I-11255
b) «La protection sanitaire» dans le traité CEEA	I-11257
6. L'étendue des compétences de la Communauté dans les domaines couverts par la convention	I-11264
a) Les articles 1 ^{er} à 3 de la convention	I-11265
b) Les articles 4 et 5 de la convention	I-11265
c) L'article 7 de la convention	I-11266
d) L'article 14 de la convention	I-11269
e) Les articles 15 et 16, paragraphe 2, de la convention	I-11271
f) L'article 16, paragraphes 1 et 3, de la convention	I-11271
g) Les articles 17, 18 et 19 de la convention	I-11273
VII — Conclusions	I-11279

I — Introduction

1. Par le présent recours, fondé sur l'article 146 du traité CEEA, la Commission demande l'annulation partielle d'une décision du Conseil, du 7 décembre 1998, approuvant l'adhésion de la Communauté

européenne de l'énergie atomique à la convention sur la sûreté nucléaire². La Commission affirme que le dernier alinéa de la déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique conformément aux dispositions de l'article 30, paragraphe 4, point iii), de la convention sur la sûreté nucléaire, annexée à cette décision et

2 — La décision litigieuse n'a pas été publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*.

qui précise l'étendue de la compétence de la Communauté, est contraire au traité en ce qu'elle n'indique pas que la compétence de la Communauté s'étend également aux domaines couverts par les articles 1^{er} à 5, 7 et 14 à 19 de la convention.

respectifs de la Commission et du Conseil dans le cadre de celle-ci;

2. La convention sur la sûreté nucléaire est un accord «mixte» auquel tant les quinze États membres que la Communauté sont parties. Dans le cadre de la procédure interne ayant conduit à l'adhésion de la Communauté à ladite convention, des désaccords sont nés entre la Commission et le Conseil au sujet de la déclaration de compétence que la Communauté a dû soumettre à son dépositaire. La raison sous-jacente de ces désaccords est une divergence de vue plus profonde sur l'étendue des compétences de la Communauté dans le domaine de la sûreté des installations nucléaires des États membres. Le présent litige — où les parties ont fait valoir des arguments parfois techniques et complexes, tant sur la recevabilité que sur le fond — est un point culminant provisoire de ce conflit de longue durée.

— la nature, l'interprétation et la possibilité d'un contrôle de légalité d'une déclaration de compétence devant être soumise par l'une des Communautés dans le cadre d'un accord multilatéral mixte; et

— les compétences de la Communauté qui découlent des dispositions du traité CEEA relatives à la protection sanitaire en ce qui concerne les installations nucléaires, notamment en ce qui concerne les évaluations de la sûreté, les vérifications, l'organisation pour les cas d'urgence, l'établissement de prescriptions de sûreté ainsi que le choix du site, la conception, la construction et l'exploitation de telles installations.

3. Comme il ressortira de ce qui suit, nous sommes d'avis que le présent litige amène la Cour à se pencher sur:

II — La convention sur la sûreté nucléaire

— la procédure de conclusion de conventions internationales prévue par le traité CEEA, ainsi que les pouvoirs

4. La convention sur la sûreté nucléaire³ (ci-après la «convention») a été négociée entre 1992 et 1994, sous les auspices de l'Agence internationale de l'énergie atomique

³ — Le texte de la convention a été publié au JO 1999, L 318, p. 21.

que (ci-après l'«AIEA»), au cours d'une série de réunions d'experts représentants de gouvernements, d'autorités nationales de sûreté nucléaire et du secrétariat de l'AIEA. Elle a été adoptée le 17 juin 1994 par une conférence diplomatique organisée par l'AIEA en son siège de Vienne (Autriche) et ouverte à la signature le 20 septembre 1994. Tous les États membres de la Communauté ont signé et ratifié la convention. Elle est entrée en vigueur le 24 octobre 1996. Au 31 janvier 2000, 53 États ou organisations internationales l'avaient ratifiée.

5. La convention renferme essentiellement deux séries de dispositions:

— une liste de mesures législatives, réglementaires, administratives et autres que les parties contractantes doivent prendre pour atteindre et maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire (articles 4 et 6 à 19),

— un mécanisme d'«examen par les pairs» comprenant, d'une part, l'obligation pour chaque partie contractante de présenter un rapport sur les mesures qu'elle a prises pour remplir ses obligations (article 5) et, d'autre part, des réunions des parties contractantes pour examiner les rapports présentés par d'autres parties (articles 20 à 28).

6. Le chapitre 1^{er} de la convention est intitulé «Objectifs, définitions et champ d'application» et comprend trois articles.

7. En vertu de l'article 1^{er}, les objectifs de la convention sont les suivants:

«i) atteindre et maintenir un haut niveau de sûreté nucléaire dans le monde entier grâce à l'amélioration des mesures nationales et de la coopération internationale, et notamment, s'il y a lieu, de la coopération technique en matière de sûreté;

ii) établir et maintenir, dans les installations nucléaires, des défenses efficaces contre les risques radiologiques potentiels afin de protéger les individus, la société et l'environnement contre les effets nocifs des rayonnements ionisants émis par ces installations;

iii) prévenir les accidents ayant des conséquences radiologiques et atténuer ces conséquences au cas où de tels accidents se produiraient.»

8. L'article 2, sous i), définit l'«installation nucléaire» comme «toute centrale électro-nucléaire civile fixe [...] y compris les installations de stockage, de manutention et de traitement des matières radioactives qui se trouvent sur le même site et qui sont directement liées à l'exploitation de la centrale électronucléaire».

9. L'article 3 de la convention précise qu'elle s'applique à «la sûreté des installations nucléaires».

10. Le chapitre 2, intitulé «Obligations», est divisé en quatre sections.

11. La section a), intitulée «Dispositions générales» (articles 4 à 6), comprend deux dispositions pertinentes. L'article 4 (intitulé «Mesures d'application») dispose que chaque partie contractante prend les mesures législatives, réglementaires et administratives et les autres dispositions qui sont nécessaires pour remplir ses obligations en vertu de la convention. L'article 5 (intitulé «Présentation de rapports») demande à chaque partie contractante de présenter, avant chaque réunion d'examen, un rapport sur les mesures qu'elle a prises pour remplir les obligations énoncées dans la convention.

12. Dans la section b), intitulée «Législation et réglementation» (articles 7 à 9), seul

l'article 7 (intitulé «Cadre législatif et réglementaire») est en jeu. L'article 7, paragraphe 1, demande aux parties contractantes d'établir un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, ce cadre doit notamment prévoir des prescriptions de sûreté nationales, un système de délivrance d'autorisations pour les installations nucléaires, un système d'inspection et d'évaluation et des mesures destinées à faire respecter les règlements et les conditions des autorisations.

13. La section c), intitulée «Considérations générales de sûreté» (articles 10 à 16), comprend trois dispositions importantes.

14. En vertu de l'article 14 (intitulé «Évaluation et vérification de la sûreté»), les parties contractantes veillent à ce qu'il soit procédé à des évaluations de sûreté et à des vérifications des installations nucléaires.

15. En vertu de l'article 15 (intitulé «Radioprotection»), les parties contractantes veillent à ce que l'exposition aux rayonnements ionisants des travailleurs et du public due à une installation nucléaire soit maintenue au niveau le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre et

qu'aucun individu ne soit exposé à des doses de rayonnement qui dépassent les limites de doses prescrites au niveau national.

16. En vertu de l'article 16 (intitulé «Organisation pour les cas d'urgence»), les parties contractantes veillent à ce qu'il existe, pour les installations nucléaires, des plans d'urgence testés; qu'une information appropriée aux fins des plans et des interventions d'urgence soit faite; que les parties contractantes qui n'ont pas d'installation nucléaire sur leur territoire, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être affectées en cas de situation d'urgence radiologique, élaborent et testent des plans d'urgence.

17. Enfin, les trois articles de la section d), intitulée «Sûreté des installations» (articles 17 à 19), sont pertinents.

18. En vertu de l'article 17 (intitulé «Choix de site»), les parties contractantes veillent à ce qu'il y ait des procédures pour évaluer tous les facteurs liés au site qui sont susceptibles d'influer sur la sûreté d'une installation nucléaire en projet ainsi que les incidences qu'une telle installation est susceptible d'avoir; pour réévaluer tous les facteurs pertinents de manière à garantir que l'installation nucléaire reste acceptable du point de vue de la sûreté; et pour

consulter les parties contractantes voisines d'une installation nucléaire en projet.

19. En vertu de l'article 18 (intitulé «Conception et construction»), les parties contractantes veillent à ce que, lors de la conception et de la construction d'une installation nucléaire, plusieurs niveaux et méthodes de protection fiables (défense en profondeur) soient prévus contre le rejet de matières radioactives; que les technologies utilisées soient éprouvées par l'expérience ou qualifiées par des essais ou des analyses; et que la conception permette un fonctionnement fiable, stable et facilement maîtrisable.

20. En vertu de l'article 19 (intitulé «Exploitation»), les parties contractantes veillent à ce que l'autorisation initiale d'exploiter une installation nucléaire se fonde sur une analyse de sûreté appropriée et un programme de mise en service; que les limites et conditions d'exploitation soient définies et révisées; que l'exploitation, la maintenance, l'inspection et les essais d'une installation nucléaire soient assurés conformément à des procédures approuvées; que des procédures soient établies pour faire face aux incidents de fonctionnement prévus et aux accidents; que l'appui nécessaire en matière d'ingénierie et de technologie dans tous les domaines liés à la sûreté soit disponible; que les incidents significatifs pour la sûreté soient notifiés; que des programmes de collecte et d'analyse des données de l'expérience d'exploitation soient mis en place; et que la production de déchets radioactifs soit aussi réduite que possible.

III — Participation de la Communauté à la convention

1. Dispositions du traité CEEA sur les accords internationaux

21. L'article 101 du traité CEEA dispose que, «[d]ans le cadre de sa compétence, la Communauté peut s'engager par la conclusion d'accords ou conventions avec un État tiers, une organisation internationale ou un ressortissant d'un État tiers».

22. En vertu de l'article 101, deuxième alinéa, du traité, ces accords sont, en principe (sous réserve des exceptions prévues au troisième alinéa):

— négociés par la Commission selon les directives du Conseil; et

— conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil, qui statue à la majorité qualifiée.

23. En vertu de l'article 102 du traité CEEA, les accords auxquels sont parties, outre la Communauté, un ou plusieurs États membres ne peuvent entrer en vigueur qu'après notification à la Commission par tous les États membres intéressés que ces accords sont devenus applicables conformément aux dispositions de leur droit interne respectif.

2. La négociation de la participation de la Communauté à la convention sur la sûreté nucléaire et les clauses relatives à cette participation

24. La Commission a présenté au Conseil, le 28 septembre 1993, une proposition de décision du Conseil portant adoption de directives pour la négociation, par la Commission, d'une convention internationale sur la sûreté nucléaire. Dans cette proposition, la Commission demandait au Conseil de l'autoriser à négocier la convention au nom de la Communauté.

25. Le Conseil n'a pas donné suite à la proposition. Cependant, il a estimé au contraire que la présidence devait demander, au cours des négociations, que le texte du projet de convention puisse comporter une disposition ouvrant la convention à la signature ou à l'adhésion d'«organisations régionales ayant un caractère d'intégration

ou un autre caractère». En conséquence, l'article 30, paragraphe 4, de la convention renferme des dispositions permettant la signature ou l'adhésion d'organisations régionales.

articles de la présente convention lui sont applicables et quelle est l'étendue de sa compétence dans le domaine couvert par ces articles;

26. L'article 30, paragraphe 4, dispose:

iv) une telle organisation ne dispose pas de voix propre en plus de celles de ses États membres.»

«i) La présente convention est ouverte à la signature ou à l'adhésion d'organisations régionales ayant un caractère d'intégration ou un autre caractère, à condition que chacune de ces organisations soit constituée par des États souverains et ait compétence pour négocier, conclure et appliquer des accords internationaux portant sur des domaines couverts par la présente convention;

3. La proposition de décision du Conseil faite par la Commission

ii) dans leurs domaines de compétence, ces organisations, en leur nom propre, exercent les droits et assument les responsabilités que la présente convention attribue aux États parties;

27. Le 8 septembre 1994, la Commission a présenté au Conseil un document intitulé «proposition de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention sur la sûreté nucléaire par la Communauté européenne de l'énergie atomique»⁴. Cette proposition comprenait notamment:

iii) en devenant partie à la présente convention, une telle organisation communique au dépositaire visé à l'article 34 une déclaration indiquant quels sont ses États membres, quels

— un projet de décision du Conseil approuvant la conclusion de la convention par la Commission conformément à la procédure prévue à l'article 101, deuxième alinéa, du traité CEEA, et

⁴ — COM(94) 362 final.

— le texte d'une déclaration de la Communauté conformément à l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention.

adoptant une législation plus précise concernant le domaine couvert par la convention.

28. Le projet de déclaration en question était ainsi rédigé:

Liste des actes législatifs communautaires

[...]»

«Les États membres suivants sont actuellement membres de la Communauté européenne de l'énergie atomique: Belgique, Danemark, [...]

La Communauté déclare que les articles suivants de la convention s'appliquent à ladite Communauté: articles 1 à 5, article 7, article 14 à 35.

29. La liste des actes législatifs communautaires à laquelle il est fait référence au troisième alinéa de la déclaration, jointe à celle-ci, reprend quinze actes juridiques (directives, règlements et décisions) adoptés soit par le Conseil, soit par la Commission, dans le domaine de la protection contre des radiations ionisantes.

La Communauté possède des compétences dans les domaines couverts par les articles 1^{er} à 5, l'article 7, les articles 14 à 19 en vertu du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique et de la législation communautaire citée ci-après.

4. La décision litigieuse du Conseil

Dans l'avenir, la Communauté prendra éventuellement d'autres responsabilités en

30. Le 7 décembre 1998 — soit plus de quatre ans après la proposition de la Commission — le Conseil a approuvé à l'unanimité la décision portant approbation de l'adhésion de la Communauté à la convention, objet du présent recours introduit par la Commission.

31. La décision du Conseil expose dans ses considérants que «la conception, la construction et l'exploitation des installations nucléaires relèvent de la compétence de l'État membre où elles sont situées» et qu'il convient d'approuver l'adhésion de la Communauté à la convention «eu égard aux missions pertinentes qui sont assignées à la Communauté par le titre II, chapitre 3 du traité, intitulé "la protection sanitaire"».

32. Aux termes de l'unique article du dispositif de cette décision:

«1. L'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la sûreté nucléaire est approuvée.

2. Le texte de la déclaration de la Communauté européenne de l'énergie atomique, conformément aux dispositions de l'article 30, paragraphe 4, point iii), de la convention sur la sûreté nucléaire, est joint à la présente décision.»

33. La déclaration jointe est rédigée comme suit:

«Les États suivants sont actuellement membres de la Communauté européenne de

l'énergie atomique: le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, [...]

La Communauté déclare que l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention lui sont applicables. Les articles 1^{er} à 5, l'article 7, paragraphe 1, l'article 14, point ii) et les articles 20 à 35 lui sont également applicables; mais uniquement en ce qui concerne les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2.

La Communauté possède des compétences, partagées avec les États membres mentionnés ci-dessus, dans les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention, comme le prévoit le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique dans son article 2, point b), et dans les articles pertinents du titre II, chapitre 3, intitulé "La protection sanitaire".»

5. Développements depuis l'introduction du recours

34. La Commission a introduit son recours le 8 février 1999. Par décision du 16 novembre 1999, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes*, la

Commission a décidé d'approuver l'adhésion de la Communauté à la convention⁵ et a joint à sa décision tant le texte de la convention que la déclaration de la Communauté, en vertu de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention telle que jointe à la décision du Conseil du 7 décembre 1998.

35. L'acte d'adhésion a été remis par la Commission au dépositaire de la convention, à savoir le directeur général de l'AIEA, le 31 janvier 2000 et, en même temps, a communiqué la déclaration en vertu de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention, dans sa rédaction telle que figurant aux annexes des décisions du Conseil du 7 décembre 1998 et de la Commission du 16 novembre 1999⁶.

36. En vertu de l'article 31, paragraphe 2, de la convention, celle-ci est entrée en vigueur pour la Communauté le 30 avril 2000.

IV — «La protection sanitaire» selon le traité CEEA

37. Le préambule du traité CEEA dispose que les États membres sont, d'une part,

«résolus à créer les conditions de développement d'une puissante industrie nucléaire», mais, d'autre part, également «soucieux d'établir les conditions de sécurité qui écarteront les périls pour la vie et la santé des populations».

38. En vertu de l'article 2, sous b), du traité CEEA, la Communauté doit «établir des normes de sécurité uniformes pour la protection sanitaire de la population et des travailleurs et veiller à leur application».

39. Cette mission est plus amplement définie au titre II, chapitre 3 (articles 30 à 39 du traité), intitulé «La protection sanitaire».

1. L'établissement de «normes de base»

40. L'article 30 du traité CEEA dispose:

«Des normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes sont instituées dans la Communauté.

⁵ — JO 1999, L 318, p. 20.

⁶ — Des renseignements sur l'état actuel des ratifications sont disponibles sur le site internet de l'AIEA, à l'adresse www.iaea.org.

On entend par “normes de base”:

Commission ou d'un État membre, en appliquant la procédure prévue à l'article 31 du traité.

a) les doses maxima admissibles avec une sécurité suffisante,

b) les expositions et contaminations maxima admissibles,

c) les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs.»

41. En vertu de la procédure prévue par l'article 31 du traité CEEA, les normes de base sont «élaborées» par la Commission, après avis d'un groupe d'experts scientifiques — notamment en matière de santé publique — des États membres. L'avis du Comité économique et social doit être recueilli et le Parlement européen doit être consulté. Les normes de base sont «fixées» par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, après consultation du Parlement.

42. En vertu de l'article 32 du traité CEEA, les normes de base peuvent être «révisées» ou «complétées» à la demande de la

43. En vertu des articles 30, 31 et 218 du traité, la Communauté a institué les premières normes de base en 1959 par les directives du 2 février 1959 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes⁷. Ces directives ont été révisées, conformément aux articles 31 et 32 du traité: en 1962, par une directive du 5 mars 1962⁸; en 1966, par la directive 66/45/Euratom du Conseil⁹; en 1976, par la directive 76/579/Euratom du Conseil¹⁰; en 1979, par la directive 79/343/Euratom du Conseil¹¹; en 1980, par la directive 80/836/Euratom du Conseil¹²; et, en 1984, par la directive 84/467/Euratom du Conseil¹³.

7 — JO 1959, 11, p. 221.

8 — CEEA Conseil: directive portant révision des annexes 1 et 3 des directives fixant les normes de base en matière de protection sanitaire (JO 1962, 57, p. 1633).

9 — Directive du 27 octobre 1966 portant modification des directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des radiations ionisantes (JO 1966, 216, p. 3693).

10 — Directive du 1^{er} juin 1976 fixant les normes de base révisées relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO L 187, p. 1).

11 — Directive du 27 mars 1979 modifiant la directive 76/579 (JO L 83, p. 18).

12 — Directive du 15 juillet 1980 portant modification des directives fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO L 246, p. 1).

13 — Directive du 3 septembre 1984 modifiant la directive 80/836 en ce qui concerne les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants (JO L 265, p. 4).

44. En 1996, les directives révisées sur les normes de base ont été remplacées par la directive 96/29/Euratom du Conseil, du 13 mai 1996, fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants¹⁴, qui remplace et annule les règles antérieures à effet du 13 mai 2000¹⁵.

ainsi que le contrôle du respect des normes de base». Les renseignements concernant ces contrôles sont communiqués à la Commission afin que celle-ci soit tenue au courant du taux de la radioactivité susceptible d'exercer une influence sur la population. La Commission a le droit d'accéder à ces installations de contrôle nationales et peut en vérifier le fonctionnement et l'efficacité¹⁶.

2. Respect des normes de base, contrôle et pouvoirs de la Commission

45. En vertu de l'article 33 du traité CEEA, les États membres établissent les dispositions législatives, réglementaires et administratives propres à assurer le respect des normes de base. La Commission fait toutes recommandations en vue d'assurer l'harmonisation des dispositions applicables à cet égard. À cet effet, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission tous projets de dispositions de cette nature.

46. En vertu des articles 35 et 36 du traité CEEA, chaque État membre «établit les installations nécessaires pour effectuer le contrôle permanent du taux de la radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol,

47. En vertu de l'article 38, premier alinéa, du traité CEEA, la Commission adresse aux États membres toutes recommandations en ce qui concerne le taux de radioactivité de l'atmosphère, des eaux et du sol. En vertu de l'article 38, deuxième et troisième alinéas, en cas d'urgence, la Commission arrête une directive par laquelle elle enjoint à l'État membre en cause de prendre, dans le délai qu'elle détermine, toutes les mesures nécessaires pour éviter un dépassement des normes de base et pour assurer le respect des réglementations. Si cet État ne se conforme pas, dans le délai imparti, à la directive de la Commission, celle-ci ou tout État membre intéressé peut saisir immédiatement la Cour de justice des Communautés européennes.

14 — JO L 159, p. 1; voir également la communication de la Commission concernant la mise en œuvre de la directive 96/29 (JO 1998, C 133, p. 3).

15 — Article 36 de la directive 96/29.

16 — Voir recommandation 2000/473/Euratom de la Commission, du 8 juin 2000, concernant l'application de l'article 36 du traité Euratom relatif à la surveillance des taux de radioactivité dans l'environnement en vue d'évaluer l'exposition de l'ensemble de la population [notifiée sous le numéro C(2000) 1299 final] (JO L 191, p. 37).

3. Dispositions relatives aux expériences dangereuses et aux projets de rejet d'effluents radioactifs

48. En vertu de l'article 34 du traité CEEA, tout État membre sur le territoire duquel doivent avoir lieu des «expériences particulièrement dangereuses», est tenu de prendre des dispositions supplémentaires de protection sanitaire sur lesquelles il recueille préalablement l'avis de la Commission. L'avis conforme de la Commission est nécessaire lorsque les effets de ces expériences sont susceptibles d'affecter les territoires des autres États membres¹⁷.

49. En vertu de l'article 37 du traité CEEA, chaque État membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre. La Commission émet son avis dans un délai de six mois¹⁸.

17 — Pour une affaire relative à l'article 34 du traité, voir l'ordonnance du président du Tribunal du 22 décembre 1995, Danielsson e.a./Commission (T-219/95 R, Rec. p. II-3051).

18 — Pour une affaire relative à l'article 37 du traité, voir l'arrêt du 22 septembre 1988, Land de Sarre e.a. (187/87, Rec. p. 5013); voir également la recommandation de la Commission, du 6 décembre 1999, concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom [notifiée sous le numéro C(1999) 829] (JO L 324, p. 23).

V — Sur la recevabilité

50. Le 12 octobre 1999, le Conseil a soulevé une exception d'irrecevabilité. Par décision du 8 février 2000, la Cour a joint cette question au fond.

51. Le Conseil soutient que le recours de la Commission est irrecevable pour les motifs suivants:

- 1) le recours est sans objet;
- 2) le recours est dirigé contre une partie non détachable de la décision, qui ne peut être examinée indépendamment des autres parties de la décision, et la Commission ne demande pas l'annulation de l'ensemble de la décision;
- 3) la Commission cherche en fait à obtenir un avis sur l'étendue des compétences de la Communauté.

52. Avant d'examiner ces moyens, il peut être utile¹⁹ de se pencher sur les questions de savoir si le recours de la Commission est dirigé contre un acte dont la légalité peut être contrôlée, au sens de l'article 146 du traité, et si l'adhésion à la convention après l'introduction du recours emporte des conséquences sur la recevabilité.

1. Acte dont la légalité peut être contrôlée

53. En vertu de l'article 146 du traité, la Cour peut contrôler la légalité des «actes du Conseil [...] autres que les recommandations et les avis». Sur ce point, le contenu de l'article 146 du traité CEEA est identique à celui de l'article 230 CE²⁰ et doit être interprété de manière analogue²¹. Il convient donc de déterminer si le recours est dirigé contre une partie visant à produire des effets de droit²².

54. La Commission demande l'annulation du dernier alinéa de la déclaration annexée à la décision du Conseil du 7 décembre 1998 approuvant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la

convention sur la sûreté nucléaire²³. Dans cette décision, l'approbation de l'adhésion à la convention et la référence à la déclaration qui y est jointe font l'objet d'un article «unique». Il doit également être relevé que cet article «unique» présente les deux dispositions côte-à-côte et sur un même plan. Il était donc voulu que cette déclaration fasse partie intégrante de la décision du Conseil du 7 décembre 1998. Une telle interprétation est conforme à la pratique habituelle du droit communautaire, à savoir que les annexes ou protocoles joints à un acte juridique donné font partie intégrante dudit acte et sont de même nature²⁴.

55. En vertu de l'article 101, deuxième alinéa, du traité, les accords ou conventions internationales entre la Communauté et un État tiers ou une organisation internationale doivent en principe être «conclus par la Commission avec l'approbation du Conseil». Au niveau international, il appartient donc à la Commission d'exprimer le consentement de la Communauté à être liée par un accord. Cependant, sur le plan interne, ni le Conseil ni la Commission ne peuvent décider seuls de conclure tel ou tel accord international: la Commission doit obtenir l'approbation du Conseil et celui-ci ne peut obliger la Commission à conclure un accord contre son gré. La décision du 7 décembre 1998 était dès lors une étape nécessaire (bien qu'insuffisante à elle seule)

19 — En vertu de l'article 92, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Cour peut, d'office, examiner les fins de non-recevoir.

20 — Arrêt du 22 mai 1990, Parlement/Conseil (C-70/88, Rec. p. I-2041, point 12).

21 — Pour une telle interprétation par analogie, voir l'ordonnance du président du Tribunal, précitée note 17, points 64 et suiv.

22 — Arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil (22/70, Rec. p. 263, point 42).

23 — Voir point 1 ci-dessus.

24 — Voir, par exemple, l'article 311 CE.

de la procédure interne par laquelle le Conseil et la Commission décident conjointement que la Communauté doit devenir une partie contractante de la convention.

56. En vertu de la jurisprudence de la Cour, qui adopte une vision assez large des catégories d'actes pouvant faire l'objet d'un contrôle juridictionnel²⁵, il ne fait aucun doute que l'approbation de l'adhésion à la convention, prise isolément (premier alinéa de l'article unique de la décision du 7 décembre 1998), constitue un acte susceptible de contrôle juridictionnel étant donné qu'il exprime en des termes catégoriques le consentement du Conseil à l'adhésion de la Communauté et qu'il est dès lors destiné à produire des effets de droit dans les agissements internes du Conseil et dans ses rapports avec la Commission.

57. S'agissant de la déclaration litigieuse, il convient de relever qu'aucune disposition du traité CEEA ne précise expressément qui, de la Commission ou du Conseil, est compétent pour définir le contenu d'une déclaration que la Communauté doit déposer lors de la ratification d'une convention internationale. En l'espèce, les deux institutions semblent se prévaloir de cette compétence: dans sa proposition du 8 septembre 1994, la Commission indique dans l'exposé des motifs que la Commission «fera» une déclaration, dont le texte

figure à l'annexe; et le Conseil déclare, dans le dispositif de la décision du 7 décembre 1998, que le texte de la déclaration «de la Communauté» est joint à celle-ci. L'élaboration d'une telle déclaration étant un élément fondamental du processus de conclusion d'une convention internationale, nous considérons que la procédure de décision de son contenu est également régie par l'article 101 du traité. Il s'ensuit que la déclaration «interne» jointe à la décision du Conseil du 7 décembre 1998 avait pour but de contraindre la Commission à communiquer au dépositaire une déclaration «externe» avec le contenu fixé par le Conseil et était donc aussi destinée à produire des effets de droit.

58. Même si la déclaration «externe» communiquée par la Commission au dépositaire n'est pas directement en cause, il peut être utile d'ajouter que cette déclaration externe a également pour but, et est susceptible, de produire des effets de droit. En vertu de l'article 30, paragraphe 4, sous ii), de la convention, la Communauté doit assumer, dans ses domaines de compétence, les responsabilités que la convention attribue à ses parties. Dès lors, la déclaration externe a pour objet, et a indéniablement pour effet, de définir l'étendue des obligations de la Communauté vis-à-vis des autres parties contractantes sous une forme juridiquement contraignante. Nous estimons que les effets de droit de la déclaration externe dans la sphère internationale renforcent les arguments en faveur du contrôle de légalité de la déclaration interne en question, étant donné que la déclaration interne a nécessairement déterminé le contenu de la déclaration externe.

25 — Voir, par exemple, l'arrêt Commission/Conseil, précité note 22, et l'arrêt du 19 mars 1996, Commission/Conseil (C-25/94, Rec. p. I-1469).

59. Nous ferons enfin observer que la déclaration interne attachée à la décision du 7 décembre 1998 ne constitue pas un acte de nature purement préparatoire non susceptible de contrôle juridictionnel au sens de la jurisprudence de la Cour²⁶. Cette jurisprudence s'applique tout particulièrement à des procédures d'élaboration de décisions où une seule et même institution agit en plusieurs étapes²⁷. Dans de tels cas, un recours peut être introduit contre l'acte final et les illégalités pouvant entacher chacune des étapes peuvent être invoquées. En l'espèce, plusieurs institutions sont intervenues dans la procédure prévue à l'article 101 du traité et l'acte dont il est question était le «dernier mot» du Conseil. Si cet acte n'était pas susceptible de contrôle juridictionnel, la Commission serait privée de tout recours.

60. Le recours de la Commission est donc dirigé contre un acte dont la légalité peut être contrôlée au sens de l'article 146 du traité.

2. Les effets de l'adhésion subséquente de la Communauté à la convention

61. Il est rappelé que, après avoir introduit le présent recours, la Commission a décidé

d'approuver l'adhésion de la Communauté à la convention et a déposé un instrument d'adhésion auprès de son dépositaire. À ces deux reprises, la Commission a joint une déclaration identique à celle préparée par le Conseil et qui est en cause dans le présent litige.

62. D'aucuns pourraient faire valoir que la Commission n'a donc pas d'intérêt à agir étant donné qu'elle s'est déjà conformée à la décision contre laquelle elle a introduit le recours.

63. D'autres pourraient s'interroger sur l'intérêt de la Commission à introduire un recours au motif qu'entre-temps, sur le plan international, la Communauté est devenue partie à la convention sur le fondement d'une déclaration sur les compétences identique à celle objet du présent litige. L'annulation par la Cour du dernier alinéa de la déclaration annexée à la décision interne du Conseil surviendrait «trop tard» et ne serait donc d'aucune utilité.

64. Ces deux arguments doivent être rejetés. L'article 146, premier alinéa, du traité, ouvre à la Commission le droit de contester par un recours en annulation la légalité de tout acte, sans que l'exercice de ce droit soit conditionné par la justification d'un intérêt à agir²⁸. Il convient également de garder

26 — Voir arrêt du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, Rec. p. 2639, point 12).

27 — Voir, par exemple, la procédure administrative dans des affaires relatives à l'article 81 CE.

28 — Arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493, point 3).

présent à l'esprit qu'en vertu de l'article 124 du traité CEEA, l'une des principales missions de la Commission est de veiller à l'application des dispositions de ce traité. Pour remplir cette mission, la Commission doit donc disposer de tous les moyens que prévoit le traité pour assurer le respect du droit²⁹.

65. En tout état de cause, la Commission a un intérêt à agir étant donné que l'annulation (partielle) de la décision litigieuse aurait de réelles conséquences. Il est vrai que l'annulation ne viserait que la déclaration jointe à la décision interne du Conseil du 7 décembre 1998. La déclaration communiquée au dépositaire de la convention ne serait donc, dans un premier temps, pas affectée. Cependant, comme tant la Commission que le Conseil l'ont rappelé à l'audience, rien dans la convention n'interdit à la Commission de communiquer ultérieurement une déclaration amendée ou nouvelle. Cette possibilité est inhérente à la nature des obligations prescrites par l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention. Ainsi, par exemple, la liste des États membres peut avoir à être modifiée si de nouveaux États membres adhèrent à l'Union européenne. Il en va de même de l'étendue des compétences de la Communauté si celles-ci venaient à évoluer dans le temps. Il s'ensuit qu'en cas d'annulation de la déclaration le Conseil et la Commission devront s'accorder sur une nouvelle déclaration, que la Commission communiquera ensuite au dépositaire de la convention.

²⁹ — Voir les conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire citée à la note précédente, point 30.

3. Le premier moyen soulevé par le Conseil: le recours est sans objet

66. Le dernier alinéa de la déclaration jointe à la décision du Conseil du 7 décembre 1998, objet du litige, dispose:

«La Communauté possède des compétences, partagées avec les États membres mentionnés ci-dessus, dans les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention, comme le prévoit le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique dans son article 2, point b), et dans les articles pertinents du titre II, chapitre 3, intitulé "La protection sanitaire".»

67. Dans son exception d'irrecevabilité, le Conseil affirme que cet alinéa ne comprend que deux affirmations, à savoir:

- que la Communauté partage avec les États membres les compétences qu'elle possède; et
- que cette compétence découle de l'article 2, sous b), du traité et des articles pertinents du titre II, chapitre 3, du traité.

68. Selon le Conseil, la Commission ne conteste ni la nature des compétences de la Communauté (partagées et non exclusives) ni leur origine (titre II, chapitre 3, du traité). Ces deux informations étant les seules figurant dans l'alinéa litigieux, le recours de la Commission est sans objet.

69. La Commission maintient que l'alinéa en question renferme une troisième information, cruciale, à savoir que la Communauté ne possède de compétences que dans les seuls domaines visés par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, et non dans ceux visés par les autres articles de la convention.

70. Il est rappelé que la Commission demande l'annulation du dernier alinéa au motif qu'il n'indique pas que la compétence de la Communauté s'étend également aux domaines couverts par les articles 1^{er} à 5, 7 et 14 à 19 de la convention. Le premier moyen soulevé par le Conseil dans son exception d'irrecevabilité est donc lié au principal moyen soulevé par la Commission et doit, par conséquent, être examiné ensemble avec le fond de l'affaire³⁰.

4. Le deuxième moyen soulevé par le Conseil: le recours est dirigé contre une partie non détachable de la décision

71. Le deuxième moyen soulevé par le Conseil dans son exception d'irrecevabilité comprend deux branches. Le Conseil soutient pour l'essentiel:

— que la déclaration dans son ensemble n'est pas détachable de la décision par laquelle le Conseil approuve l'adhésion à la convention; et

— que le dernier alinéa de la déclaration n'est pas détachable de son deuxième alinéa.

a) La déclaration peut-elle faire l'objet d'un recours distinct?

72. Selon le Conseil, la déclaration n'est pas détachable de la décision approuvant l'adhésion. Le Conseil n'aurait pas approuvé la décision relative à l'adhésion de la Communauté sans une déclaration complète. Il ne serait donc pas possible de maintenir la décision du Conseil approu-

30 — Voir ci-dessous, point 105.

vant l'adhésion de la Communauté tout en annulant la déclaration en tout ou partie. Par ailleurs, la Cour ne peut pas prononcer l'annulation de la décision elle-même car ce serait statuer *ultra petita*.

73. En principe un requérant peut introduire un recours en annulation partielle d'un acte³¹. La seule question qui se pose alors est de savoir si le recours ou l'acte en question présente des caractéristiques particulières qui rendraient irrecevable le recours en annulation partielle de la Commission.

74. Il est vrai que, dans son arrêt *Jamet/Commission*³², la Cour a jugé irrecevable un recours en annulation partielle. Cependant, dans cette affaire, les éléments de la décision attaquée, dont l'annulation était demandée, étaient inséparables de l'ensemble de cette décision, de sorte qu'à défaut de ceux-ci l'acte litigieux aurait cessé de produire des effets juridiques. Dans l'affaire qui vous est soumise, l'annulation partielle de la déclaration jointe à la décision du Conseil, du 7 décembre 1998, n'emporterait nullement de telles conséquences. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la décision d'approbation de l'adhésion à la convention est en elle-même destinée à

produire des effets de droit et susceptible d'en produire³³.

75. L'arrêt *Jamet/Commission* doit être nuancé par les arrêts *Transocean Marine Paint/Commission*³⁴ et *France e.a./Commission*³⁵, concernant des recours en annulation partielle, limitée aux seules conditions attachées à des décisions favorables à certaines entreprises. La difficulté qui se présentait dans ces affaires tenait au fait que l'annulation de ces conditions pouvait affecter la substance même de ces décisions. La Cour n'en a pas moins considéré que la recevabilité des recours dirigés contre les seules conditions ne soulevait pas de difficultés. Dans l'affaire qui vous est soumise, il ne devrait donc pas y avoir de plus grandes interrogations sur la recevabilité du recours, dans la mesure où il n'y a aucun lien de droit tel entre la déclaration et la décision d'approuver l'adhésion à la convention que l'annulation de la déclaration entraînerait celle de la décision. Même dans l'hypothèse où il y aurait eu un lien de nature politique entre les deux éléments, la légalité de la décision d'approuver l'adhésion de la Communauté à la convention ne dépend pas de celle de la déclaration.

76. En conséquence, la déclaration est détachable de la décision d'approbation et peut faire l'objet d'un recours distinct.

31 — Voir, par exemple, les arrêts du 13 septembre 2001, *Espagne/Commission* (C-375/99, Rec. p. I-5983); du 12 juillet 2001, *Portugal/Commission* (C-365/99, Rec. p. I-5645); du 23 octobre 1997, *Portugal/Commission* (C-150/95, Rec. p. I-5863); et du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil* (C-280/93, Rec. p. I-4973).

32 — Arrêt du 28 juin 1972 (37/71, Rec. p. 483).

33 — Voir point 56 ci-dessus.

34 — Arrêt du 23 octobre 1974 (17/74, Rec. p. 1063).

35 — Arrêt du 31 mars 1998 (C-68/94 et C-30/95, Rec. p. I-1375).

b) Le dernier alinéa de la déclaration peut-il faire l'objet d'un recours distinct?

77. Le Conseil affirme que la déclaration en question forme un tout dont les deux derniers alinéas sont indissociables et ne peuvent être séparés. Cette affirmation se fonde sur la même analyse de la déclaration que le premier moyen soulevé par le Conseil. Pour les raisons exposées ci-dessus³⁶, il doit également être examiné avec le fond de l'affaire³⁷.

5. Le troisième moyen soulevé par le Conseil: le recours constitue un détournement de procédure car la Commission souhaite en fait obtenir un avis de la Cour sur les compétences de la Communauté

78. Le Conseil affirme que la Commission demande moins l'annulation de la partie contestée de la décision qu'à obtenir un avis de la Cour sur l'étendue de la compétence de la Communauté dans le contexte de l'adhésion de cette dernière à la convention. Cependant, à la différence du traité CE (article 300, paragraphe 6, CE), le traité CEEA ne prévoit pas de possibilité générale de recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord international envisagé avec le traité, et notamment sur la question des compétences de la Communauté de conclure un tel accord. Aucune des dispositions de ce traité permettant de

saisir la Cour pour avis — le Conseil se réfère aux articles 103, paragraphe 3, 104, paragraphe 3, et 105, paragraphe 2 — n'est pas applicable à la présente espèce. Le recours doit dès lors être rejeté comme irrecevable au motif qu'il constitue un détournement de la procédure prévue à l'article 146 du traité.

79. En premier lieu, nous ne voyons aucune indication concrète que la Commission ait agi de mauvaise foi. De plus, dans son avis 1/75, la Cour a estimé qu'en vertu du traité CE la compétence de conclure un accord international peut être soumise à son contrôle au cours de la procédure d'avis, d'une procédure en annulation ou d'une demande à titre préjudiciel³⁸. Dans un arrêt France/Commission, la Cour a statué que l'exercice des compétences dévolues aux institutions de la Communauté dans le domaine international ne saurait être soustrait au contrôle juridictionnel de légalité, prévu par l'article [230 CE]³⁹. Dans un arrêt Grèce/Conseil, la Cour a souligné la «nécessité d'un contrôle complet et cohérent de la légalité»⁴⁰. Il s'ensuit que la possibilité de saisir la Cour pour avis et la recevabilité d'un recours en annulation sont deux questions tout à fait indépendantes. À tout le moins, l'impossibilité de saisir la Cour pour un avis sur la compatibilité d'un accord envisagé avec le traité n'amenuise pas les arguments en faveur de la recevabilité de recours en application de l'article 146 du traité, au contraire, elle les renforce.

36 — Voir point 70.

37 — Voir ci-dessous, point 106.

38 — Avis du 11 novembre 1975 rendu en vertu de l'article 228, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité CEE (Rec. p. 1361).

39 — Arrêt du 9 août 1994 (C-327/91, Rec. p. I-3641, point 16).

40 — Arrêt du 29 mars 1990 (C-62/88, Rec. p. I-1527, point 8).

80. En conséquence, le troisième moyen soulevé par le Conseil doit donc également être rejeté.

ration indiquant quels sont ses États membres, quels articles de la présente convention lui sont applicables et quelle est l'étendue de sa compétence dans le domaine couvert par ces articles».

VI — Sur le fond

81. La Commission demande l'annulation du troisième alinéa de la déclaration jointe à la décision du Conseil du 7 décembre 1998 dans la mesure où, s'agissant de la compétence de la Communauté, cette décision n'indique pas que celle-ci s'étend aux domaines couverts par les articles 1^{er} à 5, 7, 14, 16, paragraphes 1 et 3, et les articles 17 à 19 de la convention. Le recours de la Commission est motivé par une violation du traité CEEA, et notamment de son article 2, sous b), des dispositions du titre II, chapitre 3 (articles 30 à 39), de l'article 192 et du droit communautaire dérivé du traité.

83. Cette disposition doit être interprétée conformément au droit coutumier international en matière d'interprétation des traités tel que codifié aux articles 31 à 33 de la convention de Vienne sur le droit des traités.

84. Il doit également être indiqué que, en vertu d'un autre principe du droit coutumier international contenu dans l'article 24, paragraphe 4, de la convention de Vienne sur le droit des traités⁴¹, les obligations créées par l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention sur la sûreté nucléaire s'imposaient à la Communauté avant l'entrée en vigueur de cette dernière convention.

1. Les conditions posées par la convention relatives à la déclaration litigieuse

85. Il découle de la rédaction de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), que, en premier lieu:

82. Il est rappelé que l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention dispose:

— la Communauté a l'obligation («communiquer») de déposer une déclaration

«en devenant partie à la présente convention, une telle organisation [régionale] communique au dépositaire [...] une déclara-

41 — «Les dispositions d'un traité qui réglementent [...] les [autres] questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité, sont applicables dès l'adoption du traité.»

de compétence si elle veut devenir une partie contractante, et

— une liste des articles de la convention qui lui sont «applicables», et

— elle doit communiquer cette déclaration simultanément au dépôt de sa demande d'adhésion («en devenant partie»).

— une indication de «l'étendue de sa compétence dans le domaine couvert par ces articles».

88. Le premier de ces éléments n'est pas litigieux.

86. Tant le texte que le contexte laissent penser que la déclaration doit être exacte et exhaustive. Cela peut se déduire notamment de l'article 30, paragraphe 4, sous ii), de la convention: si la Communauté entend exercer les droits et assumer les responsabilités que la convention attribue aux États parties dans tous les «domaines de [leur] compétence», la Communauté ne peut «piocher» parmi elles et ne déclarer que certaines de ses compétences.

89. Le Conseil affirme dans ses observations écrites que c'est ce deuxième élément qui impose à la Communauté de communiquer les domaines de la convention pour lesquels elle dispose d'une compétence. Le troisième élément ne porte dès lors que sur la question de savoir si cette compétence est partagée ou exclusive.

87. De plus, il résulte également de la rédaction de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), qu'une organisation régionale doit communiquer une déclaration comprenant trois éléments d'information, à savoir:

90. À notre avis, une telle lecture s'oppose au sens usuel des termes employés. La portée du deuxième élément est précisée par le terme «applicables» qui signifie qu'un article donné s'impose juridiquement à un acteur donné. L'affirmation relativement indéterminée qu'un article est applicable à un acteur doit être distinguée de celle, beaucoup plus précise, que cet acteur exerce des compétences (de nature législative, administrative ou autre) dans des domaines couverts par cet article. Ainsi, les définitions de l'article 2 de la convention

— une liste des États membres de cette organisation,

s'imposent juridiquement à toute partie contractante et sont donc également «applicables» à la Communauté. Cependant, cela n'aurait aucun sens d'affirmer que la Communauté exerce des compétences dans le domaine couvert par un article qui ne renferme que des définitions.

les articles posant les objectifs (article 1^{er} de la convention), les définitions (article 2), le champ d'application de la convention (article 3) ou son entrée en vigueur (article 31).

91. Les articles qui, en vertu du deuxième élément, doivent être indiqués comprennent, dès lors, d'abord les obligations conventionnelles de fond applicables à une organisation régionale nécessitant des mesures d'application de nature législative, réglementaire, administrative ou autre au sein de l'ordre juridique interne de cette organisation (articles 4 et 6 à 19). Une autre série d'articles «applicables» à une organisation régionale regroupe ceux qui établissent des droits et obligations de forme et/ou de procédure concernant l'administration et l'application de la convention (par exemple, le droit de dénonciation en vertu de l'article 33, paragraphe 1, ou l'obligation de communiquer les instruments de ratification auprès du dépositaire en vertu de l'article 30, paragraphe 5). Nous serions enclin à ranger également dans cette catégorie l'obligation de présentation de rapports (article 5) et les autres obligations qui naissent dans le cadre du mécanisme d'examen par les pairs (articles 20 à 28). Enfin, il y a certaines dispositions générales qui ne créent pas de droits ou d'obligations en tant que telles, mais doivent néanmoins être prises en considération pour l'interprétation et l'application de la convention. Un exemple évident pour ce dernier groupe consiste en

92. Il est plus difficile de déterminer le sens du troisième élément. L'expression «l'étendue de sa compétence» figurant à l'article 30, paragraphe 4, sous iii), doit être interprétée dans son contexte, compte tenu de son objet et de son but.

93. L'article 30, paragraphe 4, sous ii), dispose que, «dans leurs domaines de compétence, ces organisations, en leur nom propre, exercent les droits et assument les responsabilités que la présente convention attribue aux États parties». Le terme «compétence» figurant à l'article 30, paragraphe 4, sous iii), doit donc être lu comme visant la compétence d'une organisation régionale à exercer les droits et à assumer les responsabilités que la convention fait naître.

94. Quant à l'expression «l'étendue», il convient de garder présent à l'esprit que, dans le cas où une organisation régionale et ses États membres sont parties à une convention internationale, les autres parties contractantes souhaitent savoir «envers qui elles doivent assumer leurs obligations et auprès de qui elles doivent demander à ce

que leurs droits soient exercés» (traduction libre)⁴². L'élément qui requiert d'indiquer «l'étendue de la compétence» de l'organisation régionale a donc pour principal objet de faire savoir au dépositaire et aux autres parties les domaines couverts par la convention pour lesquels l'organisation régionale est compétente pour assumer les obligations et exercer les droits qui en découlent. En vertu du troisième élément posé par l'article 30, paragraphe 4, sous iii), une organisation régionale doit dès lors indiquer tous les articles de la convention dans les domaines desquels elle est compétente pour exercer les droits et assumer les obligations que celle-ci attribue aux États parties.

95. Le dernier point qu'il convient d'examiner est que l'obligation posée par l'article 30, paragraphe 4, sous iii), d'indiquer l'étendue de la compétence de la Communauté ne porte que sur «le domaine couvert par ces articles». L'expression «ces articles» vise manifestement les articles qui doivent figurer dans la déclaration en vertu de la deuxième condition et donc ceux qui sont «applicables» à la Communauté.

96. À première vue, il peut paraître étrange de limiter à un groupe d'articles prédéfinis de la convention «applicables» à une organisation régionale l'obligation de révéler l'étendue des compétences de celle-ci. Il découle cependant de l'analyse des termes

«applicables» et «compétence», exposée ci-dessus, que les articles pour lesquels une organisation régionale est «compétente» forment nécessairement un sous-groupe des articles «applicables» à cette organisation. Il est dès lors possible que les auteurs de la convention aient cherché à établir un garde-fou contre des incohérences qui pourraient figurer dans la déclaration d'une organisation régionale. Une autre explication possible est que, en demandant à la fois une liste des articles «applicables» à une organisation régionale et une indication de «l'étendue de sa compétence», les auteurs de la convention ont entendu obliger la Communauté à «révéler avec une acuité/clarté particulièrement évidente ses compétences plutôt réduites» (traduction libre)⁴³.

97. Lors de l'audience, et en réponse à une question posée par la Cour, le Conseil a admis que le groupe d'articles de la convention applicables à une organisation régionale (deuxième élément) se distingue du groupe plus restreint d'articles concernant les domaines dans lesquels une organisation régionale est compétente (troisième élément).

98. Il s'ensuit que le troisième élément de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention impose à une organisation

42 — Maurits J. F. M. Dolmans, *Problems of Mixed Agreements: Division of Powers within the EEC and the Rights of Third States*, Institut Asser, La Haye, 1985, p. 52.

43 — Lindemann, C., «Die Nukleare Sicherheitskonvention — Bestätigung deutschen und Fortschreibung internationale Rechts?», dans Pelzer N. (éd.), *Neues Atomenergierecht — Internationale und nationale Entwicklungen*, Nomos, Baden-Baden, 1995, p. 66. L'auteur semble avoir participé aux négociations de la convention.

régionale d'indiquer les articles de la convention dans les domaines desquels elle est compétente pour exercer les droits ou assumer les obligations qui découlent de ces articles.

2. Interprétation du troisième alinéa, litigieux, de la déclaration

99. Le troisième alinéa, litigieux, de la déclaration est rédigé comme suit:

«La Communauté possède des compétences, partagées avec les États membres mentionnés ci-dessus, dans les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention, comme le prévoit le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique dans son article 2, point b), et dans les articles pertinents du titre II, chapitre 3, intitulé "La protection sanitaire".»

100. Il doit être rappelé que les parties sont en désaccord sur la question de savoir si cet alinéa renferme une déclaration que la Communauté ne possède des compétences que dans les seuls domaines visés par l'article 15 et par l'article 16, paragraphe 2, de la convention.

101. La rédaction du troisième alinéa étaye l'affirmation de la Commission selon laquelle il renferme bien une telle déclaration. Il est plus naturel de lire cet alinéa comme contenant trois éléments d'information, à savoir que la «Communauté possède des compétences [...] dans les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention», que les compétences de la Communauté sont «partagées avec les États membres [...]» et que ces compétences naissent de «l'article 2, point b), et [des] autres articles pertinents du titre II, chapitre 3» du traité. Si le Conseil avait voulu faire une déclaration plus limitée dans sa portée, il aurait pu, par exemple, déclarer que «les compétences de la Communauté dans les domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, sont partagées avec les États membres».

102. Cette interprétation de l'alinéa litigieux est confirmée par l'interprétation de la déclaration du Conseil au regard des obligations posées par l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention. Il découle de l'analyse ci-dessus de cet article que ce troisième élément oblige la Communauté à indiquer les articles de la convention dans les domaines desquels elle possède des compétences.

103. Il s'ensuit que le troisième alinéa renferme une déclaration qui doit être interprétée comme affirmant notamment que la Communauté ne possède de compé-

tences que dans les seuls domaines couverts par l'article 15 et l'article 16, paragraphe 2, de la convention.

104. Cette conclusion permet de résoudre à ce stade les deux questions pendantes relatives à l'irrecevabilité.

105. En premier lieu, étant donné que le troisième alinéa déclare réellement que la Communauté possède des compétences dans les domaines couverts par les articles qu'il cite, le recours de la Commission n'est pas dénué d'objet. Le premier moyen du Conseil excipant de l'irrecevabilité doit donc être rejeté.

106. En second lieu, l'information apportée par le troisième alinéa de la déclaration (l'étendue des compétences de la Communauté) est juridiquement distincte de l'information apportée au deuxième alinéa de celle-ci (articles de la convention applicables à la Communauté) et le contrôle de légalité sur l'un de ces éléments peut s'exercer indépendamment de celui exercé sur l'autre. Le recours de la Commission est donc dirigé contre une partie de la déclaration qui est détachable de la déclaration prise en son ensemble. La deuxième branche du deuxième moyen soulevé par le Conseil et excipant de l'irrecevabilité doit donc également être rejetée.

3. Une déclaration de compétences incomplète est-elle susceptible d'être constitutive d'une violation du droit communautaire au sens de l'article 146 du traité?

107. Dans son recours, la Commission affirme que la déclaration litigieuse constitue une violation des articles 2, sous b), 30 à 39 et 192 du traité, ainsi que du droit communautaire qui en dérive. Cependant, en réponse à une question posée par la Cour, la Commission a affirmé que l'obligation de communiquer une déclaration complète ne pouvait découler du traité, mais uniquement de la convention. Selon le Conseil, cela soulève la question de savoir si une déclaration incomplète est susceptible de constituer une violation du traité au sens de son article 146.

108. En vertu de l'article 146 du traité, un recours en annulation peut être formé pour «violation du présent traité ou de toute règle de droit relative à son application». Ce motif d'annulation vise les violations de toute norme obligatoire et supérieure du droit communautaire.

109. Selon une jurisprudence constante de la Cour, une disposition d'une convention internationale conclue par l'une des Communautés — telle que l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention — forme partie intégrante, à

partir de son entrée en vigueur, de l'ordre juridique communautaire⁴⁴.

110. Cependant, la Commission n'attaque pas la déclaration «externe» communiquée au dépositaire mais la déclaration attachée à l'approbation «interne» du Conseil de l'adhésion de la Communauté à la convention. Néanmoins, même une déclaration faite dans ce but nous paraît illégale si elle est inexacte ou incomplète. Il doit être présent à l'esprit que la déclaration était l'ultime prise de position du Conseil, destinée à fonder la déclaration externe appelée à lier la Communauté en vertu du droit international. Si elle est fautive, elle constituerait une violation du traité CEEA, car elle ne donne pas une représentation exacte des compétences de la Communauté telles qu'elles découlent des articles dont il est question, et ce dans une déclaration qui produit des effets de droit. Elle serait également susceptible de causer une violation de la convention, car elle obligerait la Commission (si elle souhaitait adhérer à la convention) à communiquer une déclaration inexacte, ce qui constituerait une violation des obligations internationales de la Communauté en vertu de l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention. En agissant de la sorte, le Conseil se rendrait coupable d'une atteinte au devoir de coopération loyale entre les institutions, violant ainsi l'article 192 du traité CEEA qui, tout comme l'article 10 CE, impose une telle obligation non seulement aux États membres, mais également aux institutions de la Communauté.

111. Sur ce point, les deux parties au litige invoquent la délibération 1/78 de la Cour où elle a statué qu'«il n'est pas nécessaire de révéler et de fixer, à l'égard des autres parties à la convention, la répartition des compétences [...] entre la Communauté et les États membres, d'autant plus que celle-ci est susceptible d'évoluer au cours du temps. Il suffira d'affirmer à l'égard des autres parties contractantes que la matière donne lieu à un partage de compétences à l'intérieur de la Communauté, étant entendu que la nature exacte de ce partage est une question interne dans laquelle les États tiers n'ont pas à intervenir»⁴⁵.

112. Cette affirmation doit cependant être replacée dans son contexte. La délibération 1/78 a été rendue à une époque où la convention dont il était question était encore en cours de négociation. À ce stade, les parties en négociation ne s'étaient pas encore accordées sur les articles devant permettre à une organisation internationale, telle que la Communauté, d'être partie à ladite convention⁴⁶. Il est probable que, en vue des futures négociations sur ces articles, la Commission a demandé à la Cour de préciser qu'il y avait lieu de suivre la pratique habituelle des accords mixtes, à savoir que la répartition interne des compétences entre la Communauté et les États membres n'a pas à être précisée à l'extérieur⁴⁷. Cependant, nonobstant l'affirmation précitée de la Cour, la convention,

44 — Arrêt du 30 avril 1974, Haegemann/Belgique (181/73, Rec. p. 449, points 3, 4 et 5); pour une application de ce principe dans le cadre d'un recours en annulation, voir l'arrêt du 14 novembre 1989, Grèce/Commission (30/88, Rec. p. 3711, points 12 à 14).

45 — Délibération du 14 novembre 1978 en vertu de l'article 103 du traité CEEA (Rec. p. 2151, point 35).

46 — Point 11.

47 — Rec. p. 2162.

signée dix-huit mois plus tard, a imposé à la Communauté de communiquer une déclaration au dépositaire indiquant tous les articles de celle-ci qui ne lui étaient pas applicables.

113. La déclaration faite par la Cour dans la délibération 1/78 doit donc être lue comme une approbation de l'usage des Communautés d'éviter au stade des négociations, dans la mesure du possible, de devoir faire état à des tiers de la répartition interne des compétences entre la Communauté et les États membres. Compte tenu des difficultés juridiques et politiques considérables à rédiger des déclarations de compétence, cet usage doit certainement être approuvé, dans la mesure où il permet aux Communautés et à leurs États membres de se concentrer sur des éléments plus importants, tels que les règles matérielles de la convention.

114. Dans l'espèce qui vous est soumise, il est cependant «trop tard» et la Communauté ne peut échapper à l'obligation de communiquer une déclaration des compétences de la Communauté et des États membres. À la différence de la situation qui se présentait lors de la délibération 1/78 de la Cour, les signataires de la convention (dont les États membres) ont déjà décidé de demander à la Communauté de faire état de la répartition interne des compétences.

115. En conséquence, une déclaration «externe» incomplète de la Communauté vio-

lerait l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention, et une déclaration «interne» incomplète du Conseil violerait le traité CEEA et — dans la mesure où elle serait susceptible d'entraîner une violation de la convention — serait susceptible de violer l'article 192 du traité.

4. Principaux arguments des parties sur la question de savoir si la déclaration est complète

116. La Commission affirme d'abord que la Communauté possède des compétences dans les domaines couverts par les articles 1^{er} à 5, 7, 14, 16, paragraphes 1 et 3, et les articles 17 à 19 de la convention. À son avis, ces compétences peuvent être déduites de différentes dispositions du traité, à savoir l'article 2, sous b), les articles 30 à 32 (institution de normes de base), l'article 33 (recommandations en vue d'assurer l'harmonisation des dispositions nationales), l'article 35 (vérification des installations de contrôle), l'article 37 (avis sur les projets de rejet d'effluents radioactifs), l'article 38 (recommandations en ce qui concerne le taux de radioactivité et, en cas d'urgence, directives). Ces compétences s'illustrent également par diverses dispositions de la directive 96/29, adoptée sur la base des articles 31 et 32 du traité⁴⁸.

48 — Articles 1^{er}, 2, 4, paragraphe 1, sous a), articles 6, 7, 9, 13, 38, 43, 44, 46, 47 et 50.

117. En second lieu, la Commission est d'avis que les articles 30 et suivants du traité et la convention poursuivent fondamentalement le même objectif, à savoir la protection des personnes et de l'environnement contre les radiations ionisantes.

118. En troisième lieu, le champ d'application des articles 30 et suivants du traité englobe, et dépasse, celui de la convention, qui ne s'applique qu'à la sûreté des installations nucléaires (article 3 de la convention). Cela parce que le traité s'applique à la protection contre les radiations ionisantes, quelle qu'en soit la source⁴⁹, et que la notion de «source émettrice de radiations ionisantes», définie à l'article 1^{er} de la directive 96/29, inclut expressément les installations.

119. Le Conseil réplique, d'abord, qu'en ce qui concerne les articles 1^{er} à 5 une délimitation des compétences est superflue.

120. En second lieu, les autres articles de la convention que la Commission souhaiterait voir figurer dans la déclaration (articles 7, 14, 16, paragraphes 1 et 3, articles 17 à 19) visent principalement les mesures relatives à la sûreté des installations nucléaires et n'entrent donc pas dans la sphère de compétence de la Communauté. Les

articles 30 et suivants du traité ne disposent que pour un système de protection contre les rayonnements, qui consiste pour l'essentiel à fixer les «doses maxima admissibles» et les «expositions et contaminations maxima admissibles» (article 30, deuxième alinéa, du traité) ainsi qu'à veiller à l'application de ces limites [article 2, sous b), du traité]. Les articles en question de la convention concernent cependant directement la conception, la construction et l'exploitation d'installations nucléaires et relèvent donc du domaine des compétences exclusives des États membres.

121. En troisième lieu, les compétences de la Communauté ne peuvent découler de la directive 96/29 étant donné que, en vertu de l'article 30, deuxième alinéa, du traité, cette directive ne peut que fixer les «doses maxima admissibles avec une sécurité suffisante» et les «expositions et contaminations maxima admissibles». De plus, il découle de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 96/29 que son champ d'application est limité aux «pratiques» et qu'en conséquence elle ne vise pas les «installations».

5. Considérations générales sur les compétences de la CEEA en vertu des articles 30 à 39 du traité

122. Afin d'analyser la question clé de la présente affaire — l'étendue des compétences de la Communauté en matière de sûreté

⁴⁹ — Arrêt Parlement/Conseil, précité note 20, point 14.

nucléaire — il est nécessaire d'examiner, d'une part, l'évolution de la protection contre les rayonnements (ou radioprotection) et la sûreté nucléaire en général, et, d'autre part, le sens et l'étendue de la «protection sanitaire» dans le traité CEEA.

a) La protection contre les rayonnements (ou radioprotection) et la sûreté nucléaire

123. En ce qui concerne les risques que représentent les rayonnements ionisants pour la santé des hommes, la Commission internationale de protection contre les radiations (ci-après l'«ICRP») distingue deux types d'effets dangereux des rayonnements⁵⁰.

124. Des rayonnements à des doses élevées auront inévitablement des effets nocifs (*effets déterministiques*) si elles dépassent certains seuils. Des exemples de tels effets comprennent des érythèmes et le syndrome aigu de radiation (mal de rayonnement). Plus la dose est forte, plus graves en sont les effets. L'objectif premier de protection est donc de prévenir les doses élevées de rayonnements qui peuvent survenir par exemple sur le site d'un accident nucléaire grave.

125. Des effets à survenance aléatoire (*effets stochastiques*), tels que des leucémies et des affections héréditaires, peuvent survenir après des expositions à des doses faibles comme élevées. Plus la dose est faible, plus la probabilité de survenance de ces effets est réduite. La gravité des effets (s'ils surviennent) n'est cependant pas fonction de la dose. Le caractère probabiliste de ces effets fait qu'il est impossible de tracer une frontière nette entre des pratiques «sûres» et «dangereuses». Du point de vue de la politique de sûreté, la conséquence est que les doses de rayonnement doivent être maintenues «à un niveau aussi faible que raisonnablement possible» («as low as reasonably achievable»), ou principe dit «ALARA»).

126. Historiquement, il y a des approches différentes pour traiter le problème des dangers des rayonnements ionisants.

127. La radioprotection, d'une part, est une discipline qui s'intéresse principalement à la protection sanitaire des populations contre les expositions aux radiations ionisantes ou aux matières radioactives. Elle est dominée par des experts en santé publique et se concentre sur les hommes et les doses de rayonnements auxquelles ils peuvent être exposés. La radioprotection est née en tant que discipline dérivée de la radiologie médicale, car les doses de rayonnements émises par les premiers générateurs de rayons X étaient si élevées que le personnel médical concerné a très tôt souffert des effets déterministiques des rayonnements. Par la suite, le champ a été

50 — Lindell, B., Dunster, H., Valentin, J., «International Commission on Radiological Protection: History, Policies, Procedures», site internet de l'ICRP, www.icrp.org.

étendu à la protection contre les rayonnements ionisants quelle que soit la source (par exemple, sources du secteur de l'énergie nucléaire, des institutions médicales ou de centres de recherche). Dans les années 50, les experts en radioprotection croyaient encore qu'une exposition à des rayonnements en dessous de certaines doses limites n'avait pas d'effets nocifs sur la santé. À partir de 1977, au vu de résultats d'études à long terme sur les effets stochastiques des rayonnements, l'ICRP a recommandé d'adopter le principe ALARA aux doses maximales.

128. D'autre part, la discipline de la «sûreté» (des installations nucléaires, du transport de matières nucléaires, etc.) s'intéresse, en revanche, d'abord à la sûreté des sources de radiation d'un point de vue technologique, et notamment aux moyens pour prévenir les accidents et pour en limiter les effets s'ils surviennent. Il existe une variété de sources et, dès lors, la sûreté peut être regroupée sous les appellations sûreté des installations nucléaires, des rejets radioactifs ou des transports. La communauté de la «sûreté» est dominée par des physiciens et par des ingénieurs. La «sûreté» se focalise sur les sources et cherche à préserver un contrôle technologique absolu sur chaque source.

129. Il est évident que la radioprotection et la sûreté des sources sont intimement liées: d'un côté, si la radioprotection doit avoir des effets pratiques, elle doit au moins tenter d'identifier la source d'où émanent les rayonnements en question; d'un autre

côté, les mesures de sûreté relatives à une source donnée doivent assurer qu'à chaque étape du cycle d'opérations les doses de rayonnements demeurent inférieures aux doses maximales et au niveau le plus faible raisonnablement possible. Par ailleurs, il y a de nombreux signes que les frontières entre ces deux disciplines tendent à s'estomper.

130. Ainsi, le système officiel de radioprotection de l'ICRP actuellement en vigueur⁵¹, qui a inspiré la dernière réforme des normes de base de la Communauté, prescrit des règles d'«optimisation» en matière de «pratiques» qui accroissent l'exposition et d'«interventions» qui réduisent l'exposition à des sources existantes. Il renferme également des principes sur les «contraintes de doses liées aux sources», les «expositions potentielles» et la «prévention des accidents». Le point commun de ces principes est qu'ils se préoccupent beaucoup plus du contrôle des sources de rayonnements nocifs que ne le font de simples doses maximales.

131. Il y a une tendance similaire à l'Agence internationale de l'énergie atomique d'adopter une approche intégrée de la «sûreté nucléaire», qui combine les aspects de la sûreté technique avec ceux de la radioprotection⁵². Ainsi, et sous l'empire de la philosophie actuelle de l'AIEA, l'«objectif général de sûreté nucléaire» de la

51 — Recommandation n° 60 de l'ICRP.

52 — Sur le sujet qui va être traité, voir le site internet de l'AIEA à l'adresse www.iaea.org.

«protection des individus, de la société et de l'environnement des dommages par l'instauration et le maintien en vigueur de défenses efficaces contre les dangers radiologiques dans les installations nucléaires» est «complété» par un «objectif de radioprotection» et par un «objectif de sûreté technique». Les trois principales publications du programme de normes de sûreté de l'AIEA («Principes fondamentaux de la sûreté»), qui traitaient auparavant de manière séparée de la «sûreté des installations nucléaires», de la «protection contre les rayonnements et la sûreté des sources de radiation» et des «principes de gestion des déchets radioactifs», sont en train d'être fondues en une seule publication sous le titre «Objectifs et principes de la sûreté nucléaire, contre les rayonnements, des déchets et du transport nucléaires». En termes d'organisation, la direction de la sûreté nucléaire coordonne désormais tant la division sûreté des installations nucléaires que la division rayonnements et sûreté des déchets.

132. Il découle de ce qui précède que, dans les années 50, les disciplines «sûreté nucléaire» et «radioprotection» étaient encore largement indépendantes: la première se préoccupait exclusivement de la sûreté technologique des installations nucléaires et la seconde des expositions et doses maximales des travailleurs et des populations en général. Aujourd'hui, en revanche, il y a des imbrications significatives entre la sûreté nucléaire et la radioprotection: la sûreté nucléaire ne comprend pas seulement une composante technologique, mais aussi une composante de radio-

protection et cette dernière vise à limiter les expositions, en application du principe ALARA, par un contrôle accru des sources de rayonnements telles que les installations nucléaires.

b) «La protection sanitaire» dans le traité CEEA

133. Pour les auteurs du traité CEEA, la priorité était de créer les conditions nécessaires à la formation et à la croissance rapides des industries nucléaires (article 1^{er} du traité). Ils étaient cependant conscients de la nécessité de protéger les travailleurs et les populations contre les dangers des rayonnements ionisants.

134. À cet égard, le rapport Spaak⁵³ envisageait:

- des normes minimales communes devant régir les installations nucléaires ainsi que les conditions de stockage, de transport et de traitement des matières nucléaires;

53 — Rapport des chefs de délégations aux ministres des Affaires étrangères, publié par le Comité intergouvernemental créé par la Conférence de Messine, Bruxelles, 21 avril 1956, p. 109.

- le contrôle de la sûreté des installations nucléaires par les institutions de la Communauté;
 - l'obligation de notifier à la Communauté les installations projetées et la possibilité pour elle de s'y opposer pour des raisons de sûreté, avec pour conséquence que cette installation ne recevrait pas de matières fissiles;
 - la surveillance quotidienne des installations nucléaires par les autorités des États membres agissant sous le contrôle de la Communauté.
- population, définies par des doses maximales admissibles, des expositions et contaminations maximales admissibles et les principes fondamentaux de surveillance médicale des travailleurs (articles 30 à 32 du traité);
 - l'obligation d'information et de consultation en matière d'expériences particulièrement dangereuses et de rejet d'effluents radioactifs (articles 34 et 37 du traité);
 - le contrôle non pas directement des installations nucléaires elles-mêmes, mais des installations de contrôle (article 35 du traité);

135. Les auteurs du traité ont cependant accordé des compétences plus limitées à la Communauté⁵⁴:

- l'institution des normes de base relatives à la protection sanitaire de la
- le pouvoir de formuler des recommandations (articles 33 et 38, premier alinéa, du traité) et d'arrêter des directives pourvues d'effets de droit en cas d'urgence (article 38, deuxième alinéa, du traité).

54 — Sur les articles 30 à 39 du traité CEEA, Blumann, C., «Euratom», *Répertoire de Droit Communautaire*, éditions Dalloz, Paris, 1992, points 100 et suivants; Lenaerts, K., «Border Installations», dans Cameron, P., Hancher, L., et Kühn, W., (éd.), *Nuclear Energy Law after Chernobyl*, Graham & Trotman and International Bar Association, Londres, 1988, p. 49; Schröder, M., «Binnenmarktrelevante Schwerpunkte der Gemeinschaftspolitik zur nuklearen Sicherheit», dans Pelzer, N. (éd.), *Kernenergie recht zwischen Ausstiegsforderung und europäischem Binnenmarkt*, Nomos, Baden-Baden, 1991, p. 133; Grunwald, J., «Tchernobyl et les Communautés Européennes: Aspects Juridiques», *Revue du Marché Commun*, 1987, p. 396 (le même auteur fait la synthèse de plus récents développements dans *EuZW*, 1990, p. 209 et dans *ZEuS*, 1998, p. 275).

136. Il s'ensuit que les auteurs du traité n'ont pas entendu conférer à la Communauté de vastes pouvoirs en matière de «sûreté nucléaire» (telle qu'on la concevait en 1957) et qu'ils ont entendu que la

Communauté intervienne principalement dans le domaine de la «protection contre les rayonnements» (également telle qu'on la concevait en 1957).

gée dans des activités concernant les aspects technologiques de la sûreté nucléaire, sur la base, en tant que de besoin, de l'article 203 du traité CEEA⁵⁶.

137. Quelles devraient être les conséquences aujourd'hui de ce choix historique?

139. D'un autre côté, nous estimons que la Communauté partage certaines compétences — bien que limitées — avec les États membres en ce qui concerne les aspects radioprotection de la sûreté nucléaire. À nos yeux, cela résulte d'une interprétation des articles 30 à 39 du traité, qui tient compte:

138. D'un côté, nous pensons qu'en dépit des développements postérieurs des disciplines de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, décrits ci-dessus, les choix fondamentaux arrêtés par les auteurs du traité doivent être respectés. Manifestement, les États membres ont voulu garder le contrôle technologique des installations situées sur leurs territoires. À nos yeux, en l'état actuel du droit communautaire, ils détiennent alors une compétence exclusive (ou virtuellement exclusive) sur les aspects technologiques de la sûreté nucléaire telle qu'on l'entend aujourd'hui. À ce titre, il est significatif de relever que la Communauté n'a jamais arrêté de réglementation sur les aspects technologiques de la sûreté nucléaire et que les principaux instruments de la Communauté dans ce domaine soient deux résolutions du Conseil dépourvues de force obligatoire⁵⁵. Il doit cependant être gardé présent à l'esprit qu'à l'extérieur, et notamment en Europe centrale et orientale ainsi que dans les nouveaux États indépendants, la Communauté est fortement enga-

- des objectifs de ces articles;
- de la possibilité offerte par l'article 32 du traité de «réviser» et de «compléter» les normes de base;
- de l'évolution dans le temps des fondements scientifiques et en droit international de ces articles;

55 — Voir JO 1975, C 185, p. 1, et JO 1992, C 172, p. 2; voir également le rapport de la Commission sur la mise en œuvre de ces résolutions du Conseil: «Vers un système de critères et d'obligations en matière de sûreté reconnus à travers toute la Communauté et une réelle culture de la sûreté en Europe», COM(93) 649.

56 — Voir, par exemple, la décision 1999/25/Euratom du Conseil, du 14 décembre 1998, arrêtant un programme pluriannuel (1998-2002) d'activités dans le secteur nucléaire relatives à la sécurité du transport des matières radioactives ainsi qu'au contrôle de sécurité et à la coopération industrielle de manière à promouvoir certains aspects de la sûreté des installations nucléaires dans les pays participant actuellement au programme TACIS (JO 1999, L 7, p. 31); dans ce contexte, voir également la résolution du Parlement européen du 11 mars 1999 (JO C 175, p. 288), et la proposition du 31 août 2001 d'une décision du Conseil approuvant la signature par la Commission d'un accord de coopération entre la CEEA et la Russie dans le domaine de la sûreté nucléaire [COM(2001)474].

- de la pratique de leur application; et soit non seulement en mesure de modifier sa politique sanitaire, mais aussi d'en étendre le champ d'application.
- de la jurisprudence de la Cour.

140. En ce qui concerne d'abord les objectifs des articles du traité, le préambule indique de manière assez générale que les États membres sont soucieux d'établir les conditions de «sécurité» qui «écarteront» les périls pour la vie et la santé des populations. En vertu de l'article 2, sous b), du traité, la Communauté doit non seulement «établir des normes de sécurité uniformes», mais doit également «veiller à leur application». Il doit être noté que le terme «sécurité» est répété plusieurs fois et que le traité attache une importance capitale à la mise en œuvre, à l'application et à l'exécution effective des articles correspondants. La protection de la santé des populations a ainsi toujours été une préoccupation majeure du traité, nonobstant le fait que les négociateurs comme le public en général étaient sans doute moins conscients des dangers des installations nucléaires à l'époque où le traité CEEA a été élaboré⁵⁷.

141. En second lieu, en vertu de l'article 32 du traité, les normes de base peuvent non seulement être «révisées», mais également «complétées». Les auteurs du traité ont ainsi voulu garantir que la Communauté

142. Sur le fondement des articles 31 et 32 du traité, les normes de base ont été révisées à plusieurs reprises⁵⁸ pour tenir compte des connaissances scientifiques accrues en matière de radioprotection⁵⁹. Certains des principaux points des normes de base actuellement en vigueur traitent des aspects radioprotection de la sûreté nucléaire; ils comprennent:

- un système de déclaration et d'autorisation préalable de certaines pratiques, telles que l'exploitation d'installations du cycle du combustible nucléaire (par exemple des centrales nucléaires) en vue d'assurer le respect des normes de base (neuvième considérant et articles 3 à 5);
- la justification de l'exposition: toute catégorie et tout type de pratique (par exemple l'exploitation d'une installation nucléaire) entraînant une exposition à des rayonnements doivent être, avant leur première adoption ou leur première approbation, justifiés par

58 — Voir point 43 ci-dessus.

59 — Voir, par exemple, le troisième considérant de la directive 76/579, citée note 10.

57 — Voir point 20 de la délibération 1/78, précitée note 45.

leurs avantages par rapport au détriement sanitaire qu'ils sont susceptibles de provoquer (dixième considérant et articles 6, paragraphes 1 et 2);

la population et de vérifier le respect des normes de bases (treizième considérant et articles 43 à 46);

— l'optimisation de la protection: toutes les expositions doivent être maintenues au niveau le plus faible raisonnablement possible, compte tenu des facteurs économiques et sociaux [dixième considérant et article 6, paragraphe 3, sous b)];

— des notions d'exposition potentielle et de préparation aux situations d'urgence (quatorzième considérant et articles 48 à 53).

— des limitations de dose: la somme des doses reçues du fait des différentes pratiques ne doit pas dépasser certaines limites [dixième considérant et article 6, paragraphe 3, sous b)];

143. De plus, après l'accident de la centrale nucléaire de Tchernobyl le 26 avril 1986, le Conseil a complété les normes de base par plusieurs mesures, fondées soit sur l'article 31 seul, soit sur les articles 31 et 32 du traité, et qui traitent de questions qui, selon toute vraisemblance, n'avaient pas été directement envisagées par les auteurs du traité. Ces mesures portent, par exemple, sur:

— l'application de contraintes de dose liées à la source dans l'optimisation de la protection, c'est-à-dire des restrictions imposées aux doses éventuelles d'une source déterminée peut délivrer aux individus et utilisées dans la phase de planification de la source (article 7 et définition figurant à l'article 1^{er});

— l'échange rapide d'informations dans le cas d'une situation d'urgence radiologique⁶⁰;

— des principes de protection opérationnelle de la population en situation normale exigeant la création par les États membres d'un système d'inspection permettant d'exercer un contrôle strict sur la protection radiologique de

— l'information de la population sur les mesures de protection sanitaire applicables et sur le comportement à adopter en cas d'urgence radiologique⁶¹;

60 — Décision 87/600/Euratom du Conseil, du 14 décembre 1987 (JO L 371, p. 76).

61 — Directive 89/618/Euratom du Conseil, du 27 novembre 1989 (JO L 357, p. 31).

- les niveaux maximaux admissibles de contamination radioactive pour les denrées alimentaires et les aliments pour bétail après un accident nucléaire ou dans toute autre situation d'urgence radiologique⁶²;
- la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée⁶³;
- la surveillance et le contrôle des transferts de déchets radioactifs entre États membres ainsi qu'à l'entrée et à la sortie de la Communauté⁶⁴;
- les transferts de substances radioactives entre les États membres⁶⁵.

144. En troisième lieu, il nous semble que l'évolution du contexte scientifique et international fait que l'on ne peut pas s'appuyer sur la définition des «normes de base» de l'article 30, deuxième alinéa, du traité pour

déterminer la portée actuelle des articles 30 à 32 dudit traité. Comme nous l'avons déjà souligné, les experts en radioprotection pensaient, à l'époque de la rédaction du traité, qu'une exposition à des rayonnements en dessous de certaines limites n'avait pas d'effets nocifs sur la santé⁶⁶. Il est donc compréhensible que les auteurs du traité aient défini les normes de base de l'article 30, deuxième alinéa, en termes de «doses maxima admissibles» ou d'«expositions et contaminations maxima admissibles».

145. De nos jours, il est cependant évident que les effets stochastiques des rayonnements ne peuvent être limités que si l'exposition à ceux-ci est optimisée et maintenue à un niveau aussi faible que raisonnablement possible. L'ICRP se concentre donc sur l'«optimisation des expositions». Si la rédaction d'un article du traité traduit nécessairement l'état des connaissances scientifiques à un instant donné et si ces connaissances évoluent, ce serait, à notre avis, une erreur d'attacher trop d'importance à cette rédaction. Dès lors, il était parfaitement légitime pour le Conseil et la Commission de suivre et d'incorporer les évolutions des connaissances scientifiques dans le domaine de la radioprotection dans les révisions et compléments des normes de base réalisés au fil du temps.

146. En quatrième lieu, la pratique concordante et continue des États membres (sur-

62 — Règlement (Euratom) n° 3954/87 du Conseil, du 22 décembre 1987 (JO L 371, p. 11).

63 — Directive 90/641/Euratom du Conseil, du 4 décembre 1990 (JO L 349, p. 21).

64 — Directive 92/3/Euratom du Conseil, du 3 février 1992 (JO L 35, p. 24).

65 — Règlement (Euratom) n° 1493/93 du Conseil, du 8 juin 1993 (JO L 148, p. 1).

66 — Selon le rapport Spaak, cité note 53, les négociateurs du traité ont attaché une importance particulière à un rapport de l'ICRP sur les doses maximales de rayonnements que le corps humain pouvait supporter.

tout par l'intermédiaire du Conseil) et des institutions de la Communauté (surtout la Commission et le Conseil), telle qu'elle est reflétée dans les textes précités, notamment la directive 96/29, démontre l'existence d'un consensus sur le fait que la Communauté possède des compétences en ce qui concerne les aspects radioprotection de la sûreté nucléaire.

147. Il est vrai que, dans le contexte du traité CE, la Cour a jugé qu'une simple pratique ne peut prévaloir sur les normes du traité⁶⁷. Dans l'espèce qui vous est soumise, la question porte cependant sur l'interprétation du traité CEEA et il nous paraît y avoir suffisamment de motifs pour que la Cour interprète les articles 30 à 39 dudit traité au regard des pratiques qui ont suivi, notamment de la directive 96/29.

148. L'interprétation au regard de la pratique ultérieure est un trait commun à l'interprétation, aussi bien de conventions internationales⁶⁸ que de Constitutions nationales. Une interprétation au regard de la pratique ultérieure est particulièrement légitime et pertinente quand la rédaction des articles dont il s'agit est ancienne, qu'ils n'ont pas été amendés depuis celle-ci et qu'il s'agit d'une pratique commune et

habituelle de tous ceux qui ont compétence pour les interpréter, les mettre en œuvre ou les modifier.

149. Il doit être rappelé que la rédaction du traité CEEA remonte à il y a plus de quarante ans, à une époque où les connaissances et les perspectives économiques en matière d'énergie nucléaire étaient fort différentes de celles d'aujourd'hui. Il doit également être gardé à l'esprit que, en dépit de ce contexte politique, économique et scientifique différent, les principales règles dudit traité n'ont pas été modifiées. Ce n'est pas uniquement le chapitre sur la protection sanitaire, mais aussi plusieurs autres passages du traité CEEA, tels que les chapitres relatifs à l'«approvisionnement» (articles 52 à 76) ou au «contrôle de sécurité» (articles 77 à 85), qui ne peuvent être convenablement interprétés ou compris sans analyser la pratique de leur mise en œuvre⁶⁹.

150. En dernier lieu, la proposition que les articles 30 et suivants du traité doivent faire l'objet d'une interprétation large est confirmée par la jurisprudence de la Cour. Dans son arrêt Land de Sarre e.a.⁷⁰, qui avait à connaître de la centrale nucléaire de Cattenom (France), la Cour a jugé que ces dispositions formaient «un ensemble organisé attribuant à la Commission des com-

67 — Arrêt France/Commission, précité note 39, point 36; pour une critique du raisonnement suivi, Kuijper, P. J., «The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties», *Legal Issues of European Integration*, 1998, p. 1.

68 — Article 31, paragraphe 3, sous b), de la convention de Vienne; Sinclair, I., *The Vienna Convention and the Law of Treaties*, 2^e édition, Manchester University Press, Manchester, 1984, p. 135.

69 — Sur ces deux chapitres et sur l'influence de la pratique ultérieure suivie: Manig, W., *Die Änderung der Versorgungs- und Sicherheitsvorschriften des Euratom-Vertrages durch die nachfolgende Praxis*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

70 — Arrêt précité note 18, point 11.

pétences assez étendues pour la protection de la population et de l'environnement contre les risques d'une contamination nucléaire». Dans son arrêt du 4 octobre 1991, Parlement/Conseil, sur le règlement n° 3954/87⁷¹, la Cour a refusé de retenir l'interprétation restrictive proposée par le Parlement et a jugé que les articles 30 et suivants du traité avaient pour objet d'«assurer une protection sanitaire cohérente et efficace» de la population contre les dangers résultant de radiations, «quelle qu'en soit la source et quelles que soient les catégories de personnes exposées à ces radiations»⁷².

151. C'est au vu de ces considérations générales que doivent s'apprécier les compétences de la Communauté au sujet des articles litigieux de la convention.

6. L'étendue des compétences de la Communauté dans les domaines couverts par la convention

152. En vertu de l'article 101, premier alinéa, du traité, la Communauté peut conclure des conventions internationales «dans le cadre de sa compétence». Les compétences externes de la CEEA sont donc aussi vastes que ses compétences

internes ou, autrement dit, elle est compétente pour conclure des conventions internationales dans tous les domaines où elle est autorisée à agir en interne⁷³.

153. L'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention impose à la Communauté d'indiquer l'étendue de sa compétence dans les domaines couverts par les articles de la convention qui lui sont applicables. Cela veut dire que la Communauté doit indiquer tous les articles de la convention pour lesquels elle dispose des pouvoirs d'exercer les droits et assumer les obligations qui en découlent⁷⁴. Cette obligation a surtout pour objet d'indiquer aux autres parties contractantes les articles de la convention auxquels la Communauté doit se conformer. À ce sujet, il découle de l'article 4 de la convention que la Communauté doit non seulement tenir compte de ses pouvoirs en matière législative, réglementaire et administrative, mais aussi de ses pouvoirs pour prendre d'«autres» mesures.

154. Les deux parties au litige s'accordent sur la méthode qu'il convient de suivre, à savoir commencer par les obligations (ou droits) découlant des articles litigieux de la convention pour examiner si la Communauté dispose des pouvoirs pour assumer ces obligations (ou exercer ces droits).

71 — Cité note 62.

72 — Arrêt Parlement/Conseil précité note 20, point 14.

73 — MacLeod, I., Hendry, I. D., et Hyett, S., *The External Relations of the European Communities*, Clarendon Press, Oxford, 1996, p. 392.

74 — Voir point 98 ci-dessus.

155. Les deux parties au litige conviennent également que la Communauté doit inclure un article de la convention dans la déclaration, indépendamment de la question de savoir si sa compétence est exclusive ou partagée avec les États membres. Un article de la convention doit donc être inclus dans la déclaration même quand la Communauté partage le pouvoir d'exécution avec les États membres et même si le pouvoir de la Communauté ne consiste qu'en celui de prendre certaines «autres» dispositions nécessaires pour satisfaire aux obligations, au sens de l'article 4 de la convention.

156. Les parties au litige sont cependant en désaccord sur la question, différente mais liée, de savoir si la nature des compétences de la Communauté doit être révélée à des tiers. Le Conseil soutient que l'article 30, paragraphe 4, sous iii), exige que la Communauté indique au cas par cas non seulement l'article de la convention pour lequel la Communauté possède des compétences, mais également si la Communauté partage lesdites compétences avec les États membres. La Commission rétorque que, en vertu du passage précité de la délibération 1/78⁷⁵, les autres parties contractantes n'ont à connaître que si la Communauté possède ou non des compétences.

157. Dans la mesure où rien n'interdit à la Communauté d'informer les autres parties contractantes de la nature des compétences qu'elle exerce et où la Commission ne conteste pas formellement cet aspect de la déclaration en question, il n'est pas nécessaire de poursuivre sur ce point. Quand il

n'est pas clair si une communication sur la nature des compétences (exclusives ou partagées) de la Commission soit exigée, il peut cependant être approprié de suivre les recommandations de la Cour, formulées dans la déclaration 1/78, et considérer que cette question est une affaire interne.

a) Les articles 1^{er} à 3 de la convention

158. L'article 1^{er} énumère les objectifs de la convention, l'article 2 définit les expressions «installation nucléaire», «organisme de réglementation» et «autorisation» et l'article 3 précise le champ d'application de la convention.

159. Nous partageons l'avis du Conseil que ces articles sont «neutres», en ce sens qu'ils ne créent ni droits ni obligations. Les questions de compétence ne se posent pas et une délimitation de celles-ci ne serait d'aucune utilité.

b) Les articles 4 et 5 de la convention

160. L'article 4 demande à chaque partie contractante de prendre les mesures d'application nécessaires pour remplir ses obligations en vertu de la convention. L'article 5 demande à chaque partie

75 — Voir point 111 ci-dessus.

contractante de présenter, avant chaque réunion d'examen, un rapport sur les mesures qu'elle a prises pour remplir les obligations de la convention.

ii) un système d'autorisations pour les installations nucléaires;

iii) un système d'inspection et d'évaluation réglementaires des installations nucléaires;

iv) des mesures destinées à faire respecter les règlements et les conditions de toute autorisation.

161. Nous partageons l'avis du Conseil que les obligations énoncées aux articles 4 et 5 sont rédigées en termes généraux et s'appliquent par définition à toute partie contractante, y compris aux organisations mentionnées à l'article 30, paragraphe 4. Ces articles n'appellent donc pas de délimitation des compétences respectives de la Communauté et des États membres.

c) L'article 7 de la convention

162. L'article 7, paragraphe 1, de la convention demande à chaque partie contractante d'établir et de conserver un cadre législatif et réglementaire pour régir la sûreté des installations nucléaires.

164. La Commission affirme que la Communauté possède des compétences dans ces domaines en vertu des articles 2, sous b), 30, 31, 32 et 35 du traité, et en vertu des articles 4, paragraphe 1, sous a), 38, paragraphe 1, de l'article 46, ainsi que du titre VI de la directive 96/29.

163. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, de la convention, ce cadre législatif et réglementaire prévoit:

i) l'établissement d'exigences et de règlements de sûreté nationaux appropriés;

165. Le Conseil soutient que l'argumentation de la Commission est fondamentalement erronée. Bien que le traité et la convention paraissent avoir un objectif similaire, à savoir la protection contre les effets nocifs des rayonnements, les moyens pour l'atteindre sont largement différents. Tandis que la convention se préoccupe de la sûreté des installations nucléaires, les mesures communautaires se bornent à prescrire des exigences minimales en matière de protection des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants.

Ainsi, le traité ne permet à la Communauté que d'imposer des « obligations de résultat » aux États membres, mais non de préciser les moyens pour les atteindre et, notamment, comment les installations nucléaires doivent être conçues ou exploitées.

166. À notre avis, il doit d'abord être gardé présent à l'esprit que, bien que les rayonnements ionisants n'émanent pas que des installations nucléaires, toutes les installations nucléaires sont des sources potentielles de rayonnements ionisants et donnent donc nécessairement lieu à des préoccupations en matière de radioprotection. Aucune disposition du droit communautaire n'exempte les installations nucléaires du champ d'application de la radioprotection. En second lieu, il est vrai que le traité et la convention tentent, chacun dans ses propres termes, de traiter le fait que toute activité nucléaire comporte un risque potentiel pour la population. Mais même si leurs champs d'application respectifs ne coïncident pas, il y a de nombreux chevauchements. Compte tenu des connaissances scientifiques actuelles, il n'est ni possible ni souhaitable de maintenir des frontières artificielles entre les deux disciplines que sont la radioprotection et la sûreté nucléaire. D'un point de vue juridique, il est également évident que des systèmes modernes de radioprotection, comme la directive 96/29, concernent de plus en plus les sources et réglementent donc nécessairement certains aspects de la sûreté des installations. Inversement, des systèmes modernes de normes de sûreté, tels que la convention dont il est question, suivent une

approche intégrée et envisagent aussi la sûreté sous l'angle de la radioprotection (par exemple l'article 15 de la convention).

167. Dès lors, nous sommes d'avis que la Communauté a des compétences normatives limitées dans les domaines couverts par l'article 7 de la convention, qui découlent des articles 2, sous b), 30, 31 et 32 du traité tels qu'ils doivent être lus aujourd'hui. Ces compétences normatives sont exercées par exemple par les articles 3 à 5 (déclaration et autorisation) et les articles 43 à 47 (protection opérationnelle de la population en situation normale) de la directive 96/29. Le fait que les États membres conservent une compétence exclusive sur les aspects technologiques de la sûreté nucléaire n'interdit pas à la Communauté d'arrêter une législation qui prescrit certaines exigences en matière de sûreté, d'autorisation, d'inspection et d'évaluation ou des mécanismes d'application.

168. Plus particulièrement, le Conseil fait valoir que:

- le deuxième alinéa de la déclaration renvoie à l'article 7, paragraphe 1, de la convention;
- l'article 7, paragraphe 2, sous i), est inapplicable à la Communauté dès lors

- qu'il vise des exigences et règlements «nationaux» et ne concerne donc que les États;
- l'article 7, paragraphe 2, sous ii) à iv), est inapplicable à la Communauté, car le traité CEEA ne lui donne pas la compétence d'autoriser des installations nucléaires;
- les compétences de la Communauté ne sauraient être déduites d'un article de la directive 96/29 car, prise dans son ensemble, elle n'est applicable qu'à des «pratiques» et non à des «installations»;
- en tout état de cause, les compétences de la Communauté ne sauraient être déduites de l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 96/29 qui n'est qu'une disposition incidente, assortie par ailleurs d'exceptions notables par l'article 4, paragraphe 3.
- il découle de l'article 30, paragraphe 4, sous ii), que les organisations régionales doivent assumer toutes les responsabilités que la convention attribue aux États parties; l'affirmation du Conseil que l'article 7, paragraphe 2, sous i), de la convention ne concernerait que les États est dès lors infondée;
- s'agissant de l'article 7, paragraphe 2, sous ii) à iv), le fait que la Communauté serait (prétendument) dépourvue de compétences en matière d'autorisation d'installations nucléaires individuelles ne signifie nullement qu'elle soit dépourvue de compétence normative pour établir un système d'autorisation qui doit être appliqué par les États membres;
- les installations nucléaires, au sens de la convention, ne se situent pas en dehors du champ d'application de la directive 96/29: cette directive est applicable à toutes les pratiques comportant un risque dû aux rayonnements émanant d'une source artificielle ou naturelle de rayonnement, et donc, notamment, à la production, au traitement, à la manipulation, à l'emploi, à la détention, au stockage et à l'élimination de substances radioactives (article 2, paragraphe 1); par ailleurs, la «source» est expressément définie comme un appareil, une substance radioactive ou une *installation* pouvant émettre des rayonnements ou des substances radioactives (article 1^{er});

169. À ces arguments spécifiques, nous objecterons que:

- le deuxième alinéa de la déclaration ne fait pas l'objet du présent litige;

— l'article 4, paragraphe 1, sous a), de la directive 96/29, qui subordonne l'exploitation et le déclassement de toute installation du cycle du combustible nucléaire à la délivrance d'une autorisation préalable, est une disposition essentielle de ladite directive.

172. Selon la Commission, ces domaines relèvent de la compétence communautaire, compétence fondée sur les articles 35, 36 et 38 du traité et des articles 44, 38 et 46 de la directive 96/29.

170. Il s'ensuit que l'article 7 aurait dû figurer dans la déclaration.

173. Le Conseil rétorque:

— qu'il a bien visé l'article 14, sous ii), au deuxième alinéa de la déclaration car la Communauté est compétente pour veiller à la conformité permanente aux exigences de sûreté;

d) L'article 14 de la convention

171. L'article 14 de la convention dispose que chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour qu'il soit procédé à:

— qu'il n'a pas retenu l'article 14, sous i), car aucun article du traité ne donne compétence à la Communauté pour procéder à des évaluations avant la construction et la mise en service d'une installation nucléaire;

i) des évaluations de sûreté approfondies et systématiques avant la construction et la mise en service d'une installation nucléaire et pendant toute la durée de sa vie;

— que l'article 35 du traité confère à la Communauté un droit d'accès aux installations de contrôle, mais non aux installations nucléaires;

ii) des vérifications par analyse, surveillance, essais et inspections afin de veiller à l'état physique et à l'exploitation d'une installation nucléaire.

— que le pouvoir d'initiative et les pouvoirs de surveillance conférés à la

Communauté par les articles 30 et suivants du traité ne s'étendent pas aux installations nucléaires.

176. S'agissant des arguments plus spécifiques soutenus par le Conseil, nous sommes d'avis que:

174. À notre avis, les articles 2, sous b), et 30 à 32 du traité confèrent un pouvoir normatif à la Communauté, bien que réduit, dans les domaines couverts par l'article 14 de la convention, exercés par exemple par les articles 44, 38 et 46 de la directive 96/29. L'article 44, paragraphe 1, sous a), de celle-ci demande aux États membres d'examiner et d'approuver, du point de vue de la radioprotection, des projets d'installations ainsi que des sites envisagés pour l'implantation de ces installations; l'article 44, paragraphe 1, sous b), leur demande de ne réceptionner de telles installations nouvelles que si elles offrent une protection suffisante; et les articles 38, paragraphe 1, et 46, paragraphe 1, leur demandent de créer des systèmes d'inspection à l'égard de la protection des travailleurs exposés et de la santé de la population.

— le deuxième alinéa de la déclaration ne fait pas l'objet du présent litige;

— le fait que la Communauté soit (prétendument) dépourvue de compétences pour procéder à des évaluations avant la construction et la mise en service d'une installation nucléaire particulière ne signifie nullement qu'elle soit dépourvue de compétence normative pour prescrire aux États membres l'instauration d'un tel système d'évaluation a priori; de plus, l'article 14, sous i), de la convention ne vise pas uniquement des évaluations avant la construction mais aussi des évaluations pendant toute la durée de vie de l'installation nucléaire;

175. En vertu des articles 37 (tel qu'interprété par la Cour dans l'arrêt Land de Sarre e.a.⁷⁶) et 38 du traité, la Communauté a des compétences propres pour surveiller les installations nucléaires, compétences qui concernent en partie les domaines couverts par l'article 14 de la convention⁷⁷.

— s'il est vrai que l'article 35, paragraphe 2, ne confère à la Commission qu'un droit d'accès aux installations de contrôle, cela n'a pas d'incidence sur les pouvoirs normatifs dont elle dispose pour ordonner des évaluations ou des vérifications par les États membres, ni sur ses pouvoirs propres de surveillance issus des articles 37 et 38 du traité;

76 — Arrêt précité note 18.

77 — Voir ci-dessous aux points 201 à 207.

— rien n'indique que, en tant que sources potentielles de rayonnements ionisants, les installations nucléaires soient hors du champ d'application des articles 30 et suivants du traité.

où elles sont susceptibles d'être affectées par une situation d'urgence, leurs propres populations et les autorités des États avoisinant l'installation reçoivent des informations aux fins des plans et des interventions d'urgence.

177. Il s'ensuit que l'article 14 aurait dû figurer dans la déclaration.

f) L'article 16, paragraphes 1 et 3, de la convention

e) Les articles 15 et 16, paragraphe 2, de la convention

180. En vertu de l'article 16, paragraphe 1, de la convention, chaque partie contractante doit prendre les mesures appropriées afin qu'il existe, pour les installations nucléaires, des plans d'urgence internes et externes qui soient testés tant avant qu'après le début de leur exploitation.

178. Les articles 15 et 16, paragraphe 2, figurent dans la déclaration et ne font pas l'objet du présent litige. Il est cependant utile d'en rappeler les dispositions. En vertu de l'article 15, chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour que, dans toutes les conditions normales de fonctionnement, l'exposition aux rayonnements ionisants des travailleurs et du public due à une installation nucléaire soit maintenue au niveau le plus bas qu'il soit raisonnablement possible d'atteindre et qu'aucun individu ne soit exposé à des doses de rayonnement qui dépassent les limites de doses prescrites au niveau national.

181. En vertu de l'article 16, paragraphe 3, de la convention, les parties contractantes qui n'ont pas d'installation nucléaire sur leur territoire, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être affectées en cas de situation d'urgence radiologique dans une installation nucléaire voisine, doivent prendre les mesures appropriées afin d'élaborer et de tester des plans d'urgence pour leur territoire qui couvrent les actions à mener en cas de situation d'urgence de cette nature.

179. En vertu de l'article 16, paragraphe 2, chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour que, dans la mesure

182. Selon la Commission, la Communauté possède des compétences dans les domaines

couverts par l'article 16, paragraphes 1 et 3, de la convention, compétences qui découlent des articles 2, sous b), et 30 à 32 du traité ainsi que de l'article 50 de la directive 96/29.

183. Le Conseil soutient que l'article 16, paragraphe 1, de la convention ne concerne que les installations et que le traité CEEA laisse aux États membres la compétence en matière d'installations. Selon le Conseil, l'établissement de plans d'urgence pour les installations relève dès lors de la compétence exclusive des États membres. L'article 50 de la directive 96/29 est une disposition accessoire qui invite les États membres à se préparer et à se coordonner dans le domaine de la surveillance radiologique. Le Conseil soutient également que la Communauté n'est pas concernée par l'article 16, paragraphe 3, de la convention, car elle est une partie contractante qui dispose d'installations nucléaires sur le territoire de ses États membres.

184. Nous pensons que la préparation à l'urgence est l'un des domaines où les préoccupations en matière de sûreté des installations et de radioprotection se rejoignent. Les plans d'urgence pour les installations nucléaires ne peuvent faire l'impasse sur la radioprotection. Inversement, les plans d'urgence pour la protection de la population ne peuvent être établis in abstracto sans tenir compte des caractéristiques technologiques et physiques des urgences réellement susceptibles de sur-

venir. Il s'ensuit que les articles 2, sous b), et 30 à 32 du traité confèrent à la Communauté une compétence normative pour édicter les normes de base en matière de préparation de différents types de mesures d'urgence, en ce compris le pouvoir de requérir des États membre d'établir des plans pour des mesures d'urgence pour les installations nucléaires. Cette compétence s'exerce par exemple par l'article 50 de la directive 96/29, qui fait peser une obligation contraignante sur les États membres, notamment de veiller à ce que des plans d'intervention soient dressés au niveau national ou local, y compris à l'intérieur des installations.

185. L'argument du Conseil relatif à l'article 16, paragraphe 3, de la convention est dénué de fondement car il méconnaît le fait que la Communauté est constituée d'États membres, certains disposant d'installations nucléaires sur leur territoire, d'autres non. Quand la Communauté édicte des normes de base dans le domaine de la préparation des situations d'urgence, elle tient compte des États membres dépourvus d'installations sur leur territoire. Ainsi, l'article 50, paragraphe 1, de la directive 96/29 demande aux États membres de veiller à ce qu'il soit tenu compte du fait que des situations d'urgence peuvent survenir dans le cadre de pratiques exercées à l'intérieur ou à l'extérieur de leur territoire. La Communauté doit donc se conformer à l'article 16, paragraphe 3, dans la mesure où elle arrête des mesures qui concernent les États membres dépourvus d'installations nucléaires sur leur territoire.

186. Il s'ensuit que l'article 16, paragraphes 1 et 3, aurait dû figurer dans la déclaration.

iv) de consulter les parties contractantes voisines d'une installation en projet et, à leur demande, de leur communiquer les informations nécessaires afin qu'elles puissent évaluer et apprécier elles-mêmes l'impact possible sur leur propre territoire de l'installation nucléaire du point de vue de la sûreté.

g) Les articles 17, 18 et 19 de la convention

187. En vertu de l'article 17, chaque partie contractante doit prendre les mesures nécessaires pour que les procédures appropriées soient mises en place et appliquées en vue:

i) d'évaluer tous les facteurs liés au site qui sont susceptibles d'influer sur la sûreté d'une installation nucléaire pendant la durée de sa vie prévue;

ii) d'évaluer les incidences qu'une installation nucléaire en projet est susceptible d'avoir, du point de vue de la sûreté, sur les individus, la société et l'environnement;

iii) de réévaluer, selon les besoins, tous les facteurs pertinents de manière à garantir que l'installation reste acceptable du point de vue de la sûreté;

188. Selon la Commission, les domaines couverts par l'article 17 de la convention relèvent de la compétence communautaire, compétence découlant des articles 2, sous b), 30 à 32 et 37 du traité, ainsi que de l'article 44, paragraphe 1, sous a) et sous b), de la directive 96/29. La Commission se réfère également à la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁷⁸, telle que modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil, du 3 mars 1997⁷⁹, qui exige que les «centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires» soient soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement.

189. En vertu de l'article 18, chaque partie contractante prend les mesures appropriées pour que:

i) lors de la conception et de la construction d'une installation nucléaire, plusieurs niveaux et méthodes de protection fiables (défense en profondeur)

⁷⁸ — JO L 175, p. 40.

⁷⁹ — JO L 73, p. 5.

soient prévus contre le rejet de matières radioactives;

analyse de sûreté appropriée et un programme de mise en service;

ii) les technologies utilisées dans la conception et la construction d'une installation nucléaire soient éprouvées par l'expérience ou qualifiées par des essais ou des analyses;

ii) les limites et conditions d'exploitation soient définies et révisées si besoin est pour délimiter le domaine dans lequel l'exploitation est sûre;

iii) la conception d'une installation nucléaire permette un fonctionnement fiable, stable et facilement maîtrisable.

iii) l'exploitation, la maintenance, l'inspection et les essais d'une installation nucléaire soient assurés conformément à des procédures approuvées;

190. S'agissant de l'article 18 de la convention, la Commission soutient que la conception et la construction d'une installation nucléaire doivent assurer qu'elle pourra être exploitée dans le respect des normes de base. À cet égard, il devra par exemple être satisfait aux dispositions des articles 18 (instauration de zones surveillées et contrôlées), 9 à 13 (limites de doses pour les travailleurs), 43 (protection opérationnelle de la population) et 6, paragraphe 3, sous b), de la directive 96/29.

iv) des procédures soient établies pour faire face aux incidents de fonctionnement prévus et aux accidents;

191. En vertu de l'article 19, chaque partie contractante prend les mesures appropriées afin que:

v) l'appui nécessaire en matière d'ingénierie et de technologie dans tous les domaines liés à la sûreté soit disponible pendant toute la durée de la vie d'une installation nucléaire;

i) l'autorisation initiale d'exploiter une installation nucléaire se fonde sur une

vi) les incidents significatifs pour la sûreté soient notifiés en temps voulu par le titulaire de l'autorisation correspondante à l'organisme de réglementation;

vii) des programmes de collecte et d'analyse des données de l'expérience d'exploitation soient mis en place, qu'il soit donné suite aux résultats obtenus et aux conclusions tirées, et que les données d'expérience soient mises en commun avec des organismes internationaux et avec d'autres organismes exploitants et organismes de réglementation;

viii) la production de déchets radioactifs soit aussi réduite que possible.

192. La Commission soutient que la compétence communautaire relative à l'article 19 de la convention est illustrée par l'article 4, paragraphe 1, sous a) (exigence d'une autorisation pour toute installation du cycle du combustible nucléaire), le titre IV (justification, optimisation et limitation de dose pour les pratiques), les articles 43, 44 et 47 (radioprotection de la population en situation normale) et l'article 50 (préparation de l'intervention) de la directive 96/29. En vertu de l'article 37 du traité, tel qu'interprété par la Cour dans son arrêt *Land de Sarre e.a.*⁸⁰, la Commission intervient de plus dans la procédure d'autorisation des installations nucléaires, dans la mesure où elles sont visées par le traité.

193. À notre avis, soit la Communauté n'exerce aucune compétence dans les

domaines couverts par les articles 18 et 19 de la convention, soit une telle compétence est si minime qu'elle n'a pas à être déclarée aux autres parties contractantes.

194. Il doit être rappelé que les articles 18 et 19 figurent au chapitre 2, section d), de la convention, intitulée «Sûreté des installations». Il doit également être rappelé que la convention poursuit un objectif général d'un niveau élevé de «sûreté nucléaire» et qu'à ce titre elle établit une distinction entre les «Considérations générales de sûreté» [section c) du chapitre 2] et la «Sûreté des installations» [section d)]. Les obligations édictées à la section c), et notamment aux articles 14, 15 et 16, expriment ainsi une approche globale et intégrée de la sûreté, qui recouvre tant les aspects de sûreté technologique que des aspects radioprotection. Par opposition, les obligations prescrites par les articles 18 («Conception et construction») et 19 («Exploitation») ne portent quasi exclusivement que sur les aspects technologiques de la sûreté. Leur objet principal est d'établir et de maintenir des défenses techniques efficaces contre les accidents potentiels [article 1^{er}, sous ii)]. Ce rapport entre les sections c) et d) est particulièrement évident dans le cas du rapport entre l'obligation générale édictée à l'article 14, sous i), de procéder à des évaluations préalables «approfondies et systématiques» et les obligations plus précises édictées à l'article 19, sous i).

195. Cependant, en l'état actuel du droit communautaire et comme nous l'avons déjà exposé, les États membres gardent

80 — Voir note 18 ci-dessus.

une compétence exclusive en ce qui concerne les aspects technologiques de la sûreté nucléaire. Même si la radioprotection doit être entendue dans une acception large et que la rédaction de l'article 30, deuxième alinéa, du traité est, dans une certaine mesure, dépassée, il n'en est pas moins clair que les auteurs du traité n'ont pas entendu permettre à la Communauté de s'immiscer dans le domaine stricto sensu de la sûreté des installations nucléaires.

196. Le Conseil était donc fondé à ne pas faire figurer les articles 18 et 19 de la convention dans la déclaration.

197. S'agissant de l'article 17 («Choix de site»), le système conventionnel peut faire croire que le choix du site d'une installation nucléaire relève également des aspects technologiques de la sûreté nucléaire, et qu'il relève donc de la compétence exclusive des États membres. Il est également manifeste que l'invocation de la directive 85/377 par la Commission est déplacée: dans la mesure où cette directive a été arrêtée en vertu du traité CE, elle ne peut être invoquée pour analyser les compétences de la CEEA.

198. Nous n'en estimons pas moins que le choix du site d'une installation nucléaire est encore un domaine où les considérations de radioprotection et de sûreté technologique se chevauchent fortement et où, dès lors, la

Communauté possède une certaine compétence (limitée). Le choix du site d'une installation nucléaire doit s'effectuer sur la base d'une appréciation tant des aspects de la «sûreté» technologique (par exemple, les caractéristiques sismologiques, météorologiques et hydrologiques du site) que des aspects «radioprotection» (par exemple, les caractéristiques démographiques du site ou les productions agricoles de la région). Ces aspects «radioprotection» semblent envisagés par l'article 17, sous ii), de la convention, qui cite «les incidences qu'une installation nucléaire est susceptible d'avoir, du point de vue de la sûreté, sur les individus, la société et l'environnement».

199. S'agissant de la compétence de la Communauté dans ce domaine, il doit d'abord être rappelé que, en vertu des articles 43 et 44 de la directive 96/29, les États membres doivent instaurer les conditions nécessaires pour appliquer les principes fondamentaux régissant la protection opérationnelle de la population, comprenant notamment:

- l'examen et l'approbation des *sites envisagés* pour les installations comportant un risque d'exposition du point de vue de la radioprotection, et
- la réception des installations nouvelles, après vérification qu'elles offrent une protection suffisante contre toute exposition ou contamination radioactive

susceptible de déborder de leur périmètre, avec prise en compte, s'il y a lieu, des *conditions démographiques, météorologiques, géologiques, hydrologiques et écologiques*.

200. Il s'ensuit que la Communauté dispose d'une compétence normative fondée sur les articles 31 et 32 du traité, exercée par la directive 96/25, pour demander aux États membres d'examiner et d'approuver le site envisagé pour une installation du point de vue de la radioprotection et de tenir compte du choix de site quand de nouvelles installations sont mises en service.

201. En second lieu, l'article 37 du traité impose à chaque État membre de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre.

202. Tant la Commission que les États membres font une interprétation large des expressions «rejet d'effluents radioactifs» (en anglais: «disposal of radioactive waste»; en allemand: «Ableitung radioaktive Stoffe») et «données générales».

203. Selon la recommandation 1999/829/Euratom de la Commission, du 6 décembre 1999, concernant l'application de l'article 37 du traité Euratom⁸¹, l'expression «rejets d'effluents radioactifs» doit être entendue comme tout rejet normal ou accidentel de substances radioactives associé aux activités telles que l'exploitation de réacteurs nucléaires, le retraitement de combustible irradié ou le stockage de combustible nucléaire irradié sous forme gazeuse, liquide ou solide dans ou vers le milieu ambiant. Elle recouvre donc tant les rejets prévus d'effluents sous forme liquide et gazeuse d'installations dans des conditions normales d'exploitation que les rejets imprévus pouvant résulter d'un accident.

204. Selon la même recommandation, il faut entendre par «données générales», au sens de l'article 37 et dans le contexte de l'exploitation d'un réacteur nucléaire, les données relatives au site et à l'environnement de l'installation projetée, et notamment des données sur les caractéristiques géographiques, topographiques, géologiques, sismologiques, hydrologiques et météorologiques du site et de la région, sur les ressources naturelles et les denrées alimentaires de la région et des autres activités voisines du site.

205. Il doit également être rappelé que dans l'arrêt Land de Sarre e.a.⁸², qui portait sur une procédure d'autorisation

81 — JO L 324, p.23.

82 — Précité note 18.

d'une centrale nucléaire, la Cour a interprété l'article 37 dans le sens qu'il impose de fournir à la Commission les «données générales» avant que l'État membre compétent ne délivre l'autorisation de «rejets d'effluents radioactifs» et que l'avis de la Commission, pour pouvoir être pourvu d'effets, doit être communiqué à cet État avant qu'une telle autorisation ne soit délivrée.

206. Il est donc de pratique constante sous l'article 37 du traité que les États membres fournissent des «données générales» à la Commission, notamment sur le site et l'environnement d'une installation projetée, dans le cadre des procédures nationales d'autorisation d'exploitation de centrales nucléaires⁸³, de structures de retraitement⁸⁴ et de stockage⁸⁵. Sur la base de ces notifications, et après consultation du groupe d'experts nationaux visé à l'article 31 du traité, la Commission a déjà rendu un très grand nombre d'avis⁸⁶. Dans ces avis, la Commission examine notamment les caractéristiques du site projeté (par exemple, la distance au territoire de l'État membre le plus proche, les caractéristiques naturelles du site). Elle évalue avant tout si les installations projetées sont susceptibles d'entraîner une exposition, significative du point de vue sanitaire, pour la population d'un autre État membre ou

une contamination radioactive significative des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre.

207. Il s'ensuit que, en vertu de l'article 37 du traité, la Commission est compétente pour émettre des avis sur les choix de sites d'installations nucléaires du point de vue de la radioprotection. L'article 4 de la convention vise peut-être des mesures de cette nature, dépourvues d'effets en droit, quand il mentionne les «autres dispositions qui sont nécessaires pour remplir» les obligations nées de la convention à côté des mesures législatives, réglementaires et administratives.

208. Il convient peut-être également de relever que le Conseil ne mentionne pas le choix de sites d'installations nucléaires quand il déclare, dans le préambule de la déclaration litigieuse du 7 décembre 1998, que «la conception, la construction et l'exploitation» des installations nucléaires relèvent de la compétence de l'État membre où elles sont situées. À notre avis, certains aspects du choix du site relèvent de la compétence de la Communauté; dès lors, l'article 17 de la convention aurait dû figurer dans la déclaration.

209. Le Conseil était donc fondé à ne pas faire figurer les articles 18 et 19 de la convention dans la déclaration, mais il aurait dû y faire figurer son article 17.

83 — Voir, par exemple, le JO 1992, L 344, p. 40, ou le JO 1997, C 51, p. 5.

84 — Voir, par exemple, le JO 1992, L 138, p. 36.

85 — Voir, par exemple, le JO 1994, L 297, p. 39.

86 — Pour une liste d'avis récents, voir Grunwald, *ZEuS*, 1998, p. 275.

VII — Conclusions

210. Les principales conclusions de l'analyse qui précède peuvent être résumées comme suit. La déclaration litigieuse est un acte interne, susceptible de contrôle juridictionnel, adopté en vue d'imposer à la Commission de communiquer au dépositaire une déclaration telle que prescrite par le Conseil. Aussi bien la déclaration que son dernier alinéa peuvent faire l'objet d'un contrôle de légalité distinct. La convention impose à la Commission de communiquer une déclaration indiquant les articles de la convention pour lesquels la Communauté est compétente pour remplir les obligations imposées par la convention. Cette déclaration devait être complète et correcte. Il résulte de l'interprétation que l'on fait aujourd'hui des dispositions du traité CEEA relatives à la protection sanitaire et à la sûreté que les domaines de radioprotection et de la sûreté des installations nucléaires se recoupent en de nombreux points. Par conséquent, la Communauté possède une compétence limitée dans les domaines couverts par les articles 7 (Cadre législatif et réglementaire), 14 (Évaluation et vérification de la sûreté), 16, paragraphes 1 et 3 (Organisation pour les cas d'urgence) et 17 (Choix de site).

211. Par conséquent, c'est à tort que le troisième alinéa de la déclaration jointe à la décision du Conseil, du 7 décembre 1998, omet d'énoncer que la Communauté possède des compétences dans les domaines couverts par les articles 7, 14, 16, paragraphes 1 et 3, et l'article 17 de la convention sur la sûreté nucléaire et, en conséquence, il doit être annulé sur ce point.

212. Les moyens soulevés par la Commission relatifs aux articles 1^{er} à 5 et 18 à 19 de la convention étant dépourvus de fondement, chaque partie devrait supporter ses propres dépens.

213. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous suggérons à la Cour:

- 1) d'annuler le troisième alinéa de la déclaration faite par la Communauté européenne de l'énergie atomique conformément à l'article 30, paragraphe 4, sous iii), de la convention sur la sûreté nucléaire, attachée à la décision du Conseil, du 7 décembre 1998, approuvant l'adhésion de la Communauté européenne de l'énergie atomique à la convention sur la sûreté nucléaire, en ce qu'il n'indique pas que la compétence de la Communauté s'étend également aux domaines couverts par les articles 7, 14, 16, paragraphes 1 et 3, et l'article 17 de la convention;

- 2) de condamner les parties à supporter leurs propres dépens.