

ARRÊT DE LA COUR

22 septembre 1988 *

Dans l'affaire 187/87,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 150 du traité CEEA, par le tribunal administratif de Strasbourg et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Land de Sarre et autres

et

Ministre de l'Industrie, des P et T et du Tourisme et autres,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 37 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, G. Bosco et O. Due, présidents de chambre, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. N. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. A. Schockweiler, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M^{me} B. Pastor, administrateur

considérant les observations présentées:

- pour le Land de Sarre et autres, parties requérantes au principal, par M^e C. Lepage Jessua, avocat,
- pour l'Association pour la sauvegarde de la vallée de la Moselle et autres, parties requérantes au principal, par M^e M. Bourghart, avocat,

* Langue de procédure: le français.

- pour la ville de Luxembourg et autres, parties requérantes au principal, par M^e F. Herbert, avocat,
- pour le gouvernement français, par M. J. P. Puissochet et M^{me} E. Belliard, en qualité d'agents, assistés de M. C. Roels, en qualité d'expert,
- pour le gouvernement luxembourgeois, par MM. N. Schmit et J. P. Zens, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement irlandais, par M. L. J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, assisté de M. E. Fitzsimons, SC,
- pour le gouvernement portugais, par MM. L. Inez Fernandes et R. L. Nogueira Falcao de Campos et M^{me} A. C. Branco, en qualité d'agents,
- pour la Commission des Communautés européennes, par son conseiller juridique principal M. D. Allen et son conseiller juridique M. M. Van Ackere, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 26 avril 1988,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 8 juin 1988,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par jugement du 11 juin 1987, parvenu à la Cour le 16 juin suivant, le tribunal administratif de Strasbourg a posé, en vertu de l'article 150 du traité CEEA, une question préjudicielle visant à l'interprétation de l'article 37 dudit traité.
- 2 La question a été soulevée dans le cadre d'un recours formé par le Land de Sarre, diverses collectivités territoriales allemandes, des associations françaises et luxembourgeoises pour la sauvegarde de la vallée de la Moselle et de l'environnement et

certain particuliers, à l'encontre des arrêtés interministériels français du 21 février 1986 autorisant, d'une part, les rejets radioactifs liquides, d'autre part, les rejets radioactifs gazeux des quatre tranches de la centrale nucléaire de Cattenom, dans le département de la Moselle.

- 3 Ces arrêtés constituent l'aboutissement d'une procédure administrative qui a commencé le 11 octobre 1978 par la déclaration d'utilité publique des travaux nécessaires pour réaliser, à Cattenom, une centrale nucléaire de deux tranches de 900 mégawatts et de deux tranches de 1 300 mégawatts, et qui s'est poursuivie par la délivrance, entre le 6 juillet 1979 et le 31 mars 1982, des permis de construire afférents aux dites tranches, ainsi que par l'adoption, entre le 24 juin 1982 et le 29 février 1984, de décrets autorisant la création, à Cattenom, de quatre tranches de 1 300 mégawatts chacune.
- 4 Devant le tribunal administratif de Strasbourg, les requérants au principal ont fait valoir, entre autres moyens, que le gouvernement français a violé l'article 37 du traité CEEA, en ne fournissant à la Commission que le 29 avril 1986, soit postérieurement aux arrêtés attaqués, les données générales concernant les rejets d'effluents radioactifs par la centrale nucléaire de Cattenom, alors que cet article exigerait que la Commission soit saisie avant que les rejets ne soient autorisés par les autorités compétentes.
- 5 Les défendeurs au principal ont soutenu, de leur côté, que l'article 37 du traité CEEA doit être interprété comme exigeant la consultation de la Commission avant que les rejets soient effectués, nonobstant la circonstance qu'ils aient été autorisés préalablement à la saisine de la Commission.
- 6 C'est dans ces conditions que le tribunal administratif de Strasbourg a posé la question de savoir si l'article 37 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique exige que la Commission des Communautés européennes soit saisie avant que les rejets d'effluents radioactifs par les centres de production nucléaire soient autorisés par les autorités compétentes des États membres, lorsqu'une procédure d'autorisation préalable est instituée, ou avant qu'ils soient effectués par les centres de production nucléaire.

- 7 Pour un plus ample exposé des faits du litige au principal, du déroulement de la procédure, ainsi que des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.
- 8 L'article 37 du traité CEEA, est libellé comme suit:
- « Chaque État membre est tenu de fournir à la Commission les données générales de tout projet de rejet d'effluents radioactifs sous n'importe quelle forme, permettant de déterminer si la mise en œuvre de ce projet est susceptible d'entraîner une contamination radioactive des eaux, du sol ou de l'espace aérien d'un autre État membre.
- La Commission, après consultation du groupe d'experts visé à l'article 31, émet son avis dans un délai de six mois. »
- 9 En vue de l'interprétation de cette disposition, le gouvernement français a invoqué dans ses observations la recommandation de la Commission du 3 février 1982 (JO L 83, p. 15), selon laquelle les données générales d'un projet tel que celui en question devraient être fournies « autant que possible un an, mais au moins six mois, avant la date prévue pour l'exécution du rejet des effluents radioactifs ». Cette recommandation, qui est un acte de rang inférieur au traité, ne saurait cependant commander l'interprétation qu'il convient de donner à l'article 37 du traité CEEA.
- 10 Il y a lieu de constater que l'expression « projet de rejets », figurant à l'article 37, semble indiquer que cet article se réfère à une phase antérieure à toute décision autorisant un rejet. Toutefois, pour en définir les termes avec précision, il convient d'interpréter l'article 37 à la lumière de son contexte et de sa finalité dans le système du traité CEEA.
- 11 A cet égard, il importe de souligner que cet article fait partie du chapitre III du traité CEEA, intitulé « La protection sanitaire », dont les dispositions forment un ensemble organisé attribuant à la Commission des compétences assez étendues pour la protection de la population et de l'environnement contre les risques d'une contamination nucléaire.

- 12 Dans le cadre des dispositions figurant au chapitre III du traité CEEA, l'article 37 apparaît comme une disposition à laquelle on doit avoir recours pour prévenir les possibilités de contamination radioactive, alors que d'autres dispositions, tel l'article 38, sont applicables lorsqu'un risque de contamination est imminent ou même lorsque la contamination s'est déjà produite.
- 13 A la lumière de cette finalité de l'article 37, les orientations que la Commission, assistée par des groupes d'experts hautement qualifiés, peut donner à l'État membre concerné, revêtent une très grande importance, grâce notamment à la vision d'ensemble dont seule la Commission dispose quant aux développements des activités du secteur nucléaire sur l'ensemble du territoire de la Communauté.
- 14 Afin de prévenir le risque d'une contamination radioactive, il est donc indispensable que l'avis de la Commission, notamment lorsqu'il suggère une modification du projet ou l'adoption de mesures de sécurité en collaboration entre deux ou plusieurs États membres, puisse faire l'objet d'un examen approfondi de la part de l'État membre concerné, dans des conditions telles que les suggestions de la Commission soient encore susceptibles d'être prises en considération par cet État, même s'il n'est pas juridiquement tenu de s'y conformer.
- 15 Cette exigence n'est nullement remise en cause par la procédure d'urgence prévue à l'article 38 du traité, qui doit conserver un caractère exceptionnel et ne saurait dispenser les États membres d'un respect scrupuleux des obligations mises à leur charge par l'article 37.
- 16 Des considérations qui précèdent il ressort que, lorsqu'un État membre soumet à autorisation le rejet d'effluents radioactifs, il faut admettre que, pour donner à l'avis de la Commission sa pleine efficacité, il est indispensable que cet avis soit porté à la connaissance de cet État antérieurement à la délivrance de ladite autorisation.
- 17 En effet, l'existence d'une décision déjà arrêtée rend plus difficile la prise en considération d'un avis défavorable de la Commission, qui obligerait l'autorité publique à infliger un désaveu aux services ou organismes qui ont inspiré cette décision. Par

ailleurs, il n'est pas exclu que, dans certains États membres, une décision autorisant le rejet d'effluents radioactifs crée des droits au profit de son bénéficiaire et ne puisse être que difficilement retirée. Enfin, la connaissance de l'avis rendu par la Commission peut être un élément utile pour permettre aux justiciables d'apprécier l'intérêt d'un recours contentieux dirigé contre la décision d'autorisation.

- 18 Tous ces éléments conduisent à estimer que l'avis de la Commission n'a de véritables chances de faire l'objet d'un examen approfondi et d'influencer effectivement l'attitude de l'État concerné que s'il est rendu avant l'adoption d'une décision autorisant définitivement le rejet, ce qui implique a fortiori qu'il ait été demandé avant l'intervention de cette décision.
- 19 Seule l'interprétation selon laquelle l'article 37 impose de fournir à la Commission les données générales relatives à un projet de rejet d'effluents radioactifs avant l'autorisation définitive de ce rejet permet à cet article d'atteindre sa finalité. C'est à une telle interprétation, de nature à sauvegarder l'effet utile de cette disposition, qu'il faut donner la priorité, conformément à une jurisprudence constante de la Cour (arrêt du 6 octobre 1970, Grad, 9/70, Rec. p. 825; arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, 22/70, Rec. p. 263; arrêt du 5 mai 1981, Commission/Royaume-Uni, 804/79, Rec. p. 1045).
- 20 Il y a donc lieu de répondre à la question posée par la juridiction nationale que l'article 37 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique doit être interprété en ce sens que les données générales d'un projet de rejet d'effluents radioactifs doivent être fournies à la Commission des Communautés européennes avant que ces rejets soient autorisés par les autorités compétentes de l'État membre concerné.

Sur les dépens

- 21 Les frais exposés par les gouvernements de la République française, de l'Irlande, du grand-duché de Luxembourg et de la République portugaise, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal administratif de Strasbourg par jugement du 11 juin 1987,

dit pour droit:

L'article 37 du traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique doit être interprété en ce sens que les données générales d'un projet de rejet d'effluents radioactifs doivent être fournies à la Commission des Communautés européennes avant que ces rejets soient autorisés par les autorités compétentes de l'État membre concerné.

Mackenzie Stuart	Bosco	Due	Koopmans	Everling	
Bahlmann	Galmot	Kakouris	Joliet	O'Higgins	Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 septembre 1988.

Le greffier
J.-G. Giraud

Le président
A. J. Mackenzie Stuart