

BGE 20000406_27644_95 vom 6. April 2000

Bundesgericht (BGE), 2000-04-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_20000406_27644_95

FR: BGE 20000406_27644_95 du 6 avril 2000

IT: BGE 20000406_27644_95 del 6 aprile 2000

Regeste

Regeste Diese Zusammenfassung existiert nur auf Französisch. SUISSE: Art. 6 par. 1 et 13 CEDH. Applicabilité à la contestation de la prolongation de l'autorisation d'exploiter une centrale nucléaire. Recours effectif devant une instance nationale. Pour que l'art. 6 par. 1 CEDH trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait une contestation réelle et sérieuse sur un droit de caractère civil que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, de sorte qu'un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 par. 1 CEDH. En l'espèce, les requérants invoquent leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens, droits reconnus par l'ordre juridique suisse; le caractère réel et sérieux de la contestation ne fait pas de doute. En revanche, faute d'avoir démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés à une menace sérieuse, précise et imminente, les requérants n'ont pas établi un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire et leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens; en effet, le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits invoqués était trop ténu et lointain, de sorte que la Cour n'examine pas si les recours prévus par le droit interne auraient été suffisants pour répondre aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (ch. 42 - 55). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 6 par. 1 CEDH. La Cour parvient à la même conclusion quant à l'art. 13 CEDH (ch. 58 - 60). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 13 CEDH.

Regeste SUISSE: Art. 6 par. 1 et 13 CEDH. Applicabilité à la contestation de la prolongation de l'autorisation d'exploiter une centrale nucléaire. Recours effectif devant une instance nationale. Pour que l'art. 6 par. 1 CEDH trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait une contestation réelle et sérieuse sur un droit de caractère civil que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, de sorte qu'un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 par. 1 CEDH. En l'espèce, les requérants invoquent leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens, droits reconnus par l'ordre juridique suisse; le caractère réel et sérieux de la contestation ne fait pas de doute. En revanche, faute d'avoir démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés à une menace sérieuse, précise et imminente, les requérants n'ont pas établi un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire et leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens; en effet, le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits invoqués était trop ténu et lointain, de sorte que la Cour n'examine pas si les recours prévus par le droit interne auraient été suffisants pour répondre aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (ch. 42 - 55). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 6 par. 1 CEDH. La Cour parvient à la même conclusion quant à l'art. 13 CEDH (ch. 58 - 60). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 13 CEDH.

Regesto Questo riassunto esiste solo in francese. SUISSE: Art. 6 par. 1 et 13 CEDH. Applicabilité à la contestation de la prolongation de l'autorisation d'exploiter une centrale nucléaire. Recours effectif devant une instance nationale. Pour que l'art. 6 par. 1 CEDH trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait une contestation réelle et sérieuse sur un droit de caractère civil que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question, de sorte qu'un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'art. 6 par. 1 CEDH. En l'espèce, les requérants invoquent leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens, droits reconnus par l'ordre juridique suisse; le caractère réel et sérieux de la contestation ne fait pas de doute. En revanche, faute d'avoir démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés à une menace sérieuse, précise et imminente, les requérants n'ont pas établi un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire et leur droit à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens; en effet, le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits invoqués était trop ténu et lointain, de sorte que la Cour n'examine pas si les recours prévus par le droit interne auraient été suffisants pour répondre aux exigences de l'art. 6 par. 1 CEDH (ch. 42 - 55). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 6 par. 1 CEDH. La Cour parvient à la même conclusion quant à l'art. 13 CEDH (ch. 58 - 60). Conclusion: inapplicabilité de l'art. 13 CEDH.

Erwägungen

E. 33

Le 16 juillet 1999, l'avocat des requérants a informé la Cour que quatre de ses clients, à savoir Mme Ursula Brunner, M. Ernst Haeberli, Mme Helga Haeberli et M. Hans Vogt-Gloor, n'entendaient pas poursuivre la procédure devant la Cour.

E. 34

La Cour prend acte de la déclaration de ces quatre requérants et raye la requête du rôle pour autant qu'elle concerne leurs griefs (article 37 § 1 a) de la Convention). II. Sur la violation alléguée de l'article 6 § 1 de la convention

E. 35

Les requérants allèguent n'avoir pas disposé d'un accès effectif à un tribunal, au mépris de l'article 6 § 1 de la Convention, dont le passage pertinent est ainsi libellé : « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement (...) par un tribunal (...) qui décidera (...) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (...) » Ils reprochent en particulier au droit suisse de ne leur avoir offert nul recours judiciaire pour contester la légalité de la décision du Conseil fédéral du 12 décembre 1994 d'accorder à la NOK (Forces motrices du Nord-Est de la Suisse - Nordostschweizerische Kraftwerke AG) une autorisation d'exploitation de durée limitée pour la centrale nucléaire de Beznau II. A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

E. 36

Le Gouvernement soulève une exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes. Comme devant la Commission, il fait valoir que les requérants auraient pu intenter une action civile fondée sur les articles 679, 684 et 928, ainsi que sur l'article 28 a 1) du code civil suisse. Bien que les décisions de délivrer une autorisation d'exploitation

d'une centrale nucléaire soient insusceptibles de recours, les actions civiles liées aux droits de propriété et de voisinage auraient permis à un tribunal, si les conditions avaient été remplies, de protéger ces droits. Il aurait été possible, par exemple, d'ordonner l'arrêt de la centrale nucléaire, même si une telle décision n'annulait pas l'autorisation elle-même.

E. 37

La Cour estime que la thèse du Gouvernement est si étroitement liée à la substance des griefs des requérants sur le terrain de l'article 6 § 1 qu'il y a lieu de joindre l'exception au fond (voir, par exemple, l'arrêt *Kremzow c. Autriche* du 21 septembre 1993, série A n° 268-B, p. 41, § 42). B. Sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 1. Thèses défendues devant la Cour

E. 38

Les requérants prétendent que les griefs soulevés en l'espèce et la nature de la décision contestée - le renouvellement de l'autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire - sont analogues à ceux de l'affaire *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* (arrêt du 26 août 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-IV). Toutefois, selon eux, l'article 6 § 1 est applicable en l'espèce. La décision d'octroyer à la NOK une autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II portait effectivement sur leurs droits de caractère civil à la protection de leurs biens et de leur intégrité physique. Le caractère « civil » des droits à la vie et à l'intégrité physique découle de l'ordre juridique suisse. La protection de l'intégrité physique est régie par le code civil et le droit des obligations. L'article 5 de la loi sur l'énergie atomique énonce simplement en termes plus concrets le droit de caractère civil à la protection dans le domaine du droit relatif aux installations nucléaires. En outre, il régnait un sérieux désaccord entre eux-mêmes et le Conseil fédéral sur le point de savoir si les conditions légales pour l'octroi de l'autorisation d'exploitation étaient réunies. Enfin, l'issue du litige était directement déterminante pour leur droit à être protégés contre les activités de la centrale nucléaire. Les requérants renvoient en particulier à l'expertise du 26 novembre 1997 élaborée par l'Institut d'écologie appliquée de Darmstadt, en Allemagne (paragraphe 18 ci-dessus). Ce rapport met en évidence des déficiences précises en matière de sécurité de la centrale nucléaire de Beznau II et montre, d'après les requérants, qu'elle ne satisfait pas aux normes appliquées aux réacteurs à eau sous pression d'Europe centrale. Selon les intéressés, les autorités suisses, en particulier le Conseil fédéral, ont apprécié les normes de sûreté de manière incorrecte et négligente. En outre, le Conseil fédéral n'a ni reconnu ni pris en compte les critiques formulées par la mission OSART au sujet des graves déficiences dans l'organisation et la gestion de la centrale nucléaire de Beznau II. Par ailleurs, ils soulignent que le rapport de janvier 1999 établi par l'IRRT (International Regulatory Review Team - Equipes internationales d'examen réglementaire) (paragraphe 19 ci-dessus) contient non seulement des observations positives, mais aussi de vives critiques, par exemple en ce qui concerne l'insuffisance des ressources humaines et l'absence de directives qui ont pour conséquence une appréciation trop vague des risques, en particulier dans le domaine de la protection contre les incendies et les séismes. Pour les requérants, l'on ne saurait réfuter la valeur probante de l'expertise de l'Institut d'écologie appliquée simplement en invoquant l'autorité des expertises soumises par la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen - la « DSN »). Les intéressés affirment en outre que les nombreux rapports techniques et études probabilistes de sécurité réalisés sur la fission nucléaire décrivent de multiples dysfonctionnements concrets susceptibles de se produire - et qui sont déjà intervenus - dans

différentes centrales nucléaires, ce qui transforme le risque inhérent en réalité. Les requérants concluent qu'ils ont démontré, à la fois au cours de la procédure interne de délivrance du permis et au travers de l'expertise de l'Institut d'écologie appliquée, le lien entre la prolongation de l'autorisation d'exploitation et l'existence d'une menace sérieuse, précise et imminente justifiant l'application de l'article 6 § 1 de la Convention. Pour les requérants, seul un tribunal indépendant pouvait examiner de manière satisfaisante la question de savoir si un risque relativement élevé était compatible avec la législation nationale et leur droit à l'intégrité physique et au respect de leurs biens. Le 28 février 2000, les requérants ont soumis de leur propre chef des documents concernant la livraison de combustible nucléaire à la centrale de Beznau II (paragraphe 8 ci-dessus). Selon le communiqué de presse diffusé le 24 février 2000 par la NOK, plusieurs collaborateurs de la British Nuclear Fuels Ltd (BNFL) à Sellafield, qui produit des éléments combustibles MOX (combustible à oxydes mixtes d'uranium et de plutonium), auraient falsifié des données de sécurité entre 1996 et 1998. Le rapport de l'autorité britannique de surveillance nucléaire (British Nuclear Installations Inspectorate), publié le 17 février 2000, révèle que la falsification des données de sûreté sur le combustible MOX a eu des incidences sur les relations de l'usine avec des clients au Japon, en Allemagne et en Suisse. Les requérants prétendent que la NOK n'a pris aucune mesure de sécurité, alors que les autorités japonaises ont refusé le combustible pour des raisons de sécurité, les autorités allemandes ayant quant à elles arrêté le réacteur de la centrale nucléaire Unterweser à laquelle l'usine de Sellafield avait livré quatre éléments combustibles MOX. Selon les requérants, toute cette affaire montre, une fois de plus, que l'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II s'accompagne de risques intolérables pour le voisinage direct et que seul un tribunal pourrait modifier cette pratique dangereuse. Enfin, les intéressés demandent à la Cour de préciser sa jurisprudence qui subordonne l'applicabilité de l'article 6 § 1 à la preuve de l'existence d'une menace sérieuse, précise et imminente. Selon eux, il y a lieu d'établir une distinction entre, d'une part, le droit procédural, garanti par la Convention, de faire examiner par une juridiction interne la décision du gouvernement de reconduire l'autorisation d'exploitation et, d'autre part, la prérogative éventuellement prévue par le droit matériel interne de faire prononcer l'arrêt de la centrale nucléaire. Quant au droit procédural garanti par la Convention, il devrait suffire, d'après les requérants, de démontrer la gravité de la menace. Si, aux fins de l'article 6 § 1, il fallait apporter la preuve d'une menace immédiate, c'est-à-dire de l'imminence d'un accident grave, il n'y aurait concrètement plus aucune différence entre le droit procédural et le droit matériel.

E. 39

Le Gouvernement constate avec les requérants que les griefs soulevés en l'espèce et la nature de la décision litigieuse - le renouvellement de l'autorisation d'exploitation d'une centrale nucléaire - sont identiques à ceux de l'affaire Balmer-Schafroth et autres. Aussi rappelle-t-il sa thèse dans cette affaire, dans laquelle il avait affirmé que la décision contestée par les requérants ne tombait pas sous le coup de l'article 6 § 1 de la Convention (arrêt Balmer-Schafroth et autres précité, p. 1358, § 35) et avait fait sienne l'opinion dissidente de six membres de la Commission qui constataient que « la politique d'un pays en matière de fourniture d'énergie [relevait] de l'intérêt général et [devait] être élaborée selon le processus démocratique de prise de décision au niveau national » (opinion dissidente de M. Trechsel, à laquelle M. Gözübüyük, M. Conforti, M. Sváby, M. Lorenzen et M. Herndl déclarent se rallier, jointe à l'avis de la Commission dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, *ibidem*, p. 1376). Par ailleurs, prenant acte du raisonnement de

la Cour dans l'arrêt Balmer-Schafroth et autres, le Gouvernement ne conteste plus que les requérants invoquent des droits reconnus par l'ordre juridique suisse, notamment les droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de leurs biens, et ne met plus en doute le caractère réel et sérieux de la contestation relative à la prolongation du permis d'exploitation, eu égard en particulier au fait que le Conseil fédéral a déclaré recevable le recours des requérants (arrêt Balmer-Schafroth et autres précité, pp. 1358 et 1359, §§ 34 et 38). Quant au point de savoir si l'issue de la procédure était directement déterminante pour les droits revendiqués, le Gouvernement prétend que les intéressés, à l'instar des requérants dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, n'ont pas démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés, du fait de l'exploitation de la centrale nucléaire, à une menace non seulement sérieuse, mais également précise et imminente. Selon le Gouvernement, la nouvelle expertise établie par l'Institut d'écologie appliquée de Darmstadt prend position en faveur d'une partie et ne saurait passer pour indépendante, alors que le Conseil fédéral, dans sa décision du 12 décembre 1994, s'est appuyé sur des expertises sérieuses et approfondies préparées par la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (la « DSN ») et par la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires (Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen - la « CSA »), qui sont toutes deux indépendantes de l'exploitant de la centrale. A la différence de l'Institut d'écologie appliquée de Darmstadt, elles possèdent une connaissance détaillée des installations nucléaires situées en Suisse. Aussi ont-elles pu apprécier avec une compétence toute particulière les questions liées à la sécurité de la centrale de Beznau II. Il ressort des rapports établis par ces organes que l'état de l'installation en question répond aux normes en matière de sûreté nucléaire, comme en témoignent la rareté et surtout le peu de gravité des incidents survenus au cours de son exploitation. Le Gouvernement rappelle en outre les missions OSART et IRRRT effectuées par des experts internationaux, qui ont exprimé un jugement positif sur la sûreté de la centrale nucléaire et sur le travail de la DSN (paragraphe 17 et 19 ci-dessus). Il conclut que le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits invoqués par les requérants était par conséquent trop ténu et lointain. Selon lui, l'article 6 § 1 ne trouve donc pas non plus à s'appliquer en l'espèce. Le Gouvernement ajoute que, quoi qu'il en soit, le droit à l'intégrité physique ne revêt pas un caractère civil de nature à appeler l'application de l'article 6 § 1. Cette disposition entre en jeu lorsque, contrairement à la présente affaire, l'action est d'ordre patrimonial par nature et se fonde sur une atteinte à des droits eux aussi patrimoniaux.

E. 40

Après avoir examiné les circonstances de l'espèce à la lumière de l'arrêt Balmer-Schafroth et autres, la Commission a également conclu, pour des raisons analogues, que l'article 6 § 1 ne trouvait pas à s'appliquer.

E. 41

Toutefois, dans leur opinion dissidente, quinze membres de la Commission ont exprimé l'avis que le rapport du 26 novembre 1997 établi par l'Institut d'écologie appliquée démontrait à suffisance que les requérants se trouvaient exposés, du fait de l'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II, à une menace précise et imminente. Partant, l'issue de la procédure devant le Conseil fédéral était directement déterminante pour les droits invoqués par les intéressés et l'article 6 § 1 était donc applicable en l'espèce. De l'avis des membres dissidents, il y a eu violation de cette disposition, les requérants n'ayant pas eu droit à un tribunal indépendant et impartial doté de la plénitude de juridiction. 2. Appréciation de la

Cour

E. 42

La Cour constate avec les parties que le droit interne pertinent et la nature des griefs tirés de l'article 6 § 1 sont identiques à ceux de l'affaire *Balmer-Schafroth et autres*. Elle examinera donc les faits de l'espèce à la lumière des principes appliqués dans l'arrêt rendu dans cette précédente affaire. a) Principes généraux applicables

E. 43

La Cour rappelle que, selon sa jurisprudence constante, l'article 6 § 1 de la Convention peut être invoqué par quiconque, estimant illégale une ingérence dans l'exercice de l'un de ses droits (de caractère civil), se plaint de n'avoir pas eu l'occasion de soumettre pareille contestation à un tribunal répondant aux exigences de l'article 6 § 1 (arrêt *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 20, § 44). La Cour l'a dit dans l'affaire *Golder*, l'article 6 consacre le « droit à un tribunal », dont le droit d'accès, à savoir le droit de saisir le tribunal en matière civile, ne constitue qu'un aspect (arrêt *Golder c. Royaume-Uni* du 21 février 1975, série A n° 18, p. 18, § 36). Ce droit à un tribunal ne vaut que pour les « contestations » relatives à des « droits et obligations de caractère civil » que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnus en droit interne ; l'article 6 n'assure par lui-même aux « droits et obligations de caractère civil » aucun contenu matériel déterminé dans l'ordre juridique des Etats contractants. Il doit s'agir d'une « contestation » réelle et sérieuse ; elle peut concerner aussi bien l'existence même d'un droit que son étendue ou ses modalités d'exercice. L'issue de la procédure doit être directement déterminante pour le droit en question. La Cour a toujours considéré qu'un lien ténu ou des répercussions lointaines ne suffisent pas à faire entrer en jeu l'article 6 § 1 (voir les arrêts suivants : *Le Compte, Van Leuven et De Meyere* précité, pp. 21-22, § 47 ; *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, pp. 45-46, § 56 ; *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 327-A, p. 17, § 44 ; *Balmer-Schafroth et autres* précité, p. 1357, § 32 ; *Le Calvez c. France* du 29 juillet 1998, Recueil 1998-V, pp. 1899-1900, § 56). b) Sur l'existence d'un ou plusieurs « droits » reconnus en droit interne

E. 44

Les requérants affirment qu'ils cherchaient à contester devant les tribunaux la légalité de la décision du Conseil fédéral du 12 décembre 1994 d'accorder à la NOK le renouvellement de son autorisation d'exploitation, en vue de faire valoir leurs droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de leurs biens. Ces préoccupations étaient effectivement à l'origine de l'opposition des intéressés à la prolongation du permis (paragraphe 11 ci-dessus), comme le confirme le libellé des recours antérieurs présentés le 28 avril 1992 en vertu de l'article 48 a) de la loi fédérale sur la procédure administrative (paragraphe 28 ci-dessus), dans lesquels était invoqué l'article 5 § 1 de la loi sur l'énergie atomique relatif à la protection des « personnes, des biens d'autrui ou de droits importants » (paragraphe 22 ci-dessus). L'ordre juridique suisse, notamment la Constitution et les dispositions du code civil régissant les droits de voisinage, reconnaît à toute personne les droits revendiqués par les requérants (paragraphe 29 à 32 ci-dessus), ce que le Gouvernement a toujours admis. c) Sur l'existence d'une « contestation » sur ces « droits » pouvant être portée devant les tribunaux

E. 45

Le Gouvernement ne conteste pas, eu égard à l'arrêt rendu dans l'affaire *Balmer-Schafroth et autres*, qu'il existait une contestation « réelle et sérieuse », pouvant être portée devant les

tribunaux, entre les requérants et les organes de décision au sujet de la prolongation du permis d'exploitation de la centrale nucléaire. Sur ce point, la Cour rappelle le raisonnement qu'elle a formulé dans cet arrêt : « (...) Si, comme le relève le Gouvernement, la décision à prendre à ce sujet devait nécessairement s'appuyer sur des constatations d'une grande complexité technique - ce qui, en soi, ne fait pourtant pas obstacle à l'applicabilité de l'article 6 -, elles ne servaient qu'à permettre au Conseil fédéral de vérifier le respect des conditions dont la loi assortit l'octroi de la prolongation sollicitée. (...) En tant qu'elle visait à sanctionner l'observation de conditions légales, la décision du Conseil fédéral s'apparentait donc plus à un acte juridictionnel qu'à une décision politique générale (...) Quant au caractère réel et sérieux de la contestation, il ne fait pas de doute, eu égard aux considérations ci-dessus et au fait que le Conseil fédéral a déclaré recevable le recours des requérants. »(loc. cit ., pp. 1358-1359, §§ 37-38) La Cour estime que les mêmes considérations et la même conclusion s'appliquent en l'espèce, le Conseil fédéral ayant également examiné le bien-fondé des recours des requérants et les ayant rejetés pour défaut de fondement (paragraphe 14 ci-dessus).

E. 46

Il reste donc à déterminer si l'on peut affirmer que la « contestation » sur la légalité de la décision du Conseil fédéral de reconduire l'autorisation d'exploitation portait sur les droits, reconnus en droit interne, que les requérants cherchaient à faire valoir devant un tribunal, c'est-à-dire si l'issue de la procédure qui a abouti à la décision de renouvellement était directement déterminante pour ces droits. Ainsi se pose la même question que dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, c'est-à-dire celle de savoir si le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits des requérants à la protection de leur vie, de leur intégrité physique et de leurs biens était suffisamment étroit, et pas trop ténu ou lointain, pour faire entrer en jeu l'article 6 § 1. Dans ladite affaire, la Cour a constaté : « [Les requérants] n'ont pas (...) établi un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale qu'ils ont mises en cause et leur droit à la protection de leur intégrité physique, faute d'avoir démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés, du fait du fonctionnement de la centrale de Mühleberg, à une menace non seulement sérieuse, mais également précise et surtout imminente. En l'absence de pareil constat, les effets sur la population des mesures qu'aurait pu décider le Conseil fédéral en l'espèce demeuraient donc hypothétiques. En conséquence, ni les dangers ni les remèdes ne présentaient le degré de probabilité qui eût rendu l'issue du litige directement déterminante, au sens de la jurisprudence de la Cour, pour le droit invoqué par les intéressés. La Cour estime en effet que le lien entre la décision du Conseil fédéral et le droit invoqué par les requérants était trop ténu et lointain. Partant, l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. »(loc. cit ., p. 1359, § 40)

E. 47

Comme il a été rappelé ci-dessus (paragraphe 38 et 41), les requérants et les membres dissidents de la Commission estiment qu'il y a lieu de distinguer les faits de l'espèce de ceux de l'affaire Balmer-Schafroth et autres en ce que, contrairement à ceux de cette précédente affaire, les requérants ont en l'occurrence suffisamment établi, au moyen du rapport de l'Institut d'écologie appliquée de Darmstadt, qu'ils se trouvaient exposés, du fait du fonctionnement de la centrale nucléaire de Beznau II, à un danger précis et imminent.

E. 48

Il échet ensuite de déterminer si la thèse des requérants présentait un degré suffisant de sérieux et non si elle se justifiait au regard de la législation suisse applicable (voir, mutatis mutandis, l'arrêt Le Calvez précité, pp. 1899-1900, § 56, et l'arrêt Editions Périscope c. France du 26 mars 1992, série A n° 234-B, p. 65, § 38).

E. 49

La Cour relève d'emblée que, comme dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, le Conseil fédéral a fondé en l'espèce sa décision du 12 décembre 1994 d'octroyer l'autorisation sur un examen et une appréciation approfondis du rapport de sécurité présenté par l'exploitant, sur le rapport d'évaluation de la sécurité établi par la DSN d'après les critères de sûreté nucléaire et sur les conclusions de la CSA qui avait étudié et commenté la demande d'autorisation et le rapport d'évaluation de la sécurité y afférent élaboré par la DSN (paragraphe 15 ci-dessus). La DSN est techniquement indépendante de l'Office fédéral de l'énergie et du département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications (paragraphe 25 ci-dessus). Par ailleurs, la CSA est administrativement rattachée à l'Office fédéral de l'énergie, mais rend compte directement au Conseil fédéral (paragraphe 26 ci-dessus). Elle est donc indépendante des autres organes gouvernementaux compétents en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire. Les deux organes chargés de la sécurité, la DSN et la CSA, sont indépendants de l'exploitant.

E. 50

En outre, la Cour constate que des inspections et rapports réalisés ultérieurement, notamment par des organismes internationaux, tendent à confirmer et non à mettre en cause l'expertise sur laquelle s'est appuyé le Conseil fédéral, bien qu'ils n'aient pas directement trait aux dangers existant au moment du prononcé de la décision de renouvellement litigieuse. Les experts des missions internationales OSART et IRRRT menées à ce jour ont constaté « les exigences élevées requises en matière de qualité et de sécurité, les qualités professionnelles des collaborateurs à tous les échelons ainsi que l'état tout à fait satisfaisant de l'installation de la centrale nucléaire de Beznau II », tout en recommandant des améliorations supplémentaires en matière de sécurité. Ils ont également relevé « un certain nombre de bonnes pratiques de nature à présenter un intérêt pour d'autres organismes de réglementation en matière nucléaire » (paragraphe 17 et 19 ci-dessus). En outre, selon les rapports annuels de la DSN, l'état et la conduite de l'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II ont été qualifiés de bons du point de vue de la sûreté et de la radioprotection. Il ressort en particulier du rapport annuel de 1997 que les incidents survenus n'ont eu qu'une signification minimale sur le plan de la sûreté nucléaire et que des améliorations appropriées ont été apportées. Des travaux de mise en conformité ont été progressivement réalisés à la centrale nucléaire de Beznau II pour tenir compte des progrès majeurs de la technique en matière de sûreté des centrales. La NOK a satisfait aux conditions imposées dans l'autorisation d'exploitation du 12 décembre 1994 et obligation lui est faite de mettre périodiquement à jour sa documentation et les analyses concernant la centrale (paragraphe 16 ci-dessus). 51. Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que les faits ne permettent pas de distinguer le cas d'espèce de l'affaire Balmer-Schafroth et autres. En particulier, elle n'aperçoit aucune différence sensible entre les deux affaires quant à la situation personnelle des requérants. Dans les deux causes, à aucun moment de la procédure les intéressés n'ont affirmé avoir subi un préjudice, économique ou autre, pour lequel ils entendaient réclamer un dédommagement (paragraphe 12 ci-dessus, et arrêt Balmer-Schafroth et autres précité, pp. 1352 et 1357-1358, §§ 9 et 33). Dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, les requérants

avaient également joint « plusieurs avis d'experts » au recours dont ils avaient saisi le Conseil fédéral contre la prolongation du permis d'exploitation sollicitée par l'exploitant (loc. cit.). Contrairement aux requérants et aux quinze membres dissidents de la Commission (paragraphe 38 et 41 ci-dessus), on ne saurait affirmer que le nouveau rapport de l'Institut d'écologie appliquée soumis en l'espèce montre davantage que les avis d'experts présentés par les plaignants dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres qu'à l'époque des faits l'exploitation de la centrale de Beznau II exposait personnellement les intéressés à une menace non seulement sérieuse, mais également précise et surtout imminente. Les documents relatifs à la livraison ultérieure de combustible nucléaire à la centrale, que les requérants ont déposés de leur propre chef après la clôture de la procédure écrite (paragraphe 8 ci-dessus), n'établissent pas, eux non plus, l'existence d'une telle menace. En conséquence, eu égard aux faits, la même conclusion s'impose en l'espèce à la Cour que dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres (extrait de l'arrêt cité au paragraphe 45 ci-dessus) : le lien entre la décision du Conseil fédéral et les droits reconnus par l'ordre juridique interne et revendiqués par les requérants était trop ténu et lointain. 52. D'ailleurs, dans leurs observations à la Cour, les requérants semblent admettre qu'ils ne se plaignent pas tant d'une menace précise et imminente les concernant personnellement que du danger général que présentent toutes les centrales nucléaires, et un grand nombre des arguments invoqués avaient trait à des aspects inhérents à l'utilisation de l'énergie nucléaire, tels que la sûreté, l'environnement et la technique. Ainsi, dans leurs réponses aux questions de la Cour, les intéressés ont expliqué le danger pour leur intégrité physique en alléguant que « toute centrale nucléaire émet des radiations durant l'exploitation normale (...) et présente donc un risque pour la santé des êtres humains ». Ils ont conclu ainsi : « En résumé, il échet de dire que, du point de vue médical, l'exploitation d'une centrale nucléaire entraîne un risque précis et direct pour la santé, à la fois durant le fonctionnement normal et en cas de dysfonctionnements mineurs. (...) [I] faut prendre une décision de principe sur l'énergie nucléaire. L'exploitation des centrales nucléaires s'accompagne de risques importants et il est possible - voire fortement probable - qu'elle porte atteinte aux biens et à l'intégrité physique de ceux qui vivent à proximité. » 53. Les requérants tentent ainsi de puiser dans l'article 6 § 1 de la Convention un recours pour contester le principe même de l'utilisation de l'énergie nucléaire ou, du moins, un moyen de transférer du gouvernement aux tribunaux la compétence pour prendre, sur la base d'éléments techniques, la décision finale sur l'exploitation des différentes centrales nucléaires. Comme les intéressés l'ont exposé dans leur mémoire, « si l'autorité compétente doit tenir dûment compte de tels risques » - à savoir « d'un risque résiduel élevé de scénarios imprévus et d'une séquence imprévue d'événements susceptibles d'entraîner des dommages graves » - « et apprécier si les dispositifs de secours correspondants sont satisfaisants, il importe au plus haut point qu'elle soit indépendante, et seuls les tribunaux possèdent généralement cette indépendance ». En réponse aux questions de la Cour, ils ont expliqué leur point de vue en des termes analogues : « un examen judiciaire dans le cadre d'une procédure contradictoire paraît être le seul moyen approprié pour constater et étudier l'ensemble des déficiences éventuelles avant qu'il ne soit trop tard ». 54. La Cour estime toutefois que c'est à chaque Etat contractant de décider, selon son processus démocratique, comment réglementer au mieux l'utilisation de l'énergie nucléaire. On ne saurait interpréter l'article 6 § 1 comme dictant un schéma plutôt qu'un autre. Cette disposition exige que toute personne ait accès à un tribunal lorsqu'elle a un grief défendable relatif à une ingérence prétendument illégale dans l'exercice de l'un de ses droits (de caractère civil) reconnus dans l'ordre juridique interne. A cet égard, le droit

suisse donnait aux requérants la possibilité de contester le renouvellement de l'autorisation d'exploitation en invoquant les motifs énoncés à l'article 5 de la loi fédérale sur l'énergie atomique. En revanche, quant à la prolongation du permis et à l'exploitation de la centrale à l'avenir, il ne leur conférait aucun droit en dehors de ceux prévus par le code civil en matière de nuisances et d'expropriation de fait (paragraphe 29 à 32 ci-dessus). Il n'appartient pas à la Cour d'examiner la question hypothétique de savoir si les recours prévus par le code civil auraient été suffisants pour répondre à ces exigences de l'article 6 § 1, comme le prétend le Gouvernement dans son exception préliminaire, dans le cas où les requérants auraient pu démontrer qu'ils se trouvaient personnellement exposés à une menace sérieuse, précise et imminente du fait du fonctionnement de la centrale nucléaire de Beznau II. Dans ces conditions, il n'y a pas non plus lieu de statuer sur l'exception préliminaire du Gouvernement (paragraphe 36-37 ci-dessus). 55. En résumé, l'issue de la procédure devant le Conseil fédéral était déterminante pour la question générale relative au renouvellement de l'autorisation d'exploitation de la centrale, mais cette procédure n'a pas « décidé » d'une contestation sur des « droits de caractère civil » - par exemple les droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens - que l'ordre juridique suisse conférait à chacun des requérants. Partant, l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION 56. Devant la Commission, les requérants ont également allégué la violation de l'article 13 de la Convention en ce que, s'agissant de la décision de reconduire l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II, ils n'auraient disposé d'aucun recours effectif en droit interne qui leur eût permis de dénoncer la violation de leurs droits à la vie et au respect de leur intégrité physique garantis par les articles 2 et 8. L'article 13 se lit ainsi : « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la (...) Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » 57. La Commission et le Gouvernement estiment que l'article 13 est inapplicable, pour les mêmes raisons que l'article 6 § 1. En outre, dans la mesure où les articles 2 et 8 de la Convention seraient pertinents en l'espèce, le Gouvernement soutient que l'action civile mentionnée dans le cadre de l'exception tirée du non-épuisement des voies de recours internes sous l'angle de l'article 6 § 1 (paragraphe 29 à 32 ci-dessus) constituait un recours judiciaire effectif dont les requérants pouvaient user pour protéger leur vie, leur intégrité physique et leurs biens. 58. Selon la jurisprudence constante de la Cour, l'article 13 exige un recours interne pour les seules plaintes que l'on peut estimer « défendables » au regard de la Convention (voir, par exemple, l'arrêt Boyle et Rice c. Royaume-Uni du 27 avril 1988, série A n° 131, p. 23, § 52). 59. Tel que les requérants le présentent, leur grief sur le terrain de l'article 13, à l'instar de celui tiré de l'article 6 § 1, porte sur l'absence, en droit suisse, d'un recours judiciaire pour contester la décision du Conseil fédéral. La Cour a estimé que le lien entre cette décision et les droits à la protection de la vie, de l'intégrité physique et de la propriété reconnus par le droit interne et revendiqués par les requérants était trop ténu et lointain pour appeler l'application de l'article 6 § 1 (paragraphe 48 à 51 ci-dessus). Les raisons de ce constat amènent également à conclure, du fait d'un lien trop lointain, que les requérants n'ont démontré, quant à la décision du Conseil fédéral en tant que telle, l'existence d'aucun grief défendable de violation des articles 2 et 8 de la Convention et, en conséquence, d'aucun droit à un recours au titre de l'article 13. En résumé, comme dans l'affaire Balmer-Schafroth et autres, la Cour estime que l'article 13 ne trouve pas à s'appliquer. 60. Tout comme pour l'article 6 § 1 (paragraphe 54 ci-dessus), il n'appartient

pas à la Cour d'examiner de plus en l'espèce la question hypothétique de savoir si l'action civile mentionnée par le Gouvernement aurait constitué un recours effectif aux fins de l'article 13, à supposer que les requérants eussent démontré l'existence d'un grief défendable de violation des articles 2 et 8 du fait de l'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II.
Entscheid

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.