

(Arrêt de la Cour eur. DH du 26 août 1997, affaire Balmer-Schafroth et autres c / Suisse, Recueil des arrêts et décisions 1997)

Urteil Balmer-Schafroth und andere. Verlängerung der Betriebsbewilligung für das Kernkraftwerk Mühleberg mit gleichzeitiger Abweisung der Einsprachen der Beschwerdeführer gegen das Bewilligungsgesuch durch den Bundesrat.

Art. 25 EMRK. Opfereigenschaft.

Dadurch, dass der Bundesrat die Einsprachen der Beschwerdeführer für zulässig erklärt hat, sind die Beschwerdeführer unmittelbar betroffen und somit als Opfer zu betrachten.

Art. 6 § 1 EMRK. Begriff der zivilrechtlichen Ansprüche und Verpflichtungen.

Diese Bestimmung kommt im vorliegenden Fall nicht zur Anwendung, da die Beschwerdeführer das Vorliegen eines direkten Zusammenhangs zwischen den Betriebsbedingungen des Kernkraftwerkes und dem von ihnen angerufenen Recht auf Schutz ihrer physischen Integrität nicht beweisen konnten. Die Beschwerdeführer haben nicht dargelegt, dass sie durch den Betrieb des Kernkraftwerkes persönlich einer ernsten, bestimmten und vor allem unmittelbaren Gefahr ausgesetzt wären.

Arrêt Balmer-Schafroth et autres. Prolongation de l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Mühleberg et rejet des oppositions des requérants contre la demande d'autorisation par le Conseil fédéral.

Art. 25 CEDH. Qualité de victime.

Du fait que le Conseil fédéral a déclaré les oppositions des requérants recevables, ceux-ci sont directement concernés, ce qui justifie de les considérer comme victimes.

Art. 6 § 1 CEDH. Notion de droits et obligations de caractère civil.

Cette disposition ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce, car les requérants n'ont pas établi un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale nucléaire et leur droit à la protection de leur intégrité physique. Les requérants n'ont pas démontré qu'ils se trouvaient personnellement exposés, du fait du fonctionnement de la centrale, à une menace non seulement sérieuse, mais également précise et surtout imminente.

Sentenza Balmer-Schafroth e altri. Proroga dell'autorizzazione d'esercizio della centrale nucleare di Mühleberg e rigetto delle opposizioni dei ricorrenti contro la domanda d'autorizzazione da parte del Consiglio federale.

Art. 25 CEDU. Qualità di vittima.

Dal momento che il Consiglio federale ha dichiarato ricevibili le opposizioni dei ricorrenti, questi sono toccati direttamente e pertanto vanno considerati vittime.

Art. 6 § 1 CEDU. Nozione di diritti e doveri di carattere civile.

Questa disposizione non è applicabile nella fattispecie, poiché i ricorrenti non hanno stabilito un legame diretto tra le condizioni d'esercizio della centrale nucleare e il diritto alla protezione della loro integrità fisica. I richiedenti non hanno dimostrato che l'esercizio della centrale li esponeva personalmente a una minaccia non solo seria, ma anche precisa e soprattutto imminente.

Résumé des faits:

Le 9 novembre 1990, la société anonyme qui exploite la centrale nucléaire de Mühleberg demanda au Conseil fédéral de prolonger le permis d'exploitation. Dans une opposition du 4 mars 1991, les requérants invitèrent le Conseil fédéral à rejeter la demande. Ils alléguèrent que la centrale ne remplissait pas les normes de sécurité les plus modernes en raison de graves et irrémédiables défauts de construction et que son état entraînait un risque d'accidents supérieur à la normale. Le 14 décembre 1992, le Conseil fédéral rejeta toutes les oppositions pour manque de fondement.

Dans leur requête (N° 22110/93) du 14 juin 1993 à la Commission, les requérants alléguèrent une violation de l'art. 6 § 1 CEDH: ils n'auraient pas eu accès à un «tribunal» au sens de cette disposition et la procédure suivie par le Conseil fédéral n'aurait pu passer pour équitable.

EN DROIT

#### I. SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT TIRÉE DE L'ABSENCE DE LA QUALITÉ DE VICTIME

24. Dans une première exception préliminaire, le Gouvernement conteste la qualité de victimes des requérants, estimant que les répercussions des violations dénoncées par eux sont trop lointaines pour les affecter directement dans leur situation personnelle.

25. La Cour note que, suite à la décision d'irrecevabilité rendue le 4 décembre 1995 par la Commission dans l'affaire Noël Narvii Taura et autres c / France (req. N° 28204/95, DR 83-A, p. 112 et s.), le Gouvernement avait, le 29 février 1996, invité - en vain - la Commission à faire application en l'espèce de l'art. 29 CEDH, motif pris de l'absence de la qualité de victimes des requérants. La Cour peut donc connaître de l'exception préliminaire dont il s'agit.

26. Selon la jurisprudence, par «victime» l'art. 25 désigne la personne directement concernée par l'acte ou l'omission litigieux, l'existence d'un manquement aux exigences de la convention se concevant même en l'absence de préjudice; celui-ci ne joue un rôle que sur le terrain de l'art. 50 (voir, parmi d'autres, l'arrêt Amuur c / France du 25 juin 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, p. ..., § 36).

En l'occurrence, la circonstance que le recours que les requérants veulent voir examiné par un tribunal a été déclaré recevable par le Conseil fédéral justifie de les considérer comme victimes. Il y a donc lieu de rejeter l'exception préliminaire dont il s'agit.

## II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ART. 6 § 1 CEDH

27. Les requérants allèguent une violation de l'art. 6 § 1 CEDH, 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 (...)»

Le Conseil fédéral ayant seul eu compétence pour examiner la demande de prolongation du permis d'exploitation de la centrale de Mühleberg, ils n'auraient pas pu faire statuer par un tribunal sur les droits qu'ils ont fait valoir contre cette prolongation.

La Commission souscrit en substance à cette thèse, tandis que le Gouvernement la combat.

A. Sur l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes

28. Le Gouvernement soulève une exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes. Les requérants auraient omis d'intenter certains recours qui auraient conduit un tribunal à statuer conformément à l'art. 6 § 1 sur leurs doléances.

29. Eu égard à sa conclusion sur l'applicabilité de l'art. 6 § 1, la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur la question.

B. Sur l'applicabilité de l'art. 6 § 1

30. Le Gouvernement soutient que l'art. 6 § 1 ne s'applique pas en l'espèce: en tant qu'ils dénonçaient une atteinte à l'intégrité physique des requérants, les griefs soulevés par ceux-ci ne relèveraient pas des «droits et obligations de caractère civil» au sens de cette disposition.

31. Les requérants rappellent que devant le Conseil fédéral, ils avaient la qualité de partie et, à ce titre, jouissaient des mêmes droits que la société d'exploitation. Or les intérêts patrimoniaux de celle-ci se trouvaient en jeu dans la procédure litigieuse, laquelle relevait donc manifestement de l'art. 6 § 1.

32. D'après la jurisprudence de la Cour, pour que l'art. 6 § 1, sous sa rubrique «civile», trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait «contestation» («dispute» dans le texte anglais) sur un «droit» que l'on peut prétendre, au moins de manière défendable, reconnu en droit interne. 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'art. 6 § 1 (voir les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c / Belgique* du 23 juin 1981, Série A 43, p. 21, § 47, *Fayed c / Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, Série A 294-B, p. 46, § 56, et *Masson et Van Zon c / Pays-Bas* du 28 septembre 1995, Série A 327-A, p. 17, § 44).

33. La Cour note tout d'abord que le recours du 4 mars 1991 révèle que les requérants se sont opposés à la demande de prolongation du permis d'exploitation en raison des risques que celle-ci présentait, selon eux, pour la vie et la santé de la population environnante dont ils font partie. A aucun moment de la procédure litigieuse, ils n'ont affirmé avoir subi un préjudice, économique ou autre, pour lequel ils entendraient réclamer un dédommagement. Le droit invoqué en substance par les intéressés devant le Conseil fédéral est celui d'obtenir une protection adéquate de leur intégrité physique contre les risques engendrés par l'utilisation de l'énergie nucléaire.

34. La Cour estime que ce droit est reconnu par le droit suisse, comme cela ressort notamment de l'art. 5 § 1 de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique (LEA)[56] - auquel tant les requérants que le Conseil fédéral se sont explicitement référés - et du droit constitutionnel à la vie, auquel le Conseil fédéral consacra certains développements dans sa décision.

35. Pour le Gouvernement toutefois, qui rappelle l'arrêt *Van Marle et autres c / Pays-Bas* du 26 juin 1986 (Série A 101), le droit en question n'a pu faire l'objet d'une «contestation réelle et sérieuse», puisqu'il ne se prête pas à un contrôle juridictionnel. D'abord, un examen de la décision du Conseil fédéral démontrerait clairement le caractère fort peu juridique mais au contraire hautement technique du litige. Ensuite, à supposer même que des juges puissent disposer des connaissances et du temps nécessaires pour en connaître, il n'en demeurerait pas moins que la responsabilité morale et politique de la décision à rendre appartiendrait à l'autorité politique et à elle seule, comme aussi, par exemple, dans le cas du moratoire nucléaire accepté le 23 septembre 1990 par le constituant suisse. C'est pourquoi la procédure dont il s'agit en l'espèce se déroule devant le Conseil fédéral. Si, par contre, toute décision pouvant déployer des effets potentiels sur les intérêts pécuniaires d'une personne devait être prise en dernier ressort par un tribunal, le débat politique et démocratique perdrait toute signification.

36. Selon les requérants, le contrôle judiciaire de questions techniques fait partie des tâches normales dont la justice s'occupe quotidiennement en matière de constructions, d'environnement ou encore de sites de productions dangereuses. En pareils cas, il reviendrait au juge de recourir à l'aide d'un expert impartial pour apprécier si un risque précis apparaît inévitable ou si, au contraire, il peut être soit évité, soit, à tout le moins, réduit par des mesures techniques appropriées.

37. La Cour note que le recours du 4 mars 1991 était dirigé contre la demande de prolongation du permis d'exploitation de la centrale de Mühleberg. 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'art. 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.

C'est d'ailleurs de la sorte que le Conseil fédéral a rempli sa tâche. Ainsi, au point 2 de sa décision du 14 décembre 1992, consacré aux conditions d'octroi du permis en cause, le Conseil fédéral rappelait les raisons qui, aux termes de l'art. 5 LEA, justifiaient de refuser un permis d'exploitation ou de l'assortir de conditions; il a précisé ensuite que le demandeur qui remplissait toutes les conditions légales avait un droit à se voir accorder le permis d'exploitation demandé. Au point 4 de sa décision, relatif à la prolongation de l'exploitation de la centrale, il annonçait qu'il examinerait simultanément le bien-fondé des objections et exigences formulées dans les recours et le respect des conditions matérielles auxquelles devait satisfaire la demande de prolongation. 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 de politique générale telle que le moratoire nucléaire de 1990.

38. 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.

39. Il reste donc à rechercher si l'issue de la procédure litigieuse était directement déterminante pour le droit que les intéressés ont fait valoir et en particulier si le lien entre la décision du Conseil fédéral et le droit des requérants à la protection de leur intégrité physique était suffisamment étroit, et pas trop ténu ou lointain, pour faire entrer en jeu l'art. 6 § 1.

40. A ce sujet, la Cour rappelle que dans leur recours, les requérants ont invité le Conseil fédéral à rejeter la demande de prolongation du permis d'exploitation au motif que, d'après eux, la centrale de Mühleberg présentait de graves et irrémédiables défauts de construction, qu'elle ne satisfaisait pas aux normes de sécurité les plus modernes et que son état entraînait un risque d'accidents supérieur à la normale. Ils se sont attachés à prouver les déficiences techniques alléguées et la nécessité de réduire par tous les moyens les menaces qui en découleraient pour la population et l'environnement en général. Cependant, ils n'ont pas pour autant 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'art. 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

[56] RS 732.0.

Homepage des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte