



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

AFFAIRE ATHANASSOGLOU ET AUTRES c. SUISSE

(Requête n° 27644/95)

ARRÊT

STRASBOURG

6 avril 2000

En l'affaire Athanassoglou et autres c. Suisse,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, siégeant en une Grande Chambre composée des juges dont le nom suit :

M^{me} E. PALM, *présidente*,
MM. L. WILDHABER,
A. PASTOR RIDRUEJO,
J. MAKARCZYK,
P. KÜRIS,
R. TÜRMEŒ,
J.-P. COSTA,
M^{mes} F. TULKENS,
V. STRÁŽNICKÁ,
MM. M. FISCHBACH,
V. BUTKEVYCH,
J. CASADEVALL,
B. ZUPANČIČ,
M^{me} H.S. GREVE,
MM. A.B. BAKA,
R. MARUSTE,
M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

ainsi que de M. P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 17 novembre 1999 et 8 mars 2000,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour, conformément aux dispositions qui s'appliquaient avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »)¹, par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») (article 5 § 4 du Protocole n° 11 et anciens articles 47 et 48 de la Convention).

2. A son origine se trouve une requête (n° 27644/95) dirigée contre la Confédération suisse et dont douze ressortissants de cet Etat, M. Andy Athanassoglou, M^{me} Ursula Athanassoglou, M. Martin Schlumpf, M^{me} Antoinette Schweickhardt, M. Claudius Fischer, M^{me} Ursula Brunner, M. Ernst Haeberli, M^{me} Helga Haeberli, M. Pius Bessire, M^{me} Katharina Bessire, M. Hans Vogt-Gloor et M^{me} Claudia Rüegsegger (« les requérants »), avaient saisi la Commission le 9 juin 1995 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention. Les requérants alléguaient n'avoir pas

1. *Note du greffe* : le Protocole n° 11 est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998.

eu accès à un « tribunal », au sens de l'article 6 § 1 de la Convention, pour contester la décision du Conseil fédéral du 12 décembre 1994 de prolonger l'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II et se plaignaient de l'iniquité de la procédure devant cet organe. Invoquant l'article 13 de la Convention, ils prétendaient également n'avoir disposé d'aucun recours effectif qui leur eût permis de dénoncer la violation de leurs droits à la vie et au respect de l'intégrité physique garantis par les articles 2 et 8 de la Convention.

La Commission a déclaré la requête recevable le 7 avril 1997. Dans son rapport du 15 avril 1998 (ancien article 31 de la Convention), elle formule l'avis qu'il n'y a pas eu violation de l'article 6 § 1 (quinze voix contre quinze avec la voix prépondérante du président en exercice) et qu'il n'y a pas eu violation de l'article 13 (seize voix contre quatorze)¹.

3. Devant la Cour, les requérants sont représentés par M^e R. Weibel, avocat au barreau de Berne (Suisse). Le gouvernement suisse (« le Gouvernement ») est représenté par son agent, M. P. Boillat, sous-directeur, chef de la division des affaires internationales, Office fédéral de la justice.

4. Le 14 janvier 1999, un collège de la Grande Chambre a décidé que l'affaire devait être examinée par la Grande Chambre (article 100 § 1 du règlement de la Cour).

5. Tant les requérants que le Gouvernement ont déposé un mémoire et répondu aux questions de la Cour.

6. Après consultation de l'agent du Gouvernement et de l'avocat des requérants, la Grande Chambre a décidé qu'il n'était pas nécessaire de tenir une audience.

7. Les 27 août et 10 septembre 1999, les requérants ont présenté, en vertu de l'article 39 du règlement, une demande de mesure provisoire tendant à la suspension, jusqu'à ce que la Cour statue, de l'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II, qui était à l'arrêt à l'époque en raison de travaux de maintenance et de réparation. Le 13 octobre 1999, la Grande Chambre a décidé (par seize voix et une abstention) de ne pas appliquer l'article 39 en l'espèce.

8. Le 28 février 2000, les requérants ont soumis de leur propre chef des documents concernant la livraison par une société britannique de combustible nucléaire à la centrale nucléaire de Beznau II entre 1996 et 1998. La présidente de la Grande Chambre a décidé de verser ces pièces au dossier, bien qu'elles aient été déposées après la clôture de la procédure écrite (article 38 § 1 *in fine*).

1. *Note du greffe* : le texte intégral de l'avis de la Commission et de l'opinion séparée dont il s'accompagne sera reproduit en annexe à la version imprimée définitive de l'arrêt (dans le recueil officiel contenant un choix d'arrêts et de décisions de la Cour), mais dans l'intervalle une copie du rapport de la Commission peut être obtenue auprès du greffe.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

9. Les requérants résident dans les communes de Villigen, Würenlingen, Böttstein et Kleindöttingen, situées dans la zone 1 entourant la tranche II de la centrale nucléaire de Beznau (canton d'Argovie). Certains sont propriétaires, d'autres locataires. La centrale de Beznau II est équipée d'un réacteur à eau sous pression à deux boucles. Le site se trouve à 5 km de la frontière allemande.

A. La demande d'autorisation d'exploitation

10. Le 18 décembre 1991, la société privée qui exploite la centrale nucléaire depuis 1971, les Forces motrices du Nord-Est de la Suisse (Nordostschweizerische Kraftwerke AG – la « NOK »), demanda au Conseil fédéral (gouvernement) de reconduire l'autorisation d'exploitation pour une durée illimitée. La demande ainsi que le rapport technique et le rapport de sécurité établis par la NOK furent publiés au Journal officiel (*Amtsblatt*) du canton d'Argovie le 27 janvier 1992 et dans la *Feuille fédérale* le 28 janvier 1992, accompagnés d'un avis invitant les personnes qui réunissaient les conditions visées aux articles 6 et 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative (paragraphe 28 ci-dessous) à introduire un recours.

11. Le 28 avril 1992, plus de 18 400 recours, dont un grand nombre en provenance d'Allemagne et d'Autriche, avaient été déposés à l'Office fédéral de l'énergie en vertu de ces dispositions. Plus de 99 % étaient des photocopies.

12. Dans leurs recours, les plaignants invitaient le Conseil fédéral à rejeter la demande de prolongation du permis d'exploitation et à ordonner la fermeture immédiate et définitive de la centrale nucléaire. Ils joignaient une expertise de l'Institut d'écologie appliquée (*Öko-Institut – Institut für angewandte Ökologie e. V.*) de Darmstadt, en Allemagne, à savoir un rapport d'avril 1992 sur certains points du rapport de sécurité produit par la NOK en décembre 1991. Se fondant notamment sur l'article 5 § 1 de la loi sur l'énergie atomique (paragraphe 22 ci-dessous), ils s'opposaient à la demande en question, eu égard aux atteintes à leurs droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect de leurs biens qu'une telle prolongation risquait d'occasionner. Ils alléguaient 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. Ils invitaient en outre les autorités à prendre dans l'intervalle certaines mesures provisoires. Ils mettaient également en doute

l'impartialité des autorités administratives intervenant dans la procédure. Quant au fait que, d'après le droit applicable, le Conseil fédéral statuerait en premier et dernier ressort sur la demande, les plaignants invoquaient leur droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention.

13. Le 5 février 1993, le département fédéral des Transports, des Communications et de l'Energie, en tant qu'autorité compétente amenée à statuer avant le Conseil fédéral, écarta les demandes tendant à l'adoption de mesures provisoires.

B. La décision du Conseil fédéral

14. Le 12 décembre 1994, le Conseil fédéral rejeta l'ensemble des recours pour défaut de fondement et accorda à la NOK une autorisation d'exploitation jusqu'au 31 décembre 2004, moyennant le respect de diverses conditions concernant notamment les seuils de substances radioactives, les tests du système de sauvegarde, des améliorations du circuit d'eau d'alimentation, un programme systématique de surveillance du vieillissement, propre à la centrale nucléaire de Beznau II, et diverses autres améliorations techniques continues de la centrale. La NOK fut également invitée à soumettre périodiquement des rapports de sécurité à jour.

15. Dans sa décision, le Conseil fédéral s'appuya sur un rapport d'évaluation de la sécurité établi par la Division principale de la sécurité des installations nucléaires (*Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen* – la « DSN »), qui exposait les résultats du point de vue de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, ainsi que des conclusions et des propositions relatives aux charges à imposer dans l'autorisation. Il se fonda en outre sur un avis de la section Technologie nucléaire et sûreté de l'Office fédéral de l'énergie, sur les conclusions de la Commission fédérale pour la sécurité des installations nucléaires (*Eidgenössische Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen* – la « CSA ») relatives à des points essentiels de la demande et au rapport d'évaluation de la sécurité établi par la DSN, ainsi que sur l'avis exprimé par les autorités cantonales.

Quant aux plaignants résidant en Autriche, le Conseil fédéral estima que ces personnes n'avaient pas qualité pour agir au motif qu'elles ne se trouvaient pas exposées à un risque beaucoup plus élevé que celui encouru par la population en général, compte tenu de la distance entre la centrale nucléaire et la frontière autrichienne. S'agissant des autres plaignants, il constata que certains d'entre eux vivaient dans la zone 1 entourant la centrale et avaient donc qualité pour prendre part à la procédure.

Le Conseil fédéral releva que si les centrales construites vingt ans auparavant ne répondaient certainement plus aux normes techniques actuelles, elles pouvaient quand même être entretenues et modernisées de façon à pouvoir continuer à fonctionner en toute sécurité. Pour s'assurer

qu'il en allait bien ainsi en l'espèce, il examina un à un les griefs formulés dans les recours.

Il se pencha en particulier sur les griefs concernant le refroidissement de secours et l'évacuation de la chaleur résiduelle, le circuit d'eau d'alimentation de secours, le confinement du réacteur et le processus de limitation de la pression, la protection contre les incendies, l'alimentation électrique de secours, le système de borication d'urgence, les systèmes de contrôle-commande et les agressions extérieures, telles qu'un accident d'avion ou des actes de tiers. Le Conseil fédéral releva que depuis la mise en service de la centrale nucléaire de Beznau II, divers travaux de mise en conformité avaient été réalisés pour accroître la sécurité. Il mentionna le système NANO (système de refroidissement de secours et d'amélioration de l'alimentation électrique), mis en service en 1992, et le système de confinement à éventage filtré. De plus, les résultats de l'analyse probabiliste de sécurité concernant la centrale nucléaire de Beznau II montraient qu'un accident nucléaire était improbable. Après un exposé des motifs détaillé, le Conseil fédéral estima que les griefs étaient dépourvus de fondement et conclut que les éléments produits ne révélaient aucune déficience importante. Il souligna en outre que l'évaluation de l'organisation, de la gestion et de la situation du personnel à la centrale nucléaire de Beznau II était dans l'ensemble positive.

Par ailleurs, le Conseil fédéral releva que le 23 septembre 1990, en votant contre l'initiative populaire « Pour un abandon progressif de l'énergie atomique » (paragraphe 20-21 ci-dessous), le peuple suisse et la majorité des cantons s'étaient déclarés en faveur de la poursuite de l'utilisation de l'énergie nucléaire.

S'agissant du grief relatif au droit à la vie, le Conseil fédéral souligna que ce droit était protégé par la Constitution et rappela la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle seules les atteintes délibérées pouvaient emporter méconnaissance de ce droit. Tel n'était pas le cas de l'exploitation d'une centrale nucléaire, du moins tant qu'elle s'accompagnait de mesures techniques et fonctionnelles propres à empêcher pareilles atteintes et que celles-ci pouvaient raisonnablement passer pour offrir un niveau de protection comparable à celui qui existait dans d'autres installations techniques généralement acceptées.

Quant à l'accident de Tchernobyl, le Conseil fédéral précisa que le réacteur de cette centrale nucléaire n'était techniquement pas comparable au réacteur à eau ordinaire dont est équipée la centrale de Beznau II. En outre, le réacteur de Tchernobyl n'avait jamais fait l'objet des contrôles de sécurité normalement effectués dans les pays occidentaux. Tchernobyl n'était donc pas un exemple pertinent pour l'évaluation des risques que présentaient les centrales nucléaires occidentales.

Enfin, le Conseil fédéral souligna que, conformément à l'Accord du 10 août 1982 entre les gouvernements de la République fédérale

d'Allemagne et de la Suisse sur l'information réciproque en matière de construction et d'exploitation d'installations nucléaires proches de la frontière, les documents afférents à la demande d'autorisation d'exploitation de la centrale nucléaire de Beznau II avaient été communiqués aux autorités allemandes. Depuis le début de la procédure, la Commission germano-suisse pour la sécurité des installations nucléaires (*Deutsch-Schweizerische Kommission für die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen* – la « DSK ») abordait ce sujet au cours de ses séances. Dans le rapport qu'elle avait adopté à sa réunion tenue du 5 au 7 octobre 1994, la Commission estimait que si les conditions de l'autorisation étaient respectées, la centrale nucléaire de Beznau II fonctionnerait en toute sécurité. Elle ne présenterait aucun risque pour la population allemande.

C. Evolution ultérieure

16. A la suite de la décision du Conseil fédéral, la centrale nucléaire de Beznau II, à l'instar de toutes les centrales nucléaires suisses, fut soumise à la surveillance officielle de la DSN dans tous les domaines touchant la sûreté nucléaire et la radioprotection. La DSN présenta des rapports annuels contenant une évaluation concise de l'état de la centrale nucléaire de Beznau II et de la qualité de l'exploitation. Ces rapports qualifiaient de bons l'état de la centrale, tant du point de vue de la sûreté nucléaire que de la radioprotection, ainsi que la conduite de son exploitation. Il ressortait en particulier du rapport annuel de 1997 que les événements soumis à notification qui s'étaient produits n'avaient eu qu'une signification minime sur le plan de la sûreté nucléaire. Des améliorations appropriées avaient été apportées. Toutefois, des efforts devaient encore être déployés pour identifier les problèmes dans le domaine du comportement humain et de l'organisation. En 1996, l'exploitant de la centrale de Beznau II mit en œuvre un programme de surveillance du vieillissement, qui était appliqué comme tâche permanente à tous les composants importants pour la sécurité. La documentation pertinente examinée par la DSN ne révéla aucune lacune en matière de sécurité dans les programmes de maintenance. En outre, rien n'indiquait qu'il fallait s'attendre dans un proche avenir à une altération inadmissible des caractéristiques de sécurité. Quant aux obligations imposées dans l'autorisation d'exploitation du 12 décembre 1994, la DSN constata que la NOK avait satisfait à toutes les conditions assorties d'un délai et qu'obligation lui était faite de mettre périodiquement à jour sa documentation et les analyses concernant l'installation.

17. Du 13 novembre au 1^{er} décembre 1995, une mission OSART (*Operational Safety Assessment Review Team*) de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) fut conduite à la centrale nucléaire de Beznau II. Les experts internationaux constatèrent en particulier « les exigences élevées requises en matière de qualité et de sécurité, les qualités

professionnelles des collaborateurs à tous les échelons ainsi que l'état très satisfaisant de l'installation de la centrale nucléaire de Beznau II », tout en recommandant des améliorations supplémentaires en matière de sécurité.

18. Le 15 décembre 1997, les requérants soumièrent une expertise élaborée par l'Institut d'écologie appliquée de Darmstadt le 26 novembre 1997. Selon ce document, l'autorisation litigieuse continuait de tolérer les graves déficiences en matière de sécurité dont l'institut avait déjà fait état dans ses expertises antérieures de 1992 et 1994.

Il était précisé que les travaux de modernisation qui étaient techniquement possibles et exigés pour les réacteurs à eau sous pression de la même génération n'avaient pas été effectués. L'ensemble des dispositifs de sûreté de la centrale nucléaire de Beznau II destinés à empêcher les accidents nucléaires présentaient de très graves défauts par rapport aux réacteurs à eau sous pression plus récents d'Europe centrale.

Le rapport critiquait notamment les points suivants : les dispositifs de sûreté, en ce qu'ils n'assuraient pas la séparation physique et la protection contre les incendies de la redondance ; le système de refroidissement de secours et d'évacuation de la chaleur résiduelle par rapport aux réacteurs à eau ordinaire sous pression d'Europe centrale ; l'absence d'alimentation électrique de secours de certains composants importants pour la sécurité de la centrale ; la conception de l'alimentation de secours elle-même, s'agissant de la redondance et de la séparation du système principal ; le circuit d'eau d'alimentation de secours qui ne répondait pas aux normes applicables aux réacteurs modernes à eau sous pression ; les défauts du système de borication d'urgence destiné à assurer l'arrêt du réacteur à eau sous pression jusqu'à son refroidissement ; le confinement du réacteur en cas d'impossibilité de déclencher le processus actif de limitation de la pression ; la conception des systèmes de limitation de la pression eux-mêmes ; les déficiences des systèmes de contrôle-commande du point de vue de la redondance, de la séparation physique, de l'alimentation électrique principale et de secours, de la sûreté intrinsèque et de la mesure des paramètres. En outre, l'absence de protection contre les agressions extérieures rendait la centrale bien plus vulnérable à un accident d'avion ou à l'acte d'un tiers.

La modernisation de certaines parties de la centrale avait certes été une des conditions d'octroi de l'autorisation, mais aucun système effectif pour les situations d'urgence n'avait été exigé, comme pour les réacteurs à eau sous pression plus récents des centrales d'Europe occidentale. L'expertise comparait l'attitude adoptée ces dernières années par les autorités de surveillance dans divers pays d'Europe, aux Etats-Unis et au Japon à l'égard des réacteurs à eau de la première génération, de type Westinghouse, et concluait que les normes appliquées dans la procédure litigieuse étaient bien inférieures à celles en vigueur dans d'autres pays d'Europe centrale – c'est-à-

dire que l'on avait accepté des risques qui n'étaient plus tolérés dans d'autres pays.

En outre, l'expertise mentionnait la mission OSART effectuée en 1995 et les critiques formulées par les experts sur l'organisation et la gestion de la centrale nucléaire de Beznau II. Selon le rapport, ces déficiences augmentaient le risque d'accidents, mais suscitaient aussi des préoccupations quant à l'efficacité de l'atténuation des dommages et de la protection d'urgence en cas d'incident important survenant dans la centrale.

19. Du 30 novembre au 11 décembre 1998, une équipe de onze experts de l'IRRT (*International Regulatory Review Team* – Equipes internationales d'examen réglementaire) examina les méthodes de travail de la DSN. Au cours de la mission, six membres de l'équipe visitèrent également la centrale nucléaire de Beznau II. Dans leur rapport de janvier 1999, ils soulignèrent « un certain nombre de bonnes pratiques de nature à présenter un intérêt pour d'autres organismes de réglementation en matière nucléaire ». Ils formulèrent également des recommandations et des propositions relatives aux améliorations nécessaires ou souhaitables pour renforcer l'organisme suisse de réglementation.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE INTERNES PERTINENTS

A. Initiatives populaires

20. En vertu de l'article 139 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (anciens articles 118 et 121 à 123 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874), les citoyens peuvent demander, par la voie de l'initiative constitutionnelle ou populaire, la révision partielle de la Constitution. Les initiatives populaires n'émanent pas du Parlement ou du gouvernement, mais des citoyens eux-mêmes.

21. Le 18 février 1979, l'initiative populaire « Sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques » a été rejetée par la majorité des citoyens et des cantons. En 1981, l'initiative « Pour l'interruption du programme d'exploitation de l'énergie nucléaire » a échoué, les 100 000 signatures requises n'ayant pas été recueillies dans un délai de dix-huit mois. Le 23 septembre 1984, l'initiative « Pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques » a été rejetée par les citoyens et les cantons. Le 23 septembre 1990, l'initiative « Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire) » a été acceptée, alors qu'à la même date celle « Pour un abandon progressif de l'énergie atomique » a été rejetée. Deux autres initiatives populaires « Moratoire-plus – Pour la prolongation du moratoire dans la construction de centrales nucléaires et la limitation du risque nucléaire » et « Sortir du nucléaire – Pour un tournant dans le domaine de

l'énergie et pour la désaffectation progressive des centrales nucléaires (Sortir du nucléaire) », déposées le 28 septembre 1999, sont pendantes.

B. La loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique

22. Aux termes de l'article 4 § 1 a) de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire (« loi sur l'énergie atomique »), une autorisation de la Confédération est requise pour la construction et l'exploitation d'une installation atomique, de même que pour toute modification du but, de la nature et de l'ampleur d'une telle installation.

L'article 5 § 1 dispose que l'autorisation doit être refusée ou son octroi subordonné à des conditions ou à des charges appropriées, si cela est nécessaire, notamment à la protection des personnes, des biens d'autrui ou de droits importants.

En vertu de l'article 6, le Conseil fédéral ou l'organe désigné par lui statue sur les demandes d'autorisation. Ses décisions sont insusceptibles de recours.

L'article 8 énonce que les installations atomiques ainsi que toute détention de combustibles nucléaires et de résidus radioactifs sont soumises à la surveillance de la Confédération. Le Conseil fédéral et l'organe désigné par lui sont autorisés, dans l'exercice de leur surveillance, à ordonner en tout temps les mesures qui s'imposent, notamment pour assurer la protection des personnes, des biens d'autrui et de droits importants ; ils sont également compétents pour veiller à l'exécution de ces mesures.

23. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la question de la sécurité d'une centrale nucléaire ne peut être examinée par la Confédération que dans le cadre de ses procédures d'octroi d'autorisations (Arrêts du Tribunal fédéral (ATF), vol. 119 Ia, p. 402).

C. L'arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique

24. Outre les autorisations précédemment requises, l'article 1 de l'arrêté fédéral du 6 octobre 1978 concernant la loi sur l'énergie atomique exige une autorisation générale du Conseil fédéral pour toute installation nucléaire. La délivrance préalable de cette autorisation générale est une condition à laquelle est subordonné l'octroi des autorisations de construction et d'exploitation. Le Conseil fédéral est seul compétent pour la délivrer. Selon l'article 5 de l'arrêté, dans le cadre de la procédure relative à une demande d'autorisation générale, la requête doit être publiée et, conformément à l'article 7, les observations et expertises doivent l'être également.

La décision relative à l'autorisation se fonde sur les conclusions émises par les autorités chargées de la sécurité après une étude et une appréciation approfondies du rapport de sécurité, de l'analyse probabiliste de sécurité, et

d'autres documents que le demandeur peut être invité à présenter (paragraphe 25 et 26 ci-après).

D. L'ordonnance fédérale sur la surveillance des installations nucléaires

25. L'ordonnance du 14 mars 1983, qui traite de la surveillance des installations nucléaires, confie à la DSN la mission de réglementation.

Ce texte désigne formellement la DSN comme l'autorité compétente chargée de surveiller et, notamment, d'inspecter les installations nucléaires pendant toutes les phases de leur existence. La DSN surveille les exploitants et évalue la sûreté nucléaire et la radioprotection des centrales nucléaires. Elle élabore des directives à caractère indicatif pour les exploitants.

Dans le cadre de la procédure relative à une demande d'autorisation, la DSN procède à une évaluation approfondie de la requête et du rapport de sécurité soumis par le demandeur. Cette évaluation vise au contrôle du respect des directives et règlements pertinents. Ce faisant, la DSN tient également compte de l'état de la science et de la technique reconnu au niveau international. Les résultats et les données de l'examen et de l'évaluation sont réunis dans un rapport d'évaluation de la sécurité qui sert de base au Conseil fédéral pour statuer sur les demandes présentées par l'exploitant d'une centrale nucléaire.

La DSN fournit des informations sur des aspects de la sûreté nucléaire et de la radioprotection dans les centrales nucléaires suisses ainsi que sur ses propres activités et publie des rapports annuels.

Après la délivrance d'une autorisation, la conception et la construction des centrales nucléaires existantes font l'objet d'un examen périodique, aussi bien durant le fonctionnement normal qu'en cas d'incident. Des contrôles de sécurité doivent être effectués tous les dix ans environ. Les déficiences des centrales nucléaires, par rapport à l'état actuel de la science et de la technique, doivent être déterminées. Si elles compromettent la sécurité, elles doivent être éliminées au moyen de travaux appropriés de mise en conformité.

La DSN est indépendante de toute organisation de promotion de l'énergie nucléaire. Bien qu'elle fasse partie du département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications et qu'elle soit rattachée à l'Office fédéral de l'énergie, elle est techniquement indépendante de l'Office et du département fédéral. Lorsqu'elle examine et évalue les demandes, comme le requiert la loi, la DSN se fonde exclusivement sur les critères de sûreté nucléaire.

E. L'ordonnance fédérale concernant la Commission fédérale de la sécurité des installations nucléaires

26. L'article 1 de l'ordonnance du 14 mars 1983 dispose que la CSA est un organe consultatif du Conseil fédéral et du département fédéral de l'Environnement, des Transports, de l'Energie et des Communications. Elle est rattachée administrativement à l'Office fédéral de l'énergie.

Selon l'article 2, la CSA donne son avis sur les demandes d'autorisations et précise si, compte tenu de l'expérience ainsi que de l'état de la science et de la technique, toutes les mesures indispensables et raisonnablement exigibles sont prises aux fins de protéger l'homme et l'environnement contre les radiations ionisantes.

La CSA a pour rôle de recueillir en dehors de l'administration des connaissances techniques supplémentaires et de fournir un deuxième avis au gouvernement fédéral. Elle rend compte directement au Conseil fédéral. Elle est donc indépendante des autres organes gouvernementaux compétents en matière d'utilisation de l'énergie nucléaire.

F. La loi fédérale d'organisation judiciaire

27. L'article 97 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 dispose que le Tribunal fédéral connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions des autorités fédérales. Toutefois, en vertu de l'article 100 u), les recours ne sont pas recevables, en matière d'énergie nucléaire, contre les décisions relatives aux autorisations concernant des installations nucléaires ou des mesures préparatoires.

G. La loi fédérale sur la procédure administrative

28. Conformément à l'article 6 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, ont qualité de parties les personnes dont les droits pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. L'article 44 formule le principe selon lequel la décision administrative est sujette à recours. D'après l'article 46 cependant, n'est pas recevable le recours contre les décisions qui peuvent être attaquées par voie de recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou contre les décisions définitives en vertu d'autres lois fédérales. Aux termes de l'article 48 a), a qualité pour recourir quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée.

H. Le code civil

29. L'article 28 du code civil protège le droit à l'intégrité de la personne alors que les actions pour nuisances sont régies par l'article 28 a).

Les autres dispositions pertinentes du code civil se lisent ainsi :

Article 679

« Celui qui est atteint ou menacé d'un dommage parce qu'un propriétaire excède son droit, peut actionner ce propriétaire pour qu'il remette les choses en l'état ou prenne des mesures en vue d'écarter le danger, sans préjudice de tous dommages-intérêts. »

Article 684

« 1. Le propriétaire est tenu, dans l'exercice de son droit, spécialement dans ses travaux d'exploitation industrielle, de s'abstenir de tout excès au détriment de la propriété du voisin.

2. Sont interdites en particulier les émissions de fumée ou de suie, les émanations incommodantes, les bruits, les trépidations qui ont un effet dommageable et qui excèdent les limites de la tolérance que se doivent les voisins eu égard à l'usage local, à la situation et à la nature des immeubles. »

I. La loi fédérale sur l'expropriation

30. Selon l'article premier de la loi fédérale du 20 juin 1930 sur l'expropriation, celle-ci peut être exercée « pour des travaux qui sont dans l'intérêt de la Confédération ou d'une partie considérable du pays, ainsi que pour d'autres buts d'intérêt public reconnus par une loi fédérale ».

L'article 5 § 1 est ainsi libellé :

« Peuvent faire l'objet de l'expropriation les droits réels immobiliers, les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage, en outre les droits personnels des locataires ou fermiers de l'immeuble à exproprier. »

31. Au sujet de cette dernière disposition, le Tribunal fédéral a considéré :

« Les actions fondées sur les articles 679, 684 à 686 [du code civil] (...) font partie des droits susceptibles d'être expropriés au sens de l'article 5 (...) Si les [émissions], ou autres effets prétendus excessifs, proviennent de la construction, conforme au droit applicable, d'un ouvrage d'intérêt public pour lequel il est recouru à l'expropriation, ou sont la conséquence de l'utilisation d'un tel ouvrage conforme à sa destination, les actions du droit privé tendant à la cessation du trouble ou à la réparation du dommage ne peuvent être exercées. La prétention en versement d'une indemnité pour expropriation se substitue alors aux actions du droit privé et doit être soumise au juge de l'expropriation, lequel est compétent pour se prononcer non seulement sur l'indemnité mais également sur l'existence du droit (...) Le refus de l'expropriant de faire ouvrir une procédure peut être attaqué, en dernière instance, par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. » (ATF, vol. 116 Ib, p. 253)

Dans un autre arrêt, le Tribunal fédéral a estimé :

« En vertu de l'article 5 (...), les droits résultant des dispositions sur la propriété foncière en matière de rapports de voisinage peuvent faire l'objet de l'expropriation et être supprimés ou restreints temporairement ou définitivement, moyennant le respect du principe de la proportionnalité (...) » (ATF, vol. 119 Ib, p. 341)

32. L'article 5 de la loi a joué un rôle dans le cas de personnes qui résidaient à proximité de routes nationales très fréquentées et craignaient d'avoir à souffrir des gaz d'échappement (ATF, vol. 118 Ib, p. 205). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une indemnité est allouée si la nuisance n'était pas prévisible, si elle entraîne des dommages importants et si le propriétaire en souffre particulièrement (*loc. cit.*, p. 205). Pour apprécier la prévisibilité, il convient de déterminer si le propriétaire pouvait raisonnablement avoir connaissance de la nuisance de voisinage à venir lorsque la propriété du bien lui a été transmise (ATF, vol. 111 Ib, p. 234).

EN DROIT

I. DÉSISTEMENT DE QUATRE REQUÉRANTS

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

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

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

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.

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

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.

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. Šváby, 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.

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.

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

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

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

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

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).

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)

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.

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).

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.

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 IRRT 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 minime 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]l 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.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Décide*, à l'unanimité, de rayer la requête du rôle pour autant qu'elle concerne les griefs de M^{me} Ursula Brunner, M. Ernst Haeberli, M^{me} Helga Haeberli et M. Hans Vogt-Gloor ;

2. *Joint* au fond, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes et *décide*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur ladite exception ;
3. *Dit*, par douze voix contre cinq, que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce ;
4. *Dit*, par douze voix contre cinq, que l'article 13 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 6 avril 2000.

Elisabeth PALM
Présidente

Paul MAHONEY
Greffier adjoint

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 45 § 2 de la Convention et 74 § 2 du règlement, l'exposé de l'opinion dissidente commune à M. Costa, M^{me} Tulkens, M. Fischbach, M. Casadevall et M. Maruste.

E.P.
P.J.M.

OPINION DISSIDENTE COMMUNE À M. COSTA,
M^{me} TULKENS, M. FISCHBACH, M. CASADEVALL
ET M. MARUSTE, JUGES

Nous regrettons de n'avoir pu, pour des raisons de droit, voter avec la majorité, qui a déclaré les articles 6 § 1 et 13 de la Convention inapplicables en l'espèce.

En ce qui concerne l'article 6 § 1, les requérants se plaignaient de ne pas avoir eu accès à un tribunal. En effet, ils ont pu former un recours devant le Conseil fédéral à l'encontre de la demande de la « NOK », société exploitant la centrale nucléaire de Beznau II, tendant à ce que le même Conseil fédéral reconduise, pour une durée illimitée, l'autorisation d'exploiter la centrale. Et ils ont obtenu partiellement satisfaction puisque, par sa décision du 12 décembre 1994, le Conseil a accordé l'autorisation à la NOK, mais pour une durée de dix ans. Cependant le droit suisse, et notamment l'article 100 u) de la loi fédérale d'organisation judiciaire (paragraphe 27 de l'arrêt), interdisait aux requérants d'exercer un recours juridictionnel, tel que le recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral, contre la décision du Conseil fédéral (qui, pour l'essentiel, leur était défavorable).

On pourrait considérer d'emblée que l'article 6 § 1 a été méconnu, puisque c'est un organe exécutif, le Conseil fédéral (c'est-à-dire le gouvernement), qui a pris la décision contestée, sans aucun contrôle judiciaire par un tribunal, et sans procédure juridictionnelle. Dans la plupart des pays européens, c'est un principe général du droit bien établi que les actes de l'exécutif doivent pouvoir faire l'objet d'un recours de légalité devant un organisme juridictionnel, qui puisse contrôler l'application de la loi et le respect des règles de procédure. Ce principe, dans le cadre il est vrai de l'Union européenne, a été reconnu sans ambiguïté par la Cour de justice des Communautés européennes (arrêt Marguerite Johnston du 15 mai 1986, affaire n° 222/84, Rec. p. 1651, particulièrement au paragraphe 18). L'acte administratif consistant à refuser ou à accorder la demande d'autorisation d'exploiter une centrale nucléaire n'échappe pas par nature à un tel contrôle juridictionnel ; au contraire, les risques que fait courir à l'environnement et à la population ce type d'installation rendent plutôt plus nécessaire encore le contrôle par un tribunal indépendant et impartial, procédant à un examen dans le cadre d'une procédure contradictoire et s'entourant, bien entendu, de l'avis d'experts.

Le fait que des initiatives populaires ont permis à la population de se prononcer démocratiquement en faveur du programme nucléaire du pays ne rend pas à notre sens sans utilité un contrôle juridictionnel *in concreto*.

Aussi bien la majorité n'a-t-elle pas récusé le principe d'un tel contrôle, mais elle l'a subordonné à l'existence d'un grief défendable relatif à l'exercice de droits (de caractère civil) reconnus en droit interne (paragraphe 54 de l'arrêt). Elle n'a pas non plus contesté l'existence en

l'espèce de tels droits – par exemple les droits à la vie, à l'intégrité physique et au respect des biens – conférés aux requérants par l'ordre juridique suisse (paragraphe 55 de l'arrêt). Elle a en revanche estimé que la procédure devant le Conseil fédéral n'avait pas « décidé » d'une contestation sur ces droits (même paragraphe), en réalité parce que, selon la majorité, le lien entre la décision du Conseil et les droits des requérants était trop ténu et lointain (paragraphe 46 de l'arrêt). Ce faisant, elle s'est référée à l'arrêt *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* du 26 août 1997 (*Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV), et notamment à son paragraphe 40 : 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. Elle l'a fait dans le paragraphe 51 de l'arrêt. De même, au paragraphe 48, elle a considéré qu'il fallait que la thèse des requérants présentât un degré suffisant de sérieux.

On pourrait certes se demander si la démonstration d'une menace présentant les caractères requis ne constitue pas une preuve impossible ; par exemple, l'imminence de la menace est quasi impossible à prouver s'agissant d'une installation qui est dangereuse par nature : les catastrophes qui se sont produites dans plusieurs pays étaient évidemment imprévisibles et en tout cas imprévues.

Mais là n'est pas l'essentiel. Faute d'un recours juridictionnel, la décision de l'exécutif ne pouvait être contestée devant un juge national. C'est à celui-ci qu'il aurait incombé, à notre avis, de vérifier que les requérants n'établissaient pas un lien suffisamment étroit entre le fonctionnement de la centrale et leurs droits, notamment à la vie et à l'intégrité physique. En substituant son appréciation (judiciaire) à celle d'un juge inexistant en droit interne, il nous semble que notre Cour a en quelque sorte inversé le principe de subsidiarité sur lequel se fonde largement sa jurisprudence. Elle a été de fait un juge de première instance, alors que la lecture du paragraphe 51 de l'arrêt, par exemple, illustre le caractère technique de l'évaluation à laquelle il fallait bien se livrer. Et, en tolérant qu'un organe gouvernemental pût être en somme juge et partie, elle n'a pas poussé suffisamment loin la logique du principe de la prééminence du droit, exprimé dans le Préambule de la Convention. Il est évidemment sage d'éviter l'*actio popularis* ; mais mieux vaut, nous semble-t-il, que ce soit le juge national, proche du terrain, qui contrôle si le recours de personnes telles que les requérants équivaut à ce genre d'actions, plutôt que le juge européen.

Les mêmes considérations, *mutatis mutandis*, conduisent à faire regarder l'article 13 comme applicable en l'espèce. Le grief était défendable : il fallait donc un recours effectif, ce que n'était pas la saisine du Conseil fédéral, statuant sans recours.

C'est pourquoi, sur ces deux points, nous avons voté contre l'opinion de la majorité.