



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

AFFAIRE BALMER-SCHAFROTH ET AUTRES c. SUISSE

**CASE OF BALMER-SCHAFROTH AND OTHERS
v. SWITZERLAND**

(67/1996/686/876)

ARRÊT/JUDGMENT

STRASBOURG

26 août/August 1997

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1997, édité par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

The present judgment is subject to editorial revision before its reproduction in final form in the *Reports of Judgments and Decisions* 1997. These reports are obtainable from the publisher Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Köln), who will also arrange for their distribution in association with the agents for certain countries as listed overleaf.

ARRÊT BALMER-SCHAFROTH ET AUTRES DU 26 AOÛT 1997

Liste des agents de vente/List of Agents

Belgique/Belgium: Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B-1000 Bruxelles)

Luxembourg: Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas/The Netherlands: B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL-2514 GC 's-Gravenhage)

ARRÊT BALMER-SCHAFROTH ET AUTRES DU 26 AOÛT 1997

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une grande chambre

Suisse – prolongation, par le Conseil fédéral suisse, du permis d'exploitation d'une centrale nucléaire (loi fédérale sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique)

I. EXCEPTION PRELIMINAIRE (absence de la qualité de victime)

La circonstance que le Conseil fédéral a déclaré recevable le recours que les requérants veulent voir examiné par un tribunal justifie de les considérer comme victimes.

Conclusion : rejet (unanimité).

II. ARTICLE 6 DE LA CONVENTION

A. Exception préliminaire du Gouvernement (non-épuisement des voies de recours internes)

Eu égard à la conclusion sur l'applicabilité, pas nécessaire de se prononcer sur la question.

Conclusion : non-lieu à statuer (unanimité).

B. Applicabilité

Droit invoqué en substance par les requérants, celui d'obtenir une protection adéquate de leur intégrité physique contre les risques engendrés par l'utilisation de l'énergie nucléaire : reconnu par le droit suisse.

En tant qu'elle visait à sanctionner l'observation de conditions légales, la décision du Conseil fédéral s'apparentait plus à un acte juridictionnel qu'à une décision de politique générale.

Aucun doute quant au caractère réel et sérieux de la contestation.

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 protection de leur intégrité physique – effets hypothétiques des mesures qu'aurait pu décider le Conseil fédéral en l'espèce – ni les dangers ni les remèdes ne présentaient le degré de probabilité qui eût rendu l'issue du litige directement déterminante pour le droit invoqué par les intéressés – lien entre celui-ci et la décision du Conseil fédéral : trop ténu et lointain.

Conclusion : non-applicabilité (douze voix contre huit).

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

ARRÊT BALMER-SCHAFROTH ET AUTRES DU 26 AOÛT 1997

III. ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

Même conclusion.

Conclusion : non-applicabilité (douze voix contre huit).

REFERENCES A LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

23.6.1981, Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique ; 26.6.1986, Van Marle et autres c. Pays-Bas ; 21.9.1994, Fayed c. Royaume-Uni ; 28.9.1995, Masson et Van Zon c. Pays-Bas ; 25.6.1996, Amuur c. France

En l'affaire Balmer-Schafroth et autres c. Suisse¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 53 du règlement B² de la Cour, en une grande chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. RYSSDAL, *président*,

R. BERNHARDT,

F. GÖLCÜKLÜ,

L.-E. PETTITI,

B. WALSH,

C. RUSSO,

A. SPIELMANN,

N. VALTICOS,

I. FOIGHEL,

A.N. LOIZOU,

Sir John FREELAND,

MM. A.B. BAKA,

M.A. LOPES ROCHA,

L. WILDHABER,

G. MIFSUD BONNICI,

J. MAKARCZYK,

P. JAMBREK,

K. JUNGWIERT,

U. LÖHMUS,

E. LEVITS,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 22 février et 27 juin 1997,

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

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par le gouvernement de la Confédération suisse (« le Gouvernement ») le 21 mai 1996, puis par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») le 28 mai 1996, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n° 67/1996/686/876. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention »). A son origine se trouve une requête (n° 22110/93) dirigée contre la Suisse et dont dix ressortissants de cet Etat, M^{me} Ursula Balmer-Schafroth, M. Ueli Balmer-Schafroth, M^{me} Luise Baumann-Büchi, M^{me} Madeleine Pfander, M. Daniel Pfander, M^{me} Ursula Python-Hugener, M. Gianni Python, M^{me} Vreni Remund, M^{me} Ursula Wanner et M. Rainer Zur Linde, avaient saisi la Commission le 14 juin 1993 en vertu de l'article 25.

La requête du Gouvernement renvoie aux articles 32 et 48 de la Convention, la demande de la Commission aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration suisse reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46). Elles ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 6 et 13 de la Convention.

2. Le 7 juin 1996, les requérants ont désigné leur conseil (article 31 du règlement B).

3. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L. Wildhaber, juge élu de nationalité suisse (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le 10 juin 1996, M. R. Ryssdal, président de la Cour, a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. F. Gölcüklü, B. Walsh, I. Foighel, A.N. Loizou, A.B. Baka, G. Mifsud Bonnici et J. Makarczyk, en présence du greffier (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B).

4. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, l'avocat des requérants et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 15 novembre 1996 et celui des requérants le 18 novembre.

5. Le 13 décembre 1996, la chambre a décidé, eu égard notamment à la demande présentée par le Gouvernement dans son mémoire, de se dessaisir avec effet immédiat au profit d'une grande chambre (article 53 du règlement B). Conformément à l'article 53 § 2 a) et b), le président et le vice-président de la Cour, MM. Ryssdal et Bernhardt, les membres de la chambre originaire ainsi que les trois suppléants de celle-ci (MM. K. Jungwiert, N. Valticos et E. Levits), étaient de plein droit membres de la grande chambre. Le 20 janvier 1997, le président a tiré au sort le nom des huit juges supplémentaires, à savoir M. L.-E. Pettiti, M. C. Russo, M. A. Spielmann, Sir John Freeland, M. M.A. Lopes Rocha, M. P. Jambrek, M. U. Löhmus et M. T. Pantiru, en présence du greffier. Empêché, M. Pantiru n'a pu participer à l'examen de l'affaire (article 24 § 1).

entourant, dans un rayon de 4 à 5 kilomètres, la centrale nucléaire de Mühleberg (canton de Berne). Ils sont soit propriétaires, soit locataires de leur logement.

A. La demande de permis d'exploitation

8. Le 9 novembre 1990, la société anonyme qui exploite ladite centrale depuis 1971, la Bernische Kraftwerke AG (« la société d'exploitation »), demanda au Conseil fédéral (gouvernement) suisse de prolonger le permis d'exploitation pour une durée illimitée et à augmenter de 10 % la production autorisée. La demande fut publiée au Journal officiel du 4 décembre 1990, accompagnée d'un avis invitant les personnes qui réunissaient les conditions visées à l'article 48 de la loi fédérale sur la procédure administrative (paragraphe 15 ci-dessous) à introduire un recours.

9. Au total, plus de 28 000 recours furent adressés à l'Office fédéral de l'énergie, dont 21 000 en provenance d'Allemagne et d'Autriche.

Dans leur recours du 4 mars 1991, auquel se trouvaient joints plusieurs avis d'experts, les requérants 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. Se fondant notamment sur les articles 5 § 1 et 10 § 1 (ancien) de la loi sur l'énergie atomique (paragraphe 12 ci-dessous), 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 recueillir des éléments de preuve supplémentaires et à prendre dans l'intervalle certaines mesures provisoires. Au sujet de la circonstance que d'après le droit applicable, le Conseil fédéral avait à statuer en premier et dernier ressort sur la demande d'exploitation, ils relevaient que sa décision pourrait faire l'objet d'une requête fondée sur l'article 6 § 1 de la Convention, puisqu'elle toucherait à leurs droits civils.

10. Les 3 septembre 1991 et 23 juin 1992, le département fédéral des Transports, des Communications et de l'Energie écarta les demandes tendant à l'adoption de mesures provisoires et au rassemblement d'éléments de preuve supplémentaires.

B. La décision du Conseil fédéral

11. Le 14 décembre 1992, le Conseil fédéral rejeta tous les recours pour manque de fondement et accorda, moyennant le respect de diverses garanties qu'il énuméra, une autorisation d'exploitation jusqu'au 31 décembre 2002 ainsi que celle d'augmenter la production de 10 %. Pour ce faire, il s'était appuyé sur une expertise de la Division principale de la sécurité des installations nucléaires, sur une étude privée, réalisée à la

demande de l'Office fédéral de l'énergie et relative aux effets de la centrale sur la rivière qui coule à proximité, ainsi que sur des avis de la section technologie nucléaire et sécurisation de l'Office fédéral de l'énergie, de la Commission fédérale pour la sécurité des installations nucléaires et des autorités cantonales.

Le Conseil fédéral constata d'abord que les auteurs de recours résidant dans la zone de confinement n° 1 avaient qualité pour prendre part à la procédure, contrairement à ceux qui habitaient plus loin de la centrale, notamment en Allemagne et en Autriche.

Il rappela ensuite les raisons qui, aux termes de l'article 5 de la loi sur l'énergie atomique (paragraphe 12 ci-dessous), justifiaient de refuser un permis d'exploitation ou de l'assortir de conditions, puis précisa que le demandeur qui remplissait toutes les conditions légales avait un droit à se voir accorder le permis d'exploitation demandé.

Il releva encore que si les centrales construites vingt ans auparavant ne remplissaient certainement plus les 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, le Conseil fédéral examina une à une les objections formulées dans les recours puis les déclara non fondées.

S'agissant du grief tiré du droit à la vie protégé par la Constitution, le Conseil fédéral rappela la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle seules des atteintes délibérées peuvent emporter méconnaissance de ce droit. Tel ne serait pas le cas de l'exploitation d'une centrale nucléaire, du moins tant qu'elle s'accompagne de mesures techniques et fonctionnelles propres à empêcher pareille atteinte et que celles-ci peuvent raisonnablement passer pour offrir un niveau de protection comparable à celui qui existe dans d'autres installations techniques généralement acceptées.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

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

12. Aux termes de l'article 4 § 1 a) de la loi fédérale du 23 décembre 1959 sur l'utilisation pacifique de l'énergie atomique (« la loi sur l'énergie atomique »), un permis de la Confédération est requis pour la construction et l'exploitation d'une installation nucléaire, 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 ne se prêtent à aucun recours.

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

B. La loi fédérale d'organisation judiciaire

14. L'article 97 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 prévoit que le Tribunal fédéral connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions des autorités fédérales. Toutefois, aux termes de l'article 99 e), dans sa version en vigueur à l'époque des faits, un recours dirigé contre l'octroi d'une autorisation de mise en service d'installations techniques n'était pas recevable.

C. La loi fédérale sur la procédure administrative

15. L'article 44 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative formule le principe selon lequel la décision administrative est sujette à recours. D'après l'article 46 cependant, est irrecevable le recours contre les décisions qui peuvent être attaquées par un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. 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.

D. Le code civil

16. Les 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 interdits 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. »

E. La loi fédérale sur l'expropriation

17. Selon l'article 1 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 ».

Aux termes de l'article 5 § 1, « [p]euvent 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 ».

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

« Les actions fondées sur les art. 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'art. 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)

19. 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).

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

20. Dans leur requête (n° 22110/93) du 14 juin 1993 à la Commission, les requérants alléguaient une violation de l'article 6 § 1 de la Convention :

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. Ils se plaignaient en outre d'une infraction à l'article 13 en ce qu'ils n'auraient pas disposé d'un recours effectif qui leur eût permis de dénoncer devant une instance nationale une méconnaissance des articles 2 et 8.

21. Le 18 octobre 1995, la Commission a retenu la requête. Dans son rapport du 18 avril 1996 (article 31), elle formule l'avis qu'il y a eu violation de l'article 6 § 1 (seize voix contre douze) et qu'aucune question distincte ne se pose sur le terrain de l'article 13 (vingt-sept voix contre une). Le texte intégral de son avis et des trois opinions dissidentes dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRESENTEES A LA COUR

22. En conclusion de son mémoire, le Gouvernement invite la Cour « à dire que la Suisse n'a pas violé la Convention européenne des Droits de l'Homme à raison des faits qui ont donné lieu à la requête introduite par M^{me} Balmer-Schafroth et neuf autres contre la Suisse ».

23. Dans leur mémoire, les requérants demandent à la Cour de constater la violation des articles 6 et 13 de la Convention et la possibilité pour la Suisse de réparer cette violation par la voie de la révision.

EN DROIT

I. SUR L'EXCEPTION PRELIMINAIRE DU GOUVERNEMENT TIREE DE L'ABSENCE DE LA QUALITE 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 qu'à la suite de la décision d'irrecevabilité rendue le 4 décembre 1995 par la Commission dans l'affaire Noël Narvii Tauria et autres c. France (requête n° 28204/95, Décisions et rapports 83-A, pp. 112 et suiv.), le Gouvernement avait, le 29 février 1996, invité – en vain – la Commission à faire application en l'espèce de l'article 29 de la Convention,

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions*, 1997), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

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'article 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'article 50 (voir, parmi d'autres, l'arrêt *Amuur c. France* du 25 juin 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-III, p. 846, § 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 (paragraphe 11 ci-dessus), justifie de les considérer comme victimes. Il y a donc lieu de rejeter l'exception préliminaire dont il s'agit.

II. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 6 § 1 DE LA CONVENTION

27. Les requérants allèguent une violation de l'article 6 § 1 de la Convention, 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'article 6 § 1 sur leurs doléances.

29. Eu égard à sa conclusion sur l'applicabilité de l'article 6 § 1 (paragraphe 40 ci-dessous), la Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur la question.

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

30. Le Gouvernement soutient que l'article 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'article 6 § 1.

32. D'après la jurisprudence de la Cour, pour que l'article 6 § 1 sous sa rubrique « civile » trouve à s'appliquer, il faut qu'il y ait « contestation » 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'article 6 § 1 (voir les arrêts *Le Compte, Van Leuven et De Meyere c. Belgique* du 23 juin 1981, série A n° 43, p. 21, § 47, *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, p. 46, § 56, et *Masson et Van Zon c. Pays-Bas* du 28 septembre 1995, série A n° 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 (paragraphe 9 ci-dessus). 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'article 5 § 1 de la loi sur l'énergie atomique – 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 (paragraphe 9, 11 et 12 ci-dessus).

35. Pour le Gouvernement toutefois, qui rappelle l'arrêt *Van Marle et autres c. Pays-Bas* du 26 juin 1986 (série A n° 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'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.

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'article 5 de la loi sur l'énergie atomique (paragraphe 12 ci-dessus), 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 (paragraphe 11 ci-dessus). 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'article 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 (paragraphe 9 ci-dessus). 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'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce.

III. SUR LA VIOLATION ALLEGUEE DE L'ARTICLE 13 DE LA CONVENTION

41. D'après les requérants, le défaut allégué d'accès à un tribunal était également contraire à l'article 13 de la Convention, ainsi libellé :

« 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. »

42. Ayant déjà constaté la non-applicabilité en l'espèce de l'article 6 de la Convention (paragraphe 40 ci-dessus), la Cour parvient à la même conclusion quant à l'article 13.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Rejette*, à l'unanimité, l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du défaut de la qualité de victimes des requérants ;
2. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu de statuer sur l'exception préliminaire du Gouvernement tirée du non-épuisement des voies de recours internes ;
3. *Dit*, par douze voix contre huit, que l'article 6 § 1 de la Convention n'est pas applicable en l'espèce ;
4. *Dit*, par douze voix contre huit, 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 26 août 1997.

Signé : Rolv RYSSDAL
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 55 § 2 du règlement B, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion dissidente de M. Pettiti, à laquelle se rallient MM. Gölcüklü, Walsh, Russo, Valticos, Lopes Rocha et Jambrek ;
- opinion dissidente de M. Foighel.

Paraphé : R. R.

Paraphé : H. P.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE PETTITI,
A LAQUELLE SE RALLIENT
MM. LES JUGES GÖLCÜKLÜ, WALSH, RUSSO,
VALTICOS, LOPES ROCHA ET JAMBREK

J'ai voté avec la minorité pour l'applicabilité de l'article 6 de la Convention et j'aurais conclu à la violation de l'article 6, qui paraissait évidente, au vu de la jurisprudence constante de la Cour.

Celle-ci a toujours estimé que lorsque des droits de personnes nécessitant protection pour éviter péril ou préjudice étaient mis en cause et contestés, toute personne victime ou victime potentielle devait pouvoir bénéficier d'un recours effectif devant un tribunal indépendant et impartial. Or la motivation de la majorité inscrite au paragraphe 40 de l'arrêt se borne à retenir :

« (...) [les requérants] 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. »

Il s'agissait, en l'espèce, du péril pouvant résulter d'une insuffisance dans le contrôle des mesures de sécurité prévues dans le cahier des charges d'un marché public portant en l'occurrence sur le renouvellement du permis d'exploitation d'une centrale nucléaire, domaine de périls majeurs non limités aux frontières nationales et domaine de périls persistants, si l'on se souvient qu'en 1997, il y a encore des retombées en Occident de l'accident de Tchernobyl.

La requête des intéressés ne mettait pas en cause « l'acte de gouvernement » par lequel le Conseil fédéral de la Confédération helvétique avait fait choix de la politique nucléaire, mais l'absence de recours sur les conditions d'exploitation au regard de la sécurité lors du renouvellement du permis d'exploitation.

Les analyses de la jurisprudence relative à l'article 6¹ ont toujours souligné que :

1. Voir notamment M.-A. Eissen, *Jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1985 ; J.-C. Soyer et M. de Salvia, « Article 6 », in Decaux, Imbert, Pettiti (éd.), *Commentaire article par article de la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Economica, Paris, 1995.

1) lorsque le droit mis en cause concerne un aspect déterminant de la contestation et de ses conséquences, l'article 6 est applicable ;

2) cette applicabilité entraîne la nécessité d'un accès à la justice pour exercer un recours pertinent auprès de l'autorité judiciaire et la nécessité d'un recours effectif ;

3) l'exécutif d'un Etat n'est pas une autorité judiciaire et ne constitue pas un tribunal indépendant et impartial, administratif ou judiciaire.

La majorité a fait en quelque sorte l'impasse sur les premier, deuxième et troisième points et n'explique même pas en quoi le lien serait trop ténu ou hypothétique, ni pourquoi les requérants auraient dû démontrer *a priori* l'imminence du danger.

Or il n'était pas contesté que le Conseil fédéral était un « exécutif gouvernemental » et non une juridiction. Même le Conseil fédéral n'avait pas estimé que le lien était trop ténu.

Il n'était pas contesté que dans leur mémoire, les requérants ont visé le péril entraînant préjudice moral et matériel. On peut y lire notamment :

« Pour surmonter les effets des incidents mineurs ou majeurs, les autorités ont distribué, à titre préventif, des comprimés à base d'iode à la population résidant dans la zone de voisinage, c'est-à-dire dans la zone de confinement éventuel 1, dont font partie les requérants. En absorbant immédiatement ces comprimés en cas d'alerte, les personnes directement exposées peuvent ainsi réduire, pendant la durée de leur évacuation, les doses de substances radioactives inhalées par les voies respiratoires (effet de blocage). A la population résidant dans un plus grand rayon de la centrale nucléaire, ces comprimés à base d'iode ne sont distribués qu'en cas d'incident, les autorités estimant qu'elles disposeraient, en cas d'incident mineur ou majeur, d'un délai suffisant pour les distribuer au reste de la population. Cela montre à l'évidence qu'est envisagée l'hypothèse de scénarios d'incidents qui ne concernent que la seule population résidant à proximité de la centrale nucléaire. En cas d'accident nucléaire majeur, cette mesure permettrait d'améliorer l'évacuation des personnes résidant dans le voisinage immédiat. Dans l'un et l'autre cas, ces dernières sont davantage exposées que le reste de la population : le risque se manifeste plus rapidement, le délai d'alerte est plus court, l'évacuation des personnes doit commencer plus tôt et être plus rapide, etc. »

Les requérants n'ont pas même été mis en mesure d'établir devant un tribunal l'importance du danger et du risque que celui-ci constitue pour eux.

On sait que pour qu'il y ait applicabilité de l'article 6, le requérant n'a pas, au départ, à prouver le risque ou ses conséquences, il suffit que la contestation soit réelle et sérieuse et qu'il y ait probabilité de risque et de préjudice. Pour un constat de violation, la preuve d'un lien et du risque potentiel peut suffire (arrêt *Klass et autres c. Allemagne* du 6 septembre 1978, série A n° 28, en ce qui concerne la qualification de la victime potentielle). Tant pour l'applicabilité que pour l'existence réelle d'un recours effectif et accessible, la Cour a toujours été ferme sur ce point, même pour des litiges mettant en cause des intérêts mineurs, ouvrant ainsi le contrôle de

la décision à un tribunal indépendant et impartial qui satisfasse aux exigences de l'article 6. Les personnes ont droit au bénéfice d'un contrôle juridictionnel suffisant.

La majorité n'a pas opéré de distinction entre l'acte de gouvernement (formule qu'elle n'utilise pas expressément mais implicitement), décision originaire politique sur le recours à l'énergie nucléaire, et les décisions relatives aux concessions, marchés publics et cahiers des charges, qui ne sont pas un attribut souverain de l'Etat et ne peuvent échapper aux contrôles judiciaires.

Ce qui est vrai pour le contrôle des carrières, des autoroutes, des centres de destruction de déchets est encore plus vrai pour l'énergie nucléaire et l'exploitation de centrales devant répondre aux exigences de sécurité. S'il est un domaine où on ne peut faire une confiance aveugle à l'exécutif, c'est bien celui du nucléaire, car la raison d'Etat, les exigences du pouvoir, les intérêts en cause, les pressions du lobby s'y manifestent plus que dans d'autres domaines. L'exécutif de l'Etat ne peut être « au-dessus de tout soupçon » d'erreur. George Washington rappelait : « Le Gouvernement, comme le feu, est un dangereux serviteur et un maître effrayant. » Dans le passé (1939-1945) comme dans le présent, on ne connaît que trop les défaillances dont ont été capables des administrations ou des exploitants, au mépris des droits des gens. C'est pourquoi la Convention européenne a voulu, pour sauvegarder les démocraties, instaurer un contrôle des actes administratifs pouvant entraîner des abus au préjudice des personnes.

Le droit à un recours effectif a été reconnu à quiconque allègue une violation de droits protégés par la Convention, lorsque cette allégation est défendable¹. Certes, l'Etat a toute latitude pour organiser le système de recours, les modalités d'enquêtes publiques, l'intervention des communes, collectivités locales, riverains, mais la totalité du contrôle ne peut être laissée au seul exécutif. Le judiciaire doit pouvoir apprécier la conformité des installations aux exigences des cahiers des charges.

La jurisprudence de la Cour relative au caractère déterminant de l'issue d'une procédure sur les droits civils est homogène et constante (voir notamment l'étude précitée de M.-A. Eissen, les arrêts *Bentham c. Pays-Bas* du 23 octobre 1985, série A n° 97, *Pudas c. Suède* du 27 octobre 1987, série A n° 125-A, *Bodén c. Suède* du même jour, série A n° 125-B, *Zander c. Suède* du 25 novembre 1993, série A n° 279-B, *Fayed c. Royaume-Uni* du 21 septembre 1994, série A n° 294-B, et *Süßmann c. Allemagne* du 16 septembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-IV, ainsi que les formules classiques « l'issue du litige était directement

1. Voir notamment les arrêts *Klass et autres* précité, *Boyle et Rice c. Royaume-Uni* du 27 avril 1988, série A n° 131, *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* du 21 juin 1988, série A n° 139, et *Katkaridis et autres c. Grèce* du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V.

déterminante pour le droit des (..) », « le requérant pouvait soutenir de manière plausible et défendable (...) », « les objections du requérant présentées contre le gouvernement ont donné naissance à une contestation sur l'un de ses droits de caractère civil (...) »).

Encore, il ne s'agissait que de modestes litiges concernant des permis de construire, des concessions de licences et leurs conditions d'exercice et de contrôle, sans commune mesure avec le problème des dangers d'incidents de fonctionnement de centrales nucléaires.

On se souvient des communiqués mensongers des administrations de plusieurs pays, après des incidents survenus dans certaines centrales, pour minimiser l'étendue et les risques de contamination portant atteinte à l'intégrité physique¹.

Même si, en l'espèce, le danger de tels errements n'était pas *a priori* établi, il n'en reste pas moins que le Conseil fédéral ne peut être considéré comme une juridiction indépendante et impartiale, on ne peut l'assimiler à un « Conseil d'Etat ».

La majorité a paru méconnaître tout le mouvement des institutions internationales et du droit international public pour assurer la préservation des personnes et des patrimoines, tel qu'il ressort des textes de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur l'environnement, des accords de Rio, des textes de l'Unesco, de l'élaboration des principes de précaution² et de préservation du patrimoine commun. La résolution n° 840 des Nations unies sur les abus de pouvoirs, du 3 novembre 1985, a été adoptée dans le même souci. S'agissant de la protection des personnes dans le domaine de l'environnement et des installations entraînant des risques d'insécurité pour les populations, ces principes s'imposent à tous les Etats.

On ne peut souscrire à la formule de la majorité suivant laquelle la décision du Conseil fédéral « s'apparentait plus à un acte juridictionnel qu'à une décision de politique générale » (paragraphe 37). C'est par nature que le Conseil fédéral n'est pas une juridiction au sens de la Convention.

L'appréciation de la Cour sur la prétendue ténuité du lien ou l'absence de péril imminent n'est pas fondée, à mon avis. Faudrait-il attendre que la population subisse les premières irradiations pour pouvoir prétendre à l'exercice d'un recours ?

1. V. Maurutz, « Les contre-experts du nucléaire », *Le Monde* du 19 juin 1997.

2. M. Déjeant-Pons, *Le droit de l'homme à l'environnement et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Liber amicorum* Marc-André Eissen, 1995, pp. 79 et suiv.; C. Lepage Jessua, *L'impact de la Convention et de la Cour européennes des Droits de l'Homme sur l'évolution du droit de l'environnement*, rapport présenté à la Commission des Communautés européennes.

Comme les autres institutions internationales, le Conseil de l'Europe, dans sa Convention sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, a mis l'accent sur les dangers spécifiques de certaines installations, qu'il faut éviter par de nouvelles mesures de droit international et par l'exercice de voies de recours effectives.

L'étude précitée de M^{me} Lepage Jessua (ancien ministre de l'Environnement) rappelle les mêmes exigences, précisément en s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour européenne et en la confortant par l'énumération d'une bibliographie importante et une liste de documents spécifiques du Parlement européen (pages 85-86 du rapport). La minorité a été attentive à ce « corpus » doctrinal qui confortait son point de vue sur la violation de l'article 6 (doc. Cour (97) 269).

Mesurant la portée de l'argument des requérants tiré de la saisine des juridictions administratives françaises par des communes suisses (doc. Cour (97) 201), le gouvernement suisse, dans sa réplique, a tenté de soutenir que le contrôle du Conseil d'Etat français se réduisait au seul contrôle des vices de forme, sans aucun lien avec le fond. Au contraire, le tribunal administratif exerce en la matière un contrôle équivalent au plein contentieux ; lors du recours pour excès de pouvoir, le contrôle s'exerce aussi sur le fond (arrêt d'assemblée du Conseil d'Etat du 27 mars 1997). Même l'arrêt Creys-Malville (du 28 février 1997) cité par le gouvernement suisse (comme celui de 1991 qui prenait en compte l'expertise sur les conditions de sécurité) intervenait dans le cadre du changement de destination prévu par le gouvernement (centre de recherche), en sorte que contrairement à la thèse du gouvernement suisse, derrière la question de procédure se cachait la question du fond lui-même, à savoir celle du fonctionnement de la centrale.

Le constat d'applicabilité et de violation s'imposait d'autant plus, à mon sens, que le droit comparé européen manifeste que les ordres juridiques nationaux d'Etats membres comportent de multiples mécanismes de recours pour gérer pareils litiges (Belgique, France, Italie, Espagne, Autriche, Allemagne, etc.)

Dans certains cas, les recours judiciaires ou administratifs jusqu'au Conseil d'Etat ont abouti même à la fermeture de centrales thermiques (Autriche) ou à des refus de réouverture (France, Superphénix).

On peut dire que les droits nationaux européens ont porté le « standard » de protection judiciaire à un niveau très élevé et que le « standard » du système de protection de la Convention européenne des Droits de l'Homme ne saurait être inférieur.

En ce qui concerne l'article 13, la majorité se borne à dire : « Ayant déjà constaté la non-applicabilité en l'espèce de l'article 6 de la Convention (...), la Cour parvient à la même conclusion quant à l'article 13 » (paragraphe 42).

Or, la motivation de la majorité concernant l'article 6 n'était pas transposable sur l'article 13.

En tout cas, la Cour devait, à mon avis, donner, comme dans l'affaire *Klass et autres précitée*, un effet utile à l'article 13, en tenant compte à la fois de la violation de l'article 6 et de l'absence de recours au sens de la Convention et de l'article 13. J'ai donc voté également pour l'applicabilité de cet article.

L'affaire *Balmer-Schafroth et autres* n'est pas isolée. La saisine de la Cour européenne donnera certainement lieu à un développement de la doctrine déjà riche en cette matière.

Avec mes collègues de la minorité, j'aurais préféré que ce soit l'arrêt de la Cour européenne qui fasse progresser le droit international pour la protection des personnes en ce domaine, en renforçant le « principe de précaution » et en exigeant l'existence de pleins recours judiciaires pour sauvegarder les droits des personnes contre l'imprudence des autorités.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE FOIGHEL

(Traduction)

Je me rallie en principe à l'opinion dissidente de M. le juge Pettiti. Je souhaite, toutefois, insister sur l'élément suivant qui explique pourquoi j'ai voté avec la minorité.

La majorité n'a opéré aucune distinction entre, d'une part, l'acte de gouvernement – la décision politique de recourir à l'énergie nucléaire et d'accorder ou de renouveler un permis d'exploitation dans le cadre de la loi – et, d'autre part, la question de savoir si le gouvernement avait respecté les conditions et obligations établies par la loi et l'habilitant à octroyer ou à renouveler une autorisation (paragraphe 12).

Bien que l'article 6 ne soit pas applicable aux questions relevant d'un attribut souverain du gouvernement, rien, ni dans la Convention ni dans la jurisprudence de la Cour, n'exclut un contrôle juridictionnel de la question de savoir si le gouvernement a observé les conditions et obligations établies par la loi.

Je crois savoir que les requérants ont pris soin de limiter leur demande au droit à un contrôle juridictionnel de cette dernière question. Ce droit leur ayant été refusé, j'estime qu'il y a eu violation de l'article 6.