



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

CINQUIÈME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 19101/03
présentée par SDRUŽENÍ JIHOČESKÉ MATKY
contre la République tchèque

La Cour européenne des Droits de l'Homme (cinquième section),
siégeant le 10 juillet 2006 en une chambre composée de :

M. P. LORENZEN, *président*,

M^{me} S. BOTOUCHAROVA,

MM. K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M^{me} M. TSATSA-NIKOLOVSKA,

MM. R. MARUSTE,

J. BORREGO BORREGO, *juges*,

et de M^{me} C. WESTERDIEK, *greffière de section*,

Vu la requête susmentionnée introduite le 17 juin 2003,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

EN FAIT

La requérante, Sdružení Jihočeské Matky, est une association de droit tchèque qui a son siège à České Budějovice. Elle est représentée devant la Cour par M^e F. Korbelt, avocat au barreau tchèque.

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par la requérante, peuvent se résumer comme suit.

A. La genèse de l'affaire

En 1986, la construction selon l'ingénierie soviétique de la centrale nucléaire de Temelín fut autorisée par les autorités tchécoslovaques de l'ancien régime communiste, à l'issue d'une procédure à laquelle l'Etat fut le seul participant.

Après la chute du régime communiste en 1989, il fut décidé d'achever la construction de la centrale à l'aide d'une technologie américaine. Un tel changement de technologie entraîna des modifications dans de nombreuses parties de la centrale ; à cette fin, un certain nombre de procédures administratives visant à obtenir les autorisations nécessaires furent engagées dans les années quatre-vingt-dix par l'exploitant de la centrale, une société anonyme dont l'Etat tchèque est le propriétaire majoritaire.

L'association requérante fut fondée en 1991 par des personnes résidant à proximité de la centrale nucléaire de Temelín. Selon ses statuts, les missions principales de l'association sont la protection de la nature et du paysage, l'amélioration de l'environnement et le soutien au développement durable ; elle agit entre autres pour obtenir l'arrêt des technologies non-écologiques à risque, notamment de l'énergie nucléaire.

Au 1^{er} juin 1992, est entrée en vigueur la loi n° 114/1992 sur la protection de la nature et du paysage. En vertu de son article 70, les associations de citoyens militant pour la protection de la nature et du paysage ont le droit d'être informées par les autorités de l'ouverture de toutes les procédures administratives susceptibles de toucher aux intérêts de la protection de la nature et du paysage, et de participer à de telles procédures.

Le 17 janvier 1995, la requérante demanda à l'office des constructions (*stavební úřad*) de České Budějovice de la tenir informée de toutes les procédures administratives relatives à la centrale nucléaire de Temelín, susceptibles de toucher aux intérêts de la protection de la nature et du paysage. Néanmoins, la seule procédure à laquelle elle fut autorisée de participer, portait sur l'autorisation des changements technologiques dans la construction du bâtiment des services auxiliaires (voir point 1 ci-dessous).

B. Les circonstances de l'espèce

1. Procédure portant sur l'autorisation des changements technologiques dans la construction du bâtiment des services auxiliaires (grief soulevé le 18 juin 2003)

Sur demande de l'exploitant de la centrale nucléaire de Temelín, des changements dans la construction du bâtiment des services auxiliaires furent autorisés par la décision de l'office de district (*Okresní úřad*) du 9 mai 1997 ; les objections de la requérante furent rejetées. Le 12 septembre 1997, cette décision fut confirmée par le ministère du

Développement local. L'intéressée attaqua ces décisions par une action administrative, alléguant l'absence d'étude d'impact sur l'environnement (Environmental Impact Assessment, « EIA ») et le fait que les documents faisant partie de la décision du 9 mai 1997 ne lui avaient pas été notifiés. Par l'arrêt du 22 février 1999, la haute cour de Prague annula les décisions attaquées et l'affaire fut renvoyée devant l'office de district. Après que l'exploitant de la centrale lui soumit l'opinion positive sur l'impact environnemental des changements demandés émise par le ministère de l'Environnement le 26 mars 2001, l'office de district rendit, le 19 décembre 2001, la décision d'autorisation supplémentaire. Les objections de la requérante, concernant le caractère insuffisant et incomplet des documents présentés dans le cadre de la procédure, documents qu'elle avait pu consulter les 30 novembre et 3 décembre 2001, furent rejetées. L'office de district considéra que l'ensemble des documents présentés par le demandeur répondaient aux exigences prévues par l'arrêté ministériel pertinent et identifiaient clairement l'objet de la procédure.

Entre-temps, le 4 avril 2000, la requérante - en tant que partie à la procédure (selon la loi n° 114/1992) - demanda à l'office de district de lui permettre de consulter la documentation d'origine (le projet initial), afin de pouvoir comparer les changements effectués dont l'impact environnemental (EIA) était en train d'être examiné, ainsi que le rapport sur la protection contre l'incendie qui serait à l'origine desdits changements. Elle invoqua également la loi n° 106/1999 sur le libre accès aux informations.

Le 17 avril 2000, l'intéressée fut informée par l'office de district que sa demande tombait sous le coup de l'article 133 de la loi n° 50/1976 sur les constructions, et non celle n° 106/1999, et que les documents en question, faisant partie du dossier d'origine, n'étaient pas pertinents pour la procédure en cours.

Les 28 novembre 2000 et 26 janvier 2001, à la suite de l'annulation en appel de sa première décision négative datée du 6 juin 2000, l'office de district invita la requérante à compléter sa demande, notamment à préciser la disposition légale servant de fondement à celle-ci et les motifs concrets justifiant la consultation des documents en question. Cette sommation resta sans réponse de la part de l'intéressée.

Le 20 mars 2001, l'office de district de nouveau débouta la requérante de sa demande du 4 avril 2000, en application de l'article 133 de la loi sur les constructions. Il releva que les documents en question avaient servi de base à la conclusion du contrat entre l'auteur du projet (soviétique) et le constructeur de la centrale ; en réaction à la demande de l'intéressée, ce dernier avait invoqué la protection des informations faisant l'objet du secret commercial et des obligations contractuelles, ainsi que sa responsabilité pour la sécurité du fonctionnement et pour la protection de la centrale contre des attaques terroristes. L'office de district estima que les motifs énoncés dans la demande de la requérante du 4 avril 2000 n'étaient pas pertinents,

car les résultats de la procédure EIA avaient déjà été publiés ; puis, dès lors que la procédure sur l'autorisation des changements litigieux n'avait pas encore pris fin, il n'était pas possible de prévoir quels documents allaient encore être soumis par le constructeur. Il considéra en revanche que les motifs avancés par le constructeur, à savoir son devoir d'empêcher une violation du secret commercial et des obligations contractuelles et d'assurer la protection de la centrale étaient essentiels et conformes à l'intérêt exprimé dans la loi atomique.

Le 27 août 2001, l'office régional (*Krajský úřad*) compétent, saisi de l'appel de la requérante, confirma le rejet de la demande mais précisa le dispositif et la motivation de la décision attaquée. Il souligna, d'une part, que la documentation que l'intéressée demandait de consulter contenait le projet technique soviétique ainsi que des données importantes pour assurer la sécurité de la centrale et, d'autre part, que la procédure à laquelle la requérante était partie portait uniquement sur les changements du bâtiment des services auxiliaires (suffisamment documentés), et non sur sa construction même, selon le projet initial, qui avait été autorisée longtemps auparavant. L'on ne saurait donc interpréter les dispositions légales comme donnant à la requérante le droit de consulter également les documents se rapportant à une procédure valablement terminée, bien que concernant le même bâtiment.

Par le jugement du tribunal régional (*Krajský soud*) de České Budějovice daté du 19 décembre 2001, la requérante fut déboutée de son action administrative dirigée contre la décision du 27 août 2001. Le tribunal releva que l'article 133 de la loi sur les constructions limitait le droit d'accès aux informations et que l'objet de la procédure administrative n'était pas le bâtiment d'origine construit selon le projet initial, c'est pourquoi ce dernier ne faisait pas partie du dossier en l'espèce. La requérante ne saurait donc invoquer sa qualité de partie à la procédure portant sur les changements pour consulter la documentation soumise à l'office des constructions dans le cadre d'une autre procédure, valablement terminée, à laquelle elle n'avait pas participé. De plus, dans la mesure où toutes les données nécessaires devaient ressortir de la nouvelle documentation, les droits de la requérante en tant que partie à la procédure se trouvaient ainsi suffisamment garantis. Dès lors, sa demande ne saurait être considérée comme justifiée au sens de l'article 133 de la loi sur les constructions. En sus, le rejet de celle-ci était en l'espèce nécessaire également pour protéger le secret commercial, sachant que les données relatives à la construction d'une centrale nucléaire n'étaient pas couramment accessibles et appartenaient à l'entreprise du constructeur qui décidait de leur caractère confidentiel, ainsi que pour respecter les exigences de sécurité imposées par la loi atomique.

Le 12 mars 2002, la requérante forma un recours constitutionnel, alléguant que le jugement du 19 décembre 2001 portait atteinte à son droit à l'information garanti par l'article 17 § 4 de la Charte des droits et libertés

fondamentaux, car selon le principe de la publicité de l'administration publique, était accessible au public toute chose qui ne faisait pas l'objet d'une exception prévue par la loi. L'intéressée soutenait également que les autorités auraient dû en l'espèce appliquer la loi n° 106/1999 et demandait l'annulation de l'article 133 de la loi sur les constructions, contestant l'exigence de caractère justifié de la demande d'information. Puis, le fait que l'autorisation de la construction initiale était passée en force de chose jugée ne saurait selon la requérante limiter ses droits, et ni l'office des constructions ni le tribunal n'avaient spécifié l'étendue du secret commercial ; enfin, l'argument tiré de la sécurité de la centrale serait sans pertinence.

Le 18 décembre 2002, la Cour constitutionnelle (*Ústavní soud*) déclara le recours irrecevable comme manifestement mal fondé. Elle rappela d'abord que le droit à l'information ne pouvait être limité que par la loi et dans un des buts énumérés dans l'article 17 § 4 de la Charte, à condition qu'une telle limitation soit nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre le but visé. La cour nota ensuite que l'article 133 de la loi sur les constructions complétait la loi n° 106/1999, en ce qu'il énonçait les conditions spéciales d'accès aux informations concernant l'aménagement du territoire et les constructions, conditions applicables à la présente affaire. Il fut relevé enfin que les documents présentés dans le cadre de la procédure portant sur les changements d'une construction devaient faire apparaître les changements en question et leur justification, et que les informations contenues dans le projet initial d'une construction (laquelle n'avait pas été réalisée et qui était à changer) ne faisaient pas partie de ce dossier. De l'avis de la Cour constitutionnelle, il n'y avait donc eu aucune atteinte au droit de la requérante à l'information car les informations demandées pouvaient être relevées dans d'autres documents auxquels elle avait accès.

2. Autres procédures invoquées par la requérante (grief soulevé le 6 novembre 2003)

Après le 17 janvier 1995, date à laquelle la requérante demanda d'être informée de toutes les procédures administratives relatives à la centrale nucléaire de Temelín, susceptibles de toucher aux intérêts de la protection de la nature et du paysage, l'office des constructions de České Budějovice conduisit plusieurs procédures administratives, ayant pour objet : report de la date de l'achèvement de la construction (du 31 décembre 1997 au 31 décembre 2002), changement de la station de séchage d'air, report de la date de l'achèvement des ouvrages hydrotechniques, changement de la station de pompage, homologation du système de protection de la centrale contre les effets du gazoduc de transit, changement des parties technologiques et de construction de deux bâtiments à réacteurs. Selon la requérante, il s'agissait de changements importants ayant des répercussions sur la sécurité du fonctionnement de la centrale, sur le paysage environnant

ainsi que sur ses droits à elle. Or, l'office des constructions ne l'avait pas informée de l'ouverture de ces procédures et l'avait ainsi empêchée d'y prendre part. Par la suite, il justifia sa conduite en se fondant sur l'avis du département de la protection de la nature et du paysage auprès de l'office de district de České Budějovice, selon lequel lesdites procédures n'avaient pas d'impact sur les intérêts de la protection de la nature et du paysage.

En 1999, le ministère de l'Environnement effectua une inspection portant sur le respect de l'obligation d'étudier l'impact des changements de la centrale sur l'environnement. Il constata que dans quatorze procédures (dont toutes les six procédures susmentionnées), une telle étude n'avait pas été élaborée même si les changements en question étaient susceptibles d'avoir des répercussions sur les intérêts de la protection de la nature et du paysage, ce qui rendait cette étude obligatoire.

Sur la base de ce constat, la requérante considéra qu'elle aurait dû être informée selon l'article 70 de la loi n° 114/1992, et s'adressa aux tribunaux.

Le 22 mai 2000, la requérante saisit le tribunal régional de České Budějovice de six actions administratives par lesquelles elle demandait l'annulation des décisions rendues à l'issue des procédures susmentionnées et la tenue d'une nouvelle procédure sur ces questions, à laquelle elle serait associée en tant que partie.

Par les décisions rendues les 12 et 16 octobre et le 20 décembre 2000, le tribunal prononça l'extinction de la procédure, faute de capacité de la requérante de former de telles actions. Lié par l'état des faits tel qu'établi par l'autorité administrative, donc tel qu'il existait au moment de l'adoption de la décision par celle-ci, le tribunal se fonda sur l'avis du département de la protection de la nature et du paysage, selon lequel lesdites procédures n'avaient pas eu d'impact sur les intérêts de la protection de la nature et du paysage. Dès lors que la condition constituant le droit de la requérante de participer aux procédures en question n'était pas remplie, le fait que celle-ci en avait été exclue était conforme à la législation et la requérante ne pouvait donc pas s'adresser au tribunal en l'occurrence.

Le 3 février 2001, la requérante forma un recours constitutionnel, invoquant notamment ses droits à un procès public et équitable, à la protection judiciaire, à la participation directe à la gestion des affaires publiques et aux informations sur l'état de l'environnement.

Le 6 mai 2003, la Cour constitutionnelle rejeta le recours pour défaut manifeste de fondement. Elle nota qu'à la différence du bâtiment des services auxiliaires qui figurait sur la liste des constructions évaluées selon la procédure EIA, les changements partiels et les reports des dates dont il était question dans les procédures invoquées par la requérante ne pouvaient pas avoir d'impact sur l'environnement ; c'est pourquoi l'intéressée n'avait pas le droit d'y participer.

C. Le droit interne pertinent

Charte des droits et libertés fondamentaux

L'article 17 § 4 dispose que la liberté d'expression et le droit de rechercher et de diffuser les informations peuvent être limités par la loi s'il s'agit de mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la protection des droits et des libertés d'autrui, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la protection de la santé publique et de la morale.

Loi n° 50/1976 sur les constructions

En vertu de l'article 133, les autorités chargées de l'aménagement du territoire et les offices de construction, auprès desquelles se trouve déposée la documentation relative à l'aménagement du territoire et aux constructions, sont tenus de rendre possible sa consultation par les personnes ayant démontré le caractère justifié de leur demande ; ce faisant, il leur incombe de prendre des mesures visant à éviter la violation d'un secret d'Etat, commercial ou professionnel ou celle d'une obligation légale de garder le silence.

Loi n° 114/1992 sur la protection de la nature et du paysage

En vertu de l'article 70, les associations de citoyens militant pour la protection de la nature et du paysage ont le droit d'être informées par les autorités de l'ouverture de toutes les procédures administratives susceptibles de toucher aux intérêts de la protection de la nature et du paysage, et de participer à de telles procédures.

Loi n° 18/1997 sur l'exploitation pacifique de l'énergie nucléaire et du rayonnement ionisant (dite « loi atomique »)

Selon l'article 9 § 1 de cette loi, les activités liées à l'exploitation de l'énergie nucléaire exigent l'autorisation de l'Office national pour la sécurité nucléaire, autorité qui est en charge de l'administration et de la surveillance dans ce domaine.

Aux termes de l'article 14 § 1, celui qui demande une telle autorisation est la seule partie à la procédure devant ledit Office.

L'article 14 § 2 dispose que l'Office décide de l'autorisation après avoir vérifié que le demandeur avait satisfait à toutes les conditions prévues par cette loi et par les actes adoptés pour sa mise en œuvre.

GRIEFS

1. Invoquant l'article 10 de la Convention et notamment la liberté de recevoir des informations, la requérante allègue que le refus des autorités de lui permettre d'obtenir des informations dont elle avait besoin pour son activité, au motif qu'elle n'avait pas démontré le caractère justifié de sa demande, était disproportionné aux buts poursuivis et n'était pas nécessaire dans une société démocratique.

2. Invoquant l'article 6 § 1 de la Convention, la requérante se plaint de l'impossibilité de participer à certaines procédures administratives concernant la centrale nucléaire de Temelín et, partant, de défendre ses droits matériels. Elle allègue en suite que, faute d'avoir pu participer à ces procédures, elle a été empêchée de contester les décisions rendues à l'issue de celles-ci devant un tribunal de pleine juridiction, par le biais d'un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention.

EN DROIT

1. Dans sa requête du 17 juin 2003, la requérante se plaint que les autorités nationales, en lui refusant l'accès à une partie de la documentation relative à la centrale nucléaire, ont violé son droit de recevoir des informations. Elle invoque à cet égard l'article 10 de la Convention, libellé comme suit :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. »

1.1. La requérante allègue que malgré l'existence dans l'ordre juridique tchèque des lois portant sur le droit aux informations, les autorités nationales tendent à limiter arbitrairement ce droit, notamment dans le domaine de l'énergie nucléaire. Tel a été selon elle le cas en l'espèce, les autorités ayant refusé sa demande de consulter les documents relatifs au projet initial du bâtiment des services auxiliaires (faisant partie de la centrale nucléaire de Temelín). L'intéressée estime qu'elle avait eu droit à ces informations non seulement du fait d'avoir été partie à la procédure

portant sur les changements dudit projet, mais aussi en vertu du principe de la transparence de l'administration publique, mis en œuvre par la loi sur le libre accès aux informations. Or, les autorités nationales se sont appuyées sur une disposition légale controversée, à savoir l'article 133 de la loi sur les constructions, qui soumet l'accès à la documentation relative aux constructions à la condition de « caractère justifié » d'une telle demande d'information. Etant donné qu'il n'existe en droit interne aucune définition de cette notion, son appréciation est laissée à la discrétion des autorités, ce qui leur permet d'interpréter les restrictions du droit aux informations d'une manière assez large et générale, non susceptible de réexamen. Dans la mesure où il n'est pas nécessaire dans une société démocratique de conditionner l'accès aux informations par le besoin de démontrer le caractère justifié de la demande, l'article 133 de la loi sur les constructions est, selon la requérante, contraire à l'article 10 de la Convention. Tout en admettant qu'il peut être justifié de restreindre l'accès aux informations en vue de protéger les droits d'autrui et les informations confidentielles, la requérante soutient que l'on ne saurait atteindre ce but en exigeant que l'intéressé démontre le caractère justifié de sa demande car un tel critère se rapporte aux motifs subjectifs du demandeur et non à la nature objective des informations sollicitées. A cet égard, la requérante souligne qu'elle a en vain allégué devant les autorités nationales que les informations auxquelles elle voulait accéder servaient de base à la procédure à laquelle elle participait et que son rôle était de critiquer publiquement la centrale nucléaire ; dès lors, les informations sollicitées se rapportaient directement à son activité et elle en avait besoin pour atteindre ses buts légitimes. Selon la requérante, une limitation absolue de son droit d'accès aux informations, par le biais de l'exigence de caractère justifié de la demande, à laquelle elle ne pouvait pas satisfaire, paraît disproportionnée aux buts poursuivis en l'espèce par les autorités.

La Cour rappelle d'abord que la liberté de recevoir des informations, mentionnée au paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention, concerne avant tout l'accès à des sources générales d'information et vise essentiellement à interdire à un Etat d'empêcher quelqu'un de recevoir des informations que d'autres aspirent ou peuvent consentir à lui fournir (*Leander c. Suède*, arrêt du 26 mars 1987, série A n° 116, § 74). Dans ses arrêts *Guerra et autres c. Italie* (arrêt du 19 février 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I, § 53), concernant l'absence d'informations de la population sur les risques encourus et sur les mesures à prendre en cas d'accident dans une usine chimique du voisinage, et *Roche c. Royaume-Uni* ([GC], n° 32555/96, § 172, CEDH 2005-...), portant sur l'absence de toute procédure d'accès à des informations qui auraient permis au requérant d'évaluer les risques pour sa santé pouvant résulter de sa participation à des tests militaires, la Cour a conclu que ladite liberté « ne saurait se comprendre comme imposant à un Etat, dans des circonstances telles que

celles de l'espèce, des obligations positives de collecte et de diffusion, *motu proprio*, des informations ». La Cour observe également qu'il est difficile de déduire de la Convention un droit général d'accès aux données et documents de caractère administratif (voir, *mutatis mutandis*, *Loiseau c. France* (déc.), n° 46809/99, CEDH 2003-XII (extraits)).

En l'occurrence, la requérante a demandé de consulter des documents administratifs qui étaient à la disposition des autorités et auxquels on pouvait accéder dans les conditions prévues par l'article 133 de la loi sur les constructions, contesté par la requérante. Dans ces conditions, la Cour admet que le rejet de ladite demande a constitué une ingérence au droit de la requérante de recevoir des informations (voir, *mutatis mutandis*, *Grupo Interpres S.A. c. Espagne*, n° 32849/96, décision de la Commission du 7 avril 1997, Décisions et rapports 89, p. 150).

L'intéressée alléguait avoir besoin des documents en question, lesquels se trouvaient dans un dossier relatif à une procédure valablement terminée à laquelle elle n'avait pas participé, pour pouvoir évaluer l'enjeu de la procédure en cours et pour faire valoir ses droits en tant que partie à celle-ci. La Cour relève que, en vertu de l'article 133 de la loi sur les constructions, les documents en question n'étaient pas une source d'information accessible de manière générale dans la mesure où, pour pouvoir les consulter, il fallait démontrer le caractère justifié de la demande d'information. En outre, ladite disposition enjoignait aux autorités de prendre des mesures visant à éviter la violation d'un secret d'Etat, commercial ou professionnel.

Se référant audit article 133 de la loi sur les constructions, les autorités administratives et judiciaires nationales ont rejeté la demande de cette dernière en avançant plusieurs motifs. En premier lieu, elles ont considéré que les documents que l'intéressée demandait de consulter n'étaient pas pertinents pour la procédure en cours, que toutes les informations nécessaires à la décision, dont les résultats de l'étude d'impact environnemental, se trouvaient dans le nouveau dossier (accessible à la requérante) ou pouvaient en être relevées ; les droits de l'intéressée en tant que partie à la procédure étaient donc suffisamment garantis. En second lieu, les autorités ont estimé que, les données relatives à la construction d'une centrale nucléaire n'étant pas couramment accessibles, le rejet de la demande litigieuse était nécessaire pour satisfaire à la demande du constructeur de protéger le secret commercial et ses obligations contractuelles, ainsi que pour garantir la sécurité du fonctionnement de la centrale et sa protection contre des attaques terroristes.

La Cour constate que les décisions rendues par les autorités tchèques sont amplement motivées et ne sauraient être considérées comme entachées d'arbitraire. Elle note que les circonstances de l'espèce se distinguent nettement de celles des affaires relatives à des restrictions à la liberté de la presse, dans lesquelles elle a maintes fois reconnu l'existence d'un droit pour le public de recevoir des informations. Or, la présente affaire concerne

l'accès à des informations relatives à une centrale nucléaire, qui est une installation d'une grande complexité exigeant un niveau de sécurité très élevé (voir, *mutatis mutandis*, *Wretlund c. Suède* (déc.), n° 46210/99, 9 mars 2004). La Cour estime en effet que l'article 10 de la Convention ne saurait être interprété comme garantissant le droit absolu d'accéder à tous les détails techniques relatifs à la construction d'une centrale, car, à la différence des informations concernant l'impact environnemental de celle-ci, de telles données ne sauraient relever de l'intérêt général.

De surcroît, comme l'a noté la Cour constitutionnelle dans sa décision du 18 novembre 2002, la requérante demandait l'accès au projet d'une construction valablement autorisée des années plus tôt mais qui n'avait pas été réalisée, tandis qu'elle disposait de toutes les informations nécessaires concernant les changements proposés de cette construction, qui faisaient l'objet de la procédure. De l'avis de la Cour, l'intéressée n'a pas clairement démontré en quoi le refus d'accéder aux documents sollicités l'avait empêché de poursuivre ses buts dans le cadre de cette procédure.

L'on ne saurait non plus écarter l'argument des autorités tiré de la nécessité de protéger les obligations contractuelles et le secret économique, invoqués par le constructeur de la centrale, et de garantir la sécurité de l'installation afin d'éviter une attaque extérieure. En effet, lorsque l'exercice du droit à recevoir des informations peut porter atteinte aux droits d'autrui, à la sûreté publique ou à la santé, l'étendue du droit d'accès aux informations en cause est limitée par le libellé du paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention. Il ressort du dossier en l'espèce que c'est à la lumière des restrictions mentionnées dans cette disposition que les autorités nationales ont interprété la condition de « caractère justifié » de la demande énoncée dans l'article 133 de la loi sur les constructions. La Cour rappelle en outre que les Etats contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation en la matière et doivent ménager l'équilibre entre la défense de la liberté litigieuse et les buts légitimes reconnus par l'article 10 § 2.

Dans les circonstances de l'espèce et compte tenu de la marge d'appréciation laissée aux Etats, l'on ne saurait donc affirmer que l'ingérence dans la liberté de la requérante de recevoir des informations était disproportionnée par rapport aux buts poursuivis.

Il s'ensuit que le grief doit être rejeté pour défaut manifeste de fondement, en application de l'article 35 §§ 3 et 4 de la Convention.

1.2. Dans sa lettre notifiée à la Cour le 3 novembre 2005, l'avocat de la requérante alléguait que le refus de donner à la requérante l'accès aux informations en question avait emporté la violation de ses droits à un procès équitable et à un recours effectif, garantis par les articles 6 et 13 de la Convention.

La Cour n'estime pas nécessaire de se prononcer sur l'applicabilité en l'espèce de l'article 6 § 1, ni sur la question de savoir si la requérante avait un grief défendable aux fins de l'article 13 de la Convention, car, en tout

état de cause, cette partie de la requête est irrecevable pour un autre motif. En effet, ces griefs ont été pour la première fois soulevés dans ladite lettre du 3 novembre 2005, alors que la décision interne définitive, au sens de l'article 35 § 1 de la Convention, a été rendue plus de six mois avant cette date, à savoir le 18 décembre 2002.

Il s'ensuit que cette partie de la requête est tardive et doit être rejetée en application de l'article 35 §§ 1 et 4 de la Convention.

2. Dans sa requête du 6 novembre 2003, la requérante se plaint de la violation de son droit de voir sa cause examinée équitablement par un tribunal, au motif qu'elle s'est vu refuser la possibilité de prendre part à certaines procédures administratives concernant la centrale nucléaire. Puis, faute d'avoir pu participer à ces procédures, elle a été empêchée de contester les décisions rendues à l'issue de celles-ci par un recours introduit devant un tribunal de pleine juridiction. Elle invoque à cet égard les articles 6 § 1 et 13 de la Convention, libellés respectivement comme suit :

« 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 (...) »

« 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. »

La requérante allègue d'abord qu'au-delà de l'intérêt général à la protection de l'environnement, elle défend aussi les droits et intérêts privés de ses membres, résidant à proximité de la centrale de Temelín, tels que les droits à la protection des biens, de la santé et de la vie.

Elle se dit ensuite convaincue que le volet civil de l'article 6 § 1 est applicable à la présente affaire. Selon elle, les décisions de l'office des constructions relatives à la prolongation de la période de construction de la centrale, aux changements essentiels de sa technologie et du système de sa protection pouvaient toucher aux intérêts de la protection de la nature et du paysage, ce qui a été confirmé par le ministère de l'Environnement tchèque lors de son inspection en 1999. L'intéressée en déduit qu'elle avait le droit de participer à ces procédures en vertu de la loi n° 114/1992, d'autant plus que ces décisions portaient également sur ses droits, intérêts et obligations. En effet, il s'agissait là de changements importants, dont la réalisation entraînerait un danger permanent, sérieux et imminent. Sur ce point, la requérante observe que bien que le démarrage de la réaction de fission ait été autorisé dès 2000, en 2003 la centrale était toujours à l'étape du fonctionnement d'essai, pendant laquelle divers défauts sérieux étaient apparus, nécessitant des arrêts du réacteur (un tel incident s'est produit par exemple le 7 février 2002). Le niveau de sécurité insuffisant de la centrale serait établi aussi par de nombreuses expertises internationales, dont par

exemple les rapports élaborés entre 2000 et 2002 par une équipe d'experts chargés par le gouvernement autrichien, une commission germano-tchèque pour la sécurité nucléaire, le Conseil de l'Union européenne et le ministère autrichien de l'Agriculture et de l'Environnement. Selon ces rapports, le problème principal qui était aussi à l'origine de l'incident du 7 février 2002 serait le fonctionnement des soupapes de sécurité, dont il fallait vérifier la fiabilité.

La requérante soutient que si elle avait pu participer auxdites procédures administratives, elle aurait eu la possibilité de dénoncer les défaillances sécuritaires des changements proposés, soumettre des preuves à l'appui de ses craintes et proposer l'élimination desdits changements. Selon elle, il existe un lien direct entre les conditions du fonctionnement de la centrale qu'elle entendait contester devant l'office des constructions et les défauts de sécurité actuels de la centrale pouvant mener à un accident ; la violation de son droit d'accès à un tribunal entraîne donc une menace sérieuse, concrète et imminente pour ses droits matériels. En outre, même pendant le fonctionnement normal de la centrale, celle-ci a des impacts négatifs sur la situation climatique et hydrologique locale, avilit le paysage et mène à la baisse de la valeur vénale des immeubles situés dans les environs. L'intéressée note par ailleurs que pour qu'il y ait applicabilité de l'article 6, un 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 de préjudice ; puis, pour un constat de violation, la preuve d'un lien et du risque potentiel peut suffire (*Klass et autres c. Allemagne*, arrêt du 6 septembre 1978, série A n° 28, §§ 30-38).

De l'avis de la requérante, il est donc indispensable que toutes les personnes concernées participent à l'adoption de décisions relatives aux conditions fondamentales du fonctionnement d'une centrale nucléaire et que ces décisions soient susceptibles d'être réexaminées par un tribunal indépendant et impartial. Tel n'a pas été le cas en l'espèce, étant donné qu'elle a été exclue de certaines procédures menées devant l'autorité administrative et qu'elle a été empêchée de porter l'affaire devant un tribunal par le biais d'un recours. En effet, l'ordre juridique tchèque ne donne le droit de former une action administrative qu'à celui qui a participé à la procédure administrative ou qui aurait dû y participer. Cependant, le tribunal chargé de connaître d'une telle action n'étant pas, selon le droit tchèque, doté de pleine juridiction, il n'était pas compétent en l'espèce pour réexaminer les points de fait, dont la constatation de l'office des constructions selon laquelle les conditions nécessaires pour que l'intéressée puisse prendre part à la procédure n'avaient pas été réunies. La requérante ajoute que le refus de lui permettre de se prononcer sur les décisions concernant la centrale nucléaire était absolu, à la différence des requérants dans les affaires *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* ([GC], arrêt du 26 août 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-IV) ou *Athanassoglou*

et autres c. Suisse ([GC], n° 27644/95, CEDH 2000-IV), lesquels ont eu au moins la possibilité de faire valoir leurs observations et objections.

L'intéressée admet enfin qu'il aurait été de loin plus efficace de défendre ses droits au tout début du litige, quand il s'agissait de décider de la construction même de la centrale. Elle allègue cependant qu'elle ne tend pas, par le biais de sa requête, au changement de la décision d'achever la construction de la centrale de Temelín, ni à l'interdiction d'utiliser l'énergie nucléaire. Son but est de dénoncer le fait que les procédures relatives aux changements essentiels de cette centrale n'ont pas respecté les conditions prévues par la loi ni les engagements internationaux de la République tchèque en matière de protection minimum des droits garantis par les articles 6 § 1 et 13 de la Convention. Or, une telle violation de ses droits procéduraux pouvait avoir pour conséquence l'atteinte à ses droits, et à ceux de ses membres, garantis par les articles 2 et 8 de la Convention et par l'article 1 du Protocole n° 1, droits qu'elle n'a pas pu défendre en étant exclue des procédures en question.

2.1. 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. En effet, le droit de saisir le tribunal en matière civile constitue un aspect du « droit à un tribunal », consacré par cette disposition. 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, parmi plusieurs autres, *Athanassoglou et autres c. Suisse*, précité, § 43 ; *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, n° 62543/00, § 43, CEDH 2004-III ; *Taşkın et autres c. Turquie*, n° 46117/99, 10 novembre 2004, § 130).

Dans la présente affaire, la requérante cherchait à participer à des procédures administratives menées devant l'office des constructions, condition préalable à ce qu'elle puisse contester devant les tribunaux les décisions rendues à l'issue de celles-ci ; elle invoquait donc un droit de caractère procédural pour pouvoir dénoncer les prétendues défaillances techniques de la centrale et les menaces qui en découleraient pour la population et l'environnement.

La Cour note d'abord que l'association requérante est une personne morale, qui ne saurait se prétendre victime d'une violation des droits personnels dont les titulaires ne peuvent être que les personnes physiques, tels les droits à la vie et à la santé. Elle ne saurait non plus invoquer le droit au respect de son « domicile », au sens de l'article 8 de la Convention, du seul fait qu'elle a son siège près de la centrale qu'elle critique, lorsque l'atteinte à ce droit résulte de nuisances ou de troubles qui ne peuvent être ressentis que par des personnes physiques (voir, *mutatis mutandis*, *Asselbourg et autres c. Luxembourg* (déc.), n° 29121/95, CEDH 1999-VI). Puis, étant donné que l'intéressée n'a pas indiqué si elle possédait ou louait des biens sis à proximité de la centrale de Temelín, elle ne saurait de manière défendable prétendre avoir droit, en vertu de la législation tchèque, à la protection de ses biens contre les effets de la centrale. En conséquence, la requérante n'a pas démontré l'existence d'une ingérence suffisante dans son propre droit « civil » ni, partant, l'existence d'une contestation réelle et sérieuse portant sur son droit au respect des biens (voir, *mutatis mutandis*, *Greenpeace Suisse et autres c. Suisse*, n° 27644/95, 7 avril 1997).

La Cour admet néanmoins qu'au travers de ses démarches, la requérante visait à faire valoir certains intérêts particuliers de ses membres vivant à proximité de la centrale, à savoir leurs droits à la vie, à la santé, à un environnement sain et au respect des biens, reconnus par le droit interne (voir, *mutatis mutandis*, *Athanassoglou et autres c. Suisse*, précité, § 44 ; *Hüseyin Cahit Ünver c. Turquie* (déc.), n° 36209/97, 26 septembre 2000). Elle n'estime cependant pas nécessaire d'examiner la question de savoir si cela est suffisant pour prêter à l'association requérante la qualité de victime au sens de l'article 34 de la Convention. En effet, à supposer même que la requérante puisse se prétendre victime de la violation alléguée de la Convention et qu'il existât entre elle et les autorités compétentes « une contestation réelle et sérieuse » quant à la question de savoir si les changements demandés devaient être autorisés, la présente requête est irrecevable pour un autre motif indiqué ci-dessous.

En réalité, la Cour ne souscrit pas à l'argument selon lequel l'issue des procédures litigieuses (portant sur le report de la date de l'achèvement de la centrale, le changement de la station de séchage d'air, le report de la date de l'achèvement des ouvrages hydrotechniques, le changement de la station de pompage, l'homologation du système de protection de la centrale contre les effets du gazoduc de transit, le changement des parties technologiques et de construction de deux bâtiments à réacteurs) était directement déterminante pour les droits susmentionnés. Comme l'ont noté les autorités nationales compétentes, les changements partiels dans la technologie de la centrale et les reports des dates dont il était question dans les procédures litigieuses ne pouvaient pas avoir d'impact sur l'environnement ni, par conséquent, sur les droits de la requérante. Il est vrai que l'intéressée conteste cette conclusion, en se référant notamment à l'avis émis par le ministère de l'Environnement

lors de son inspection en 1999, selon lequel « les changements en question étaient susceptibles d'avoir des répercussions sur les intérêts de la protection de la nature et du paysage », ce qui rendait obligatoire l'élaboration d'une étude d'impact environnemental. La Cour estime néanmoins que ledit avis du ministère, ni d'ailleurs les rapports d'experts cités par la requérante, ne peuvent être considérés comme établissant l'existence d'un danger sérieux, concret et surtout imminent (voir, *mutatis mutandis*, *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse* (déc.), précité ; *Taşkın et autres c. Turquie*, précité, § 133 ; *Okyay et autres c. Turquie*, n° 36220/97, § 66, CEDH 2005-...).

Selon la Cour, la requérante n'a donc pas produit d'éléments permettant de conclure que du fait de l'adoption par les autorités de décisions contestées, les conditions d'exploitation de la centrale étaient insuffisantes au point de constituer une atteinte grave au principe de précaution, ou que le degré de probabilité de survenance d'un dommage était tel qu'il puisse être considéré comme constitutif d'une violation. Ainsi, elle n'a pas établi qu'il y avait un lien direct entre les conditions d'exploitation de la centrale telles qu'elles existaient après l'adoption desdites décisions et un préjudice sinon probable, du moins raisonnablement prévisible, aux droits de ses membres qu'elle voulait défendre. L'on ne saurait donc soutenir que suite à des procédures administratives litigieuses, les membres de l'association requérante se trouvaient exposés à une menace non seulement sérieuse mais également précise ou imminente pesant sur leurs vie, santé ou biens (voir, *a contrario*, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, précité, § 46, concernant la construction d'un barrage impliquant l'inondation d'un village où résidaient les requérants). En l'absence de pareil constat, les effets sur la population des décisions adoptées par l'office des constructions demeuraient donc hypothétiques.

La Cour note en outre que la requérante a avancé un grand nombre des arguments relatifs à des aspects inhérents à l'utilisation de l'énergie nucléaire, tels que la sûreté, l'environnement et la technique, et reconnu qu'il aurait été plus efficace de faire valoir ses droits lors de l'adoption de la décision sur la construction même de la centrale. Elle a par ailleurs dénoncé des impacts négatifs que la centrale produisait même pendant l'exploitation normale (hors des situations d'accident), tout en admettant qu'au moment de l'introduction de sa requête, la centrale nucléaire de Temelín était toujours à l'étape du fonctionnement d'essai. Aux yeux de la Cour, la requérante semble donc se plaindre plutôt du danger général que présente l'utilisation de l'énergie nucléaire que d'une menace précise et imminente concernant ses membres ou elle-même, faisant ainsi valoir des arguments d'une *actio popularis*. Puis, par sa revendication tendant à ce que toutes les personnes concernées participent à l'adoption de décisions relatives aux conditions fondamentales du fonctionnement d'une centrale nucléaire et à ce que ces décisions soient réexaminées par un tribunal indépendant et impartial, elle tente de puiser dans l'article 6 § 1 de la Convention un moyen

de transférer des organes exécutifs aux tribunaux la compétence pour prendre, sur la base d'éléments techniques, la décision finale sur l'exploitation des différentes centrales nucléaires (voir, *mutatis mutandis*, *Athanassoglou et autres c. Suisse*, précité, § 53). Or, il appartient à chaque Etat contractant de décider, selon son processus démocratique, comment réglementer au mieux l'utilisation de l'énergie nucléaire (*ibidem*, § 54).

Dans ces conditions, la Cour considère que l'issue des procédures administratives menées devant l'office des constructions, auxquelles l'association requérante n'a pas pu participer, n'était pas directement déterminantes pour les « droits de caractère civil » - tels que les droits à la vie, à la santé, à un environnement sain et au respect des biens – que l'ordre juridique tchèque conférerait à elle ou à ses membres.

Partant, l'article 6 § 1 ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce et le grief est incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejeté en application de l'article 35 § 4.

2.2. Etant donné ce lien trop lointain entre les décisions litigieuses et les droits matériels revendiqués par la requérante, la Cour conclut également que celle-ci n'a démontré l'existence d'aucun grief défendable de violation des articles 2 et 8 de la Convention et de l'article 1 du Protocole n° 1 et, en conséquence, d'aucun droit à un recours au titre de l'article 13.

Dès lors, l'article 13 est également inapplicable. Cette partie de la requête est donc incompatible *ratione materiae* avec les dispositions de la Convention au sens de l'article 35 § 3 et doit être rejetée en application de l'article 35 § 4.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

Déclare la requête irrecevable.

Claudia WESTERDIEK
Greffière

Peer LORENZEN
Président