



Conseil économique et social

Distr. générale
29 novembre 2016
Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'accès
à l'information, la participation du public
au processus décisionnel et l'accès à la justice
en matière d'environnement

Comité d'examen du respect des dispositions

Cinquante-cinquième réunion

Genève, 6-9 décembre 2016

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives aux communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 concernant le respect des dispositions par le Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord*

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 17 juin 2015

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
A. Communication ACCC/C/2013/85	3
B. Communication ACCC/C/2013/86	3
C. Examen conjoint des deux communications	4
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	5
A. Cadre juridique	5

* Le présent document a été soumis tardivement car un délai supplémentaire a été nécessaire pour finaliser l'ordre du jour de la réunion.



B.	Les faits.....	6
C.	Questions de fond	7
D.	Voies de recours internes	14
III.	Examen et évaluation par le Comité.....	14
IV.	Conclusions et recommandations	25
A.	Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	25
B.	Recommandations.....	25

I. Introduction

A. Communication ACCC/C/2013/85

1. Le 18 septembre 2012, la Environmental Law Foundation a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions une communication faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord des obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus). Plus précisément, elle fait valoir que l'article 46 de la loi de 2012 sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants, en vigueur depuis avril 2013, rendrait prohibitif le coût des procédures de recours en cas de nuisances privées et accroîtrait les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice en violation des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 9 de la Convention¹.
2. À sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013), le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable conformément au paragraphe 20 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention.
3. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7, la communication a été adressée à la Partie concernée le 22 juillet 2013.

B. Communication ACCC/C/2013/86

4. Le 28 février 2013, un membre du public, Alyson Austin, a adressé une communication au Comité d'examen, affirmant que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention. Plus précisément, l'auteur de la communication allègue que la Partie concernée n'a pas respecté les paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, faute d'avoir veillé à ce que l'accès à la justice dans les affaires de nuisances privées, y compris l'affaire la concernant, soit d'un coût permettant d'assurer des procédures objectives, équitables et rapides, sans pour autant être prohibitif.
5. À sa quarante et unième réunion, le Comité est convenu à titre préliminaire que la communication était recevable conformément au paragraphe 20 de l'annexe à la décision I/7.
6. Lors de la réunion, le Comité a estimé qu'à l'issue de ses discussions avec la Partie concernée au cours de cette même réunion, ladite Partie avait interprété ses recommandations comme s'appliquant uniquement aux procédures de recours judiciaire, et non aux actions pour nuisances privées. Selon la Partie concernée, les actions pour nuisances privées n'avaient pas été expressément prises en compte dans les conclusions antérieures du Comité, approuvées dans la décision IV/9i de la Réunion des Parties. Le Comité a noté que l'alinéa a) du paragraphe 3 de la décision IV/9i se rapportait au coût de toutes les procédures judiciaires visées par l'article 9 et il a donc souligné qu'il ne partageait pas d'une manière générale la position de la Partie concernée, mais qu'au vu de cette position il examinerait la présente communication selon la procédure ordinaire et non selon la procédure simplifiée. Il a par ailleurs décidé qu'il pourrait également à titre provisoire examiner la communication en même temps que la communication ACCC/C/2013/85.

¹ Les communications, y compris les documents connexes des auteurs des communications, de la Partie concernée et du secrétariat, sont consultables à l'adresse <http://www.unece.org/env/pp/cc/com.html> en cliquant sur la référence recherchée.

7. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7, la communication a été adressée à la Partie concernée le 22 juillet 2013 pour qu'elle y donne suite.

C. Examen conjoint des deux communications

8. La Partie concernée a adressé sa réponse conjointe aux communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 le 20 décembre 2013.

9. Le 14 janvier 2014, les auteurs des communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 ont présenté une note conjointe sur la réponse.

10. À sa quarante-quatrième réunion, le Comité a tenu une audition pour examiner ces communications quant au fond (Genève, 25-28 mars 2014), avec la participation des auteurs des communications et de la Partie concernée. Il a confirmé qu'il examinerait les communications conjointement et que la communication ACCC/C/2013/85 était recevable. Il a aussi confirmé qu'il avait jugé la communication ACCC/C/2013/86 recevable dans la mesure où elle soulevait des questions systémiques que la communication ACCC/C/2013/85 visait également, mais qu'il n'examinerait pas les allégations relatives à l'affaire en attente de jugement par les juridictions nationales.

11. À sa quarante-cinquième réunion (Maastricht, Pays-Bas, 29 juin-2 juillet 2014), le Comité a décidé de poser des questions supplémentaires aux auteurs des communications et à la Partie concernée, lesquels ont adressé leurs réponses à ces questions le 5 septembre 2014.

12. Le Comité a achevé son projet de conclusions à sa quarante-septième réunion (Genève, 16-19 décembre 2014), laissant de côté quelques points de détail qu'il a approuvés après la réunion en suivant la procédure de prise de décisions par voie électronique. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a été communiqué pour observations à la Partie concernée et aux auteurs des communications le 23 février 2015 ; il était accompagné d'une invitation à présenter des observations avant le 23 mars 2015. L'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 et la Partie concernée ont formulé des observations le 9 mars et le 23 mars 2015 respectivement. Aucune observation n'a été reçue de l'auteur de la communication ACCC/C/2013/85.

13. À sa quarante-huitième réunion (Genève, 24-27 mars 2015), le Comité a établi un projet de conclusions révisé tenant compte des observations reçues des parties. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, ce projet de conclusions révisé a ensuite été transmis pour observations aux parties le 10 avril 2015, accompagné d'une invitation à présenter des observations avant le 5 mai 2015.

14. La Partie concernée et l'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 ont présenté des observations sur le projet de conclusions révisé le 5 mai 2015. L'auteur de la communication ACCC/C/2013/85 n'a pas communiqué d'observations. Compte tenu des observations reçues, le Comité a adopté ses conclusions le 17 juin 2015 en suivant la procédure de prise de décisions par voie électronique et a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées à la Partie concernée et aux auteurs des communications.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés²

A. Cadre juridique

Nuisances privées

15. Dans l'affaire *Coventry c. Lawrence, n° 1*, la Cour suprême du Royaume-Uni a défini les nuisances privées comme suit : « acte (ou parfois omission) d'un défendeur, qui n'est pas par ailleurs autorisé, et qui constitue une entrave à la jouissance raisonnable des biens fonciers du demandeur ou, pour employer une formulation légèrement différente, qui nuit indûment à la jouissance des biens fonciers du demandeur »³.

Frais

16. Le cadre général relatif aux frais à acquitter dans le système juridique de la Partie concernée a été examiné dans les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2008/33⁴ et dans son rapport à la Réunion des Parties sur l'application de la décision IV/9i⁵. En résumé, la règle générale est la suivante : « les dépens suivent le principal ».

17. En Angleterre et au pays de Galles, la Directive pratique 45 du Code de procédure civile, en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013, institue un plafonnement des frais de justice pour les « affaires relevant de la Convention d'Aarhus ». Le plafond est fixé à « 5 000 livres lorsque le demandeur est une personne physique agissant en son nom propre et ... dans tous les autres cas à 10 000 livres »⁶. Les dépens à la charge du défendeur lorsque le demandeur obtient gain de cause sont plafonnés à 35 000 livres. L'article 45.41 définit une plainte déposée au titre de la Convention d'Aarhus comme suit : « toute demande de recours judiciaire contre une décision, un acte ou une omission qui est visé, en totalité ou en partie, par les dispositions de la [Convention d'Aarhus], y compris une requête faisant valoir que la décision, l'acte ou l'omission, ou tel ou tel de ses aspects, relève de celles-ci ».

18. L'article 46 de la loi de 2012 sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants porte modification de la loi de 1990 sur les tribunaux et les services juridiques en y insérant un nouvel article 58C. Le paragraphe 1 de l'article 58C est libellé comme suit :

Une injonction de payer rendue en faveur d'une partie qui a souscrit une police d'assurance pour les frais à acquitter ne peut comprendre une disposition exigeant le paiement d'un montant correspondant à tout ou partie de la prime prévue par la police d'assurance, sauf si une telle disposition est autorisée par la règle énoncée au paragraphe 2.

19. L'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants a également abrogé l'article 29 de la loi de 1999 sur l'accès à la justice, qui permettait à la partie obtenant gain de cause de recouvrer la prime d'une police d'assurance « après les faits », qui assurait contre le risque d'avoir à prendre en charge les dépens, notamment les dépens de la partie adverse. L'article 46 est entré en vigueur le 1^{er} avril 2013.

² La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par celui-ci.

³ [2014] UKSC 13, par. 3.

⁴ Voir ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 34 à 71.

⁵ Voir ECE/MP.PP/2014/23, par. 41 à 58.

⁶ Voir <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part45-fixed-costs/practice-direction-45-fixed-costs>.

B. Les faits

Communication ACCC/C/2013/85

20. Les allégations énoncées dans la communication ACCC/C/2013/85 concernent uniquement le cadre juridique et elles sont donc présentées à la section C, « Questions de fond », ci-dessous.

Communication ACCC/C/2013/86

21. Depuis 2008, l'auteure de la communication ACCC/C/2013/86, agissant en son nom propre et avec le concours d'autres personnes, se dit préoccupée par le bruit persistant et excessif et les dépôts de poussières provenant d'une exploitation houillère à ciel ouvert située à moins de 500 mètres de son domicile. Elle a cherché à résoudre ce problème de nuisance en se mettant en rapport avec l'exploitant, Miller Argent (South Wales) Ltd, et en essayant de trouver une solution négociée avec lui. Elle a également fait part de ses préoccupations à l'organisme de réglementation environnementale, Merthyr Tydfil County Borough Council, qui, fait-elle valoir, n'a à ce jour pris aucune mesure contre l'exploitant.

22. En juin 2010, l'auteure de la communication et 491 autres riverains ont demandé à la Haute Cour de rendre une ordonnance d'action de groupe préalable afin de pouvoir rassembler un grand nombre de demandeurs dans le cadre d'une même plainte. En novembre 2010, la Haute Cour a rejeté la demande en raison d'incertitudes quant aux modalités de financement des demandeurs⁷. Ceux-ci ont cherché à faire appel du rejet. En décembre 2010, l'exploitant a demandé le paiement de 257 104 livres pour ses frais de justice concernant la demande d'action de groupe préalable. En juillet 2011, la cour d'appel a rejeté l'appel formé par les demandeurs contre le rejet lorsque, le jour de l'audience d'appel, l'exploitant s'est engagé à ne réclamer le remboursement des dépens qu'au prorata du nombre de demandeurs, soit un montant total de 553 livres par demandeur, indiquant qu'il ne poursuivrait aucun d'entre eux pour ces dépens, à condition qu'ils ne rouvrent pas la procédure judiciaire⁸.

23. Après l'appel de juillet 2011, l'auteure de la communication a cherché à résoudre le problème personnellement avec l'exploitant par voie de négociation, mais sans succès. En novembre 2012, elle a adressé à la Haute Cour une autre demande d'action préalable visant à obtenir l'encadrement des coûts pour l'audience sur les dépens, proposant soit qu'aucune ordonnance d'encadrement des coûts ne soit prononcée, soit que chaque partie s'acquitte de ses propres dépens. S'agissant de l'audience d'une journée sur l'encadrement des coûts préalable à la procédure, la Haute Cour a refusé, en janvier 2013, d'ordonner que chaque partie s'acquitte de ses propres dépens, estimant au contraire que les sommes dues devraient être attribuées à la partie obtenant gain de cause.

24. L'auteure de la communication a interjeté appel de cette décision. En novembre 2013, la cour d'appel a rendu une ordonnance d'encadrement des coûts à hauteur de 2 500 livres, prévoyant un plafond à la responsabilité du défendeur de 15 000 livres pour l'audience d'appel concernant la demande de l'auteure de la communication relative à l'encadrement des coûts visant sa procédure pour nuisances privées. Par arrêt du 21 juillet 2014, la cour d'appel a rejeté la demande de l'auteure de la communication relative à l'encadrement des coûts, principalement au motif que l'affaire ne mettait pas en jeu des avantages environnementaux importants. L'auteure de la communication a demandé à la Cour suprême la permission d'interjeter appel de l'arrêt de la cour d'appel mais cette demande a été rejetée le 24 février 2015.

⁷ *Austin et consorts c. Miller Argent (South Wales) Ltd* (décision du 11 novembre 2010) (non publiée).

⁸ *Austin et consorts c. Miller Argent (South Wales) Ltd* [2011] EWCA Civ 928.

C. Questions de fond

ACCC/C/2013/85

25. L'auteur de la communication ACCC/C/2013/85 fait valoir que l'accès à un régime d'assurance « après les faits » pour financer les frais et les dépens d'une action pour nuisances privées et couvrir le risque de devoir acquitter les dépens d'une partie adverse est essentiel si l'on veut pouvoir engager une telle action. Il soutient que le risque de devoir acquitter les dépens est très sérieux, comme l'a montré l'affaire *Austin c. Miller Argent* (voir par. 22 ci-dessus), l'exploitant ayant alors demandé des dépens de plus de 250 000 livres. Il affirme que les dépens concernant les affaires de nuisances environnementales dépassent presque toujours la somme de 100 000 livres et souvent 2 millions de livres. Il a d'ailleurs allégué que dans diverses affaires, sans assurance « après les faits », les demandeurs n'auraient pu intenter une action en justice⁹.

26. L'auteur de la communication fait valoir que l'adoption de l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants viole les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 9 de la Convention. Il soutient qu'en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 pris conjointement, la Partie concernée est tenue de veiller à ce que les membres du public puissent engager des procédures judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement et que ces procédures doivent offrir des recours suffisants et effectifs et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Il ajoute qu'en ôtant la possibilité de recouvrer la prime d'assurance « après les faits » dans le cadre d'une action pour nuisances privées, la Partie concernée a fait de la procédure judiciaire visant à contester les actes ou omissions entraînant des dommages environnementaux une procédure arbitraire, inéquitable et d'un coût prohibitif.

27. L'auteur de la communication estime qu'en adoptant l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants, la Partie concernée a également violé les dispositions du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, étant entendu que l'article 46 ajoutera des obstacles d'ordre financier et autres à l'accès à la justice en matière d'environnement ou renforcera les obstacles existants.

28. L'auteur de la communication fait observer que la question du non-respect par la Partie des paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 9 pourrait être réglée par une ou plusieurs des solutions proposées ci-après. Ainsi, la Partie pourrait :

- a) S'engager à ne pas donner effet à l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants ;
- b) Adopter des règlements autorisant le recouvrement des primes d'assurance « après les faits » dans le cadre des demandes de réparation pour nuisances environnementales, comme c'est déjà le cas pour les demandes de réparation pour dommages corporels ;
- c) Inclure expressément les plaintes pour nuisances environnementales dans le cadre du régime d'ordonnances d'encadrement des coûts, sans pour autant fixer un plafond correspondant pour les coûts du demandeur ;
- d) Prévoir le transfert unilatéral des coûts assorti de réserves en cas d'action pour nuisances privées.

⁹ Voir la communication ACCC/C/2013/85, par. 76.

ACCC/C/2013/86

29. L'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 affirme que la Partie concernée ne fait pas en sorte que les procédures concernant les nuisances privées soient objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif, comme l'exige le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

30. L'auteur de la communication affirme également que la Partie concernée ne reconnaît pas que, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 2 de l'article 45.41 du Code de procédure civile, les plaintes déposées au titre de la Convention d'Aarhus ne devraient pas se limiter aux demandes de recours judiciaire et devraient comprendre, par exemple, les plaintes pour nuisances privées.

31. L'auteur de la communication soutient que, depuis 2008, elle s'efforce de résoudre les problèmes de pollution causés par la poussière et le bruit mais qu'à ce jour elle n'a pu faire examiner son affaire quant au fond pour des raisons financières. Elle fait valoir qu'elle a participé à six audiences de la Haute Cour depuis 2010 et a engagé trois procédures judiciaires auprès de la cour d'appel, toutes relatives aux dépens. Malgré cela, il ne lui a pas été possible d'engager une procédure judiciaire pour mettre fin à la pollution et ce, pour des raisons financières. Elle soutient que cela l'a empêchée d'avoir accès en temps voulu à la justice comme le prévoit le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

32. L'auteur de la communication demande au Comité, entre autres choses, de formuler les conclusions suivantes :

a) Les actions pour nuisances privées relèvent manifestement de la Convention et, si un doute subsiste quant à la question de savoir si tel est le cas d'une plainte pour nuisances privées, il conviendrait d'adopter une approche spécifique et inclusive qui permettrait de supposer que la Convention s'applique effectivement ;

b) Si la Partie concernée continue de recourir à des ordonnances d'encadrement des coûts dans les affaires touchant l'environnement, ces ordonnances doivent s'appliquer à toutes les affaires visées par la Convention, y compris les actions pour nuisances privées. En outre, le régime d'ordonnances d'encadrement des coûts ne doit pas en soi donner lieu à des coûts prohibitifs ;

c) L'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants restreint indûment l'accès à la justice en matière d'environnement de sorte que la Partie ne se conforme pas à la Convention. La Partie devrait prendre des mesures pour remédier à cette situation, la manière la plus simple étant de préciser que l'article 46 ne s'applique pas aux affaires relevant de la Convention, y compris les plaintes pour nuisances privées.

Réponse de la Partie concernée

33. Dans sa réponse du 20 décembre 2013, la Partie concernée déclare que les plaintes pour nuisances privées ne sont pas visées par le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et que, même si certains aspects de ce type de plaintes peuvent l'être, il ne peut s'agir de plaintes pour nuisances privées en tant que catégorie. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 9 sont respectées car il existe d'autres procédures et ces procédures répondent également aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9. De même, il n'y a pas violation du paragraphe 5 de l'article 9.

34. La Partie concernée énumère les modalités ci-après que les personnes touchées par des problèmes d'environnement peuvent mettre à profit au lieu d'engager une action pour nuisances privées :

- a) Plainte auprès de l'organisme de réglementation ou l'organisme local compétent pour qu'il prenne les mesures voulues en vertu de l'article 80 de la *Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) de 1990 ;
- b) Plainte auprès de l'organisme de réglementation ou l'organisme local compétent lorsque l'infraction est supposée porter atteinte aux conditions régissant un permis ou lorsqu'elle constitue une infraction que l'organisme de réglementation ou l'organisme local compétent a le devoir de réprimer ;
- c) Plainte auprès du médiateur parlementaire ou du médiateur de l'administration locale ;
- d) Action pour nuisances prévues par la loi conformément à l'article 82 de la *Environmental Protection Act* ;
- e) Examen judiciaire ;
- f) Ouverture de poursuites contre la personne responsable ou ouverture de poursuites à la diligence du demandeur.

35. La Partie concernée fait observer que les solutions de substitution à l'assurance « après les faits » pour réduire les coûts des actions pour nuisances privées sont les suivantes :

- a) Assurance protection juridique « avant les faits » ;
- b) Conventions d'honoraires conditionnels.

Ces options sont examinées plus en détail aux paragraphes 58 à 60 ci-après.

Questions de fond communes aux deux communications

36. Pour résumer, les deux communications soulèvent les questions de fond ci-après :

- a) Les actions pour nuisances privées devraient-elles être généralement considérées comme des « procédures ... judiciaires visant à contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » au sens du paragraphe 3 de l'article 9 ?
- b) Si les actions pour nuisances privées doivent être considérées comme des procédures au sens du paragraphe 3 de l'article 9 (ou dans la mesure où elles devraient être considérées comme telles), doivent-elles satisfaire aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9, notamment ne pas être d'un coût prohibitif, ou encore l'accès à d'autres procédures peut-il permettre d'assurer le respect de ces dispositions ?
- c) Si les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 s'appliquent effectivement aux actions pour nuisances privées, l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants rend-il réellement prohibitif le coût des actions pour nuisances privées au sens du paragraphe 4 de l'article 9 ou impose-t-il un obstacle financier au sens du paragraphe 5 de l'article 9 ?

Les observations des parties sur les points ci-dessus sont récapitulées ci-après.

a) **Les actions pour nuisances privées devraient-elles être considérées comme des « procédures ... judiciaires visant à contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement » au sens du paragraphe 3 de l'article 9 ?**

37. Les auteurs des deux communications soutiennent que les tribunaux de la Partie concernée ont reconnu que les nuisances privées pouvaient entrer dans le champ d'application de la Convention¹⁰. Ils font également état des conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2007/23, où il est dit : « Le Comité estime que dans l'affaire dont il est saisi, la loi sur les nuisances privées relève du droit de l'environnement de la Partie concernée, et donc du champ d'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention »¹¹.

38. La Partie concernée conteste que le paragraphe 3 de l'article 9 s'applique nécessairement aux plaintes pour nuisances privées. Elle soutient, comme l'a déclaré la Haute Cour dans l'affaire *Austin c. Miller Argent*, que « la question n'a pas été tranchée devant les tribunaux d'Angleterre et du pays de Galles »¹². Elle soutient également que la cour d'appel dans l'affaire *Morgan c. Hinton Organics*¹³ n'a pas non plus tranché la question, mais s'est contentée de supposer, aux fins de l'argumentation dont elle était saisie, que la Convention pouvait s'appliquer à certaines affaires de nuisances privées. La Cour a également admis que, aux fins de la Convention, le recours sollicité dans une affaire particulière devait être considéré dans le contexte plus large des recours disponibles en général, qu'il faudrait considérer au cas par cas non seulement en termes de coûts, mais aussi d'effets juridiques.

39. La Partie concernée soutient, comme il est indiqué dans le rapport Jackson¹⁴, que le délit de nuisance renvoie à de nombreuses questions. Le terme nuisance a été défini dans l'affaire *Bamford c. Turnley* comme suit : « toute activité ou tout état de fait permanent constituant une gêne importante et déraisonnable pour un bien foncier [du demandeur] ou l'utilisation ou la jouissance de ce bien foncier [par le demandeur] »¹⁵. Les nuisances privées concernent donc principalement la protection des droits des propriétaires de jouir de leur bien foncier. Parfois, un cas de nuisance privée aura une plus vaste portée et pourra constituer une menace environnementale pour le public dans son ensemble mais, par essence, les nuisances privées relèvent de la protection des droits de propriété privée. De nombreuses plaintes pour nuisances impliquent un empiétement qui s'apparente à une intrusion, et il est difficile de déterminer comment une telle gêne peut constituer une violation du droit national de l'environnement. Même lorsque cette gêne prend la forme d'un bruit ou de poussières, une distinction peut être établie entre les actions pour nuisances privées destinées à protéger les droits de propriété privée et les actions qui ont plus clairement pour objet de défendre le droit de la population en général à un environnement propre, par exemple, pour reprendre le rapport Jackson, lorsque les actes incriminés « nuisent à l'environnement, en particulier les actes dommageables comme la pollution des cours d'eau »¹⁶.

¹⁰ Par exemple, *Morgan c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107, [2009] Env LR 30, par. 22 et 44, et *Barr c. Biffa Waste Services Ltd* [2012] EWCA Civ 312.

¹¹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, par. 45.

¹² [2013] EWHC 2622, par. 7.

¹³ Ibid.

¹⁴ Lord Justice Jackson, *Review of Civil Litigation Costs : Final Report*, Ministère de la justice, décembre 2009 (Londres, The Stationery Office, 2010). Consultable à l'adresse <http://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/JCO/Documents/Reports/jackson-final-report-140110.pdf>.

¹⁵ (1860) 3 B & S 62 ; 122 ER 25.

¹⁶ p. 314.

40. Dans la mesure où la Convention peut s'appliquer aux nuisances privées, la Partie concernée souscrit à la conclusion du rapport Jackson selon laquelle elle ne devrait s'appliquer qu'aux cas où la nuisance alléguée est une activité : a) nuisible pour l'environnement ; et b) préjudiciable pour la population en général. Seule une faible proportion des plaintes pour nuisances privées renvoie donc à des questions dont on pourrait faire valoir qu'elles entrent dans le champ d'application de la Convention. Ce n'est pas le cas des plaintes pour nuisances privées en tant que catégorie.

41. Les auteurs des communications soutiennent que la Convention s'applique plus largement aux nuisances privées que ne le laisse entendre le rapport Jackson. En outre, ils ne partagent pas l'avis de la Partie concernée qui estime que si la question contestée a un impact sur l'environnement mais ne touche qu'un particulier ou un petit nombre d'entre eux, la nuisance ne relève pas du droit national de l'environnement. Ils ajoutent que le Guide d'application de la Convention d'Aarhus¹⁷ attribue un large sens à la notion d'environnement, englobant la santé humaine et le droit à la vie.

b) Le respect des obligations exige-t-il que les actions pour nuisances privées satisfassent aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 ou peut-il être assuré par l'accès à d'autres formes de procédures ?

42. La Partie concernée soutient que les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention sont respectées lorsque le public a accès à un certain nombre d'autres formes de procédures (voir par. 34 ci-dessus), et que l'accès à des procédures visant les nuisances privées n'est pas exigé.

43. Les auteurs des communications admettent que certaines autres formes de procédures peuvent être appropriées dans certains cas, mais soutiennent qu'elles ne garantissent pas, individuellement ou collectivement, le respect de la Convention. Ils ajoutent qu'en effet nombre d'options offrent peu de recours effectif, voire aucun, et que d'importantes lacunes dans chacune des solutions proposées ou même dans toutes permettent d'affirmer que les nuisances privées doivent s'inscrire dans le cadre du droit national de l'environnement. De plus, l'offre de recours suffisants et effectifs mentionnée au paragraphe 4 de l'article 9 prévoit la possibilité d'un redressement par injonction et les plaintes pour nuisances privées sont le principal moyen d'obtenir ce type de redressement dans la Partie concernée.

44. Les observations des parties quant à l'adéquation des autres procédures existantes sont récapitulées ci-après.

i) Plainte déposée auprès de l'organisme de réglementation ou l'organisme local compétent, afin notamment qu'il prenne des mesures en vertu de l'article 80 de la Environmental Protection Act

45. La Partie concernée affirme que les membres du public peuvent signaler des violations potentielles ou présumées du droit de l'environnement à l'organisme de réglementation compétent, afin qu'il mène une enquête et examine s'il y a lieu de prendre des mesures coercitives, par exemple en vertu de l'article 80 de la *Environmental Protection Act*.

46. Les auteurs des communications soutiennent que le droit de porter plainte auprès d'une autorité qui peut ou non prendre des mesures administratives ne donne accès d'aucune manière aux procédures voulues.

¹⁷ La Convention d'Aarhus : Guide d'application (2^e éd., en anglais), publication des Nations Unies, numéro de vente : E.13.II.E.3.

ii) *Plainte déposée auprès du médiateur compétent*

47. La Partie concernée soutient que, si les membres du public ne sont pas satisfaits de l'organisme de réglementation responsable, ils peuvent porter plainte auprès du médiateur compétent, habituellement après avoir adressé une plainte à l'organisme de réglementation lui-même. Si le médiateur donne suite à la plainte, il doit normalement faire rapport au plaignant et à l'organisme incriminé une fois l'enquête terminée. Le médiateur peut faire rapport au Parlement si l'enquête soulève un problème important d'intérêt général ou si l'organisme incriminé n'accepte pas les recommandations.

48. Les auteurs des communications soutiennent que le médiateur compétent qui reçoit la plainte se contente de déterminer si l'organisme de réglementation a mal géré l'affaire. Un médiateur ne peut pas examiner les plaintes concernant la pollution de l'environnement par une personne physique ou morale. Même si le médiateur constate que l'organisme de réglementation a mal géré l'affaire, il n'a pas le pouvoir d'ordonner un recours pour atteinte à l'environnement, et ne peut que recommander à l'organisme public compétent de prendre des mesures.

iii) *Action pour nuisances prévues par la loi en vertu de l'article 82 de la Environmental Protection Act*

49. La Partie concernée fait valoir qu'il existe de solides avis d'autorités judiciaires en faveur de l'article 82 de la *Environmental Protection Act* (et ses procédures), notamment : « une règle visant expressément la protection de l'environnement et prévoyant les mesures que peut prendre toute personne lésée non avertie » et « dont l'objet est d'assurer aux gens ordinaires, parmi lesquels les personnes défavorisées, ... un recours rapide et efficace »¹⁸. La Partie fait observer que la procédure interne de l'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 aurait pu être introduite au titre d'une action pour nuisances prévue par la loi et ajoute qu'il est indiqué dans le rapport Jackson que le recouvrement des coûts en vertu de l'article 82 est « un peu plus généreux que le recouvrement des coûts standard pratiqué par les tribunaux civils »¹⁹.

50. Les auteurs des communications admettent que la procédure énoncée à l'article 82 pourrait, dans certains cas, constituer un mécanisme de remplacement pour les nuisances privées. Ils soutiennent toutefois que cette procédure comporte un certain nombre de limites, notamment : a) les nombreuses catégories de nuisances environnementales non visées par la définition de nuisance établie par la loi²⁰ ; b) les meilleurs moyens de défense possibles ; c) la défense fondée sur une excuse valable ; d) les limites plus strictes, sur le plan procédural et probatoire, découlant des procédures énoncées à l'article 82, qui sont régies par le Code de procédure pénale et qui excluent la possibilité de régler à l'avance la question des coûts ; e) le fait que la nuisance n'est pas actuelle, invoqué comme moyen de défense ; f) la loi de 1985 intitulée *Prosecution of Offenders Act* (loi sur les poursuites visant les délinquants), qui ne prévoit pas le cas de demandeurs multiples ; g) les limites fixées pour le niveau de l'indemnité exigible ; h) la possibilité pour un défendeur obtenant gain de cause de réclamer le montant des dépens.

iv) *Examen judiciaire*

51. La Partie concernée affirme que, dans de nombreux cas, la violation en cause concerne une violation alléguée des conditions régissant un permis ou une infraction qu'un organisme de réglementation ou un organisme local a la charge de réprimer. En ce cas, lorsque la violation ou la nuisance est évidente, l'obligation de prendre des mesures l'est

¹⁸ *Hewlings c. McLean Homes East Anglia Ltd* [2001] 2 All ER 281.

¹⁹ p. 316.

²⁰ La communication ACCC/C/2013/85 (p. 14 à 17) énumère les catégories de nuisances qui, selon les auteurs des communications, ne correspondraient pas à la définition des nuisances prévues par la loi.

également (par exemple, l'obligation d'enquêter sur une plainte en vertu de l'article 79 de la *Environmental Protection Act* ou d'adresser un avis exigeant la suppression d'une nuisance en vertu de l'article 80). Ces questions sont à l'évidence susceptibles de fonder une demande d'examen judiciaire.

52. Les auteurs des communications soutiennent qu'une demande d'examen judiciaire visant à contester les actes de l'organisme de réglementation ou de l'autorité compétente, ou ses omissions, ne fournit aucun moyen réaliste de recours. Une omission peut faire l'objet d'une contestation sur la base du critère de *Wednesbury*²¹, ce que les tribunaux de la Partie considèrent comme un obstacle majeur, même dans les cas où le principe de précaution s'applique à la protection de l'environnement²². Les auteurs des communications notent que le Comité d'examen du respect des dispositions a déjà exprimé des préoccupations au sujet de l'utilisation de la norme de *Wednesbury*²³. En outre, la procédure d'examen judiciaire est onéreuse et il est peu probable que le tribunal demande à un organisme de réglementation de prendre des mesures coercitives effectives.

v) *Ouverture de poursuites à la diligence du demandeur*

53. La Partie concernée fait valoir que les actes présumés constituer une infraction pénale – y compris une infraction liée à une nuisance prévue par la loi en vertu de la *Environmental Protection Act* ou une infraction d'atteinte à un intérêt collectif relevant de la *common law* – peuvent donner lieu à des poursuites à la diligence du demandeur. Une atteinte à un intérêt collectif peut résulter de l'acte d'un particulier non conforme à la loi ou de l'omission de s'acquitter d'une obligation juridique qui met en danger la santé et les biens du public ou les commodités qui lui sont offertes. L'atteinte à un intérêt collectif diffère de l'atteinte à un intérêt privé en ce sens que les dommages, les préjudices ou les désagréments touchent chaque personne ou une même catégorie de personnes (par exemple, les personnes vivant dans un quartier donné), et survient habituellement dans des circonstances qui ne sont pas celles d'une infraction prévue par la loi.

54. Les auteurs des communications soulignent qu'il n'y a pratiquement pas de cas où le public concerné a pu avec succès mener des poursuites pour atteinte à un intérêt collectif. Ils soutiennent que, de ce fait, on ne peut considérer que des poursuites à la diligence du demandeur pour atteinte à un intérêt collectif offrent un mécanisme de recours réaliste.

c) **Si les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 s'appliquent aux actions pour nuisances privées, l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants rend-il ces actions d'un coût prohibitif (par. 4 de l'article 9) ou impose-t-il un obstacle financier (par. 5 de l'article 9) ?**

55. Les auteurs des communications soutiennent que l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants, qui supprime le droit de recouvrer les primes d'assurance « après les faits », rend les plaintes pour nuisances privées d'un coût prohibitif au regard du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. En outre, en mettant un obstacle à l'accès à la justice qui n'existait pas auparavant, il est directement en contradiction avec le paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention concernant l'élimination ou la réduction de ces obstacles. Les auteurs des communications donnent une liste d'actions pour nuisances privées qui, selon eux, n'ont pu être introduites après que la possibilité de recouvrer les primes d'assurance « après les faits » eut été annulée²⁴.

²¹ *Associated Provincial Picture Houses Ltd c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

²² Voir, par exemple, *Aston c. Secretary of State for Comm. and Local Govt.* [2013] EWHC 1936 (Admin).

²³ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 125.

²⁴ Communication ACCC/C/2013/85, par. 27.

56. La Partie concernée soutient que l'article 46 de loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants donne effet à une recommandation majeure du rapport Jackson. La question de la recouvrabilité des primes d'assurance « après les faits » a été pleinement prise en compte dans ce rapport puis par le Parlement. Le juge Jackson a conclu au sujet des plaintes pour nuisances privées que, dans la mesure où il pouvait y avoir un problème, celui-ci n'était pas suffisamment répandu pour porter atteinte à la Convention.

57. S'agissant du paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention, la Partie fait valoir que cette disposition exige des Parties qu'elles envisagent la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou réduire les obstacles financiers ou autres, et qu'il ne s'agit pas de l'interdiction d'une quelconque modification dont on pourrait penser qu'elle n'est pas favorable aux demandeurs.

58. En outre, la Partie concernée soutient que l'assurance « avant les faits » offre un autre mécanisme qui peut remplacer l'assurance « après les faits » pour le financement des plaintes pour nuisances privées.

59. Les auteurs des communications soutiennent que l'assurance « avant les faits » n'est pas une bonne solution pour traiter les cas de non-respect de la Convention, car dans leur écrasante majorité, les demandeurs n'ont pas contracté ce type d'assurance avant la survenue des faits ayant donné lieu à la nuisance. Par exemple, dans l'affaire *Austin et consorts c. Miller Argent (South Wales) Ltd*²⁵, deux demandeurs seulement sur plus de 500 avaient souscrit une assurance « avant les faits ». Les auteurs des communications soutiennent que même lorsque des personnes ont souscrit une assurance « avant les faits », l'assureur fait tout son possible pour que la police ne couvre pas les plaintes pour nuisances environnementales.

60. La Partie concernée affirme également que les demandeurs peuvent toujours engager des avocats sur la base d'une convention d'honoraires conditionnels, même s'ils n'ont pas souscrit une assurance « avant les faits ». L'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 s'inscrit en faux contre cette affirmation et souligne que, bien qu'elle ait demandé à ses représentants de prévoir une convention d'honoraires conditionnels pour régler ses propres frais de justice, elle ne pouvait toujours pas se permettre d'engager une action pour nuisances privées sans ordonnance préalable à l'action prévoyant l'encadrement des coûts.

D. Voies de recours internes

61. La Partie concernée soutient que, puisque l'auteur de la communication ACCC/C/2013/86 avait encore activement recours aux procédures internes alors que le Comité procédait à l'examen des communications, il ne faudrait pas que le Comité examine cette communication à ce stade. Elle invite le Comité à suspendre l'examen de la communication ACCC/C/2013/86 jusqu'à épuisement des recours internes. Elle ne s'oppose pas à la recevabilité de la communication ACCC/C/2013/85.

III. Examen et évaluation par le Comité

62. Le Royaume-Uni a ratifié la Convention le 23 février 2005. Celle-ci est entrée en vigueur pour le pays le 24 mai 2005.

63. À sa quarante-quatrième réunion, le Comité a décidé d'examiner conjointement les communications ACCC/C/2013/85 et ACCC/C/2013/86 (voir le paragraphe 10).

²⁵ [2011] EWCA Civ 92.

64. Le Comité décide de ne pas examiner les allégations figurant dans la communication ACCC/C/2013/86 au sujet de la plainte pour nuisances privées imputables au bruit et à la poussière provenant de l'exploitation houillère à ciel ouvert, car au moment de ses délibérations l'affaire était encore en cours à l'échelle nationale. Il note qu'après la publication de son projet de conclusions, le 23 février 2015, la Cour suprême a refusé l'autorisation d'interjeter appel, ce qui constitue une décision définitive en l'espèce. Il prend donc en considération cette affaire à titre d'exemple illustrant la pratique des actions pour nuisances privées dans la Partie concernée.

65. Le Comité décide également de ne pas traiter les allégations figurant dans la communication ACCC/C/2013/86 au sujet du non-respect du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention par la Partie concernée, car ces allégations n'ont pas été suffisamment étayées et, en outre, elles étaient liées à l'affaire qui était alors toujours en cours au niveau national.

66. Le Comité rappelle ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni) dans laquelle il avait conclu que, « faute d'avoir veillé à ce que *les coûts de toutes les procédures judiciaires visées par l'article 9* ne soient pas prohibitifs, et en particulier en l'absence de toute instruction légalement contraignante et précise émanant des organes législatifs ou judiciaires à cet effet, la Partie concernée ne s'[était] pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention »²⁶. Par la suite, le Comité a recommandé à la Partie concernée « de revoir son mécanisme de répartition des *coûts dans les affaires relatives à l'environnement qui relèvent de la Convention* et de prendre des mesures concrètes et des mesures d'ordre législatif ... pour faire en sorte que *les procédures* soient objectives et équitables sans que leur coût soit prohibitif et établissent un cadre précis et transparent »²⁷. La Réunion des Parties a accueilli ces recommandations avec satisfaction dans ses décisions IV/9i et V/9n. À cet égard, la Partie concernée interprète les conclusions et recommandations ci-dessus comme s'appliquant uniquement aux procédures d'examen judiciaire et non aux actions pour nuisances privées (voir également par. 6 ci-dessus). Le Comité souligne qu'à son avis les conclusions approuvées et les recommandations accueillies avec satisfaction par la Réunion des Parties dans ses décisions IV/9i et V/9n s'appliquent à toutes les procédures judiciaires visées par l'article 9 de la Convention, et pas seulement aux procédures d'examen judiciaire. Toutefois, compte tenu de la position de la Partie sur ce point, les communications ont été examinées selon la procédure ordinaire et non selon la procédure simplifiée du Comité.

67. Le Comité examinera chacune des questions de fond exposées au paragraphe 36 ci-dessus.

a) Actions pour nuisances privées relevant du droit national de l'environnement (par. 3 de l'article 9)

68. Les auteurs des communications soutiennent que les affaires de nuisances privées en général, en tant que catégorie, relèvent du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. En revanche, la Partie concernée fait valoir que, par leur nature même, les actions pour nuisances privées ont pour objet de protéger les droits de propriété privée, non l'environnement, et que, par conséquent, le paragraphe 3 de l'article 9 ne s'applique pas aux plaintes pour nuisances privées « en tant que catégorie ». La Partie concernée ajoute que c'est à sa législation interne de définir ce qu'il convient de considérer sous la dénomination de « droit national de l'environnement ».

²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 141, italique ajouté.

²⁷ Ibid., par. 145, italique ajouté.

69. À titre préliminaire, le Comité souligne que les termes employés dans la Convention, en tant qu'accord international, doivent être interprétés dans le contexte du droit international et de la Convention elle-même, à la lumière de son objet et de son but²⁸. À cette fin, ce qui constitue le « droit national de l'environnement » doit être interprété conformément à l'objet et au but de la Convention.

70. La Convention ne définit pas l'expression « droit national de l'environnement ». Toutefois, le paragraphe 3 de l'article 2 contient une définition de l'expression « information(s) sur l'environnement ». Cette définition est large et comprend notamment « des facteurs tels que le bruit », les « conditions de vie » et les « constructions ». Comme le Comité l'a souligné dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/63 (Autriche), cela suppose également une large interprétation du terme « environnement » au paragraphe 3 de l'article 9²⁹.

71. À cet égard, le Comité a constaté dans ces conclusions que « le texte de la Convention [faisait] état non pas des “lois environnementales”, mais du “droit de l'environnement” » et, par conséquent, que « le paragraphe 3 de l'article 9 ne se limit[ait] pas aux “lois environnementales”, par exemple à celles dont le titre ou les dispositions mentionneraient expressément le terme “environnement” »³⁰. Le Guide d'application de la Convention d'Aarhus précise que « les dispositions sur l'accès à la justice s'appliquent pour l'essentiel à toutes les questions de droit de l'environnement »³¹ et que « les législations nationales en matière d'environnement ne se limitent ni aux droits à l'information ou à la participation du public garantis par la Convention, ni aux textes de loi faisant mention de l'environnement dans l'intitulé de leur titre ou rubrique. La question déterminante est plutôt de savoir si la disposition en question se rapporte d'une manière ou d'une autre à l'environnement »³². Le Comité estime qu'une large interprétation du terme « droit national de l'environnement » devrait également être retenue pour déterminer si le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention s'applique aux actions pour nuisances privées.

72. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni), le Comité a conclu que, dans l'affaire dont il était saisi et qui concernait des odeurs nauséabondes venant d'un site de compostage de déchets, la loi sur les nuisances privées relevait du droit de l'environnement de la Partie concernée, et donc du champ d'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Le Comité estime que la même conclusion devrait s'appliquer aux affaires de nuisances privées provoquées par du bruit, des odeurs, de la fumée, de la poussière, des vibrations, des produits chimiques, des déchets ou d'autres polluants similaires. Dans l'affaire *Coventry c. Lawrence, n° 1*, la Cour suprême a fait valoir que « depuis le milieu du XIX^e siècle, la question des nuisances visées par la *common law* avait joué un rôle complémentaire important dans les mesures de réglementation, encourageant, d'une part, l'industrie à trouver de meilleures solutions techniques face aux problèmes d'environnement et, d'autre part, le législateur à combler les lacunes du système de réglementation »³³. Certes, la législation relative aux nuisances privées a principalement pour objet de protéger le droit des propriétaires de jouir de leur bien foncier, mais elle concerne aussi régulièrement diverses composantes de l'environnement et vise à les protéger.

²⁸ Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, n° 1-18232, art. 31.

²⁹ ECE/MP.PP/C.1/2014/3, par. 54.

³⁰ Ibid., par. 52.

³¹ p. 254.

³² p. 269.

³³ [2014] UKSC 13, par. 176.

73. Le Comité conclut donc que, d'une manière générale, les actions pour nuisances privées devraient être considérées comme des procédures judiciaires visant à contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre du droit national de l'environnement au sens du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Cela ne signifie pas que la Convention doit nécessairement s'appliquer à toutes les actions pour nuisances privées. Dans la pratique, le principal critère d'évaluation de l'applicabilité de la Convention à une affaire particulière de nuisances privées consisterait à déterminer si la nuisance incriminée a une incidence sur l'« environnement » au sens large du terme (voir les paragraphes 70 et 71 ci-dessus). Le nombre de personnes concernées, les raisons incitant le demandeur à intenter une action pour nuisances privées ou l'importance éventuelle d'une procédure pour l'intérêt général ne sont pas déterminants pour apprécier si la procédure relève du droit national de l'environnement.

**b) Solutions de substitution aux actions pour nuisances privées
(par. 3 et 4 de l'article 9)**

74. Les auteurs des communications estiment que, si les actions pour nuisances privées relèvent du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, elles doivent nécessairement satisfaire aux exigences du paragraphe 4, car ces exigences s'appliquent à toutes les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3. Par conséquent, les actions pour nuisances privées ne doivent pas être d'un coût prohibitif. À cela, la Partie concernée répond que les membres du public ont accès à d'autres procédures peu coûteuses pour contester les mêmes actes ou omissions et, par conséquent, même si les actions pour nuisances privées relèvent du paragraphe 3 de l'article 9, il n'est pas nécessaire qu'elles satisfassent aux exigences du paragraphe 4. En fait, il n'y aurait manquement aux obligations prescrites que si d'autres procédures n'étaient pas accessibles aux membres du public ou ne prévoyaient pas de recours effectifs.

75. Le Comité doit donc déterminer si les exigences du paragraphe 4 de l'article 9 doivent être satisfaites pour toutes les procédures relevant du paragraphe 3, ou si la Partie concernée peut se conformer à la Convention pour autant que les membres du public aient accès ne serait-ce qu'à une seule autre procédure qui leur permettrait de contester un acte ou une omission donné et qui prévoirait des recours suffisants et effectifs.

76. Dans des conclusions antérieures, le Comité a dit à maintes reprises que, lorsqu'il déterminait si l'article 9 était respecté, il se préoccupait de la situation générale concernant l'accès à la justice dans la Partie concernée, à la lumière de l'objectif évoqué au paragraphe 18 du préambule de la Convention, à savoir que « le public, y compris les organisations, [devrait avoir] accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée ». Par exemple, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), il a noté que le fait même que l'auteur de la communication n'avait pas pu engager une procédure en justice ne constituait pas en soi un manquement aux dispositions du paragraphe 3 de l'article 9, pour autant qu'existaient d'autres moyens de contester ces actes et omissions³⁴.

77. De même, dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2011/63 (Autriche), le Comité a estimé que « même si le fait de ne pas pouvoir engager des procédures pénales administratives ou judiciaires ne constitu[ait] pas en soi un manquement, l'absence de toute procédure administrative ou judiciaire permettant de contester des actes ou omissions allant à l'encontre du droit national de l'environnement constitu[ait] en l'espèce un cas de non-respect du paragraphe 3 de l'article 9 lu conjointement avec le paragraphe 4 du même article de la Convention. »³⁵.

³⁴ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 30.

³⁵ ECE/MP.PP/C.1/2014/3, par. 63.

78. Dans le droit fil de ce raisonnement, il apparaît clairement au Comité que si le système juridique de la Partie concernée prévoit plus d'une procédure permettant aux membres du public de contester un acte ou une omission donné contrevenant au droit national de l'environnement, cela suffit pour assurer le respect des dispositions de la Convention, à savoir qu'au moins une de ces procédures remplit toutes les exigences énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9. Toutefois, le Comité souligne qu'il serait conforme aux buts et à l'esprit de la Convention de prévoir plusieurs de ces procédures pour répondre à toutes ces exigences.

79. Le Comité souligne que, pour que l'on puisse considérer qu'une procédure offre une solution de substitution pleinement satisfaisante, il faut qu'elle soit accessible pour le moins à la même catégorie de public, qu'elle lui permette de contester pour le moins la même gamme d'actes et d'omissions, qu'elle prévoie des recours pour le moins aussi adéquats et effectifs et qu'elle satisfasse à toutes les autres exigences énoncées aux paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.

80. À cet égard, le Comité renvoie à la définition du terme nuisances privées figurant au paragraphe 15 ci-dessus. Il ressort de cette définition que la catégorie de public étant habilitée à intenter une action pour nuisances privées est limitée aux utilisateurs ou occupants d'un bien foncier ou aux personnes qui ont le droit de jouir de ce bien foncier ou de certains droits liés à celui-ci. La gamme des actes et des omissions qui peuvent faire l'objet d'une plainte pour nuisances privées est étendue et comprend divers types d'ingérences, souvent liées à différents aspects de l'environnement. En outre, les plaintes pour nuisances privées peuvent viser des actes ou des omissions portant atteinte aux droits du demandeur dans diverses situations : gêne permanente et durable ; activités « ponctuelles » causant de graves dommages³⁶ ; activités gênantes menées pendant une certaine période puis interrompues³⁷ ; ou même certains cas où le préjudice n'est pas encore survenu, mais où l'on peut raisonnablement penser que, si l'activité en cause est entreprise, elle entraînera d'emblée des « dommages importants »³⁸. Les voies de recours disponibles en cas d'actions pour nuisances privées comprennent des injonctions, notamment de mettre fin aux nuisances ou les réduire, d'adopter d'autres mesures visant à remédier aux nuisances et, dans certaines circonstances, de verser des dommages-intérêts.

81. Le Comité doit déterminer si les procédures administratives et judiciaires mentionnées par la Partie concernée (voir par. 34 ci-dessus) représentent, individuellement ou collectivement, des solutions de substitution adéquates aux actions pour nuisances privées, compte tenu des caractéristiques récapitulées dans le paragraphe précédent.

i) *Plaintes déposées auprès de l'organisme de réglementation, de l'organisme local ou du médiateur compétent*

82. La Partie concernée affirme que, lorsque la nuisance alléguée concerne une violation des conditions régissant un permis ou lorsque l'activité constitue une infraction, tout membre du public peut en informer l'organisme de réglementation compétent (l'autorité administrative) qui doit alors envisager s'il convient de prendre des mesures coercitives. Lorsque la violation est présumée constituer une nuisance prévue par la loi, il est possible de porter plainte pour que l'autorité compétente prenne les mesures voulues en vertu de l'article 80 de la *Environmental Protection Act*. Si des membres du public ne sont pas satisfaits des mesures prises par ladite autorité ou de son refus de prendre de telles mesures, ils peuvent porter plainte auprès du médiateur compétent.

³⁶ Réponse conjointe des auteurs des communications du 5 septembre 2014 (en anglais), par. 11, affaire *Vernon Knights Associates c. Cornwall Council* [2014] Env LR 6.

³⁷ Ibid., par. 12 à 14, affaires *Thomas c. Merthyr Tydfil Car Auction Ltd* [2013] Env LR 12 et *Barr c. Biffa Waste Services Ltd* [2013] QB 455.

³⁸ Ibid., par. 15 et 16, affaire *Fletcher c. Bealey* (1884) ChD 688.

83. Comme l'a indiqué le Comité dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2006/18 (Danemark), le paragraphe 3 de l'article 9 suppose davantage que le simple droit de saisir une autorité administrative à propos d'une activité illégale³⁹. Il vise à fournir aux membres du public un accès à des voies de recours adéquates contre des actes ou omissions qui contreviennent au droit de l'environnement, ainsi qu'un accès aux moyens de faire respecter et appliquer ce droit. Les Parties à la Convention sont donc tenues de veiller à ce que les membres du public répondant aux critères éventuels prévus par leur droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester directement les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques, dont ils allèguent qu'ils vont à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

84. Le droit de demander à une autorité publique de prendre des mesures ne constitue pas une « contestation » au sens du paragraphe 3 de l'article 9, en particulier si le commencement de l'action est laissé à la discrétion de l'autorité, comme c'est le cas dans la Partie concernée. En revanche, les membres du public doivent pouvoir participer activement au processus d'examen des actes ou omissions dont ils contestent la légalité⁴⁰. Ce processus doit également satisfaire à toutes les exigences du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Si la Partie choisit de prévoir l'accès à la justice par le biais de voies de recours administratif, ces voies de recours doivent compenser entièrement l'absence de procédures judiciaires⁴¹.

85. De l'avis du Comité, la possibilité pour les membres du public de signaler les nuisances alléguées aux autorités administratives responsables (organismes de réglementation), puis de porter plainte auprès du médiateur, n'offre pas de solutions de substitution adéquates aux actions pour nuisances privées. Cette possibilité n'est liée à aucun droit procédural permettant aux membres du public d'engager effectivement une procédure de recours pour contester l'acte ou l'omission supposé avoir causé la nuisance, de participer activement à une telle procédure ou d'accéder à des voies de recours appropriées. En outre, le médiateur ne peut traiter la nuisance alléguée en tant que telle et peut uniquement examiner les mesures prises par l'organisme de réglementation et formuler des recommandations.

ii) *Examen judiciaire des plaintes déposées auprès de l'organisme de réglementation, de l'organisme local ou du médiateur compétent*

86. La Partie concernée soutient que, si une nuisance alléguée constitue une violation des conditions régissant un permis ou une infraction, l'autorité administrative responsable peut être tenue de prendre des mesures et, si elle ne prend pas les mesures appropriées, les membres du public peuvent demander un examen judiciaire pour expliquer les raisons de ce manquement. Selon la Partie concernée, cette possibilité devrait être considérée comme une des solutions de substitution aux actions pour nuisances privées.

87. Le Comité note que les actions pour nuisances privées visent à contester les actes ou omissions commis par les utilisateurs d'un bien foncier (généralement des particuliers), qui auraient causé ou causeraient des préjudices au voisinage. Seules quelques nuisances privées, et en aucune façon toutes, constituent une violation des conditions régissant un permis ou une infraction. En outre, même si une nuisance privée présumée constituait également une violation des conditions régissant un permis ou une infraction, le principal

³⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 28.

⁴⁰ Voir également le Guide d'application de la Convention d'Aarhus, p. 271 : Quel que soit le mécanisme particulier, la Convention indique très clairement que l'application effective du droit de l'environnement ne relève pas seulement des autorités chargées de la protection de l'environnement et du ministère public, mais que le public a également un rôle important à jouer.

⁴¹ Voir les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2008/32 (Union européenne) (ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1), par. 92.

objectif de l'examen judiciaire auquel elle donnerait lieu ne serait pas la nuisance privée proprement dite, mais plutôt un acte ou une omission de l'autorité publique au regard de ses pouvoirs de réglementation. Comme l'a souligné la cour d'appel dans l'affaire *Austin c. Miller Argent*, « Il nous paraît peu réaliste de penser qu'il suffit de faire fond sur les pouvoirs conférés à l'autorité publique pour atteindre les objectifs de la Convention »⁴².

88. Le Comité conclut donc qu'un examen judiciaire des raisons pour lesquelles l'autorité administrative compétente n'a pas pris les mesures voulues en cas de violation des conditions régissant un permis ou d'infraction par un exploitant ne constitue pas une solution de substitution adéquate aux actions pour nuisances privées.

iii) *Action pour nuisances prévues par la loi*

89. La Partie concernée fait valoir que les « actions pour nuisances prévues par la loi » conformément à l'article 82 de la *Environmental Protection Act* offrent une autre solution de substitution aux actions pour nuisances privées. En vertu de cet article, toute personne lésée par une nuisance prévue par la loi a le droit d'engager une procédure judiciaire contre la personne responsable. Si l'existence de la nuisance prévue par la loi est prouvée, le tribunal peut rendre une ordonnance imposant qu'il soit mis un terme à la nuisance et il peut également infliger une amende.

90. Le Comité ne doute pas que la procédure à suivre en cas de nuisance prévue par la loi représente une procédure judiciaire au sens du paragraphe 3 de l'article 9, grâce à laquelle les membres du public lésés par un acte ou une omission constituant une telle nuisance peuvent contester cet acte ou cette omission. Il ressort également des observations des parties qu'il existe de très nombreux points communs entre la nature des actions pour nuisances privées et celle des actions pour nuisances prévues par la loi. Les auteurs des communications admettent que, dans certains cas, une action pour nuisances prévues par la loi pourrait effectivement constituer une solution de substitution adéquate à une action pour nuisances privées. Cela étant, ils font valoir que de nombreux types de nuisances environnementales ne relèvent pas de la définition du terme « nuisance prévue par la loi » et, en outre, les demandeurs se heurtent à certains obstacles qui n'existent pas dans les actions pour nuisances privées. Le Comité doit donc examiner dans quelle mesure ces différences et obstacles présumés font que les actions pour nuisances prévues par la loi ne peuvent offrir une solution de substitution entièrement satisfaisante aux actions pour nuisances privées.

91. S'agissant de la nature respective des nuisances privées et des nuisances prévues par la loi, les auteurs des communications ont fourni une liste de nuisances environnementales qui, selon eux, ne constitueraient pas une nuisance prévue par une loi, mais pourraient être contestées au titre d'une action pour nuisances privées (notamment les émissions de fumée, les fumées et les gaz d'usines, le bruit provenant de la circulation, les dommages causés par la contamination des terres ou les ombres portées). La Partie concernée n'a pas contesté cette liste⁴³. En outre, les auteurs des communications soutiennent que la nature des actions pour nuisances privées continue d'évoluer au fil du temps à travers la jurisprudence, alors que les catégories de nuisances prévues par la loi sont expressément définies au paragraphe 1 de l'article 79 de la *Environmental Protection Act*.

92. Vu ce qui précède, le Comité constate que si la plupart des nuisances environnementales semblent s'inscrire dans le cadre tant des nuisances privées que des nuisances prévues par la loi au titre de la *Environmental Protection Act*, certaines ne peuvent faire l'objet que d'une plainte pour nuisances privées. En ce cas, les actions pour nuisances prévues par la loi ne peuvent être considérées comme une solution de substitution adéquate aux actions pour nuisances privées.

⁴² [2014] EWCA Civ 1012, par. 18.

⁴³ Par exemple, lettre de la Partie concernée du 5 septembre 2014, par. 23.

93. Un autre aspect de la question concerne le point de savoir si la nuisance doit exister à la date de la plainte. En vertu de l'article 82 de la *Environmental Protection Act*, il s'agit d'une condition nécessaire pour engager une action pour nuisances prévues par la loi. En revanche, une plainte pour nuisances privées peut, dans certaines circonstances, être mise à profit pour contester des préjudices graves causés par des activités « ponctuelles » ainsi que par des activités qui se sont poursuivies pendant une certaine période mais qui ont par la suite cessé, ou pour se protéger contre des dommages importants et imminents auxquels on peut raisonnablement s'attendre si une activité est entreprise (voir par. 80 ci-dessus). Le Comité estime que, dans toutes ces situations, si la nuisance concerne l'environnement, elle devrait être considérée comme relevant du paragraphe 3 de l'article 9. Par conséquent, là encore, une action pour nuisances prévues par la loi ne constituerait pas une solution de substitution adéquate à une action pour nuisances privées.

94. Les auteurs des communications soutiennent qu'une autre lacune de l'action pour nuisances prévues par la loi est que la possibilité de réclamer des dommages-intérêts à titre de réparation est plus limitée que dans le cas d'une action pour nuisances privées.

95. Dans les deux types de procédures, le principal recours intenté par les demandeurs a pour objet d'arrêter ou de réduire la nuisance. En cas de nuisances privées, en règle générale, une constatation de nuisances doit normalement être suivie d'une injonction, à moins que les circonstances ne s'y opposent⁴⁴.

96. Toutefois, dans certains cas, les tribunaux dans des affaires de nuisances privées peuvent accorder des dommages-intérêts pour compenser le préjudice subi au lieu de prononcer une injonction. Selon les auteurs des communications, l'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Coventry c. Lawrence, n° 1*, montre que le versement de dommages-intérêts dans les cas de nuisances privées pourrait devenir une pratique plus fréquente à l'avenir⁴⁵.

97. Dans le cadre d'une action pour nuisances prévues par la loi, lorsque la nuisance est prouvée, le tribunal rend une ordonnance visant à l'éliminer. En outre, il peut rendre une ordonnance d'indemnisation pour les dommages corporels, les pertes ou les dommages en découlant. Toutefois, cette ordonnance ne prévoit une indemnisation que pour les dommages survenus pendant la procédure et, de l'avis des auteurs des communications, cette indemnisation est de ce fait généralement très modique.

98. La Partie concernée fait valoir que, selon le Guide d'application de la Convention d'Aarhus⁴⁶, le paragraphe 3 de l'article 9 prévoit que les membres du public peuvent porter l'affaire devant les tribunaux afin que la loi soit respectée, plutôt que de demander réparation pour un préjudice subi à titre personnel. Elle estime qu'il s'ensuit que le recours en indemnisation ou dommages-intérêts ne devrait pas être considéré comme un recours au sens du paragraphe 4 de l'article 9 dans le cadre des procédures prévues au paragraphe 3 du même article.

99. D'après les informations communiquées, le Comité croit comprendre que les injonctions ou les ordonnances visant à éliminer la nuisance constituent, dans la pratique, les recours les plus courants et les plus appropriés pour faire respecter la loi en cas de nuisances environnementales. Toutefois, comme l'indique l'arrêt rendu dans l'affaire *Coventry c. Lawrence, n° 1* mentionné au paragraphe 96 ci-dessus, il existe des cas où une injonction ou une ordonnance visant à éliminer la nuisance n'offre pas de solution judiciaire. En de tels cas, la réparation du préjudice peut être le seul recours adéquat et effectif. Cela ne signifie pas que l'affaire n'est plus liée à l'environnement. Comme il est indiqué dans le commentaire sur le paragraphe 4 de l'article 9 du Guide d'application de la Convention d'Aarhus : « Pour que le recours soit suffisant, il faut que le redressement

⁴⁴ *Coventry c. Lawrence, n° 1*, [2014] UKSC 13, par. 101 à 115.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 120 à 132 et 154 à 161.

⁴⁶ p. 268.

garantisse l'effet escompté de la procédure de recours. Ce résultat peut consister en l'indemnisation de dommages subis antérieurement, en des mesures visant à prévenir tous dommages ultérieurs et/ou en des réparations » et « même si une compensation financière est souvent inadéquate pour réparer un préjudice à l'environnement, elle peut néanmoins procurer une certaine satisfaction aux personnes lésées »⁴⁷.

100. En conséquence, s'agissant des nuisances environnementales pour lesquelles le recours en indemnisation sous forme monétaire pour les dommages survenus avant que l'affaire n'ait été portée devant les tribunaux serait le seul recours disponible ou raisonnable, le Comité conclut qu'une action pour nuisances prévues par la loi ne constitue pas une solution de substitution adéquate à une action pour nuisances privées, car elle ne prévoit pas un tel recours.

101. Les auteurs des communications ont mentionné d'autres aspects réducteurs des actions pour nuisances prévues par la loi, à savoir les moyens de défense tels que « les meilleurs moyens utilisables » et « les excuses valables », des limites procédurales et probatoires plus strictes, l'impossibilité de recourir à de telles procédures en cas de demandeurs multiples, et la possibilité qu'un défendeur obtenant gain de cause réclame le montant des dépens. Le Comité décide de ne pas traiter de ces aspects, car il ne les juge pas nécessaires pour déterminer si les actions pour nuisances prévues par la loi constituent une solution de substitution entièrement satisfaisante aux actions pour nuisances privées ; en effet, pour les raisons exposées aux paragraphes 99 à 108 ci-dessus, il a déjà constaté que ces procédures n'offraient pas une telle solution.

102. Compte tenu de ces conclusions, et s'abstenant de formuler des conclusions relatives aux aspects énoncés au paragraphe 101 ci-dessus, le Comité est d'avis que les actions pour nuisances prévues par la loi peuvent, dans une large mesure, constituer une solution de substitution aux actions pour nuisances privées. Toutefois, il estime que, dans un certain nombre de cas, cela ne serait pas applicable, car :

a) La définition du terme « nuisances prévues par la loi » ne recouvre pas tous les types de nuisances environnementales qui peuvent être contestées au moyen d'une action pour nuisances privées ;

b) Les actions pour nuisances prévues par la loi ne peuvent être mises à profit lorsque les nuisances ne sont pas « actuelles » ;

c) Les actions pour nuisances prévues par la loi n'offrent pas la possibilité d'obtenir une indemnisation moyennant le versement de dommages-intérêts dans les cas où il s'agirait du seul recours disponible ou raisonnable.

Pour ces motifs, le Comité estime que les actions pour nuisances prévues par la loi ne constituent pas une solution de substitution entièrement satisfaisante aux actions pour nuisances privées.

iv) *Poursuites à la diligence du demandeur*

103. La Partie concernée fait valoir que, dans les cas où une nuisance constitue une infraction pénale, outre une action pour nuisances prévues par la loi, qui, en tant que telle, est de nature pénale, toute personne peut engager une procédure pénale. La Partie concernée ne donne pas de renseignements sur la nature des cas de nuisances privées qui pourraient être contestés à la diligence du demandeur, ni sur les conditions et les exigences nécessaires pour engager une telle procédure. Il ne donne pas non plus d'exemples de procédures de ce type ayant abouti en matière de nuisances environnementales. Par conséquent, le Comité ne considère pas que les poursuites engagées à la diligence du demandeur constituent une solution de substitution satisfaisante à une action pour nuisances privées.

⁴⁷ p. 272

v) *Conclusion concernant les solutions de substitution aux actions pour nuisances privées*

104. Eu égard aux dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article 9 de la Convention, il ressort de l'examen ci-dessus que seule une action pour nuisances prévues par la loi peut être considérée comme une solution de substitution viable en cas de plainte pour nuisances privées. Toutefois, sous certains aspects, les actions pour nuisances prévues par la loi ne constituent pas pour autant une solution de substitution suffisante (voir par. 102 ci-dessus). Le Comité conclut donc que les procédures administratives et judiciaires présentées par la Partie concernée ne prévoient pas, individuellement ou collectivement, de solution de substitution entièrement satisfaisante aux actions pour nuisances privées.

c) **Coûts des actions pour nuisances privées (art. 9, par. 4)**

105. Ayant constaté qu'il n'existait aucune solution de substitution entièrement satisfaisante aux actions pour nuisances privées, le Comité doit ensuite déterminer si ce type d'actions dans la Partie concernée est en fait d'un coût prohibitif au regard du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

106. En évaluant les coûts liés aux procédures d'accès à la justice à la lumière de la norme énoncée au paragraphe 4 de l'article 9, le Comité examine dans son ensemble et de manière systémique le mécanisme de coût de la Partie concernée, ou ses parties pertinentes⁴⁸. Ainsi, il estime que, compte tenu de l'entrée en vigueur de l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants, le système juridique de la Partie concernée dans son ensemble fait que le coût des actions pour nuisances privées au regard du paragraphe 3 de l'article 9 est prohibitif.

107. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33, le Comité a estimé que la règle habituelle selon laquelle « les dépens suivent le principal » (qui, conformément au paragraphe 2 de l'article 44.2 du Code de procédure civile, s'applique également d'une manière générale aux actions pour nuisances privées en Angleterre et au pays de Galles) n'est pas en soi contestable au regard de la Convention et la compatibilité de cette règle avec cette dernière est subordonnée à l'existence d'autres aspects du système juridique permettant de modifier les effets de la règle de base dans les affaires mettant en jeu des membres du public en qualité de plaideurs⁴⁹. Le Comité estime que la conclusion ci-dessus s'applique également aux affaires de nuisances privées.

108. Toujours dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33, le Comité a constaté que, sans une règle claire permettant d'empêcher que les frais de justice soient prohibitifs, les mesures disponibles en vertu du système juridique de la Partie concernée, compte tenu notamment du large pouvoir discrétionnaire des tribunaux concernant l'adjudication des dépens, ne garantissaient pas que les coûts restent à un niveau compatible avec les exigences de la Convention. Il a donc estimé « que, faute d'avoir veillé à ce que les coûts de toutes les procédures judiciaires visées par l'article 9 ne soient pas prohibitifs, et en particulier en l'absence de toute instruction légalement contraignante et précise émanant des organes législatifs ou judiciaires à cet effet, la Partie concernée ne s'[était] pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention »⁵⁰. S'agissant des actions pour nuisances privées relevant du paragraphe 3 de l'article 9, le Comité constate qu'il n'existe pas non plus d'instruction légalement contraignante et précise émanant des organes législatifs ou judiciaires garantissant que les coûts de telles actions ne soient pas prohibitifs.

⁴⁸ Voir les conclusions du Comité relatives à la communication ACCC/C/2008/33 (Royaume-Uni) (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3), par. 128.

⁴⁹ Ibid., par. 129.

⁵⁰ Ibid., par. 141.

109. Malgré les différentes caractéristiques des actions pour nuisances privées et des recours visant à contester les actes ou omissions d'autorités publiques, dans la mesure où chaque cas relève du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, les dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 s'appliquent aux deux. Le Comité considère donc que les conclusions ci-dessus relatives à la communication ACCC/C/2008/33 sont également pertinentes pour les actions pour nuisances privées dans le cadre du paragraphe 3 de l'article 9. Cette constatation est étayée par les observations des auteurs des communications, qui n'ont pas été réfutées par la Partie concernée et selon lesquelles les coûts de procédure en cas de nuisances environnementales sont presque toujours supérieurs à 100 000 livres par partie (voir par. 25 ci-dessus).

110. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33, le Comité a recommandé à la Partie concernée « de revoir son mécanisme de répartition des coûts dans les affaires relatives à l'environnement qui relèvent de la Convention et de prendre des mesures concrètes et des mesures d'ordre législatif ... pour faire en sorte que les procédures : i) soient objectives et équitables sans que leur coût soit prohibitif ; et ii) établissent un cadre précis et transparent »⁵¹. La Réunion des Parties a par la suite accueilli avec satisfaction cette recommandation dans ses décisions IV/9i et V/9n.

111. La Partie concernée a ultérieurement modifié ses règles de procédure afin de fixer des limites pour les frais de procédure concernant les plaintes déposées au titre de la Convention d'Aarhus⁵². Toutefois, selon les observations de la Partie au Comité, ces limites s'appliquent uniquement en cas de recours judiciaire, et non de plaintes pour nuisances privées.

112. Étant donné que : a) la Partie concernée est d'avis que les actions pour nuisances privées ne sont pas visées par les limites de coûts prévues par les règles de procédure ; b) la Partie n'a pas présenté au Comité d'autres moyens (autres que ceux qui ont déjà été examinés par le Comité dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33) qui permettraient de garantir que le coût des actions pour nuisances privées ne soit pas prohibitif ; et c) il n'est pas contesté que ce coût est généralement supérieur à 100 000 livres, le Comité conclut que la Partie concernée n'a pas pris les mesures voulues pour que les actions pour nuisances privées relevant du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, pour lesquelles il n'existe pas de procédure de substitution satisfaisante, ne soient pas d'un coût prohibitif.

113. Cette conclusion est encore renforcée par l'entrée en vigueur de l'article 46 de la loi sur l'aide juridictionnelle, la condamnation et la sanction des contrevenants, en vertu duquel les demandeurs qui obtiennent gain de cause ne sont pas autorisés à recouvrer la prime d'assurance « après les faits », d'où une charge financière supplémentaire pour les membres du public qui cherchent à engager une action pour nuisances privées. Compte tenu des informations dont il dispose, le Comité estime que la Partie concernée ne peut pas à présent faire fond sur une assurance « avant les faits » pour éliminer ce fardeau supplémentaire, car la plupart des membres du public, à savoir les personnes susceptibles de déposer une plainte pour nuisances privées, n'ont pas ce type d'assurance. En outre, il ne pense pas qu'un quelconque régime d'assurance privé, dont l'accessibilité d'une manière générale n'est pas garantie par la loi, puisse assurer le respect par une Partie de l'exigence énoncée dans la Convention, selon laquelle les membres du public doivent avoir accès à des procédures qui ne sont pas d'un coût prohibitif. Le même raisonnement s'applique à la possibilité pour le demandeur d'engager un avocat sur la base d'une convention d'honoraires conditionnels, option qui n'est pas non plus garantie par la loi, qui est subordonnée au bon vouloir de l'avocat et qui en outre n'écarte pas le risque pour le demandeur d'avoir à assumer d'autres coûts élevés au cours de la procédure.

⁵¹ Ibid., par. 145.

⁵² Code de procédure civile, art. 45.41, par. 2.

114. En conséquence, le Comité estime que, faute d'avoir veillé à ce que les actions pour nuisances privées, qui relèvent du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et pour lesquelles il n'existe pas de procédure de substitution pleinement satisfaisante, ne soient pas d'un coût prohibitif, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

d) Article 9, paragraphe 5

115. Dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33, le Comité a en outre estimé que, pris dans son ensemble, le système de la Partie concernée n'était pas de nature à « éliminer ou à réduire les obstacles financiers [à] l'accès à la justice », question que les Parties étaient tenues de prendre en considération conformément au paragraphe 5 de l'article 9 de la Convention⁵³. Par sa décision V/9n, la Réunion des Parties a fait sienne la conclusion du Comité selon laquelle la Partie concernée ne respectait toujours pas entièrement cette disposition. Compte tenu de cette décision, le Comité ne juge pas nécessaire d'adopter d'autres conclusions en ce qui concerne le paragraphe 5 de l'article 9.

IV. Conclusions et recommandations

116. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

117. Le Comité estime que, faute d'avoir veillé à ce que les actions pour nuisances privées, qui relèvent du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et pour lesquelles il n'existe pas de procédure de substitution pleinement satisfaisante, ne soient pas d'un coût prohibitif, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir par. 114 ci-dessus).

B. Recommandations

118. En application du paragraphe 35 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties, le Comité recommande à celle-ci, conformément au paragraphe 37 b) de l'annexe à la décision I/7, de recommander à la Partie concernée de revoir son système de répartition des dépens dans le cadre des actions pour nuisances privées entrant dans le champ d'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, et d'adopter des mesures concrètes et des mesures d'ordre législatif en vue de surmonter les problèmes recensés aux paragraphes 109 à 114 ci-dessus pour faire en sorte que ces procédures, lorsqu'il n'existe pas de procédure de substitution pleinement satisfaisante, ne soient pas d'un coût prohibitif.

⁵³ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 136.