



## Conseil économique et social

Distr. générale  
24 août 2011  
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

Vingt-neuvième réunion

Genève, 21-24 septembre 2010

### Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-neuvième réunion

Additif

**Conclusions et recommandations relatives  
à la communication ACCC/C/2008/33 concernant  
le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne  
et d'Irlande du Nord des obligations découlant  
de la Convention**

Adoptées par le Comité d'examen le 24 septembre 2010

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte .....	1–22	3
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés .....	23–85	5
A. Examen de la légalité quant au fond dans les procédures de recours judiciaire – paragraphes 2 et 3 de l’article 9 .....	24–33	6
B. Coûts prohibitifs – paragraphes 4 et 5 de l’article 9.....	34–71	8
C. Contestation des actes de particuliers allant à l’encontre du droit de l’environnement – paragraphe 3 de l’article 9 .....	72–79	17
D. Règles régissant les délais dans les procédures de recours judiciaire – paragraphe 4 de l’article 9 .....	80–85	19
III. Cadre juridique national.....	86–117	21
A. Examen de la légalité quant au fond dans les procédures de recours judiciaire – paragraphes 2 et 3 de l’article 9.....	86–91	21
B. Coûts prohibitifs – paragraphes 4 et 5 de l’article 9.....	92–109	22
C. Contestation d’actes de particuliers allant à l’encontre des dispositions du droit de l’environnement – paragraphe 3 de l’article 9.....	110	27
D. Règles régissant les délais dans les procédures de recours judiciaire – paragraphe 4 de l’article 9 .....	111–117	29
IV. Examen et évaluation par le Comité .....	118–140	31
A. Fondement juridique et champ des considérations .....	118	31
B. Recevabilité et épuisement des recours internes.....	119–121	31
C. Questions de fond .....	122–140	32
V. Conclusion .....	141–145	36
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	141–144	36
B. Recommandations .....	145	36

## I. Contexte

1. Le 2 décembre 2008, ClientEarth, la Marine Conservation Society et M. Robert Latimer (ci-après collectivement dénommés «les auteurs de la communication») ont adressé une communication au Comité d'examen, faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de ses obligations en vertu des paragraphes 2, 3, 4 et 5 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 (ci-après dénommée la «Convention d'Aarhus» ou la «Convention»).
2. ClientEarth est une association sans but lucratif traitant de questions juridiques, scientifiques et stratégiques en rapport avec l'environnement, dont l'action s'exerce au sein de l'Union européenne (UE) et au-delà. Elle est enregistrée en tant que société à responsabilité limitée à une garantie et organisme de bienfaisance en Angleterre et au pays de Galles. La Marine Conservation Society (MCS) est un organisme de bienfaisance qui s'emploie à protéger les mers, le littoral ainsi que la faune et la flore marine du Royaume-Uni. Elle est enregistrée en tant que société à responsabilité limitée à une garantie en Angleterre et au pays de Galles et en tant qu'organisme de bienfaisance en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse. Robert Latimer est un particulier.
3. Les auteurs de la communication font valoir que, s'agissant du droit anglais et gallois, la Partie concernée ne s'est pas conformée à l'article 9 de la Convention, tant d'une manière générale que sur un point particulier. Les allégations générales de non-respect visent l'absence d'examen de fond dans les procédures de recours judiciaire, le coût prohibitif de ces procédures, l'absence de voies de recours à l'encontre de particuliers pour atteintes à la législation sur l'environnement et les délais contraignants fixés pour les recours judiciaires. L'allégation de non-respect visant le cas particulier de manquement présumé de la Partie concernée tient au fait que celle-ci n'aurait pas donné accès à la justice pour contester le permis officiellement délivré au port de Tyne dans le nord de l'Angleterre en vue d'autoriser l'évacuation et le recouvrement protecteur de déblais de dragage portuaire fortement contaminés dans une décharge marine existante dénommée «Souter Point», à quelque 7,5 kilomètres de la côte.
4. Suite à une décision préliminaire adoptée par le Comité à sa vingt-deuxième réunion (17-19 décembre 2008), selon laquelle la communication était recevable, celle-ci a été transmise à la Partie concernée le 24 décembre 2008.
5. Le 16 janvier 2009, le Comité a écrit à chacune des parties afin de leur poser des questions pour obtenir des précisions sur certains points.
6. Par lettre datée du 12 mai 2009, la Partie concernée a demandé que le délai habituel de cinq mois pour donner sa réponse soit prorogé de deux mois, à savoir jusqu'au 24 juillet 2009. Par lettre datée du 21 mai 2009, les auteurs de la communication ont indiqué qu'ils n'étaient pas opposés à cette prorogation de deux mois sollicitée par la Partie concernée pour présenter sa réponse. Ils ont demandé s'il pouvait également leur être accordée une prorogation de deux mois pour répondre aux questions du Comité adressées le 16 janvier 2009.
7. Le 22 mai 2009, le Comité a reçu des conclusions par écrit au sujet de trois communications concernant le Royaume-Uni – ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33 –, adressées par un observateur, la Coalition for Access to Justice for the

Environment (CAJE) qui est un collectif de six organisations non gouvernementales de défense de l'environnement du Royaume-Uni<sup>1</sup>.

8. Par lettre datée du 27 mai 2009, les auteurs de la communication ont demandé que les aspects de cette dernière liés aux coûts, en particulier dans les paragraphes 32 à 36 et les paragraphes 92 à 149 ainsi que dans les annexes III, IV et V, soient considérés comme des informations supplémentaires par le Comité lorsqu'il examinerait deux autres communications contre la Partie concernée (ACCC/C/2008/23 et ACCC/C/2008/27).

9. Par lettre datée du 27 mai 2009, les parties ont été informées que la communication ferait l'objet d'un débat à la vingt-cinquième réunion du Comité, du 22 au 25 septembre 2009.

10. Par lettre datée du 9 juin 2009, les auteurs de la communication ont répondu aux questions soulevées par le Comité le 16 janvier 2009.

11. Par lettre datée du 16 juillet 2009, la CAJE a adressé au Comité une lettre à laquelle a été joint le récent arrêt de la Cour européenne de justice dans l'affaire C-427/07, *Commission c. Irlande*.

12. Par lettre datée du 28 juillet 2009, la Partie concernée a adressé par écrit des observations en réponse à la communication et à la lettre des auteurs de cette dernière adressée le 9 juin 2009. Le 19 août 2009, la Partie concernée a fourni une annexe renfermant des extraits significatifs de décisions de justice à l'appui de sa position.

13. Le 9 septembre 2009, les auteurs de la communication ont adressé des observations supplémentaires par écrit au Comité en vue de préciser certains aspects de la réponse de la Partie concernée en date du 28 juillet 2009.

14. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-cinquième réunion, avec le concours de représentants de la Partie concernée et des auteurs de la communication, qui ont répondu à des questions, précisé certains points et présenté de nouveaux éléments d'information. Les observateurs ont également eu l'occasion de s'exprimer.

15. Par lettre du 20 janvier 2010, la CAJE a adressé au Comité ses observations sur le rapport final du juge Jackson «Review of Civil Litigation Costs», publié en janvier 2010 et sur le rapport de Lord Gill sur le recours devant les tribunaux civils écossais, publié en septembre 2009. Le 29 janvier 2010, les auteurs de la communication ont adressé au Comité leurs observations sur le rapport final du juge Jackson.

16. Par lettre du 18 mars 2010, la CAJE a envoyé au Comité un communiqué de presse publié ce même jour par la Commission européenne indiquant que celle-ci avait adressé au Royaume-Uni un avis motivé dans lequel elle s'inquiétait du fait que les procédures juridiques au Royaume-Uni étaient trop onéreuses et que les conséquences financières pouvant être associées au rejet d'un recours empêchaient les organisations non gouvernementales (ONG) et les particuliers d'engager des actions contre les organismes publics.

17. Le 20 mai 2010, la CAJE a écrit au Comité pour l'informer de certaines décisions de justice qui avaient été récemment prises au sujet du coût de l'accès à la justice pour les membres du public dans la Partie concernée. Le même jour, la Environmental Law Foundation, une des six ONG membres de la CAJE a écrit au Comité pour l'informer d'un rapport qu'elle avait publié peu auparavant, «Costs Barriers to Environmental Justice», qui renfermait des exemples d'actions intentées en matière d'environnement qui n'avaient pu

---

<sup>1</sup> Friends of the Earth, WWF-UK, Greenpeace, the Royal Society for the Protection of Birds, Capacity Global and the Environmental Law Foundation.

aboutir en raison du coût prohibitif de la procédure. Le 2 juin 2010, les auteurs de la communication ont adressé leurs observations sur les décisions de justice portées à l'attention du Comité par la CAJE le 20 mai 2010.

18. Au cours de la procédure, la Partie concernée a fait valoir qu'un membre du Comité était en situation de conflit d'intérêts à l'égard de deux autres communications en cours d'examen concernant le Royaume-Uni, à savoir les communications ACCC/C/2008/23 et ACCC/C/2008/27. Le membre du Comité visé n'a pas participé aux délibérations portant sur les conclusions relatives à ces affaires, ni aux délibérations portant sur les conclusions relatives à la présente communication. D'autres renseignements figurent aux paragraphes 6 à 11 du rapport de la vingt-cinquième réunion du Comité (ECE/MP.PP/C.1/2009/6).

19. Le Comité a commencé de rédiger un projet de conclusions à sa vingt-cinquième réunion et l'a achevé à l'issue de sa vingt-huitième réunion (15-18 juin 2010). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision 1/7 de la Réunion des Parties à la Convention, le 25 août 2010 le projet de conclusions a été transmis pour observations à la Partie concernée et aux auteurs de la communication, qui ont été invités à faire part de leurs commentaires avant le 22 septembre 2010.

20. Par lettre du 14 septembre 2010, la CAJE a adressé une mise à jour d'août 2010 du rapport de mai 2008 intitulé «Ensuring Access to Environmental Justice in England and Wales» (le rapport Sullivan) ainsi que ses commentaires sur le projet de conclusions.

21. Les auteurs de la communication et la Partie concernée ont adressé leurs commentaires sur le projet de conclusions le 22 septembre 2010.

22. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a finalisé ses conclusions en séance privée, en tenant compte des commentaires qu'il avait reçus. Il a ensuite adopté ses conclusions et est convenu qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport. Il a prié le secrétariat de transmettre les conclusions à la Partie concernée et aux auteurs de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>2</sup>

23. Les auteurs de la communication font valoir que, s'agissant du droit anglais et gallois, la Partie concernée n'a pas respecté ses obligations en vertu des paragraphes 2, 3, 4 et 5 de l'article 9 de la Convention. La communication s'articule sur quatre observations: 1) dans la pratique, les tribunaux anglais et gallois n'autorisent pas un recours judiciaire portant sur la légalité quant au fond des décisions, actes ou omissions visés par la Convention; 2) l'accès à la justice est d'un coût prohibitif, en raison en particulier des coûts imputés à la partie succombante et de l'obligation qu'a le demandeur de s'engager à couvrir les pertes du défendeur pour pouvoir prétendre obtenir un redressement par injonction; 3) il n'existe pas de voies de recours pour dénoncer les violations du droit de l'environnement commises par des particuliers; et 4) les délais fixés pour déposer une demande de recours judiciaire sont, selon les auteurs de la communication, mal définis, injustes et trop restrictifs. Toutes ces observations sont présentées dans un contexte général et les observations 1), 2) et 4) sont également présentées en rapport avec la situation du port de Tyne.

<sup>2</sup> 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 lui.

## A. Examen de la légalité quant au fond dans les procédures de recours judiciaire – paragraphes 2 et 3 de l'article 9

24. Les auteurs de la communication estiment qu'en Angleterre et au pays de Galles, les tribunaux appliquent des règles très restrictives aux recours judiciaires, n'autorisant ceux-ci à l'égard d'actes et décisions des pouvoirs publics que dans les cas d'irrégularités de procédure, d'illégalité ou d'irrationalité. Ils font donc valoir que la Partie concernée ne se conforme pas comme elle le devrait au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, qui dispose que les membres du public doivent pouvoir former un recours pour contester la légalité quant au fond de toute décision tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de ladite Convention. Ils font aussi valoir que la Partie concernée ne se conforme pas non plus comme elle le devrait au droit général, énoncé au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, en vertu duquel les membres du public peuvent contester les actes ou omissions d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

25. Les auteurs de la communication estiment que si, en théorie, les tribunaux anglais et gallois jouissent d'une grande liberté d'appréciation pour autoriser les actions en recours visant à examiner la légalité quant au fond, y compris les faits pertinents, d'un acte ou d'une décision émanant d'une autorité publique, cette liberté est exercée dans un nombre très limité de circonstances et de manière générale elle ne l'est pas dans les affaires touchant l'environnement. Par exemple, ils font observer que dans le cas de certains recours formés devant les tribunaux, les faits de la cause avaient été jugés recevables lorsque les pouvoirs publics avaient pris une décision reposant sur «une erreur de fait importante»<sup>3</sup>. En outre, les instruments relatifs aux droits de l'homme, à travers la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et la Human Rights Act (loi sur les droits de l'homme) du Royaume-Uni de 1998, ainsi que la législation de l'UE d'une manière générale, ont introduit le principe de proportionnalité dans le droit anglais. Les auteurs de la communication font observer que le principe de proportionnalité est désormais un motif reconnu de recours judiciaire dans le cadre des affaires touchant les droits de l'homme et la législation de l'UE et qu'il autorise une révision au fond des affaires. Ils estiment, toutefois, que ces grands principes ne sont pas en général appliqués par les tribunaux et qu'ils ne le sont pas dans les affaires d'environnement faisant l'objet d'un recours judiciaire. En fait, la jurisprudence applique des règles très restrictives et n'autorise des recours judiciaires visant les actes et décisions des autorités publiques que dans les cas d'irrégularités de procédure, d'illégalité ou d'irrationalité.

26. Les auteurs de la communication font valoir que l'affaire concernant le port de Tyne illustre bien les allégations susmentionnées. Ils estiment que, dans cette affaire, il n'aurait pas été possible de contester certains aspects concernant le bien-fondé de l'affaire, y compris l'absence d'une étude d'impact exhaustive sur l'environnement; le non-respect du principe de précaution; l'incapacité de fournir des éléments de preuve à l'appui de la méthode d'élimination choisie démontrant sa conformité aux meilleures techniques

---

<sup>3</sup> Les auteurs de la communication renvoient aux décisions de justice et autorités judiciaires ci-après: Arrêt de Lord Slynn of Hadley dans *l'affaire R* (sur la requête d'Alconbury Developments Ltd) c. *le Ministre de l'environnement, des transports et des régions* [2001] UKHL 23 at 52–54, citant son propre arrêt dans *l'affaire R c. Criminal Injuries Compensation Board, Ex p A* [1999] 2 AC 330, at 344, ainsi que *Le Ministre de l'éducation et de la science c. le Conseil municipal métropolitain de Tameside* [1977] AC 1014, at 1030, et *Wade & Forsyth Administrative Law*, 7<sup>e</sup> éd. (1994), p. 316 à 318 (examen de simples erreurs factuelles en tant que motif justifiant un recours judiciaire) et de Smith, Woolf et Jowell, *Judicial Review of Administrative Action*, 5<sup>e</sup> éd. (1995), p. 288 (examen d'un recours judiciaire ou des faits erronés ont été pris en compte).

disponibles ou aux meilleures pratiques environnementales; l'incapacité de fournir des éléments de preuve tenant dûment compte des possibilités pratiques offertes par d'autres méthodes; les déclarations potentiellement trompeuses formulées au sujet de la nature physique du site d'élimination ainsi que de la fréquence des mesures supplémentaires de recouvrement et du volume de matériaux de recouvrement; et le danger qui en résulterait pour le milieu marin, si des matières contaminées s'échappaient du site et compromettaient le milieu marin environnant (y compris des habitats pouvant avoir une grande valeur, qui sont protégés par les plans d'action pour la protection de la biodiversité).

27. Les auteurs de la communication font observer que pour rendre la loi conforme aux paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention il faudrait à l'évidence appliquer les approches plus souples déjà adoptées pour les erreurs de fait importantes et mettre à profit le principe de proportionnalité comme dans les affaires concernant les droits de l'homme et la législation de l'UE. Ils estiment que les affaires relevant du champ d'application de la Convention devraient être associées aux affaires relatives aux droits de l'homme, ce qui offrirait un motif distinct de recours judiciaire, le droit commun régissant les recours judiciaires restant inchangé. Ou encore, une nouvelle loi, une «loi Aarhus», analogue au *Human Rights Act* de 1998, pourrait être promulguée pour incorporer clairement dans la législation les droits spécifiques du public en vertu de la Convention et donner plus de poids aux affaires relatives à l'environnement qui s'inscrivent dans le champ d'application de la Convention en tant que motif distinct de recours judiciaire.

28. La Partie concernée estime que les termes même des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention n'indiquent pas qu'un examen exhaustif au fond est exigé et ce n'est pas le cas non plus du *Guide d'application de la Convention d'Aarhus*. La Partie concernée renvoie à la page 165 du *Guide d'application* (éd. de 2000) qui, à propos du paragraphe 2 de l'article 9, précise ce qui suit<sup>4</sup>: «Le public concerné au sens de ce paragraphe peut contester les décisions, actes ou omissions *si la loi a été violée dans son contenu* (légalité quant au fond) ou si l'autorité publique a enfreint les procédures prévues par la loi (légalité quant à la procédure) ...» (italique ajouté par la Partie concernée).

29. S'agissant du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, la Partie concernée estime que le droit de contester «la légalité, quant au fond et à la procédure» d'une décision semble précisément illustrer le champ d'application du recours judiciaire dans le droit anglais et gallois. Elle fait observer qu'il va de soi que le recours judiciaire en Angleterre et au pays de Galles englobe la légalité quant au fond. De ce fait, si un organe de décision a outrepassé ses pouvoirs, ou pris en compte des éléments étrangers au sujet, ou encore agi de façon irrationnelle, alors la décision prise est susceptible d'être contestée devant la justice. La Partie concernée signale en outre que, récemment, un motif de révision judiciaire visant des erreurs de fait importantes s'est fait jour au sujet de questions concernant la légalité quant au fond.

30. La Partie concernée établit une distinction entre les droits énoncés au paragraphe 2 de l'article 9 et au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention. Elle fait valoir que le paragraphe 2 de l'article 9 prévoit le droit spécifique de contester a) les décisions visées par l'article 6 de la Convention; et b) d'autres dispositions pertinentes de la Convention «si le droit interne le prévoit». Ce n'est qu'au sujet des décisions visées par le paragraphe 2 de l'article 9 qu'il existe un droit spécifique de contester «la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision».

<sup>4</sup> *La Convention d'Aarhus: Guide d'application* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.00.II.E.3). Consultable à l'adresse: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/ece\\_cep\\_72\\_reroll\\_f.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/ece_cep_72_reroll_f.pdf).

31. En revanche, selon la Partie concernée, le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention prévoit un droit beaucoup plus général. Il s'agit, notamment, du droit d'engager des procédures, qui peuvent ou non être d'ordre judiciaire (par opposition au paragraphe 2 de l'article 9 qui prévoit le droit d'engager une action devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant équivalent). Il ne s'agit pas nécessairement du droit direct de contester la légalité d'un acte ou d'une omission; ce qui est en fait requis c'est le droit d'engager des procédures pour contester des actes ou des omissions. En outre, le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention ne prescrit pas nécessairement ni expressément un droit quelconque de contester la légalité, quant au fond, d'un acte ou d'une omission.

32. S'agissant de l'affaire du port de Tyne, la Partie concernée considère que les plaintes des auteurs de la communication (récapitulées au paragraphe 26 ci-dessus) peuvent être regroupées en deux catégories:

a) Les plaintes qui pourraient justifier l'introduction d'un recours judiciaire sous réserve qu'elles soient valables. Ainsi, par exemple, si une étude d'impact exhaustive sur l'environnement est exigée par la loi, mais qu'elle n'a pas encore été réalisée, il n'y a pas de raison pour que cela ne puisse pas constituer un motif légitime pour introduire un recours judiciaire. De même, si le décideur n'adopte pas la démarche qu'il est tenu d'adopter (par exemple une démarche fondée sur le principe de précaution) il y aurait alors là un motif légitime d'introduire un recours judiciaire; et

b) Les plaintes concernant le défaut d'information (aussi bien dans la communication initiale que dans les paragraphes 26 à 28 de l'autre réponse des auteurs de la communication en date du 9 juin 2009) pour lesquelles il existe des mécanismes dans le droit interne pour remédier à ce type de situation. La Partie concernée relève que la communication ne renferme pas de plainte faisant état de l'inefficacité ou de l'insuffisance de ces mécanismes.

33. En outre, la Partie concernée fait observer que les auteurs de la communication n'ont pas démontré et n'ont pas même cherché à démontrer que l'affaire concernant le port de Tyne relevait du champ d'application du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, en ce sens qu'ils n'ont pas mentionné «toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6», ce qui aurait été nécessaire en l'espèce pour invoquer ledit paragraphe.

## **B. Coûts prohibitifs – paragraphes 4 et 5 de l'article 9**

*Règle générale «Les dépens suivent le principal»*

34. Les auteurs de la communication font valoir que les deux plus importants problèmes de coûts auxquels doivent faire face les parties en Angleterre et au pays de Galles découlent de ce qui suit:

a) La règle énoncée à l'article 44.3 2) du Code de procédure civile selon laquelle «les dépens suivent le principal»; et

b) Le fait que les demandeurs risquent d'avoir à indemniser les défendeurs si ceux-ci obtiennent gain de cause, pour tout dommage qu'ils peuvent avoir subi en raison de l'application de mesures provisoires (voir par. 68 ci-dessous).

35. Les auteurs de la communication estiment que, compte tenu de ces problèmes, la Partie concernée ne s'est pas acquittée de son obligation, en vertu du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, d'assurer l'accès à des procédures judiciaires offrant des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction le cas échéant, et qui soient objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Ils font aussi valoir que la Partie concernée n'a pas envisagé la mise en place de mécanismes appropriés

d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice, comme l'exige le paragraphe 5 de l'article 9.

36. Les auteurs de la communication font observer que la situation du port de Tyne illustre bien les problèmes mentionnés ci-dessus quant à la loi applicable en Angleterre et au pays de Galles. Ils estiment que la MCS et chacun des demandeurs dans le cadre de cette affaire n'auraient pas pu assumer les dépens du défendeur s'ils avaient été déboutés et qu'ils auraient dû très certainement s'en remettre à un conseil juridique intervenant à titre gracieux. En outre, la MCS et chacun des demandeurs n'auraient pas pu donner un contre-engagement à verser des dommages-intérêts, lequel aurait probablement été exigé dans ce contexte.

37. La Partie concernée soutient que le mécanisme actuellement en vigueur en matière de coûts est conforme à la Convention. Elle ajoute qu'il existe à cet égard un certain nombre de dispositifs, dont les plus importants sont les suivants:

a) L'aide juridictionnelle – à savoir un financement public accordé par la Legal Services Commission (Commission des services juridiques);

b) Les conventions d'honoraires conditionnels;

c) Les ordonnances d'encadrement des coûts;

d) Le pouvoir discrétionnaire des tribunaux.

La Partie concernée fait observer qu'il n'est pas dit que chacune de ces mesures, prises séparément, convient nécessairement pour satisfaire aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9, mais plutôt que, prises ensemble, elles empêchent que le coût ne soit prohibitif.

38. La Partie concernée soutient que le principe «perdant payeur», n'est pas en soi contestable en vertu de la Convention. Elle estime que cela ressort clairement tant du libellé du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention que de l'emploi du mot «prohibitif» au paragraphe 4 de l'article 9. Elle fait en outre valoir que, sous réserve que les coûts imputés à la partie succombante ne soient pas prohibitifs, le principe «perdant payeur» n'entraîne pas une violation de la Convention.

39. La Partie concernée fait observer que la Convention ne donne pas de définition du terme «coût ... prohibitif» et il est évident que les Parties ont une grande marge de manœuvre dans leur obligation de se conformer au paragraphe 4 de l'article 9. Elle fait valoir qu'il ressort clairement tant des termes du paragraphe 8 de l'article 3 que de l'emploi du mot «prohibitif» au paragraphe 4 de l'article 9 qu'il n'est pas en soi contestable que la partie succombante soit tenue de supporter les dépens de la partie gagnante. En outre, les coûts qui sont simplement «onéreux» sont acceptables; sous réserve que les coûts imputés à la partie succombante ne soient pas *prohibitifs*, ils n'entraînent pas une violation de la Convention. Par ailleurs, ce qui est considéré comme «prohibitif» sera très différent en fonction des demandeurs et des plaintes. Tout système qui impose des critères rigides (comme une règle fixant un plafond à un niveau déterminé pour la prise en charge des coûts de la partie adverse d'un demandeur en cas de problème lié à l'environnement) risque de faire obstacle à certaines plaintes. Il est éminemment souhaitable de laisser une certaine marge de manœuvre pour former un jugement au cas par cas dans l'application des mesures pertinentes afin d'éviter des coûts prohibitifs.

40. La Partie concernée estime qu'il importe de reconnaître que l'accès à un système de droit objectif et juste implique qu'il faille traiter toutes les parties au différend de manière équitable. Les ressources dégagées par les pouvoirs publics à l'appui de la procédure de recours judiciaire proviennent à dire vrai des contribuables et il convient donc que les incidences financières pour les deux parties à une affaire donnée soient prises en compte. La Partie concernée estime en outre que les dispositions de la Convention relatives à la

procédure judiciaire doivent être considérées dans le cadre du mécanisme du droit de l'environnement et de l'accès à ce mécanisme, dans son ensemble. C'est pourquoi, les recours formés devant les tribunaux ne sont qu'un des nombreux moyens offerts au public dans sa quête de justice en matière d'environnement.

41. La Partie concernée fait valoir qu'il n'est pas évident que les coûts potentiels liés à l'affaire du port de Tyne auraient été prohibitifs et elle estime qu'une ordonnance d'encadrement des coûts aurait pu être délivrée en l'espèce si une plainte reposant sur des motifs valables avait été présentée au tribunal.

42. La CAJE, dans son exposé présenté en qualité d'*amicus curiae*, qui se limite à des observations sur la question des coûts prohibitifs dans le contexte du droit public, fait valoir que la règle selon laquelle «les dépens suivent le principal» est le principal obstacle à l'accès à la justice en matière d'environnement en vertu du droit anglais et gallois car, si un demandeur dans une affaire relative à l'environnement peut maîtriser ses propres frais de justice, il n'a aucune maîtrise sur les frais de l'autre partie. Dans ces conditions, sa responsabilité est potentiellement illimitée.

43. La CAJE estime qu'en raison de ce système de coût, même les plus grandes ONG de protection de l'environnement hésitent à engager une action en justice contre la Partie concernée et, partant, il est extrêmement rare que de petites ONG (comme le coauteur de la communication, MCS), engagent une telle action. La CAJE rappelle l'affaire *R (Buglife) c. Thurrock Gateway Development Corp et consort*<sup>5</sup>, dans laquelle le demandeur avait bénéficié d'une ordonnance d'encadrement des coûts<sup>6</sup> limitant sa responsabilité à l'égard des coûts de l'autre partie à hauteur de 10 000 livres, mais dans laquelle également les coûts recouvrables par Buglife auprès de l'autorité locale avaient été plafonnés au même niveau, aussi bien par le Tribunal de grande instance que par la Cour d'appel. La CAJE fait observer que le rapport Sullivan de 2008 souligne qu'un arrangement de ce type (le plafonnement des coûts réciproques) ne contribue guère à encourager les avocats à représenter des particuliers ou des organisations dans les affaires de protection de l'environnement<sup>7</sup>.

#### *L'aide juridictionnelle*

44. Les auteurs de la communication font valoir que l'aide juridictionnelle n'est accessible qu'à un petit nombre de personnes en raison des stricts critères régissant les enquêtes sur les ressources financières. En outre, elle n'est accessible qu'aux particuliers alors que la plupart des affaires relatives à l'environnement portées devant les tribunaux le sont par des associations ou des ONG qui ne peuvent prétendre à une aide. Par ailleurs, bien qu'en théorie elle soit désormais accessible dans le cadre d'affaires d'intérêt général, il reste difficile de l'obtenir même dans ce contexte, car le financement sera refusé si d'autres personnes ou organismes susceptibles de tirer parti de la procédure sont raisonnablement censés pouvoir eux-mêmes porter l'affaire devant les tribunaux ou la financer<sup>8</sup>. Les parties qui dans ces circonstances demandent un financement doivent expliquer pourquoi la procédure ne peut être financée par des fonds privés<sup>9</sup>. Cela signifie que lorsqu'elle

<sup>5</sup> R (sur la requête de Buglife – *the Invertebrate Conservation Trust*) c. *Thurrock Thames Gateway Development Corporation & Rosemound Developments Ltd* [2008] EWCA Civ 1209.

<sup>6</sup> Voir les paragraphes 99 à 103 ci-dessous qui donnent une vue d'ensemble de la législation relative aux ordonnances d'encadrement des coûts en Angleterre et au pays de Galles.

<sup>7</sup> «Ensuring access to environmental justice in England and Wales», Rapport du Groupe de travail sur l'accès à la justice en matière d'environnement (présidé par Sullivan, J.), mai 2009 (ci-après dénommé le «rapport Sullivan»), appendice 3, p. 41, par. 7.

<sup>8</sup> Rapport Sullivan, appendice 2, p. 38, par. 5.5 1).

<sup>9</sup> Ibid.

recherche d'autres sources de financement éventuellement disponibles, la Legal Services Commission doit examiner si un financement devrait être assuré par les membres du public susceptibles de tirer parti de l'issue de l'affaire, par exemple toutes les personnes touchées qui pourraient se regrouper pour créer un fonds de lutte en vue de financer le procès<sup>10</sup>.

45. La Partie concernée souligne un certain nombre de points concernant son mécanisme d'aide juridictionnelle. Elle estime que ce mécanisme est l'un des plus complets et des plus coûteux au monde et que, pour un requérant remplissant les conditions voulues, il assure un accès à la justice pour peu de frais, voire aucun, même si l'intéressé perd son procès. Le *Funding Code: Decision-making Guidance* (Code de financement: Lignes directrices pour la prise de décisions)<sup>11</sup> de la Legal Services Commission autorise le financement des affaires qui ont des chances limitées de succès mais qui sont importantes du point de vue de l'intérêt général<sup>12</sup>. Dans la pratique, cela a permis d'octroyer des fonds publics à un grand nombre d'affaires touchant la protection de l'environnement. Dans de nombreux cas, un demandeur remplissant les conditions voulues pour bénéficier de l'aide juridictionnelle peut être retenu pour intenter une action. Par exemple, dans l'affaire *Edwards c. Environment Agency* (n° 1)<sup>13</sup>, la Cour a admis un demandeur remplissant les conditions voulues qui a été chargé d'agir en qualité de représentant d'une association locale dont les autres membres ne pouvaient prétendre à l'aide juridictionnelle. La Legal Services Commission a expressément mentionné les dispositions de la Convention d'Aarhus dans les lignes directrices relatives à son Code de financement, reconnaissant les diverses combinaisons de financement qui pourraient être envisageables dans le cadre d'une affaire donnée (par exemple, partenariat entre des bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et des organisations non gouvernementales)<sup>14</sup>. Les lignes directrices précisent également que les affaires relatives à l'environnement sont peut-être moins susceptibles de nécessiter d'importantes contributions du secteur privé<sup>15</sup>. La Partie concernée indique que, selon ces mêmes lignes directrices, dans tous les cas, on fixe le montant de la contribution en veillant à ce qu'il ne soit pas prohibitif.

46. La CAJE fait observer que la limite financière fixée pour bénéficier de l'aide juridictionnelle est très basse. S'agissant de l'idée émise par la Partie concernée selon laquelle les demandeurs potentiels devraient solliciter une personne remplissant les conditions voulues pour obtenir l'aide juridictionnelle et pouvoir ainsi agir en qualité de demandeur représentant l'association dans son ensemble, et de sa référence à l'affaire *Edwards c. Environment Agency* à cet égard, la CAJE relève que dans cette affaire, M. Edwards, la personne qui bénéficiait de l'aide juridictionnelle, avait dû pour raison de santé se retirer le dernier jour de la procédure de recours devant la cour d'appel et une personne ne bénéficiant pas de l'aide juridictionnelle, M<sup>me</sup> Pallikaropoulos avait pris la relève. Ayant été déboutée de son recours devant la Cour d'appel et la Chambre des Lords, M<sup>me</sup> Pallikaropoulos s'emploie actuellement à contester la requête formée par l'Environment Agency et d'autres défendeurs en vue d'obtenir des dépens d'un montant de 88 000 livres<sup>16</sup>. La CAJE formule également ses observations au sujet de la référence faite

<sup>10</sup> Ibid., par. 5.5 5).

<sup>11</sup> Legal Services Commission Funding Code Decision-Making Guidance, [http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls\\_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples \(Sections 1-14\) Sept07.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples%20Sections%201-14%20Sept07.pdf).

<sup>12</sup> Ibid., partie C, sect. 5.1, par. 4.

<sup>13</sup> *Edwards c. Environment Agency* (n° 1) [2004] EWHC 736; [2004] 3 All ER 21.

<sup>14</sup> Legal Services Commission Funding Code Decision-Making Guidance, partie C, sect. 5.5.

<sup>15</sup> Ibid., partie C, sect. 5.5, par. 5 e).

<sup>16</sup> *R (Edwards et Pallikaropoulos) c. Environment Agency* [2006] EWCA Civ 1138. La Cour d'appel a rejeté le recours. N'étant que peu impliquée dans l'affaire, M<sup>me</sup> Pallikaropoulos a été condamnée à verser 2 000 livres. Elle a fait appel de cette décision devant la Chambre des Lords et a cherché à

par la Partie concernée à la proposition énoncée dans les lignes directrices relatives au Code de financement de la Legal Services Commission, selon laquelle une personne bénéficiant de l'aide juridictionnelle et une ONG peuvent agir en qualité de codemandeurs. La CAJE fait observer que, si les demandeurs perdent leur procès, le tribunal peut les rendre conjointement responsables des frais et dépens du défendeur et, compte tenu de la situation modeste de la personne bénéficiant d'une aide juridictionnelle, l'ONG peut se trouver dans l'obligation d'acquitter la totalité des frais et dépens du défendeur.

47. La Partie concernée reconnaît que, nonobstant l'importante contribution apportée par le mécanisme d'aide juridictionnelle à l'application effective du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, en soi, ce mécanisme n'est peut-être pas suffisant pour assurer le plein respect de cet article. Elle estime toutefois que ledit mécanisme doit être évalué en relation avec les conventions d'honoraires conditionnels, les ordonnances d'encadrement des coûts et le pouvoir discrétionnaire des tribunaux, examinés ci-dessous.

#### *Conventions d'honoraires conditionnels*

48. Les auteurs de la communication font valoir qu'une convention d'honoraires conditionnels<sup>17</sup> est d'une utilité limitée dans les procédures de recours judiciaire. En effet, dans ce type d'affaires des dommages-intérêts ne sont pas accordés, ce qui signifie que, contrairement à ce qui est le cas lorsqu'il y a atteinte à un intérêt privé où des dommages-intérêts peuvent être attribués, les honoraires des avocats ne peuvent être prélevés sur ces indemnités. Ainsi, dans les procédures de recours judiciaire, les honoraires des avocats ne peuvent être versés que si le défendeur est condamné à supporter les dépens du demandeur. S'agissant du rapport Sullivan et du rapport préliminaire du juge Jackson<sup>18</sup>, les auteurs de la communication estiment donc que les conventions d'honoraires conditionnels ne sont pas viables si une ordonnance d'encadrement des coûts a été émise pour plafonner les frais des deux parties, et c'est ce que font en général les tribunaux, ceux-ci étant peu enclins à plafonner uniquement les frais du défendeur. Les auteurs de la communication font en outre valoir, à propos du rapport préliminaire du juge Jackson<sup>19</sup>, que l'assurance après coup n'offre pas de solution car soit elle n'est pas disponible dans le cadre des recours judiciaires touchant l'environnement, soit elle est onéreuse, complexe et potentiellement inéquitable.

---

bénéficiaire d'une ordonnance d'encadrement des coûts pour financer son appel. En faisant sa demande, elle n'a pas donné d'informations détaillées sur ses ressources, estimant qu'il serait suffisant de fournir des indications générales à cet égard. Sa demande a été refusée, le Comité des recours ayant indiqué que les informations sur les ressources de la requérante ainsi que sur l'identité et les ressources de toute personne qu'elle représentait étaient pertinentes, qu'il ne considérait pas que l'ordonnance d'encadrement des coûts sollicitée paraissait proportionnée compte tenu des informations dont il était saisi et de la nature des questions en cause et qu'il ne considérait pas non plus que des arguments avaient été avancés pour faire valoir que la procédure d'appel envisagée serait d'un coût prohibitif ou qu'il y aurait violation des dispositions de la directive 2003/35/CE en l'absence d'une ordonnance spéciale (lettre du Judicial Office, du 22 mars 2007, citée dans les motifs de la demande d'évaluation des dépens présentés par les défendeurs, 11 février 2010, par. 12 et 13). M<sup>me</sup> Pallikaropoulos a finalement été déboutée du recours en révision qu'elle avait formé devant la Chambre des Lords. *R (Edwards et Pallikaropoulos) c. Environment Agency* [2008] UKHL 22. Elle s'emploie actuellement à contester la requête formée par l'Environment Agency et d'autres défendeurs en vue d'obtenir des dépens d'un montant de 88 000 livres.

<sup>17</sup> Voir le paragraphe 98 ci-dessous qui donne un aperçu des conventions d'honoraires conditionnels dans le droit anglais et gallois.

<sup>18</sup> *Review of Civil Litigation Costs*, rapport préliminaire du juge Jackson, mai 2009 (ci-après dénommé le rapport préliminaire Jackson), partie 7, chap. 36, p. 336, par. 4.5, qui renvoie au chapitre 10 du rapport Sullivan.

<sup>19</sup> Rapport préliminaire Jackson, partie 7, chap. 36, p. 336, par. 4.4 et (sur les affaires concernant les atteintes à un intérêt privé) p. 333 par. 3.2 à 3.8.

49. La Partie concernée admet qu'il puisse y avoir des limites à l'utilisation des conventions d'honoraires conditionnels dans les affaires relatives à l'environnement (comme, par exemple, le reconnaît le juge Jackson dans son rapport préliminaire, au chapitre 36), limites qui empêchent ce mécanisme d'offrir une solution entièrement satisfaisante au problème des coûts. Elle fait néanmoins valoir que, dans un certain nombre d'affaires, ces conventions facilitent l'accès à la justice. Elle estime à cet égard qu'un bon exemple en est donné par l'affaire *Morgan c. Hinton Organics*<sup>20</sup>, dont a été saisi le Comité dans la communication ACCC/2008/C/23. Dans cette procédure, les demandeurs avaient conclu une convention d'honoraires conditionnels avec leurs avocats, assortie d'une assurance après coup pour faire face à toute obligation d'avoir à régler les dépens du défendeur découlant du litige.

#### *Ordonnances d'encadrement des coûts*

50. Les auteurs de la communication et la CAJE font observer que les ordonnances d'encadrement des coûts<sup>21</sup> représentent un important progrès et que, si elles étaient suffisamment affinées, elles pourraient jeter les bases d'un mécanisme de coûts qui serait conforme à la Convention. En théorie, ils estiment qu'une ordonnance d'encadrement des coûts peut fournir rapidement des certitudes quant aux limites de la responsabilité d'un demandeur en matière de coûts et, en contrôlant le niveau des coûts, faire en sorte que ceux-ci ne soient pas prohibitifs, conformément à la Convention. Toutefois, dans l'état actuel de la législation, ils considèrent que les ordonnances d'encadrement des coûts ne favorisent pas suffisamment l'accès à la justice dans un sens propre à garantir que la Partie concernée se conforme au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

51. Les auteurs de la communication font en outre valoir que les frais afférents à une demande d'ordonnance d'encadrement des coûts peuvent eux-mêmes se révéler prohibitifs pour de nombreuses organisations.

52. La CAJE fait remarquer que la Convention prend en considération les causes importantes d'intérêt général en autorisant les membres du public à défendre la primauté du droit dans les questions d'environnement et que les ordonnances d'encadrement des coûts devraient (sous réserve que soient réglées les questions d'objectivité et d'équité) être accessibles dans toutes les affaires touchant l'environnement, à un niveau propre à garantir que le coût de l'accès à la justice ne soit pas prohibitif. Elle estime en outre que, pour le cas où les ordonnances d'encadrement des coûts deviendraient facilement accessibles, toute inquiétude suscitée par l'idée que cela pourrait donner lieu à des abus est injustifiée, car dans les procédures de recours judiciaires il est nécessaire d'obtenir l'autorisation du tribunal pour engager une action, et celui-ci ne donnera pas son autorisation si une affaire est futile, abusive, dénuée de fondement ou n'est pas à proprement parler défendable.

53. La CAJE fait également valoir que la prise en compte d'une représentation juridique à titre gracieux comme facteur servant à déterminer s'il convient ou non d'accorder une ordonnance d'encadrement des coûts est un sujet de préoccupation. Elle ne considère pas qu'il soit judicieux que, dans un litige expressément reconnu par les tribunaux comme présentant un intérêt général, l'on s'attende à ce que les ONG (et leurs avocats) travaillent gratuitement.

54. La CAJE fait aussi observer que dans les rares cas où une ordonnance d'encadrement des coûts est accordée, le niveau des coûts imposé au demandeur est trop élevé. Par exemple, dans l'affaire *R (sur la requête de the British Union for the Abolition of*

<sup>20</sup> *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107.

<sup>21</sup> Voir les paragraphes 99 à 104 ci-dessous qui donnent un aperçu du droit anglais et gallois en matière d'ordonnances d'encadrement des coûts.

*Vivisection*) c. *le Ministre de l'intérieur*<sup>22</sup>, la cour a plafonné la responsabilité du demandeur à hauteur de 40 000 livres (contre un montant de 20 000 que celui-ci avait demandé) en se fondant sur les ressources financières des parties et sur les coûts probables liés à cette affaire. La CAJE mentionne également le plafonnement des coûts à hauteur de 20 000 livres dans l'affaire *Buglife*, cité ci-dessus au paragraphe 43, ce qui représentait près de 5 % du revenu de cet organisme de bienfaisance pour l'année précédente.

55. En outre, la CAJE estime que la décision des tribunaux d'imposer aussi un plafond à la responsabilité du défendeur en matière de coûts rend l'action en justice encore plus difficile pour les ONG, en particulier lorsque leurs avocats travaillent sur la base d'une convention d'honoraires conditionnels (voir par. 48 ci-dessus).

56. La CAJE fait valoir que les règles régissant la responsabilité individuelle ont pour effet que les associations locales sont souvent obligées de se constituer en société (à savoir en société anonyme) afin de pouvoir limiter la responsabilité personnelle de leurs membres à l'égard des frais de justice, d'où un surcroît de temps, de tâches administratives et de dépenses.

57. La CAJE fait remarquer que même avec l'assouplissement des critères définis dans le cadre de l'affaire *Corner House*<sup>23</sup>, ce sont ces critères qui doivent être satisfaits avant même que le tribunal *puisse* accorder une ordonnance d'encadrement des coûts. Ils ne déterminent pas dans quelle mesure un tribunal *devrait* délivrer une telle ordonnance. Celle-ci reste à la discrétion du juge.

58. La Partie concernée mentionne la mise en place relativement récente des ordonnances d'encadrement des coûts et l'évolution de la pratique les concernant depuis l'affaire *Corner House*. S'agissant de l'arrêt prononcé dans les affaires *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust*<sup>24</sup> et *Buglife*<sup>25</sup>, la Partie concernée soutient que les critères définis dans le cadre de l'affaire *Corner House* sont appliqués avec souplesse, que le «caractère exceptionnel» est un critère auquel il n'est pas besoin de satisfaire avant d'accorder une ordonnance d'encadrement des coûts, qu'un intérêt général mineur est suffisant pour accorder une telle ordonnance, qu'il n'est pas nécessaire que le plafonnement réciproque des coûts soit du même montant, et que la condition selon laquelle les intérêts privés ne doivent pas être pris en compte n'est pas strictement appliquée. Elle fait en outre observer que le facteur «à titre gracieux» n'est qu'un indicateur favorable et non une exigence pour obtenir une ordonnance d'encadrement des coûts.

59. La Partie concernée estime que les ordonnances d'encadrement des coûts offrent une certaine certitude dès le début de la procédure et que le niveau du plafonnement et de tout plafonnement appliqué au droit à recouvrement du demandeur peut être adapté comme il convient afin d'éviter de décourager toute demande reposant sur des motifs valables.

60. La Partie concernée estime en outre que, bien que les ordonnances d'encadrement des coûts soient subordonnées à l'exigence d'intérêt général, cette exigence peut englober les affaires relatives à l'environnement, et que les demandeurs dans ce type d'affaires mettent de plus en plus souvent à profit ces ordonnances.

<sup>22</sup> *R (sur la requête de la British Union for the Abolition of Vivisection) c. le Ministre de l'intérieur* [2005] EWHC 530 (Admin).

<sup>23</sup> *R (Corner House Research) c. le Ministre du commerce et de l'industrie* [2005] 1 WLR 2600.

<sup>24</sup> *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust* [2008] EWCA Civ 749.

<sup>25</sup> *R (sur la requête de Buglife – the Invertebrate Conservation Trust) c. Thurrock Thames Gateway Development Corporation & Rosemound Developments Ltd* [2008] EWCA Civ 1209.

*Pouvoir discrétionnaire des tribunaux*

61. Les auteurs de la communication et la CAJE font valoir qu'en s'en remettant au pouvoir discrétionnaire des tribunaux pour déterminer les questions de coûts, la Partie concernée ne se conforme pas à son obligation de veiller à ce que les coûts d'accès à la justice ne soient pas prohibitifs pour les demandeurs, conformément au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. La CAJE estime que, quelle que soit l'étendue du pouvoir discrétionnaire, il subsiste toujours un risque et une absence de certitude, à moins que ne soient appliquées des règles contraignantes pour faire en sorte que les coûts supportés par le demandeur dans les affaires relatives à l'environnement ne soient pas prohibitifs.

62. Les auteurs de la communication et la CAJE soutiennent que l'arrêt rendu par la cour d'appel dans l'affaire *Morgan c. Hinton Organics*<sup>26</sup> montre que les tribunaux bénéficient d'un très grand pouvoir de discrétion dans l'application de la Convention. Dans l'affaire *Morgan*, la Cour d'appel a considéré que les principes de la Convention étaient tout au plus un facteur qu'elle «pouvait» (et non devait) prendre en compte, parmi un certain nombre d'autres facteurs comme l'objectivité à l'égard du défendeur. De l'avis des auteurs de la communication et de la CAJE, ce qui est préoccupant c'est qu'il n'existe pas de règles de procédure ou de pratiques dans le droit anglais ou gallois imposant aux tribunaux de veiller au respect de la Convention, celle-ci étant considérée au mieux comme un des nombreux facteurs devant être pris en compte, position qui a été réitérée dans l'affaire *Wiltshire c. le Conseil municipal de Swindon*<sup>27</sup>. La CAJE rappelle également l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Littlewood c. le Conseil du district de Bassetlaw*<sup>28</sup>. Dans cette affaire, la Cour, en examinant les dépenses, s'est intéressée à la position du défendeur, y compris aux dépenses qu'il avait dû engager. La CAJE estime que cela ne va pas dans le sens de la Convention. Ce que ces affaires illustrent, selon les auteurs de la communication et la CAJE c'est que, s'il est évident que la Convention est un élément qui peut être pris en compte, elle s'inscrit parmi un certain nombre d'autres facteurs et n'est pas obligatoire. La CAJE estime que ce pouvoir discrétionnaire est insuffisant pour garantir le respect de la Convention.

63. La CAJE accepte les observations de la Partie concernée selon lesquelles il faut que s'exerce un certain pouvoir de discrétion dans le traitement des coûts afférents à la procédure judiciaire. Elle accepte aussi qu'il puisse, par exemple, être nécessaire que s'exerce une certaine marge de manœuvre pour déterminer, dans une affaire particulière, ce que représenterait un coût prohibitif. Elle estime toutefois qu'un pouvoir de discrétion absolu et total, comme l'a reconnu la Chambre des Lords dans l'affaire *Bolton*<sup>29</sup> («la règle fondamentale est qu'il n'y a pas de règles») n'est pas acceptable.

64. La CAJE soutient que la Partie concernée (et en fait la cour d'appel dans les affaires *Morgan* et *Littlewood*) laisse entendre que le terme «coût prohibitif» renferme en quelque sorte une notion d'objectivité à l'égard du défendeur. Elle estime qu'il s'agit là d'une lecture erronée du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention et fait valoir que le terme «objectives» dans le paragraphe 4 renvoie au coût excessif pour le demandeur.

65. À cet égard, la CAJE mentionne l'arrêt prononcé par la Cour européenne de justice en juillet 2009 dans l'affaire *Commission des Communautés européennes c. Irlande*<sup>30</sup>

<sup>26</sup> *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107.

<sup>27</sup> *R* (sur la requête de Wiltshire Branch of the Campaign to Protect Rural England, Geoff Yates) *c. le Conseil municipal de Swindon* [2009] EWHC 1586.

<sup>28</sup> *R* (sur la requête de Littlewood) *c. le Conseil du district de Bassetlaw* [2008] EWHC 1812 (Admin).

<sup>29</sup> *Bolton MDC c. le Ministre de l'environnement* [1995] 1 WLR 1176, 1178.

<sup>30</sup> *Commission des Communautés européennes c. Irlande* (affaire C-427/07), arrêt de la Cour (deuxième Chambre) du 16 juillet 2009, par. 94.

faisant valoir qu'en l'absence de dispositions juridiques contraignantes exigeant que les procédures ne soient pas d'un coût prohibitif, la pratique discrétionnaire des tribunaux ne permet pas d'appliquer comme il convient la disposition équivalente à celle du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, qui figure dans la Directive 2003/35/CE sur l'accès à la justice<sup>31</sup>.

66. La Partie concernée soutient que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les tribunaux pour déterminer les questions de coût est un facteur supplémentaire pour garantir que les coûts ne soient pas prohibitifs conformément au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Elle soutient aussi que, en droit, les tribunaux sont tenus de prendre en compte les obligations énoncées dans la Convention dans l'exercice de leur pouvoir de discrétion concernant les coûts.

67. La Partie concernée établit une distinction entre le pouvoir discrétionnaire des tribunaux du Royaume-Uni et le pouvoir discrétionnaire exercé dans le cadre de l'arrêt rendu par la Cour de justice européenne dans l'affaire *Commission des Communautés européennes c. Irlande*<sup>32</sup>. Elle estime que le critère appliqué par la Cour pour s'assurer de la bonne transposition d'une directive n'est pas celui que le Comité devrait appliquer pour déterminer si une Partie se conforme aux dispositions de la Convention. La Partie concernée fait en outre observer ce qui suit:

il serait tout à fait inopportun, et cela dépasserait la compétence du Comité, de chercher à trancher des questions concernant la législation européenne ou d'émettre une opinion à leur sujet – en particulier la question de savoir si, au regard du droit européen, la Convention produit directement ses effets dans le droit britannique. En tout état de cause, même dans la mesure où la Convention fait désormais partie du droit européen, celui-ci ne peut avoir d'incidence sur l'approche que le Comité devrait adopter pour s'assurer du respect d'un traité international (dont nombre des signataires ne sont, de toute évidence, pas même membres de l'UE)<sup>33</sup>.

68. Dans ses observations datées du 28 juillet 2009, la Partie concernée a fait valoir que les auteurs de la communication n'avaient pas porté à la connaissance du Comité des affaires récentes touchant l'environnement dans lesquelles une ordonnance d'encadrement des coûts aurait été refusée, en violation du paragraphe 4 de l'article 9, à un défendeur qui ne remplissait pas autrement les conditions requises pour obtenir une aide juridictionnelle ou conclure une convention d'honoraires conditionnels. Ultérieurement, par lettre du 20 mai 2010, la CAJE a informé le Comité de la récente évolution de l'affaire *R (Edwards et Pallikaropoulos) c. Environment Agency*, dans laquelle M<sup>me</sup> Pallikaropoulos qui avait sollicité une ordonnance d'encadrement des coûts à l'appui de son appel devant la Chambre des Lords, mais avait essuyé un refus, s'employait actuellement à contester la requête

<sup>31</sup> La CAJE a informé le Comité qu'en 2005 elle avait déposé une plainte devant la Commission européenne au sujet de la question du respect par le Royaume-Uni de la Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement et de la Directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (qui appliquent les dispositions énoncées au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention à propos des coûts non prohibitifs aux procédures de recours judiciaire en matière d'évaluation des incidences de certains projets sur l'environnement ainsi que de prévention et de réduction intégrées de la pollution). Le 18 mars 2010, la Commission européenne a adressé au Royaume-Uni un avis raisonné au sujet de la plainte de la CAJE.

<sup>32</sup> *Commission des Communautés européennes c. Irlande* (affaire C-427/07), par. 94.

<sup>33</sup> Voir les observations orales présentées par la Partie concernée le 24 septembre 2009, consultables à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/C200833/correspondence/FrUKReC33openingpresentationhearing.doc>.

formée par l'Environment Agency et d'autres défendeurs en vue d'obtenir des dépens d'un montant de 88 000 livres<sup>34</sup>.

*Contre-engagement à verser des dommages-intérêts en cas d'injonction provisoire*

69. Les auteurs de la communication affirment que les tribunaux anglais et gallois exigent en général du demandeur qui sollicite une ordonnance d'injonction provisoire pour protéger des intérêts environnementaux en attendant le procès sur le fond qu'il fournisse un «contre-engagement» à verser des dommages-intérêts avant que l'ordonnance ne soit accordée. Les auteurs de la communication et la CAJE font valoir que le fait qu'un contre-engagement à verser des dommages-intérêts puisse être exigé du demandeur signifie que celui-ci risque, pour obtenir le redressement par injonction, de s'exposer à des coûts prohibitifs au sens du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention.

70. La Partie concernée soutient que l'approche retenue par ses tribunaux pour accorder des mesures provisoires n'entraîne pas une violation du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Elle fait valoir qu'il y a de très bonnes raisons pour que, d'une manière générale, un contre-engagement à verser des dommages-intérêts soit exigé. Elle souligne que le fait d'accorder une ordonnance de mesures provisoires peut avoir de graves conséquences pour des particuliers et d'autres parties privées qui tirent avantage de la situation contestée. Elle souligne en outre qu'il n'existe pas de règle exigeant un contre-engagement et que ses tribunaux ont toute latitude pour adopter la démarche qui leur semble le plus susceptible de réduire au minimum le risque d'un résultat injuste. Les tribunaux ont compétence pour accorder des ordonnances de mesures provisoires même en l'absence d'un contre-engagement à verser des dommages-intérêts, et ils le font, compte tenu de l'importance pour le public des questions en jeu.

71. La Partie concernée fait également valoir que dans un cas typique, à savoir la contestation d'un permis de construire, le simple fait d'engager une procédure (même sans solliciter une ordonnance de mesures provisoires), entraîne dans la majorité des cas une suspension des travaux envisagés. En effet, si un promoteur entreprend les travaux alors que son permis est mis en cause, il le fait à ses propres risques, car il s'expose alors à devoir détruire ce qu'il a construit.

### **C. Contestation des actes de particuliers allant à l'encontre du droit de l'environnement – paragraphe 3 de l'article 9**

72. Les auteurs de la communication déclarent que la Partie concernée n'assure pas aux membres du public un accès suffisant aux procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

73. Les auteurs de la communication font observer qu'en vertu du droit de la Partie concernée des particuliers peuvent engager des poursuites pénales. Ils font toutefois valoir que l'usage et l'utilité de ce droit se heurtent à certaines limites. Premièrement, toutes les infractions à la législation sur l'environnement ne constituent pas des infractions pénales. Deuxièmement, le procureur public peut reprendre à son compte les poursuites engagées par des particuliers puis décider ensuite d'abandonner l'affaire. Troisièmement, dans certains cas, il est nécessaire d'obtenir une autorisation pour engager des poursuites pénales. Quatrièmement, un particulier ou une organisation éprouveront des difficultés à

<sup>34</sup> Voir la note 16 ci-dessus.

préparer une action pénale, entre autres, parce qu'ils n'ont pas les compétences nécessaires pour recueillir des preuves comme peuvent le faire les procureurs et les autorités publiques. Enfin, les exigences concernant la charge de la preuve en matière pénale sont élevées (preuve quasi certaine et non-prépondérance des probabilités). C'est pourquoi, selon les auteurs de la communication, il n'est pas très fréquent que des particuliers engagent des poursuites pénales.

74. Les auteurs de la communication font observer que, dans de nombreux cas, la violation d'une loi de protection de l'environnement n'est pas une infraction pénale et donne plutôt lieu à des procédures administratives, qui peuvent aboutir à une mise en demeure. Le défaut de respecter cette dernière peut finalement constituer une infraction pénale, mais si l'autorité compétente ne délivre pas cette mise en demeure, il n'existe pas en général de mécanisme qu'un membre du public pourrait mettre à profit pour engager directement une quelconque action contre l'auteur de la violation.

75. Les auteurs de la communication mentionnent *The Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention* (Manuel d'accès à la justice en vertu de la Convention d'Aarhus) où il est dit que le paragraphe 3 de l'article 9 ne précise pas que les membres du public peuvent saisir les tribunaux s'ils y sont autorisés par le droit interne. Il accorde en revanche le droit d'intenter un procès ou de porter plainte et autorise alors les parties à définir des «critères» si elles le souhaitent. Si des critères spécifiques ne sont pas fixés dans le droit interne, on pourrait logiquement conclure que les membres du public devraient être réputés avoir le droit de saisir les tribunaux ou un organe administratif<sup>35</sup>. Les auteurs de la communication estiment que, puisque aucun «critère» spécifique n'a été fixé par la Partie concernée, selon le Manuel, le public devrait être réputé avoir le droit de saisir les tribunaux ou un organe administratif.

76. S'agissant du *Guide d'application*<sup>36</sup> et du *Guide simplifié*<sup>37</sup> de la Convention d'Aarhus, les auteurs de la communication font observer que les voies de recours contre des particuliers en vertu du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention peuvent prendre la forme de procédures administratives ou judiciaires, ce qui signifie qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une action judiciaire et que la procédure peut se traduire par une intervention directe ou indirecte. Toutefois, «pour qu'une telle intervention soit conforme à cette disposition de la Convention, il doit exister des procédures administratives ou judiciaires clairement définies qui reconnaissent à ce membre particulier du public un statut officiel. Autrement il ne serait pas possible de dire que le membre du public a accès aux procédures en question»<sup>38</sup>.

77. Les auteurs de la communication font valoir que dans d'autres États membres de l'UE, les actes ou omissions de particuliers peuvent fréquemment être contestées. Par exemple, en France, les organisations de défense de l'environnement enregistrées peuvent agir en tant que demandeurs dans des procédures pénales et également engager des actions civiles contre des particuliers lorsque des lois de protection de l'environnement ont été violées, sous réserve que la procédure ouverte ait pour but de défendre des intérêts

<sup>35</sup> Stephen Stec, dir. publ., *The Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, the Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (Hongrie; mars 2003). Consultable à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/a.to.j/handbook.final.pdf>.

<sup>36</sup> Voir la note 4.

<sup>37</sup> *Votre droit à un environnement sain: Un guide simplifié de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.06.II.E.9). Consultable à l'adresse: [http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece%20mp%20pp%205\\_E.pdf](http://www.unece.org/env/documents/2006/pp/ece%20mp%20pp%205_E.pdf).

<sup>38</sup> *La Convention d'Aarhus: Guide d'application*, p. 168.

collectifs qui sont protégés par les objectifs statutaires de l'organisation<sup>39</sup>. Les auteurs de la communication sont d'avis que la Partie concernée devrait suivre cette approche et qu'elle pourrait le faire en modifiant la législation sur le recours judiciaire ou en inscrivant dans la nouvelle loi intitulée *Regulatory Enforcement and Sanctions Act* (loi sur l'application de la réglementation et les peines) de 2008 les droits de coercition des ONG dans les affaires présentant un intérêt pour la collectivité.

78. La Partie concernée fait valoir que le paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention n'oblige pas les Parties à donner aux particuliers un droit absolu d'intenter une action contre un particulier en cas de violation du droit de l'environnement, mais reconnaît plutôt que le droit national peut prévoir des critères auxquels il doit être satisfait pour que cette action puisse être engagée. Le *Guide d'application* de la Convention d'Aarhus reconnaît également que certains membres du public devraient avoir qualité pour faire respecter le droit de l'environnement, mais que cela pourrait se faire «directement ou indirectement».

79. La Partie concernée mentionne que diverses procédures administratives et judiciaires sont disponibles. Ainsi est-il possible, notamment, de signaler aux autorités compétentes d'éventuelles infractions à la législation sur l'environnement, de déposer une plainte auprès du Commissaire parlementaire pour l'administration (le Médiateur parlementaire), d'engager des procédures pénales en vertu de l'article 82 de l'*Environmental Protection Act*, de faire pression sur les autorités compétentes pour qu'elles engagent une procédure pénale en vertu de diverses lois de protection de l'environnement, de saisir les tribunaux civils pour atteinte à un intérêt privé ou collectif, en vertu de la règle établie dans l'affaire *Rylands c. Fletcher*<sup>40</sup>, ou pour violation de dispositions légales particulières, ou de former une plainte pour faute.

#### **D. Règles régissant les délais dans les procédures de recours judiciaire – paragraphe 4 de l'article 9**

80. Les auteurs de la communication font valoir que le fait que l'article 54.5 du Code de procédure civile prescrive qu'une demande de recours judiciaire doit être déposée rapidement et en tout état de cause dans un délai n'excédant pas trois mois ne satisfait pas à l'obligation prévue au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention selon lequel toutes les procédures judiciaires relevant du champ d'application de cette dernière doivent être objectives, équitables et rapides et offrir des recours suffisants et effectifs.

81. Les auteurs de la communication considèrent que les délais actuellement fixés dans le Code de procédure civile en Angleterre et au pays de Galles sont trop restrictifs. Premièrement, une période de trois mois est un délai très court pour déposer une demande de recours judiciaire (comparé, par exemple, à un délai d'un an dans les affaires relatives aux droits de l'homme). Deuxièmement, ces règles sont injustes car elles imposent une exigence quasiment arbitraire de «rapidité», notion qui peut signifier à peu près n'importe quoi, et qu'un défendeur n'a aucun moyen de vraiment apprécier et évaluer avant de déposer sa demande, et ce à un moment où le délai risque d'être dépassé. Troisièmement, le délai court à partir du moment où intervient l'acte ou la décision visé par la plainte, et non à compter du moment de la connaissance subjective de cet acte ou de cette décision par le plaignant.

<sup>39</sup> Cour de cassation, SCI Les Chênes, 26 septembre 2007.

<sup>40</sup> *Rylands c. Fletcher* (1865–1866) L.R. 1 Ex. 265.

82. Les auteurs de la communication estiment que l'article 54.5 du Code de procédure civile devrait être modifié de manière à prévoir un délai plus long, plus juste et plus équitable en établissant le droit d'intenter une action en révision judiciaire à l'issue d'un délai plus long, clairement spécifié, pendant lequel le demandeur potentiel aurait raisonnablement le temps de découvrir l'acte ou l'omission donnant lieu à cette action. Les auteurs de la communication émettent l'avis que les règles régissant les délais dans le *Human Rights Act* de 1998 pourraient être adoptées et qu'un délai général d'un an pour engager une action en révision en matière d'environnement pourrait être appliqué, compte tenu d'un délai plus court, par exemple de six mois, pour les questions concernant principalement les travaux de construction, qui doivent être réglées plus rapidement dans l'intérêt général. Toutefois, comme dans le *Human Rights Act* de 1998, dans les deux cas, les tribunaux devraient avoir la latitude de proroger le délai si cela paraît équitable au regard de toutes les circonstances en présence. Les délais fixés pour les demandes de recours judiciaire devraient permettre au demandeur d'épuiser dans un premier temps toutes les autres voies de recours en suivant les règles applicables en la matière ou de se conformer aux protocoles à respecter avant d'engager une action. Les auteurs de la communication estiment en outre que si une loi relative à la Convention d'Aarhus était promulguée, cette loi pourrait alors codifier les délais de la même manière qu'elle pourrait codifier d'autres motifs de recours judiciaire et les différentes règles applicables aux coûts.

83. Les auteurs de la communication font observer que l'affaire du port de Tyne montre bien que les délais applicables dans le droit anglais et gallois sont injustes. Il est désormais trop tard pour déposer un recours devant les tribunaux dans cette affaire alors même que les auteurs de la communication étaient en relation constante avec les autorités compétentes à propos du permis délivré en 2004, des dépôts de dragage et des recouvrements opérés en 2005 ainsi que du sable et des boues déposés en 2006. Néanmoins, pour des considérations pratiques et des raisons de preuve, ils n'ont pas été en mesure de déposer un recours dans les délais stipulés pour les actions en révision judiciaire.

84. La Partie concernée n'accepte pas que l'on puisse dire que l'obligation de déposer rapidement un recours devant les tribunaux soit une source d'incertitude ou d'injustice pour le demandeur. Elle estime que la règle est bien comprise dans la pratique et évoque à cet égard l'intérêt général qui exige que soient respectés les critères de rapidité et de certitude quant à l'issue des demandes de révision, en particulier lorsque des tiers peuvent être lésés. Elle fait valoir que les règles régissant les délais établissent un équilibre raisonnable entre l'opportunité administrative et l'équité à l'égard des parties au litige. Elle fait en outre observer que ces règles ne sont pas appliquées de façon rigide, en ce sens que les délais peuvent être prorogés lorsqu'il existe de bonnes raisons. Elle fait remarquer que l'article 54.5 1) du Code de procédure civile a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lam c. le Royaume-Uni*, et qu'il n'a pas été dit que le Royaume-Uni avait porté atteinte à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>41</sup>.

85. La Partie concernée fait valoir que la situation du port de Tyne ne donne nullement à entendre que les règles régissant les délais sont inéquitable. Elle soutient par ailleurs que si un cas d'illégalité était constaté de la part d'un organisme public, il ferait alors l'objet d'un recours devant les tribunaux. En outre, elle estime qu'il n'est en soi pas injuste de ne pas autoriser aujourd'hui qu'une décision prise en 2004 soit contestée.

<sup>41</sup> *Chung Tak Lam c. le Royaume-Uni*, requête n° 41671/98, décision de la quatrième chambre, 5 juillet 2001.

### III. Cadre juridique national

#### A. Examen de la légalité quant au fond dans les procédures de recours judiciaire – paragraphes 2 et 3 de l'article 9

86. En Angleterre et au pays de Galles, les critères applicables aux procédures de recours judiciaire sont pour une large part régis par la *common law*. Trois motifs sous-tendent généralement les critères de recours judiciaire, à savoir l'illégalité, l'irrationalité (critère de *Wednesbury*)<sup>42</sup> et l'irrégularité procédurale<sup>43</sup>. Ces motifs ne sont pas exhaustifs et ne s'excluent pas mutuellement<sup>44</sup>.

87. Ce qu'il convient de déterminer dans la présente communication, c'est si et dans quelle mesure les tribunaux prendront en considération la légalité quant au fond, les «erreurs de fait importantes» ayant été reconnues comme motif de recours judiciaire par les tribunaux anglais et gallois<sup>45</sup>.

88. Le *Judicial Review Handbook*<sup>46</sup> indique un certain nombre de motifs de recours relevant des deux chefs fondamentaux d'illégalité et d'irrationalité, y compris l'erreur de droit<sup>47</sup>, la prise en compte de considérations non pertinentes et la non-prise en compte de considérations pertinentes<sup>48</sup>, les erreurs de compétences<sup>49</sup>, etc.

89. S'agissant de la légalité quant au fond, le critère dit de *Wednesbury* et l'évolution de la situation dans ce contexte sont pertinents. Conformément au critère de *Wednesbury*, les tribunaux examinent si les autorités publiques «ont pris en compte des questions qu'elles n'auraient pas dû prendre en compte ou inversement ont refusé [...] ou omis de prendre en compte des questions qu'elles auraient dû prendre en compte», à la suite de quoi «il peut toujours être possible de dire [...] qu'elles sont néanmoins parvenues à une conclusion si déraisonnable qu'aucune autorité raisonnable n'aurait jamais pu parvenir à une telle conclusion. Dans ce cas, j'estime que le tribunal peut intervenir»<sup>50</sup>.

90. Le critère de *Wednesbury* a été critiqué, notamment par la Chambre des Lords, alors la plus haute Cour du Royaume-Uni<sup>51</sup>, pour avoir fixé une règle trop restrictive pour les recours dans les procédures de recours judiciaire<sup>52</sup>. Il a également été critiqué par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Smith et Grady c. le Royaume-Uni*<sup>53</sup>, car:

<sup>42</sup> *Associated Provincial Picture Houses Limited c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223.

<sup>43</sup> *Council of Civil Services Unions c. le Ministre de la fonction publique* [1985] AC 374.

<sup>44</sup> *Wheeler c. le Conseil municipal de Leicester* [1985] AC 1054, 1078 B-C.

<sup>45</sup> Un précédent faisant autorité est l'affaire *E c. le Ministre de l'intérieur* [2004] QB 1044, dans laquelle la Cour d'appel a conclu au paragraphe 66: «À notre avis, le moment est venu d'admettre qu'une erreur de fait donnant lieu à une injustice est un motif distinct de contestation dans un recours portant sur un point de droit, du moins dans les contextes législatifs où les parties ont un intérêt commun à coopérer pour obtenir le bon résultat.»

<sup>46</sup> Michael Fordham, *Judicial Review Handbook* (5<sup>e</sup> éd., 2008).

<sup>47</sup> *R c. Hull University Visitor*, ex p Page [1993] AC 682.

<sup>48</sup> *Le Ministre de l'éducation et de la science c. le Conseil municipal métropolitain de Tameside* [1977] AC 1014.

<sup>49</sup> *Anisimic Ltd c. Foreign Compensation Commission* [1969] 2 AC 147.

<sup>50</sup> *Associated Provincial Picture Houses Limited c. Wednesbury Corporation* [1948] 1 K.B. 223.

<sup>51</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2009, la Cour suprême est la plus haute instance judiciaire de la Partie concernée.

<sup>52</sup> Par exemple, Lord Cooke dans l'affaire *R c. le Ministre de l'intérieur*, ex parte Daly [2001] UKHL 26 [2001] 2 AC 532 a conclu: «Et je pense que le jour viendra où il sera plus largement admis que [l'affaire *Wednesbury*] a donné lieu à une décision malheureusement rétrograde en droit administratif

Le seuil à partir duquel le Tribunal de grande instance et la Cour d'appel pouvaient estimer que la politique du Ministère de la défense était irrationnelle avait été fixé si haut qu'il excluait en fait tout examen par les tribunaux nationaux de la question de savoir si l'ingérence dans les droits des demandeurs répondait à un besoin social urgent ou était proportionnée aux objectifs de la sécurité nationale et de l'ordre public, principes qui étaient au cœur même de l'analyse par la Cour des plaintes introduites en vertu de l'article 8 de la Convention.

91. Depuis l'adoption du *Human Rights Act* de 1998, il a été proposé que, du moins dans les affaires faisant intervenir les droits de l'homme fondamentaux, le critère de proportionnalité soit le critère à appliquer. Cette approche a été préconisée, notamment, par Lord Steyn dans l'affaire *R c. le Ministre de l'intérieur, Ex Parte Daly*<sup>54</sup>.

## B. Coûts prohibitifs – paragraphes 4 et 5 de l'article 9

92. En Angleterre et au pays de Galles, la règle générale applicable à l'imputation des dépens, y compris dans les procédures de recours judiciaire, est la règle selon laquelle «les dépens suivent le principal». Cela signifie que la partie succombante doit payer ses propres dépens ainsi que ceux de la partie gagnante. Plusieurs mesures, cependant, ont été mises en place pour atténuer les effets de cette règle. On citera notamment à cet égard l'aide juridictionnelle, les conventions d'honoraires conditionnels, les ordonnances d'encadrement des coûts et le pouvoir discrétionnaire des tribunaux. Ces quatre mesures ainsi que le contre-engagement à verser des dommages-intérêts sont examinés ci-dessous.

### *La règle générale «les dépens suivent le principal»*

93. La règle générale selon laquelle «les dépens suivent le principal» est énoncée à l'article 44.3 du Code de procédure civile, qui est libellé comme suit:

1. Le tribunal a le pouvoir discrétionnaire de déterminer:
  - a) Si les dépens sont imputables à l'une ou à l'autre partie;
  - b) Le montant de ces dépens; et
  - c) Le moment où ils doivent être réglés.
2. Si le tribunal décide de rendre une ordonnance au sujet des dépens:
  - a) En vertu de la règle générale, la partie succombante est condamnée à supporter les dépens de la partie gagnante; mais
  - b) Le tribunal peut rendre une ordonnance différente.

### *L'aide juridictionnelle*

94. La partie C.5 des lignes directrices du Code de financement de la Legal Services Commission<sup>55</sup> donne des indications sur les possibilités d'accès à l'aide juridictionnelle

---

anglais, dans la mesure où elle a laissé entendre qu'il y avait divers degrés dans ce qui pouvait être déraisonnable et que seul un degré extrême pouvait faire qu'une décision administrative entre dans le cadre légitime d'une annulation judiciaire.» (par. 32).

<sup>53</sup> *Smith et Grady c. le Royaume-Uni* (1999) 29 EHRR 493, par. 138.

<sup>54</sup> *R c. le Ministre de l'intérieur, Ex Parte Daly* [2001] UKHL 26, par. 27.

<sup>55</sup> Legal Services Commission, *Funding Code: Decision Making Guidance*, [http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls\\_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples\(Sections1-14\)Sept07.pdf](http://www.legalservices.gov.uk/docs/cls_main/FundingCodeDecisionMakingGuidanceGeneralPrinciples(Sections1-14)Sept07.pdf).

dans les affaires mettant en jeu l'intérêt général. Dans ces affaires, les demandeurs doivent satisfaire à certains critères financiers faisant intervenir leurs revenus et leur patrimoine. Si ces critères sont satisfaits, les lignes directrices du Code de financement préconisent ce qui suit:

Différents types d'affaires peuvent présenter un intérêt pour la collectivité de diverses manières. Aux fins du Code de financement, il convient d'établir une importante distinction entre deux formes particulières d'affaires en rapport avec l'intérêt général, à savoir:

a) D'une part, certains types d'affaires qui, à un degré ou à un autre, vont dans le sens de l'intérêt général. Par exemple, cela peut être le cas de toutes les demandes de recours judiciaire car il est de l'intérêt général que les pouvoirs publics agissent légalement [...];

b) D'autre part, les affaires individuelles dont on peut dire, en raison des caractéristiques qui leur sont propres, qu'elles apportent des avantages à une certaine partie du public, à savoir des personnes autres que celle qui engage la procédure<sup>56</sup>.

95. En ce qui concerne les affaires de recours judiciaire, les lignes directrices du Code de financement précisent que de telles affaires sont traitées en priorité dans le Code. C'est pourquoi les critères applicables aux affaires de recours judiciaire et aux plaintes visant les pouvoirs publics sont moins stricts à certains égards que les critères figurant dans le Code général de financement<sup>57</sup>.

96. S'agissant d'autres types d'affaires d'intérêt général, les lignes directrices du Code de financement stipulent qu'un financement peut être disponible pour les personnes qui satisfont aux critères financiers, sous réserve que l'affaire ait un intérêt majeur pour la collectivité. Une telle affaire peut être financée même si les perspectives de succès sont minces ou si l'affaire en question risque en soi de ne pas être rentable<sup>58</sup>. L'intérêt majeur pour la collectivité se définit comme suit: «la possibilité que la procédure dégage de réels avantages pour des particuliers autres que le client (il ne s'agit pas ici des avantages dont peut tirer parti le public dans son ensemble et qui découlent normalement de ce type de procédure)»<sup>59</sup>. L'intérêt général implique qu'un grand nombre de personnes doit être touché. Les lignes directrices du Code de financement indiquent que, d'une manière générale, même si les avantages pour d'autres personnes sont importants, il serait inhabituel de considérer qu'une affaire présente un intérêt majeur pour la collectivité si moins de 100 personnes sont susceptibles d'en tirer parti<sup>60</sup>.

97. Le Public Interest Advisory Panel de la Legal Services Commission, qui se compose principalement de membres indépendants manifestant un vif intérêt pour les actions en justice engagées au nom de la collectivité, interprète et applique les lignes directrices du Code de financement et donne des conseils à la Legal Services Commission pour sélectionner les affaires qui peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle<sup>61</sup>.

<sup>56</sup> Ibid., partie C.5.1.2.

<sup>57</sup> Ibid., partie C.5.1.3.

<sup>58</sup> Ibid., partie C.5.1.4.

<sup>59</sup> Ibid., partie C.5.2.1.

<sup>60</sup> Ibid., partie C.5.3.2.

<sup>61</sup> Milieu Ltd., *Measures on access to justice in environmental matters (Article 9 (3)): Country report for United Kingdom*, avril 2007, p. 17.

*Les conventions d'honoraires conditionnels*

98. En vertu du droit anglais et gallois, toutes les procédures judiciaires (à l'exception des procédures relevant du droit de la famille et des procédures pénales) peuvent être financées dans le cadre d'une convention d'honoraires conditionnels<sup>62</sup>. Celle-ci prend la forme d'une convention passée entre l'avocat et son client, l'avocat acceptant de défendre l'affaire et de ne pas percevoir d'honoraires si son client est débouté ou de ne percevoir que des honoraires réduits pour le travail qu'il aura accompli. En revanche, si son client obtient gain de cause, l'avocat peut percevoir des honoraires «subordonnés au succès», supérieurs à ce qu'il percevait habituellement, pour le dédommager du risque auquel il s'est exposé de perdre le procès et de ne pas être rémunéré. Ces honoraires «subordonnés au succès» peuvent être ajoutés au montant des frais à la charge de la partie perdante, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas déduits des indemnités pouvant être accordées. Une partie a la possibilité de souscrire une assurance contre le risque d'être condamnée à verser les dépens de l'autre partie et lesdits honoraires.

*Les ordonnances d'encadrement des coûts*

99. Une ordonnance d'encadrement des coûts est une ordonnance rendue par le tribunal en vertu de laquelle la responsabilité potentielle en matière de coûts de l'une ou de plusieurs parties dans le cas où celles-ci seraient déboutées est déterminée avant le procès. On peut fixer ces coûts à n'importe quel niveau, mais aussi les éliminer entièrement, ce qui met fin à toute responsabilité en la matière. Les ordonnances d'encadrement des coûts relèvent du droit jurisprudentiel et elles sont définies en vertu des larges pouvoirs dévolus aux juges pour les questions de coût, par l'article 51 du *Supreme Court Act* (loi relative à la Cour suprême) de 1981<sup>63</sup>.

100. Le précédent faisant autorité en matière d'ordonnance d'encadrement des coûts est l'affaire *R (Corner House Research) c. le Ministre du commerce et de l'industrie*<sup>64</sup>. Dans cette affaire, la Cour d'appel a énoncé les principes suivants au sujet des ordonnances d'encadrement des coûts:

- a) Une ordonnance d'encadrement des coûts peut être rendue à n'importe quel stade de la procédure, aux conditions que le tribunal juge pertinentes, à condition qu'il s'assure de ce qui suit:
  - i) Les questions soulevées sont importantes pour la collectivité;
  - ii) L'intérêt général exige que ces questions soient réglées;
  - iii) Le demandeur n'a pas d'intérêt privé dans l'issue de l'affaire;
  - iv) Compte tenu des ressources financières du demandeur et du ou des défendeurs et du montant des frais susceptibles d'être engagés, il est juste et équitable de rendre l'ordonnance;
  - v) Si l'ordonnance n'est pas rendue, le demandeur mettra probablement fin à la procédure et agira de façon raisonnable ce faisant;
- b) Si ceux qui agissent pour le demandeur le font à titre gracieux, le bien-fondé de la demande d'ordonnance d'encadrement des coûts s'en trouvera renforcé;

<sup>62</sup> Réponse à la communication par la Partie concernée, 30 juillet 2009.

<sup>63</sup> Comme l'a noté la Cour d'appel dans l'affaire *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust* [2008] EWCA Civ 749.

<sup>64</sup> *R (Corner House Research) c. le Ministre du commerce et de l'industrie* [2005] 1 WLR 2600.

c) Il appartient au tribunal, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, de décider s'il est juste et équitable de rendre l'ordonnance à la lumière des considérations énoncées ci-dessus<sup>65</sup>.

101. Dans l'affaire *Corner House*, la Cour a estimé qu'une ordonnance d'encadrement des coûts ne devrait être accordée que dans les circonstances les plus exceptionnelles<sup>66</sup>. Elle a également émis l'avis suivant: «l'objectif de l'ordonnance d'encadrement des coûts est de limiter ou d'annuler la responsabilité du demandeur s'il est débouté; par souci d'équilibre, si le défendeur est débouté, sa responsabilité à l'égard des dépens du demandeur sera ainsi limitée à un montant raisonnablement modique. Le demandeur devrait s'attendre à ce que l'ordonnance de plafonnement limite cette responsabilité aux honoraires de l'avocat et aux honoraires d'un seul avocat adjoint qui sont très raisonnables»<sup>67</sup>.

102. Les critères énoncés dans l'affaire *Corner House* ont été affinés par la jurisprudence et commentés dans le cadre d'affaires relatives à l'environnement. Dans ce contexte, il a été conclu que les affaires d'environnement ne nécessitaient pas de traitement spécial au regard des critères énoncés dans l'affaire *Corner House*, indépendamment de la Convention<sup>68</sup>.

103. S'agissant des critères, en particulier des critères mentionnés à l'alinéa a i) à iii) du paragraphe 100 ci-dessus, et des «circonstances exceptionnelles» évoquées au paragraphe 101, des juges ont fait valoir, aussi bien dans la jurisprudence<sup>69</sup> que dans divers rapports<sup>70</sup>, qu'ils posaient des problèmes, également au regard de la Convention. En outre, tant dans la jurisprudence que dans ces rapports, les juges ont demandé au Civil Procedure Rules Committee (Comité chargé du Code de procédure civile) de codifier la procédure, compte tenu également de la Convention.

104. Les tribunaux ont préconisé que, dans l'intervalle, soit adoptée une approche ouverte des critères définis dans l'affaire *Corner House*<sup>71</sup>, une approche conforme à l'approbation formulée par le Président de la Cour d'appel dans l'affaire *Buglife*<sup>72</sup>, et par cette dernière dans l'affaire *Hinton Organics*<sup>73</sup>. Cela implique également qu'il faut faire preuve de souplesse lors de la fixation d'un plafond pour les coûts des deux parties. Dans l'affaire *Buglife*, la Cour d'appel, mentionnant le rapport Sullivan<sup>74</sup>, a conclu:

Nous accepterions certainement qu'il puisse ne pas y avoir de règle absolue limitant les dépens à ceux de l'avocat adjoint car l'on peut supposer qu'il serait injuste de procéder ainsi dans certaines affaires. Toutefois, dans l'affaire *Corner House*, la Cour d'appel a donné des orientations auxquelles, compte tenu des faits de la cause

<sup>65</sup> Ibid., par. 74.

<sup>66</sup> Ibid., par. 72.

<sup>67</sup> Ibid., par. 76 ii).

<sup>68</sup> *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust* [2008] EWCA Civ 749, par. 24.

<sup>69</sup> Par exemple, dans les affaires *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust*, par. 43, *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107, par. 29 et 36, *R (Derek England) c. LB Tower Hamlets et consorts* [2006] EWCA Civ 1742, par. 14.

<sup>70</sup> Par exemple, le rapport Sullivan, le rapport Jackson et le rapport du Groupe de travail chargé de faciliter les actions en justice engagées au nom de l'intérêt général, présidé par le juge Kay, «Litigating the Public Interest», juillet 2006 (ci-après dénommé le rapport Kay).

<sup>71</sup> Par exemple, les affaires *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust*, par. 23, et *R (Derek England) c. LB Tower Hamlets et consorts* [2006] EWCA Civ 1742, par. 14 et 15.

<sup>72</sup> *R (à la requête de Buglife – the Invertebrate Conservation Trust) c. Thurrock Thames Gateway Development Corporation & Rosemound Developments Ltd* [2008] EWCA Civ 1209, par. 17. Le Président de la Cour d'appel préside la Chambre civile de la Cour et il est le deuxième juge par ordre d'importance en Angleterre et au pays de Galles.

<sup>73</sup> *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107.

<sup>74</sup> Rapport Sullivan, appendice 3, par. 4 et 5.

et à moins ou en attendant qu'il existe une règle ayant force de loi à l'effet contraire, nous devons nous conformer tout en faisant preuve de souplesse. Dans l'affaire *Compton*, la Cour a été unanime sur ce point. Il s'ensuit que, comme l'a décidé la Cour dans l'affaire *Corner House*, les dépens devraient être en général raisonnablement modiques et le demandeur devrait s'attendre à ce que ces dépens soient plafonnés comme mentionné [au paragraphe 76 ii) et iii)] dans l'arrêt rendu dans cette affaire<sup>75</sup>.

Les tribunaux, cependant, ont également évoqué les limites de cette approche ouverte, indiquant que toute nouvelle évolution ou amélioration en la matière relevait de la législation ou du Comité chargé du Code de procédure civile<sup>76</sup>.

105. Le rapport Sullivan souligne également l'effet paralysant que pourraient avoir sur les demandeurs les frais à engager pour obtenir une ordonnance d'encadrement des coûts (de l'ordre de 2 500 à 7 500 livres plus la TVA), compte tenu du fait que cette ordonnance risque d'être refusée<sup>77</sup>. D'où la question de savoir si ces coûts sont compatibles avec les dispositions de la Convention<sup>78</sup>. Le rapport Sullivan donne en outre à entendre qu'il faut mettre en place un mécanisme en faveur des défendeurs qui ne peuvent pas s'exposer à engager de tels frais pour obtenir une ordonnance d'encadrement des coûts préliminaire dès le début de la procédure, et ce en limitant les frais liés à une demande d'ordonnance d'encadrement des coûts à un niveau abordable (éventuellement zéro). Le demandeur aurait ainsi la possibilité de se rétracter (si l'ordonnance est refusée) avant que des frais ne lui soient imputés<sup>79</sup>.

#### *Le pouvoir discrétionnaire des tribunaux*

106. Dans l'affaire *Morgan c. Hinton Organics*, la Cour d'appel a examiné le rôle du pouvoir discrétionnaire des tribunaux dans le contexte des coûts, en commentant l'arrêt rendu par le Président de la Cour d'appel dans l'affaire *Buglife*:

Il a également indiqué que les principes énoncés dans l'affaire *Corner House* devaient être considérés comme obligatoires pour la Cour et devaient être appliqués, comme l'avaient expliqué Waller LJ and Smith LJ (par. 19). Nous présumons que ces derniers mots renvoient aux observations de Waller et Smith LJ respectivement, à savoir que les lignes directrices formulées dans le cadre de l'affaire *Corner House* ne devaient pas être considérées comme des dispositions légales et ne devaient pas être interprétées de manière trop restrictive (*Compton*, par. 23); et que par ailleurs elles ne devaient pas s'inscrire dans le cadre de la loi ni être interprétées en tant que telles (par. 74). Ces observations reflètent le principe bien connu selon lequel pour

<sup>75</sup> *R* (à la requête de Buglife – the Invertebrate Conservation Trust) *c. Thurrock Thames Gateway Development Corporation & Rosemound Developments Ltd* [2008] EWCA Civ 1209, par. 24 et 25. Dans l'affaire *R (Corner House Research) c. le Ministre du commerce et de l'industrie* [2005] 1 WLR 2600, la Cour a estimé (par. 76 ii)) que le demandeur devait s'attendre à ce que l'ordonnance de plafonnement se limite aux honoraires des avocats et aux honoraires d'un seul avocat adjoint, qui étaient très raisonnables, et (par. 76 iii)) que le bénéficiaire d'une ordonnance d'encadrement des coûts ne devait pas s'attendre à ce que l'ordonnance de plafonnement accompagnant l'ordonnance d'encadrement des coûts autorise autre chose qu'une représentation limitée et qu'il devait (lorsque ses avocats n'étaient pas disposés à intervenir à titre gracieux) organiser sa représentation en justice en conséquence.

<sup>76</sup> Par exemple, la Cour d'appel dans l'affaire *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd*, [2009] EWCA Civ 107, par. 47 iv).

<sup>77</sup> Rapport Sullivan, appendice 3, par. 11 à 14.

<sup>78</sup> *Ibid.*, par. 14.

<sup>79</sup> *Ibid.*

toutes les questions touchant aux coûts, la règle fondamentale est qu'il n'y a pas de règles. Les dépens sont toujours à la discrétion du tribunal, et une pratique même si elle est généralisée et établie de longue date ne doit jamais prendre la forme d'une règle (Lord Lloyd of Berwick, *Bolton MDC c. le Ministre de l'environnement* [1995] 1 WLR 1176, 1178; cité dans *Corner House* au paragraphe 27)<sup>80</sup>.

107. Dans l'affaire *Compton*, la Cour d'appel a noté que si les ordonnances d'encadrement des coûts relevaient du pouvoir discrétionnaire des tribunaux, il était peu probable que le demandeur remplissant toutes les conditions requises essuie un refus<sup>81</sup>.

*Le contre-engagement à verser des dommages-intérêts en cas d'injonction provisoire*

108. La Chambre des Lords a relevé, dans la décision rendue en 1975 dans l'affaire *American Cyanamid Co c. Ethicon Ltd*<sup>82</sup>, que la règle générale selon laquelle le défendeur devait fournir un contre-engagement à verser des dommages-intérêts était une condition préalable pour que soit prononcée une injonction provisoire. Elle a toutefois reconnu que, lorsqu'il s'agissait de déterminer s'il fallait ou non prononcer une injonction provisoire dans une affaire donnée, il convenait le cas échéant de prendre en compte certains facteurs<sup>83</sup>.

109. Les tribunaux anglais et gallois ont prononcé des injonctions provisoires sans contre-engagement à verser des dommages-intérêts<sup>84</sup>; dans certains cas également le redressement par injonction a été refusé parce que le défendeur n'était pas en mesure de fournir un contre-engagement<sup>85</sup>. Les juges disposent d'un grand pouvoir de discrétion pour déterminer si un contre-engagement à verser des dommages-intérêts est nécessaire pour prononcer une injonction provisoire.

### C. Contestation d'actes de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit de l'environnement – paragraphe 3 de l'article 9

110. Compte tenu des informations que lui ont fournies les auteurs de la communication et la Partie concernée, le Comité croit comprendre que les moyens mis à la disposition des membres du public en Angleterre et au pays de Galles pour contester les actes ou omissions de particuliers allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement sont notamment les suivants:

a) Les membres du public peuvent signaler des violations potentielles ou présumées du droit de l'environnement à l'organisme de réglementation compétent. Par exemple, en Angleterre et au pays de Galles, l'Environment Agency examine s'il est nécessaire d'engager une enquête ou de prendre des mesures coercitives à l'égard de toute personne réputée être en infraction avec la législation. Aucuns frais ne sont perçus dans ce

<sup>80</sup> *R (Francis Morgan) c. Hinton Organics (Wessex) Ltd* [2009] EWCA Civ 107, par. 33.

<sup>81</sup> *R (Compton) c. Wiltshire Primary Care Trust* [2008] EWCA Civ 749, par. 70.

<sup>82</sup> *American Cyanamid Co c. Ethicon Ltd* [1975] AC 396.

<sup>83</sup> *Ibid.*, arrêt de Lord Diplock.

<sup>84</sup> *R c. le Conseil municipal de Lambeth (Londres), ex p Sybyll Walter*, 2 février 1989. Parmi d'autres affaires dont le Comité a été saisi et dans lesquelles les tribunaux du Royaume-Uni ont prononcé une injonction provisoire sans contre-engagement à verser des dommages-intérêts on peut citer: *R c. Durham CC, ex p Huddleston* [2000] Env LR D21, *R c. Inspectorate of Pollution, ex p Greenpeace Ltd* [1994] 1 WLR 570, *R c. le Ministre de l'environnement, ex p Rose Theatre Trust Company* (1990) COD 47.

<sup>85</sup> *R c. le Ministre de l'environnement, ex parte the Royal Society for the Protection of Birds (1997) Env. L.R. 431, R c. Inspectorate of Pollution, Ex p Greenpeace Ltd* [1994] 1 WLR 570.

contexte, mais les membres du public ne peuvent obliger l'organisme de réglementation à prendre des mesures. Voici quelques exemples des possibilités offertes:

- i) L'article 80 de l'*Environmental Protection Act* (loi sur la protection de l'environnement) de 1990 permet aux autorités locales d'adresser un avis exigeant la suppression d'une nuisance lorsqu'elles se sont assurées qu'il existait une nuisance visée par la loi ou qu'une telle nuisance était susceptible de se produire ou de se reproduire. Si une personne recevant un tel avis contrevient ou omet de se conformer, sans excuse raisonnable, à toute exigence ou interdiction imposée par l'avis, elle se rend alors coupable d'une infraction pénale;
- ii) Un membre du public peut porter plainte auprès des autorités locales et demander de façon informelle qu'une procédure pénale soit engagée en vertu du *Clean Air Act* (loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique) de 1993<sup>86</sup> ou du *Noise Act* (loi sur la lutte contre le bruit) de 1996<sup>87</sup>;
- b) En vertu de l'article 82 de l'*Environmental Protection Act*, une personne lésée par une nuisance visée par la loi peut elle-même saisir un tribunal de première instance et engager une action contre la personne présumée responsable;
- c) Une plainte peut être déposée devant les tribunaux civils pour atteinte à un intérêt collectif ou privé. Une atteinte à un intérêt collectif est une infraction pénale qui peut être passible de poursuites au civil lorsque le demandeur a subi des dommages particuliers plus graves que les désagréments d'ordre général subis par le public. Une plainte pour atteinte à un intérêt privé peut être déposée lorsqu'il y a entrave à la jouissance des droits fonciers du demandeur, y compris en cas de dommages infligés aux biens de ce dernier ou d'empiètement sur ces biens;
- d) Une plainte peut être déposée conformément à la règle énoncée à l'occasion de l'affaire *Rylands c. Fletcher*<sup>88</sup>, dans laquelle le tribunal a déclaré: «nous pensons qu'en vertu de la primauté du droit, toute personne qui, dans son propre intérêt, apporte sur ses terres, y rassemble et y conserve toute chose susceptible de provoquer des dommages si elle s'échappe, doit la conserver à ses risques et périls, faute de quoi elle sera responsable de prime abord de tous les dommages qui découleront naturellement de cette situation»;
- e) Une plainte pour faute peut être déposée (à savoir en cas de manquement à une obligation qui a causé un préjudice raisonnablement prévisible) s'il peut être établi que le tiers contrevenant au droit de l'environnement avait une obligation de vigilance à l'égard du membre du public;
- f) Les citoyens peuvent engager une procédure de citation directe lorsqu'une infraction pénale a été commise. En matière d'environnement, on mentionnera à titre d'exemple le non-respect des autorisations d'évacuation des eaux ou de rejet de déchets, ou le fait de tuer ou de déranger intentionnellement ou par imprudence des animaux protégés (voir par exemple l'affaire *R c. Anglian Water Services Ltd*)<sup>89</sup>. Cela étant, les violations des lois de protection de l'environnement ne constituent pas toutes une infraction pénale. En outre, les exigences concernant la charge de la preuve en matière pénale sont élevées (preuve quasi certaine et non-prépondérance des probabilités) et les pouvoirs publics ont des moyens de recueillir des éléments de preuve que n'ont pas les particuliers;

<sup>86</sup> *Clean Air Act* 1993, art. 55 2).

<sup>87</sup> *Noises Act* 1996, art. 2 4).

<sup>88</sup> *Rylands c. Fletcher* (1865-1866) L.R. 1 Ex. 265.

<sup>89</sup> *R c. Anglian Water Services Ltd* [2003]EWCA Crim 2243.

g) En outre, un membre du public peut déposer une demande de dommages-intérêts pour violation de certaines dispositions légales, par exemple les articles 153 et 154 du *Merchant Shipping Act* (loi sur la marine marchande) de 1995 et l'article 73 de l'*Environmental Protection Act* de 1990;

h) Outre la possibilité de porter plainte directement contre un particulier, un membre du public peut également engager une action contre une autorité publique qui n'est pas intervenue pour empêcher un tiers de contrevenir au droit national de l'environnement. Dans ce contexte, il est notamment possible:

i) D'engager une action contre une autorité publique en vertu de l'article 7 du *Human Rights Act*, en faisant valoir que ladite autorité a violé l'article 8 de la Convention en ne veillant pas au respect de la vie privée et de la vie familiale;

ii) D'introduire une demande de révision de la décision de l'autorité concernée de ne pas donner suite (par exemple *Lam c. le Royaume-Uni*)<sup>90</sup>;

iii) De déposer une plainte auprès du Commissaire parlementaire pour l'administration (le Médiateur parlementaire) qui examine les plaintes faisant état d'une injustice causée par une mauvaise administration de la part de ministères ou autres organismes publics. Les affaires impliquant des mesures coercitives en matière d'environnement sont traitées par le Médiateur parlementaire, y compris lorsqu'un membre du public se plaint qu'aucune mesure coercitive n'a été prise. Les décisions rendues par le Médiateur ont une force persuasive, mais il serait tout à fait inhabituel de la part d'une autorité publique de ne pas s'y conformer. Une plainte peut aussi être déposée auprès du médiateur de l'autorité locale.

#### **D. Règles régissant les délais dans les procédures de recours judiciaire – paragraphe 4 de l'article 9**

111. Les règles de procédure régissant les délais dans le cadre des recours judiciaires sont énoncées à l'article 54 du Code de procédure civile<sup>91</sup>. L'article 54.5 1) dispose qu'une demande de recours judiciaire doit être déposée «a) rapidement; et b) en tout état de cause dans un délai n'excédant pas trois mois après que les motifs ayant donné lieu à la demande se sont fait jour»<sup>92</sup>.

112. L'article 54.5 3) du Code de procédure civile précise que cette règle ne s'applique pas lorsqu'un autre règlement spécifie un délai plus court pour introduire une action en recours judiciaire. Par exemple, en vertu des articles 13 et 118 du *Planning Act* (loi sur l'aménagement du territoire) de 2008, toute demande de révision d'une décision relevant du

<sup>90</sup> *Chung Tak Lam et consorts c. le Royaume-Uni*, requête n° 41671/98, décision de la quatrième Chambre, 5 juillet 2001.

<sup>91</sup> Code de procédure civile, Partie 54, [http://www.justice.gov.uk/civil/procrules\\_fin/contents/parts/part54.htm#IDAFFQZ](http://www.justice.gov.uk/civil/procrules_fin/contents/parts/part54.htm#IDAFFQZ).

<sup>92</sup> Dans l'affaire *Caswell c. Dairy Produce Quota Tribunal for England and Wales* [1990] 2 AC 738, la Chambre des Lords a conclu que, lorsque la demande d'autorisation d'introduire un recours judiciaire n'était pas formulée conformément au paragraphe 54.5 1) du Code de procédure civile, le retard devait être considéré comme un «retard injustifié» au regard du paragraphe 6 de l'article 31 du *Supreme Court Act* de 1981. En vertu de ce paragraphe, lorsque la Cour estime qu'il y a eu un retard injustifié dans la présentation d'une demande de recours judiciaire, elle peut refuser d'accorder l'autorisation de déposer cette demande ou toute demande en réparation formulée dans ce contexte, si elle estime que le fait d'accorder cette réparation serait de nature à causer un préjudice majeur à autrui ou à porter gravement atteinte à ses droits, ou encore serait préjudiciable à une bonne administration (*Supreme Court Act*, 1981 [http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1981/PDF/ukpga\\_19810054\\_en.pdf](http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts1981/PDF/ukpga_19810054_en.pdf)).

champ d'application de cette loi doit être déposée dans un délai de six semaines à compter du moment où la décision a été prise.

113. Une demande de recours judiciaire déposée en vertu de l'article 54.5 du Code de procédure civile peut être refusée, même si elle est présentée dans un délai de trois mois, si la Cour estime qu'au vu de toutes les circonstances elle n'a pas été soumise «rapidement». Dans l'affaire *Andrew Finn-Kelcey c. le Conseil de Milton Keynes et consorts*, le demandeur avait déposé sa demande de recours judiciaire quatre jours avant la fin de la période de trois mois. Dans l'arrêt rendu en octobre 2008, la Cour d'appel a confirmé la décision de la juridiction inférieure selon laquelle la demande n'avait pas été déposée rapidement et n'était donc pas conforme à l'article 54.5 susmentionné<sup>93</sup>. Dans l'affaire *Finn-Kelcey*, la Cour d'appel a conclu:

Comme l'indique leur libellé et comme cela a été souvent répété, les deux règles énoncées aux paragraphes a) et b) de l'article 54.5 sont distinctes et indépendantes l'une de l'autre et l'on ne saurait considérer que le fait de déposer une demande dans un délai de trois mois signifie nécessairement que cette demande a été déposée rapidement ... La nécessité pour toute personne qui sollicite un recours judiciaire d'agir rapidement découle en partie du fait qu'une décision de droit public rendue par un organisme public a généralement une incidence sur les droits de parties autres que le demandeur et l'organe de décision<sup>94</sup>.

114. En examinant si les décisions touchant l'aménagement du territoire, non visées par le *Planning Act* ou d'autres textes analogues imposant légalement une limite de six semaines pour les recours judiciaires, devraient néanmoins être assujetties à un délai similaire, la Cour d'appel, dans la même affaire, a indiqué: «bien qu'il n'existe pas de règles fixant un délai de "six semaines" pour déposer un recours en vue de contester un permis de construire, l'existence de cette limite légale ne doit pas nécessairement être considérée comme tout à fait inopportune lorsqu'il s'agit de déterminer la notion de "rapidité" dans une affaire donnée. Il s'ensuit que l'action doit être rapide»<sup>95</sup>.

115. La Cour d'appel a estimé que le Tribunal de grande instance:

... avait eu raison de conclure que cette demande n'avait pas été déposée rapidement et que de ce fait elle n'était pas conforme à l'article 54.5 du Code de procédure civile. Cela étant, la question n'est pas pour autant définitivement tranchée. Certaines considérations peuvent donner à entendre qu'il est dans l'intérêt général que la demande soit autorisée, même si elle est déposée tardivement et en l'absence de toute explication à ce sujet. S'il existe de solides arguments pour estimer qu'il y a eu abus de pouvoir, la Cour pourrait alors en la circonstance souhaiter donner son autorisation. Mais compte tenu du retard, il faudrait que les choses soient beaucoup plus évidentes qu'il n'aurait été autrement nécessaire. J'en viens donc maintenant à considérer le bien-fondé de la demande qui fait état d'une violation du droit interne et du droit européen<sup>96</sup>.

116. Après avoir examiné le bien-fondé de la demande, la Cour d'appel a conclu: «même si la demande de recours judiciaire avait été déposée avec la rapidité voulue, je n'aurais pas accordé l'autorisation d'engager la procédure sur le fond. Il s'ensuit que le demandeur est loin d'être parvenu à établir nettement les faits dans le sens voulu pour persuader le tribunal

<sup>93</sup> *Andrew Finn-Kelcey c. le Conseil de Milton Keynes et consorts* [2008] EWCA Civ 1067, par. 29.

<sup>94</sup> *Ibid.*, par. 21.

<sup>95</sup> *Ibid.*, par. 24.

<sup>96</sup> *Ibid.*, par. 29.

de faire abstraction du manquement à l'article 54.5 1) du Code de procédure civile, étant entendu que la demande n'avait pas été déposée rapidement»<sup>97</sup>.

117. L'article 54.5 1) a été examiné par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Lam c. le Royaume-Uni*<sup>98</sup>. M. et M<sup>me</sup> Lam avaient requis l'autorisation de faire une demande en révision de la décision de l'autorité locale de ne pas prendre de mesures coercitives contre les bruits et les odeurs provenant d'un entrepôt voisin. Ils avaient déposé leur demande de recours judiciaire quatre jours avant l'expiration du délai de trois mois suivant la décision et quinze jours après que celle-ci leur eut été officiellement notifiée. Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a été priée de déterminer si le fait que l'autorisation de recours judiciaire avait été refusée à M. et M<sup>me</sup> Lam au motif que leur demande était parvenue tardivement quoique dans un délai de trois mois les privait de la sécurité juridique et constituait une violation du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour a statué comme suit:

Dans la mesure où les requérants contestent la stricte application de l'exigence de rapidité en ce sens qu'elle a eu pour effet de restreindre leur droit d'accès à un tribunal, la Cour fait observer que cette exigence était une mesure proportionnée prise dans un but légitime. L'accès à un tribunal n'a pas été refusé d'emblée aux requérants. Ceux-ci ne se sont pas conformés à une stricte exigence de procédure visant l'intérêt général, à savoir la nécessité d'éviter qu'un préjudice ne soit causé à des tiers qui auraient pu être amenés à modifier leur situation suite à l'adoption de décisions administratives.

## **IV. Examen et évaluation par le Comité**

### **A. Fondement juridique et champ des considérations**

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

### **B. Recevabilité et épuisement des recours internes**

119. Le Comité juge la communication recevable.

120. En ce qui concerne les aspects des observations des auteurs de la communication qui ont trait au système juridique anglais et gallois en général, le Comité estime que du fait de la nature générale de ces observations, les considérations concernant l'épuisement des recours locaux ne sont pas pertinentes.

121. Le Comité prend note des observations formulées par les auteurs de la communication au sujet de la situation dans le port de Tyne. Toutefois, compte tenu des questions systémiques et de vaste portée soulevées par les autres aspects plus généraux de la communication, le Comité décide de faire porter ses conclusions sur les observations des auteurs de la communication qui ont trait au système juridique anglais et gallois en général. Ainsi décide-t-il de ne pas formuler de conclusions au sujet du port de Tyne.

<sup>97</sup> Ibid., par 47.

<sup>98</sup> *Chung Tak Lam et consorts c. le Royaume-Uni*, requête n° 41671/98, décision de la quatrième Chambre, 5 juillet 2001.

## C. Questions de fond

122. Le Comité est chargé d'examiner si la Partie concernée respecte ses obligations en sa qualité de Partie à la Convention. En conséquence, il n'abordera pas la question soulevée par les auteurs de la communication sur le point de savoir si la Convention est directement applicable dans le droit anglais et gallois en vertu de la législation européenne et de la ratification par l'UE de la Convention (voir l'annexe I à la communication)<sup>99</sup>. Ayant ratifié la Convention, la Partie concernée est tenue de veiller à ce que son système juridique soit pleinement conforme aux dispositions de la Convention, même si, comme l'a noté le Comité, la législation européenne applicable en matière d'environnement doit être considérée comme faisant partie intégrante du droit interne d'un État membre (ACCC/C/2006/18 (Danemark), ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, par. 27).

### 1. Examen de la légalité quant au fond dans les procédures de recours judiciaire – paragraphes 2 et 3 de l'article 9

123. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention traite de la légalité quant au fond et à la procédure. Ainsi, la Partie concernée doit veiller à ce que les membres du public aient accès à une procédure de recours devant une instance judiciaire et/ou devant un autre organe indépendant établi par la loi qui peut examiner à la fois la légalité quant au fond et à la procédure des décisions, actes ou omissions dans des affaires données.

124. Contrairement au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, le paragraphe 3 de l'article 9 ne mentionne pas expressément la légalité quant au fond ou à la procédure, mais «les actes ou omissions [...] allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement». Manifestement, l'objet d'un tel examen doit être de déterminer si l'acte ou l'omission en cause a violé une quelconque disposition – de fond ou de procédure – du droit national de l'environnement.

125. Le Comité constate que la Partie concernée permet aux membres du public de contester certains aspects de la légalité quant au fond des décisions, actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions des paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention y compris, notamment, les erreurs de fait importantes, les erreurs de droit, la prise en compte de considérations non pertinentes et la non-prise en compte de considérations pertinentes, les erreurs de compétences et les motifs sur lesquels se fonde le caractère déraisonnable invoqué dans l'affaire *Wednesbury* (voir par. 87 à 89 ci-dessus). Le Comité, cependant, n'est pas convaincu que la Partie concernée, malgré les éléments contestables mentionnés ci-dessus, respecte les normes de recours exigées par la Convention en ce qui concerne la légalité quant au fond. Dans ce contexte, le Comité note par exemple les critiques formulées par la Chambre des Lords<sup>100</sup> et la Cour européenne des droits de l'homme<sup>101</sup> au sujet du niveau d'exigence très élevé imposé pour engager un recours conformément au critère de *Wednesbury*.

126. Le Comité considère que l'application du «principe de proportionnalité» par les tribunaux anglais et gallois pourrait offrir une norme appropriée pour les affaires entrant dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus. En vertu du critère de proportionnalité, l'autorité publique doit établir la preuve que la décision ou l'acte envisagé justifie la limitation du droit en jeu et est en rapport avec le ou les buts que cette décision ou

<sup>99</sup> Depuis que le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, l'UE a remplacé la Communauté européenne en tant que Partie à la Convention d'Aarhus.

<sup>100</sup> Par exemple, Lord Cooke dans l'affaire *R c. le Ministre de l'intérieur, ex parte Daly* [2001] UKHL 26, [2001] 2 AC 532 par. 32.

<sup>101</sup> *Smith et Grady c. le Royaume-Uni* (1999) 29 EHRR 493, par. 138.

cet acte vise à réaliser, et que les moyens mis en œuvre pour limiter le droit en jeu ne sont rien de plus que strictement nécessaires pour atteindre le ou les buts de ladite décision ou dudit acte. Si le principe de proportionnalité peut grandement favoriser l'examen de la légalité quant au fond ou à la procédure dans les affaires entrant dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus, la Partie concernée doit s'assurer qu'un tel principe n'exclut pas, de manière générale ou de prime abord, une quelconque question de légalité quant au fond d'une procédure de recours.

127. Compte tenu de ses conclusions formulées aux paragraphes 125 et 126 ci-dessus, le Comité se dit préoccupé au sujet de l'accès à des procédures judiciaires ou administratives appropriées, comme l'exigent les paragraphes 2 et 3 de l'article 9 de la Convention, dans lesquels la légalité quant au fond des décisions, actes ou omissions entrant dans le champ d'application de la Convention peut donner lieu à un recours en vertu du droit anglais et gallois. Toutefois, compte tenu des renseignements dont il est saisi dans le cadre de la présente communication, il ne peut aller jusqu'à conclure que la Partie concernée ne se conforme pas aux paragraphes 2 ou 3 de l'article 9 de la Convention.

## 2. Coûts prohibitifs – paragraphes 4 et 5 de l'article 9

128. 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 de la Convention, le Comité examine le mécanisme de coût dans son ensemble et de manière systémique.

129. Le Comité estime que la règle «les dépens suivent le principal» énoncée à l'article 44.3 2) du Code de procédure civile n'est pas en soi contestable au regard de la Convention, encore que la compatibilité de cette règle avec cette dernière soit subordonnée à l'issue de chaque affaire et à l'existence d'une règle précise visant à empêcher que les procédures ne soient d'un coût prohibitif. Dans ce contexte, le Comité examine si les effets de la règle «les dépens suivent le principal» peuvent être atténués par l'aide juridictionnelle, les conventions d'honoraires conditionnels et les ordonnances d'encadrement des coûts ainsi que par l'important pouvoir discrétionnaire dont disposent les tribunaux pour interpréter et appliquer la loi pertinente. À ce stade, toutefois, quatre problèmes au moins risquent de se poser dans le cadre du système juridique anglais et gallois. Ils découlent de ce qui suit: premièrement, les critères ci-après: «une cause importante d'intérêt général», «pas d'intérêt privé» et «des circonstances exceptionnelles», qui sont appliqués pour accorder une ordonnance d'encadrement des coûts; deuxièmement, l'effet de freinage lié i) aux coûts imputés à un demandeur si l'ordonnance d'encadrement des coûts dont il a fait la demande n'est pas accordée et ii) aux ordonnances d'encadrement des coûts qui plafonnent les coûts des deux parties; troisièmement, l'effet potentiel d'un contre-engagement à verser des dommages-intérêts sur les coûts supportés par le demandeur; et quatrièmement, le fait qu'en déterminant la répartition des coûts dans une affaire donnée, l'intérêt général dans l'examen des plaintes relatives à l'environnement n'est pas en soi suffisamment pris en compte.

130. Bien que les tribunaux anglais et gallois aient fait preuve de souplesse en appliquant les critères définis dans l'affaire *Corner House* aux fins de la délivrance d'une ordonnance d'encadrement des coûts, y compris les critères suivants: «une cause importante d'intérêt général», «pas d'intérêt privé» et «des circonstances exceptionnelles», ils ont aussi indiqué que compte tenu de l'arrêt rendu dans l'affaire *Corner House*, cette souplesse se heurtait à certaines limites. Le Comité relève les nombreux appels lancés par des juges pour demander que le Comité chargé du Code de procédure civile prenne des mesures d'ordre législatif au sujet des ordonnances d'encadrement des coûts, compte tenu également de la Convention (voir le paragraphe 102 ci-dessus). Jusqu'à présent, ces appels n'ont pas abouti à une modification du Code de procédure civile qui permettrait d'appliquer les normes fixées par la Convention d'Aarhus à toutes les affaires entrant dans le champ d'application

de l'article 9 de cette dernière. Entre autres choses, la Convention impose aux Parties de prévoir des procédures offrant «des recours suffisants et effectifs», qui doivent être «objectives, équitables [...] sans que leur coût soit prohibitif». Le Comité fait siens les appels lancés par les juges et propose à la Partie concernée de modifier le Code de procédure civile à la lumière des normes fixées dans la Convention.

131. Compte tenu de ces considérations, le Comité estime que la Partie concernée devrait aussi prendre en compte les frais qui peuvent être imputés à un demandeur lorsqu'il a sollicité une ordonnance d'encadrement des coûts qui ne lui est finalement pas accordée, comme il est recommandé à l'appendice 3 du rapport Sullivan<sup>102</sup>. Le Comité fait siennes cette recommandation.

132. Le Comité prend note également de l'effet restrictif du plafonnement réciproque des coûts qui, comme cela a été noté dans l'affaire *Corner House*, implique dans la pratique que «lorsque leurs avocats ne sont pas disposés à travailler à titre gracieux», les demandeurs dont la plainte a abouti sont autorisés à recouvrer uniquement les honoraires de l'avocat et ceux d'un seul avocat adjoint, qui sont très raisonnables<sup>103</sup>. À cet égard, le Comité estime qu'il est essentiel qu'en matière de coûts, le principe de l'égalité des armes entre les parties à une affaire soit assuré, ce qui suppose que, dans la pratique, les demandeurs ne devraient pas avoir à s'en remettre à un avocat intervenant à titre gracieux, ni à un avocat adjoint.

133. Une question particulière dont est saisi le Comité tient aux coûts associés aux demandes de redressement par injonction. Conformément au droit anglais et gallois, les tribunaux peuvent exiger des demandeurs, ce qu'ils font habituellement, qu'ils fournissent un contre-engagement à verser des dommages-intérêts. Comme le montre, par exemple, le rapport Sullivan, cela peut se chiffrer à plusieurs milliers, voire plusieurs centaines de milliers de livres<sup>104</sup>. Ainsi, un redressement par injonction ne sera pas sollicité en raison des coûts élevés susceptibles d'y être associés, alors que le demandeur fait légitimement valoir des préoccupations environnementales au nom de l'intérêt général. De tels effets rendraient la procédure excessivement coûteuse, ce qui n'est pas conforme au paragraphe 4 de l'article 9.

134. En outre, conformément à ses conclusions formulées dans les communications ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni) et ACCC/C/2008/27 (Royaume-Uni), le Comité estime que dans les procédures judiciaires entrant dans le champ d'application de l'article 9 de la Convention, il ne semble pas qu'une attention suffisante soit accordée aux questions d'intérêt général associées aux plaintes relatives à l'environnement dans la répartition des coûts fixée par les tribunaux.

135. Le Comité conclut que, malgré les diverses mesures déjà prises pour s'attaquer aux coûts prohibitifs des procédures, prises ensemble ces mesures ne garantissent pas que les coûts restent à un niveau compatible avec les exigences de la Convention. À ce stade, il considère que l'important pouvoir de discrétion dont jouissent les tribunaux anglais et gallois pour fixer les coûts, sans instructions légalement contraignantes et précises émanant des organes législatifs ou judiciaires pour faire en sorte que ces coûts ne soient pas prohibitifs, est la source d'une grande incertitude pour les demandeurs qui font légitimement valoir des préoccupations environnementales au nom de l'intérêt général. Le Comité prend note également de l'arrêt de la Cour d'appel dans l'affaire *Morgan c. Hinton Organics*, où il est dit que les principes énoncés dans la Convention sont «tout au plus» un facteur que la Cour «peut» (et non doit) prendre en compte dans l'exercice de son pouvoir

<sup>102</sup> Rapport Sullivan, appendice 3, par. 14.

<sup>103</sup> *R (Corner House Research) c. le Ministre du commerce et de l'industrie* [2005] 1 WLR 2600, par. 76 ii) et iii).

<sup>104</sup> Rapport Sullivan, par. 73.

de discrétion<sup>105</sup>, parmi un certain nombre d'autres facteurs comme l'objectivité à l'égard du défendeur<sup>106</sup>. À ce sujet, le Comité note que la notion d'«objectivité» mentionnée au paragraphe 4 de l'article 9 renvoie à ce qui est objectif pour le demandeur et non pour le défendeur.

136. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que la Partie concernée ne s'est pas convenablement acquittée de son obligation, prévue au paragraphe 4 de l'article 9, de veiller à ce que les procédures visées dans cet article ne soient pas d'un coût prohibitif. En outre, le Comité estime que le système dans son ensemble n'est pas de nature «à éliminer ou à réduire les obstacles financiers [...] qui entravent l'accès à la justice», objectifs que les Parties à la Convention sont engagées à poursuivre aux termes du paragraphe 5 de l'article 9.

### **3. Contestation d'actes de particuliers allant à l'encontre du droit de l'environnement – paragraphe 3 de l'article 9**

137. Le Comité estime que les auteurs de la présente communication n'ont pas suffisamment fait la preuve qu'il y avait des lacunes dans les procédures mises en place par le système juridique anglais et gallois pour contester les actes de particuliers allant à l'encontre des droits énoncés dans la Convention. Le Comité conclut donc que, dans le cadre de la présente procédure, on ne peut dire que la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

### **4. Règles régissant les délais dans les procédures de recours judiciaire – paragraphe 4 de l'article 9**

138. Le Comité estime que la règle des trois mois précisée à l'article 54.5 1) du Code de procédure civile ne soulève pas en tant que telle de problème dans le cadre de la Convention, en comparaison également avec les délais applicables dans d'autres Parties à cette dernière. Toutefois, il considère que les tribunaux anglais et gallois ont une très grande latitude pour réduire ce délai en donnant une interprétation de cette règle selon laquelle une demande de recours judiciaire doit être déposée «rapidement» (voir les paragraphes 113 à 116). De ce fait, une demande de recours judiciaire peut être déposée dans un délai de trois mois, sans pour autant être déposée rapidement. Le Comité constate également que les tribunaux anglais et gallois, dans l'exercice de leur pouvoir de discrétion, fixent divers moments à partir desquels le délai peut courir, selon les circonstances de l'espèce (voir par. 117). La Partie concernée fait valoir que le pouvoir de discrétion dévolu aux tribunaux pour fixer le délai à compter duquel un recours judiciaire doit être déposé se justifie par des considérations d'intérêt général qui sont normalement en jeu dans ce type d'affaires. Le Comité admet qu'il convient d'établir un équilibre entre tous les intérêts en présence, mais il estime que cette approche est une source de grande incertitude pour le demandeur. Il estime que dans l'intérêt de l'équité et de la sécurité juridique i) il est nécessaire de fixer un délai minimal bien précis dans lequel une demande doit être introduite, et ii) le délai devrait commencer à courir à compter de la date à laquelle le demandeur a eu connaissance, ou aurait dû avoir connaissance, de l'acte ou de l'omission en cause.

139. Comme cela a été mentionné au sujet des coûts de procédure (voir par. 134 ci-dessus), la Partie concernée ne peut s'en remettre au pouvoir de discrétion des tribunaux pour faire en sorte que les règles régissant le délai dans lequel doit être déposée une demande de recours judiciaire soient conformes aux dispositions du paragraphe 4 de

<sup>105</sup> Par. 47 iv).

<sup>106</sup> Par. 44.

l'article 9. Au contraire, l'exercice de ce pouvoir s'est soldé par une application inadéquate du paragraphe 4 de l'article 9. Le Comité estime que, faute d'avoir établi des délais bien précis dans lesquels les demandes doivent être déposées et d'avoir fixé un moment déterminé et cohérent à compter duquel le délai commence à courir, à savoir la date à laquelle le demandeur a eu connaissance, ou aurait dû avoir connaissance de l'acte ou de l'omission en cause, la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9, selon lequel les procédures doivent être objectives et équitables.

#### **5. Cadre juridique précis, transparent et cohérent – paragraphe 1 de l'article 3**

140. Après avoir conclu que la Partie concernée ne s'était pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9 au sujet des coûts et également des délais en s'en remettant essentiellement au pouvoir de discrétion des tribunaux, le Comité est amené à constater que la Partie concernée ne s'est pas non plus conformée au paragraphe 1 de l'article 3 faute d'avoir pris les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires pour mettre en place un cadre précis, transparent et cohérent à l'appui de la mise en œuvre des dispositions de la Convention.

## **V. Conclusion**

### **A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions**

141. Le Comité estime 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'est pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention (voir par. 128 à 135).

142. Le Comité estime également que le système dans son ensemble n'est pas de nature «à éliminer ou à réduire les obstacles financiers [...] qui entravent l'accès à la justice», objectifs que les Parties à la Convention sont engagées à poursuivre aux termes du paragraphe 5 de l'article 9 (voir par. 136).

143. En outre, le Comité estime que, faute d'avoir établi des délais bien précis dans lesquels les demandes de recours judiciaire doivent être déposées et d'avoir fixé une date déterminée à compter de laquelle le délai commence à courir, la Partie concernée ne s'est pas conformée au paragraphe 4 de l'article 9 (voir par. 139).

144. Enfin, faute d'avoir pris les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires pour mettre en place un cadre précis, transparent et cohérent à l'appui de l'application du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, la Partie concernée ne s'est pas non plus conformée au paragraphe 1 de l'article 3 (voir par. 140).

### **B. Recommandations**

145. Le Comité, agissant conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe à la décision I/7 de la réunion des Parties à la Convention, et prenant note de l'accord de la Partie concernée l'autorisant à prendre les mesures prescrites à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de ladite décision, recommande à la Partie concernée:

a) 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 en vue de surmonter les problèmes recensés aux paragraphes 128 à 136 ci-dessus 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;
  - b) De revoir ses règles régissant les délais dans lesquels les demandes de recours judiciaire doivent être déposées, comme indiqué au paragraphe 139 ci-dessus, pour faire en sorte que les mesures législatives adoptées dans ce contexte soient objectives et équitables et offrent un cadre précis et transparent.
-