



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15 septembre 2011

Sj.h(2011)1056333

**ORIG.: EN**

**À MONSIEUR LE PRESIDENT ET AUX MEMBRES DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION  
EUROPEENNE**

**OBSERVATIONS**

déposées, conformément à l'article 20 du statut de la Cour de justice, par la Commission européenne, représentée par M. Peter Oliver, conseiller juridique, et M<sup>me</sup> Lorna Armati, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents, et ayant élu domicile auprès de M. Antonio Aresu, également membre de son service juridique, Bâtiment BECH, 11 rue A. Weicker, 2721 Luxembourg

**dans l'affaire C-260/11**

**R**  
**(sur requête de Edwards e.a)**

**- parties requérantes-**

**contre**

**Environment Agency**  
**e.a**

**- parties défenderesses -**

dans laquelle la Supreme Court du Royaume-Uni a posé une série de questions en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## 1. INTRODUCTION

1. Avec le recours introduit par la Commission dans une procédure d'infraction parallèle contre le Royaume-Uni, il s'agit de la première affaire dans laquelle la Cour est invitée à interpréter la notion de «coût prohibitif» de la procédure définie dans la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.<sup>1</sup>

## 2. CONTEXTE

### 2.1. Droit international

2. 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 a été adoptée en juin 1998 à Aarhus sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE).<sup>2</sup> L'article premier de la convention dispose ce qui suit:

«Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente convention.»

Comme cette disposition l'indique, la convention consiste en trois «piliers», à savoir l'accès à l'information (articles 4 et 5); la participation du public au processus décisionnel (articles 6 à 8); et l'accès à la justice (article 9).

3. Les termes «environnement» et «environnemental» ne sont pas définis, mais la définition de l'expression «information(s) sur l'environnement» à l'article 2, paragraphe 3, indique que la notion est large.

---

<sup>1</sup> JO L 156 du 25.6.2003, p. 17.

<sup>2</sup> JO L 124 du 17.5.2005, p. 4; voir également le site web des Nations unies <http://live.unece.org/env/pp/welcome.html>

4. Aux fins des présentes observations, la disposition essentielle est l'article 9, paragraphe 4, qui prévoit en substance que les procédures judiciaires ayant trait à l'environnement «doivent offrir des recours suffisants et effectifs ... et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif». La présente procédure concerne exclusivement la règle selon laquelle lesdites procédures ne doivent pas présenter un «coût prohibitif». Cette règle s'applique à toutes les catégories de procédures prévues par la convention, à savoir les recours pour faire valoir le droit d'accès à l'information dans le cadre du premier «pilier» (article 9, paragraphe 1), les recours ayant trait aux projets tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 (article 9, paragraphe 2) et d'autres recours concernant le droit de l'environnement (article 9, paragraphe 3). L'article 9 porte exclusivement sur l'accès à la justice des citoyens, des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties du secteur privé.
5. Bien que l'espèce ne concerne pas une ONG, il est important de souligner le rôle décisif que la convention confère aux ONG. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 5, «les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt», ce qui signifie qu'elles peuvent se prévaloir de chacun des trois «piliers» de la convention sans devoir démontrer un «intérêt particulier». En revanche, d'autres personnes doivent démontrer qu'elles font partie d'une catégorie («le public concerné») qui est «touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel.»
6. Dans un souci d'exhaustivité, la Commission tient à mentionner l'article 3, paragraphe 8, et l'article 9, paragraphe 5, de la convention, étant donné qu'ils ont également un lien avec l'espèce. L'article 3, paragraphe 8, est libellé comme suit:

«Chaque partie veille à ce que les personnes qui exercent leurs droits conformément aux dispositions de la présente convention ne soient en aucune façon pénalisées, persécutées ou soumises à des mesures vexatoires en raison de leur action. La présente disposition ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire.»

La Commission fait observer, en ce qui concerne la seconde phrase, qu'elle apporte peu à l'article 9, paragraphe 4, étant donné qu'il ressort déjà clairement de cette disposition que les parties peuvent être tenues de supporter des coûts dès lors qu'ils ne sont pas prohibitifs.

En vertu de l'article 9, paragraphe 5, les parties contractantes se sont engagées à «envisager 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.»

7. La Communauté a ratifié cette convention par la décision 2005/370 du Conseil.<sup>3</sup> En outre, le Royaume-Uni, comme tous les États membres à l'exception de l'Irlande, est également partie à la convention.
8. Afin de situer le contexte général, il convient de préciser qu'en septembre 2010, le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus, institué en vertu de l'article 15 de celle-ci, a constaté que le Royaume-Uni avait violé l'article 9, paragraphe 4, de la convention. Ce rapport, qui est disponible sur le site web de la CEE,<sup>4</sup> a été ratifié par la réunion des parties en juin 2011.<sup>5</sup>

## 2.2. Droit de l'Union

9. Comme indiqué plus haut, la convention d'Aarhus a été ratifiée par la décision 2005/370 du Conseil. Elle fait donc partie du droit de l'Union. Avant qu'elle ne soit ratifiée, la Communauté a pris plusieurs mesures pour mettre sa législation en conformité avec la convention. Comme il ressort clairement du cinquième considérant, il s'agissait de l'objectif de la directive 2003/35.
10. L'article 3, paragraphe 7, de ladite directive a intégré un nouvel article dans la directive 85/337 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (généralement connue sous le nom de «directive Évaluation des incidences sur l'environnement» ou «directive EIE»)<sup>6</sup> La nouvelle disposition, à savoir l'article 10 bis de la directive EIE, est libellée comme suit:

«Les États membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné:

a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un État membre impose une telle condition,

---

<sup>3</sup> JO L 124 du 17.5.2005, p. 1.

<sup>4</sup> <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm>, affaire ACCC/C/2008/33.

<sup>5</sup> Ce rapport devrait être prochainement disponible sur le site web consacré à la quatrième réunion des parties: <http://live.unece.org/env/pp/mop4/mop4.doc.html>.

<sup>6</sup> JO L 175 du 5.7.1985, p. 40, telle que modifiée par la directive 97/11/CE (JO L 73 du 14.3.1997, p. 5).

puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.

Les États membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés.

Les États membres déterminent ce qui constitue un intérêt suffisant pour agir ou une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné un large accès à la justice. À cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale, répondant aux exigences visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, est réputé suffisant aux fins du point a) du présent article. De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point b) du présent article.

Le présent article n'exclut pas la possibilité d'un recours préalable devant une autorité administrative et n'affecte en rien l'obligation d'épuiser toutes les voies de recours administratif avant d'engager des procédures de recours juridictionnel dès lors que la législation nationale prévoit une telle obligation.

Ces procédures doivent être régulières, équitables, rapides et d'un coût non prohibitif.

Afin d'accroître l'efficacité des dispositions du présent article, les États membres veillent à ce qu'une information pratique soit mise à la disposition du public concernant l'accès aux voies de recours administratif et juridictionnel.»

11. La présente espèce porte sur la règle énoncée au cinquième alinéa selon laquelle «ces procédures» doivent être «d'un coût non prohibitif».
12. L'article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/35 a intégré un nouvel article 15 bis dans la directive 96/61 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (la «directive PRIP»).<sup>7</sup> Cette nouvelle disposition est rédigée dans les mêmes termes, *mutatis mutandis*, que l'article 10 bis de la directive 85/337. Entre-temps, la directive 96/61 a été

---

<sup>7</sup> JO L 257 du 10.10.1996, p. 26.

remplacée par la directive 2008/1/CE.<sup>8</sup> Cet ensemble de règles définit des procédures pour l'autorisation de certaines «activités» associées à des «installations» industrielles, un terme qui fait essentiellement référence à d'importants sites industriels qui présentent un risque de pollution considérable, tels que des usines chimiques et de production d'énergie ainsi que des centres de stockage des déchets.

13. Les directives 85/337 et 96/61 portent sur des activités régies par l'article 6 de la convention. Comme indiqué plus haut, l'article 9, paragraphe 2, de la convention prévoit expressément un accès à la justice en ce qui concerne les questions régies par l'article 6. Par conséquent, les articles 10 bis et 15 bis transposent tous les deux l'article 9, paragraphe 2, de la convention.
14. Les actions intentées en vertu des articles 10 bis et 15 bis concernent des ONG ou d'autres parties du secteur privé qui forment un recours contre une autorité publique et relèvent donc, presque invariablement, des recours juridictionnels visant à contester la légalité d'un acte ou d'une omission de nature administrative. L'affaire Edwards est une affaire de ce type.
15. Aux points 92 à 95 de son arrêt dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande, Recueil 2009, p. I-6277, la Cour a estimé que les États membres se trouvent dans l'obligation de transposer les dispositions des articles 10 bis et 15 bis aux termes desquelles les procédures judiciaires ayant trait au droit de l'environnement doivent être d'un «coût non prohibitif»: le pouvoir discrétionnaire du juge ne remplace pas la transposition. Dans cette affaire, la Cour n'a toutefois pas été invitée à interpréter ce terme et elle s'en est abstenue.
16. Enfin, il convient d'attirer l'attention sur les deuxième et troisième phrases des articles 10 bis et 15 bis, paragraphe 3 (voir les points 10 et 12 ci-dessus). Ces deux phrases reprennent, en ce qui concerne le troisième «pilier» de la convention, la disposition énoncée à l'article 2, paragraphe 5, mentionnée au point 5 ci-dessus. Ces dispositions peuvent avoir de lourdes conséquences sur la législation nationale [voir p. ex. les affaires C-263/08,

---

<sup>8</sup> Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 24 du 29.1.2008, p. 8). À compter du 7 janvier 2014, la directive 2008/1 sera à son tour abrogée et remplacée par la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO L 334 du 17.12.2010, p. 17). En tout état de cause, cette dernière directive n'est pas pertinente en l'espèce.

Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening/Stockholm, Recueil 2008, p. I-9967, et C-115/09, BUND/Arnsberg (arrêt du 12 mai 2011)]. En revanche, en vertu des mêmes articles, d'autres personnes doivent démontrer qu'elles ont un «intérêt suffisant pour agir» ou faire valoir une «atteinte à un droit», le choix entre ces deux critères incombant aux États membres.

### 2.3. Droit national

17. Les recours en droit administratif en Angleterre et au Pays de Galles sont régies par la Loi de 1981 sur la Cour suprême (Supreme Court Act 1981). Conformément à l'article 51 de cette loi, les frais de procédure sont laissés à l'appréciation de la juridiction et celle-ci est seule compétente pour décider quelle partie sera condamnée à supporter les frais et dans quelle mesure. La manière dont ce pouvoir d'appréciation doit être exercé est précisée à la règle 44.3 des Règles de la procédure civile (RPC).<sup>9</sup> Sous réserve de l'objectif essentiel du prononcé d'un jugement juste dans les affaires (règle 1.1 des RPC), la règle générale est que la partie qui succombe sera condamnée aux dépens de la partie ayant obtenu gain de cause, mais la juridiction a la possibilité d'en décider autrement.
18. Les frais qu'un requérant peut être tenu de payer relèvent de trois catégories: i) les frais de procédure, ii) les honoraires dus aux avocats du requérant et iii) si le requérant succombe, les frais de la partie défenderesse. L'aide judiciaire existe en Angleterre et au Pays de Galles, mais elle est réservée à une catégorie de particuliers dont les ressources sont limitées; les ONG ne peuvent en bénéficier.<sup>10</sup> Autant que la Commission puisse en juger, les frais de procédure encourus dans le cadre d'un recours juridictionnel en Angleterre et au Pays de Galles sont relativement peu élevés, contrairement aux honoraires d'avocats.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup><http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/courts/procedure-rules/civil/pdf/parts/part44.pdf>.

<sup>10</sup> Voir le point 28 du rapport Sullivan. Ce rapport, examiné ci-dessous, est disponible à l'adresse <http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-23/Amicus%20brief/AnnexNjusticereport08.pdf>.

<sup>11</sup> Le rapport sommaire Milieu sur l'inventaire des mesures prises par les États membres de l'UE en ce qui concerne l'accès à la justice en matière d'environnement, commandé par la Commission, a épinglé en particulier le Royaume-Uni pour ses honoraires d'avocats particulièrement élevés (pp. 14 à 16). Ce rapport, qui a été achevé en septembre 2007, est disponible à l'adresse suivante [http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study\\_access.htm](http://ec.europa.eu/environment/aarhus/study_access.htm). En Angleterre, les honoraires d'avocats pour chacune des parties à une procédure de contrôle juridictionnel sont rarement inférieurs à plusieurs dizaines de milliers de livres et peuvent atteindre plusieurs centaines de milliers de livres.

19. Une ordonnance relative aux dépens est généralement rendue à l'issue de la procédure. En revanche, une «ordonnance de protection des dépens» est une mesure prononcée à un stade peu avancé de la procédure afin de protéger la partie qui succombe en fixant à l'avance un montant maximal des frais qu'elle pourrait avoir à payer à la partie qui l'emporte. Les requérants obtiennent donc une sécurité juridique quant à leur responsabilité potentielle s'ils succombent et peuvent décider en connaissance de cause s'ils sont en mesure et disposés à prendre ce risque. Ce type de mesure n'est pas expressément prévu dans la Loi ou les Règles de la procédure civile. Les principes qu'il convient d'appliquer lorsqu'il s'agit de déterminer à quel moment et sous quelle forme prononcer une telle mesure ont été développés dans la jurisprudence, notamment par la Court of Appeal dans l'arrêt R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, [2005] 1 W.L.R. 2600, dans lequel il a été déclaré ce qui suit:

«Une ordonnance de protection des dépens peut être prononcée à tout moment de la procédure, aux conditions que la juridiction juge appropriées, pour autant qu'elle soit convaincue que:

- i) les questions soulevées revêtent une importance publique générale;
- ii) l'intérêt public nécessite que ces questions soient tranchées;
- iii) le requérant n'a aucun intérêt privé dans l'issue de l'affaire;
- iv) compte tenu des ressources financières du requérant et du ou des défendeurs et du montant des dépens susceptibles d'être exposés, il est objectif et juste de prononcer la mesure;
- v) si la mesure n'est pas prononcée, le requérant abandonnera sans doute la procédure et ce faisant, il agira raisonnablement.»

(point 74).

20. Les principes énoncés dans l'arrêt Corner House ont été invoqués par des requérants dans des affaires relevant de la convention et de la directive et ont été réexaminés très récemment par la Court of Appeal dans R (Garner)/ Elmbridge Borough Council e.a., [2010] EWCA Civ 1006. En faisant référence aux principes exposés dans la décision Corner House, la Court of Appeal a conclu que, dans des affaires concernant l'application de la directive, le requérant n'avait pas à démontrer i) que les questions soulevées revêtaient une importance publique générale ou ii) que l'intérêt public nécessitait que ces questions soient tranchées (point 40). En outre, en ce qui concerne la quatrième condition définie dans ledit arrêt la Court of Appeal a émis des doutes quant à la compatibilité avec la directive d'une

approche purement subjective nécessitant que le requérant divulgue toutes les informations financières le concernant (point 46).

21. Pendant plusieurs années, il a été possible de négocier des accords d'honoraires conditionnels, en vertu desquels l'avocat accepte de facturer ses services à son client uniquement s'il obtient gain de cause. Ces honoraires conditionnels sont complétés par des «honoraires de succès» afin de compenser le risque que l'avocat ne soit pas du tout rémunéré s'il ne remporte pas l'affaire. En Angleterre et au Pays de Galles, les honoraires de succès sont imputables à la partie qui succombe. Cependant, en ce qui concerne les ordonnances de protection des dépens prononcées dans des affaires ayant trait à l'environnement, une autre pratique s'est également développée: l'autorité publique défenderesse demande «une limitation réciproque des dépens» qui lui permet, en cas de défaite, de limiter également sa responsabilité.<sup>12</sup> Cette pratique a pour conséquence de réduire la protection octroyée par un accord d'honoraires conditionnels, étant donné que le requérant ayant obtenu gain de cause pourra considérer que le montant recouvré auprès de la partie ayant succombé (l'autorité publique) est insuffisant par rapport à ce qu'il doit à son avocat.<sup>13</sup>

#### **2.4. Les rapports Sullivan et Jackson**

22. En mai 2008, un rapport officiel intitulé «Ensuring Access to Environmental Justice in England and Wales» (garantir l'accès à la justice en matière d'environnement en Angleterre et au Pays de Galles) a été publié par un comité présidé par Mr Justice Sullivan.<sup>14</sup> Il ressort clairement des premières pages de ce rapport qu'il s'attache essentiellement à déterminer si les règles et la pratique en matière de dépens en Angleterre et au Pays de Galles respectent l'interdiction visée dans la convention d'Aarhus des procédures qui présentent un «coût prohibitif». Ce passage de la préface du rapport donne le ton:

---

<sup>12</sup> Une limitation réciproque des dépens n'est pas toujours demandée ou accordée. Lorsque cette limitation est accordée, elle est généralement plus élevée pour l'autorité publique que pour le requérant, compte tenu de leurs capacités financières différentes.

<sup>13</sup> Dans l'affaire Garner, Lord Justice Sullivan a reconnu les difficultés qui se posaient dans le contexte d'affaires relevant de la directive: «J'admets qu'il pourrait bien y avoir des problèmes à long terme si les tribunaux devaient invariablement imposer des limitations réciproques «modestes» à la capacité des requérants gagnants à récupérer les frais auprès des défendeurs étant donné qu'une telle pratique pourrait avoir pour effet que les avocats du requérant financent la procédure ou que les requérants gagnants soient exposés à des demandes émanant de leurs propres avocats et présentant un coût prohibitif» (point 55 de l'arrêt).

<sup>14</sup> Voir la note 10 ci-dessus. ndT: Les juges de la High Court sont dénommés Mr Justice.

«Les règles dont nous disposons actuellement en matière de dépens pourraient bien établir un juste équilibre dans les affaires de droit privé, dans lesquelles des particuliers défendent leurs propres intérêts privés, mais elles ne tiennent nullement compte de la considération dans la convention d'Aarhus selon laquelle la garantie du respect du droit en matière d'environnement sert un intérêt public. À moins qu'il ne soit modifié, notre système de dépens perpétuera l'inégalité inévitable des armes entre les organismes financés par des fonds publics qui prennent les décisions en matière d'environnement et les particuliers et les groupes de défenseurs de l'environnement qui dépendent de leurs propres ressources s'ils veulent contester ces décisions.»

23. Dans un autre passage particulièrement éloquent, le comité expose son approche de la notion de «coût prohibitif» de la procédure:

«Dans l'ensemble, nous considérons que les dépens, qu'ils soient réels ou éventuels, représenteraient «un coût prohibitif» s'ils empêchaient raisonnablement un particulier «moyen» qui ne remplirait pas les conditions requises pour bénéficier de l'aide judiciaire d'introduire un recours aux termes de la convention d'Aarhus, y compris l'obtention de toute mesure provisoire appropriée.» (point 5).

24. La solution proposée dans le rapport consistait à recourir davantage aux ordonnances de protection des dépens et préconisait une meilleure gestion des affaires par les juridictions afin de réduire les retards et les dépens. Les auteurs du rapport reconnaissaient qu'il pouvait être nécessaire d'adapter cette solution selon que le requérant est un particulier, un groupe de résidents locaux ou une petite ONG spécialisée, par opposition à une grande ONG dotée de ressources financières importantes.<sup>15</sup> Pour cette dernière, une ordonnance condamnant chacune des parties à ses propres dépens quelle que soit l'issue de la procédure pourrait être pleinement satisfaisante. En revanche, pour les particuliers et les petits groupes dépendant d'un accord d'honoraires conditionnels, non seulement une ordonnance de protection des dépens différente serait nécessaire, mais l'intervention de la limitation réciproque des dépens devrait également être adaptée, de sorte qu'ils puissent réclamer des honoraires de succès s'ils obtiennent gain de cause.
25. En janvier 2010, Lord Justice Jackson a publié son rapport sur les dépens de la procédure civile,<sup>16</sup> dans lequel il proposait des réformes en ce qui concerne les dépens résultant de tous les types de procédures civiles. Le rapport Jackson recommandait «le transfert

---

<sup>15</sup> Voir le point 24, sous-alinéa 5, du rapport Sullivan.

<sup>16</sup> <http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Reports/jackson-final-report-140110.pdf>. ndT: Les juges de la Court of Appeal sont dénommés Lord Justice.

unidirectionnel qualifié des coûts», le système le plus simple, d'après lui, pour garantir le respect de la convention et de la directive dans des affaires de recours juridictionnel. Grâce au «transfert unidirectionnel des coûts», le requérant n'est pas tenu de payer les dépens de l'autorité publique ayant obtenu gain de cause.<sup>17</sup> On entend par «qualification» que le système peut revenir à un «transfert bidirectionnel des coûts» (à savoir le principe traditionnel de «la partie qui succombe est condamnée aux dépens») si les ressources dont disposent les parties le justifient. Ainsi, le système actuellement en place continuerait de s'appliquer aux requérants fortunés et à ceux issus du secteur marchand. Les auteurs du rapport laissent entendre que le fait de refuser «l'autorisation» est un meilleur outil pour rejeter les recours non fondés qu'un transfert bidirectionnel des coûts (en Angleterre et au Pays de Galles, avant d'introduire un recours en droit administratif, un requérant doit d'abord obtenir l'autorisation d'un juge). Le rapport Jackson critiquait le système d'ordonnances de protection des dépens, estimant qu'il ne protégeait pas efficacement les requérants de l'obligation de payer des coûts excessifs: «son fonctionnement serait onéreux et ses résultats incertains».<sup>18</sup> Enfin, il était proposé dans le rapport de supprimer les honoraires de succès récupérables pour les requérants ayant obtenu gain de cause et dépendant d'un accord d'honoraires conditionnels,<sup>19</sup> ce qui exigera que les avocats du requérant reconsidèrent la viabilité de ces accords à l'avenir. L'élément déterminant sera la capacité, ou non, des requérants à verser à leurs propres avocats des honoraires de succès en plus des frais réellement encourus pour que les avocats acceptent de courir le risque de ne pas être rémunérés s'ils perdent l'affaire.

26. En août 2010, en grande partie en réaction au rapport Jackson, Lord Justice Sullivan (qui avait été promu à la Court of Appeal entre-temps) et son comité ont publié un rapport mis à jour.<sup>20</sup> Cette fois-ci, le comité s'est dit préférer le transfert unidirectionnel des coûts à l'approche des ordonnances de protection des dépens proposée dans le premier rapport Sullivan. Les auteurs du second rapport reconnaissaient que cette approche conférait une plus grande sécurité juridique aux requérants et qu'elle allait donc davantage dans le sens de l'arrêt rendu dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande, dans laquelle la Cour avait estimé que le pouvoir discrétionnaire du juge ne peut satisfaire aux exigences de la directive.

---

<sup>17</sup> Voir le chapitre 30 sur le contrôle juridictionnel, point 4.

<sup>18</sup> Chapitre 30, point 4.1, sous-alinéa iv).

<sup>19</sup> Chapitre 30, point 4.10.

<sup>20</sup> [http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-33/correspondence/FrCAJE\\_updatedSullivanReport\\_2010.09.14.pdf](http://live.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-33/correspondence/FrCAJE_updatedSullivanReport_2010.09.14.pdf).

27. Il était également écrit dans le rapport à jour que – autre fait majeur -, depuis la publication du premier rapport Sullivan, les juges nationaux avaient indiqué la nécessité d'apporter des changements par le biais d'une réglementation plutôt que par l'introduction d'autres modifications de la jurisprudence.<sup>21</sup>

### **2.5. La procédure d'infraction engagée contre le Royaume-Uni**

28. Dans la procédure d'infraction mentionnée au point 1 ci-dessus, la Commission affirme que le Royaume-Uni n'a pas transposé la disposition visée à l'article 3, paragraphe 7, et à l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2003/35 selon laquelle les procédures judiciaires ayant trait au droit de l'environnement doivent être «d'un coût non prohibitif». Bien qu'il ne conteste pas cette allégation, le Royaume-Uni maintient qu'il n'est pas tenu de transposer ces dispositions. Toujours dans le cadre de cette procédure, la Commission affirme également que le Royaume-Uni n'a pas appliqué cette disposition dans la pratique, une affirmation que ce dernier conteste.

### **2.6. La procédure au principal**

29. La procédure nationale découle d'un recours juridictionnel introduit par M. David Edwards, qui a bénéficié de l'aide judiciaire, contre une décision de l'Environment Agency d'octroyer un permis d'exploiter une cimenterie, y compris l'incinération de quantités importantes de déchets à Rugby, dans les Midlands. Les «installations destinées à la fabrication de ciment» sont spécifiquement mentionnées au point 2m) de l'annexe II de la directive EIE. En première instance (c'est-à-dire devant la High Court), le recours de M. Edwards a été rejeté<sup>22</sup>, ce sur quoi il a formé un pourvoi devant la Court of Appeal. Cependant, le troisième et dernier jour de l'audience de son pourvoi, il a demandé à ses avocats d'abandonner la procédure. M<sup>me</sup> Pallikaropoulos, qui avait été présente à l'audience et s'était fortement impliquée dans l'opposition au permis, a été admise à intervenir, à sa demande, en qualité de partie requérante pour la suite de la procédure. Elle ne remplissait pas les conditions requises pour bénéficier de l'aide judiciaire mais, compte tenu de son implication très limitée dans l'affaire jusque-là, la Court of Appeal a limité ses obligations en matière de dépens à 2 000 GBP. Son pourvoi a été rejeté et, outre une condamnation à payer ses propres dépens, elle a été contrainte de supporter les dépens plafonnés de l'autre partie.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Voir les conclusions aux points 25 à 30 du rapport.

<sup>22</sup> [2005] EWHC 657 (Admin), [2006] Env LR 56.

<sup>23</sup> [2006] EWCA Civ 1138.

30. M<sup>me</sup> Pallikaropoulos s'est ensuite pourvue devant la House of Lords. Elle a ensuite sollicité une mesure auprès de celle-ci visant à modifier ou supprimer l'obligation de constituer une garantie pour les dépens à hauteur de 25 000 livres, ainsi qu'une ordonnance de protection des dépens afin de voir sa responsabilité en matière de dépens limitée dans le cadre de ce pourvoi. La House of Lords a rejeté les deux actions, la seconde au motif que M<sup>me</sup> Pallikaropoulos avait refusé de fournir des détails quant à ses ressources ou celles de ceux qu'elle prétendait représenter.
31. Le 16 avril 2008, la House of Lords a confirmé la décision de la Court of Appeal quant au fond et a rejeté le pourvoi.<sup>24</sup> Le 18 juillet de la même année, la House of Lords a statué sur les dépens, condamnant M<sup>me</sup> Pallikaropoulos à payer aux parties défenderesses les dépens du pourvoi devant la House of Lords (en sus de ses propres dépens). La première défenderesse a présenté une facture de 55 810 livres, contre 32 290 pour la seconde.
32. Entre-temps, la compétence de la House of Lords a été transférée à la Supreme Court du Royaume-Uni, nouvellement constituée. Conformément au règlement de procédure de 2009 de la Supreme Court (Supreme Court 2009), l'appréciation des dépens a été effectuée par deux *costs officers* (taxateurs des dépens) qui ont rendu leur décision le 4 décembre 2009, en faveur de M<sup>me</sup> Pallikaropoulos. Les parties défenderesses ont formé un pourvoi contre cette décision devant un juge unique de la Cour suprême, et l'ont invité à renvoyer l'affaire devant un collège de cinq juges, ce qu'il a dûment fait. Le 15 décembre 2010, le collège a annulé la décision des *costs officers* et a décidé de demander une décision préjudicielle en vertu de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.<sup>25</sup>
33. Le 17 mai 2011, la Supreme Court a posé les questions préjudicielles suivantes:

---

<sup>24</sup> [2008] UKHL 22, [2008] Env LR 34.

<sup>25</sup> Les décisions des *costs officers* et du collège sont annexées à l'ordonnance de renvoi.

- «1. Comment une juridiction nationale doit-elle aborder la question de la condamnation aux dépens d'un particulier qui a succombé en tant que partie requérante à un recours en matière d'environnement, compte tenu des exigences de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, tel que mis en œuvre par l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, et l'article 15 bis de la directive 96/61/CE (ci-après «les directives»)?
2. La question de savoir si le procès présente ou non un «coût prohibitif» au sens de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, telle que mise en œuvre par les directives, doit-elle être tranchée sur une base objective (par référence, par exemple, à la capacité d'un particulier «moyen» de s'acquitter du paiement éventuel des frais de justice), ou cette question doit-elle être tranchée sur une base subjective (par référence aux ressources d'un requérant particulier) ou encore en combinant ces deux bases?
3. Cette matière relève-t-elle plutôt entièrement du droit interne des États membres pour autant que l'objectif fixé par les directives soit atteint, à savoir que la procédure en cause ne présente pas un «coût prohibitif»?
4. Pour déterminer si la procédure présente ou pas un «coût prohibitif», est-il pertinent que la partie requérante n'ait pas été réellement dissuadée d'introduire ou de poursuivre la procédure?
5. Est-il concevable d'adopter, au stade i) d'un appel ou ii) d'un deuxième appel une approche de ces questions différente de celle qu'il convient d'avoir en première instance?»

### **3. EN DROIT**

#### **3.1. La structure du présent chapitre**

34. Dans le chapitre suivant, des considérations générales seront exposées quant à l'approche qu'il convient d'adopter pour interpréter l'expression «coût prohibitif» énoncée à l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, telle que mise en œuvre par l'article 10 bis de la directive 85/337 et l'article 15 bis de la directive 96/61. Il convient en outre d'examiner les questions 2 et 3 conjointement.

#### **3.2. Considérations générales**

##### *3.2.1. Les frais en cause*

35. Dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande, l'avocat général M<sup>me</sup> Kokott a affirmé que la règle interdisant que les procédures aient un «coût prohibitif» «couvre les frais que les parties auraient dû exposer» (point 93 de ses conclusions).

36. Dans le même ordre d'idées, le rapport Sullivan énonce ce qui suit:

«Nous estimons que l'exigence définie dans la convention d'Aarhus, aux termes de laquelle les procédures ne doivent pas présenter de coût prohibitif, ne se limite pas aux frais de procédure qui découlent d'un recours juridictionnel, mais concerne l'ensemble des frais exposés lors de l'introduction d'un recours, y compris l'exposition au risque de devoir payer des frais si l'action est rejetée. Ces exigences en matière de dépens s'appliquent également à l'obtention d'une mesure provisoire, susceptible de revêtir une importance décisive pour l'environnement lorsque des préjudices irréparables ou considérables sont susceptibles d'être causés avant que l'affaire complète ne soit entendue.» (point 3).

De la même manière, Lord Justice Carnwath a déclaré dans *Morgan/Hinton Organics*, [2009] EWCA Civ 107 ce qui suit: «La disposition de la convention en vertu de laquelle les procédures ne doivent pas présenter de «coût prohibitif» devrait être interprétée comme s'appliquant à l'ensemble de la responsabilité potentielle des requérants» [point 47, sous-alinéa i)].

37. La Commission partage entièrement ce point de vue. Par conséquent, il convient de garder à l'esprit les trois catégories de frais mentionnées au point 18 ci-dessus. Ceci dit, comme il est également indiqué au point 18, il s'avère qu'en Angleterre et au Pays de Galles, les frais de procédure sont négligeables, tandis que les frais d'avocats sont généralement considérés comme très élevés. La Commission mettra donc l'accent, dans les présentes observations, sur les honoraires des avocats.

### 3.2.2. *Considérations découlant de la convention d'Aarhus et de la directive 2003/35*

38. La signification de l'expression «coût prohibitif» reste à être clarifiée. Les langues officielles de la convention d'Aarhus sont l'anglais, le français et le russe. Dans la version française de l'article 9, paragraphe 4, l'expression anglaise «prohibitively expensive» est rendue par «leur coût prohibitif», ce qui, de toute évidence, correspond directement à l'anglais. La version française de la directive 2003/35 emploie les mêmes termes. Dans cette même directive, la version néerlandaise emploie «*buitensporig kostbaar*», la version allemande «*übermäßig teuer*», la version espagnole «*excesivamente onerosos*» et la version italienne «*eccesivamente onerosa*». Ces quatre versions ont toutes pour signification «excessivement onéreux». Cette notion est la même que celle de «coût prohibitif», hormis le fait que, contrairement à cette expression, elle ne suggère pas que les coûts sont tels que les parties seront dissuadées jusqu'à ne pas entamer de procédure. Il est donc moins difficile de démontrer que des coûts sont «excessifs» que de prouver que les procédures présentent «un coût prohibitif». Par conséquent, cette analyse laisse entendre que le législateur de l'Union a

peut-être choisi d'accorder «un accès plus large à la justice en matière d'environnement que celui requis par la convention», étant donné qu'il était habilité à le faire en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de ladite convention. Cet aspect mis à part, cette analyse n'est pas d'une grande utilité pour déterminer l'approche qu'il convient d'adopter aux fins de l'interprétation de ces termes.

39. Qui plus est, ni le préambule de la convention d'Aarhus ni celui de la directive 2003/35 ne donnent d'indications sur la signification de «coût prohibitif». Le comité d'examen du respect des dispositions de la convention d'Aarhus n'a formulé aucune recommandation sur la question dans le rapport mentionné au point 8 ci-dessus, dans lequel il a constaté que le Royaume-Uni avait violé la disposition de l'article 9, paragraphe 4, de la convention. De même, le guide de mise en œuvre de la convention d'Aarhus, qui commente chacun des articles, passe sous silence la signification de «coût prohibitif». En tout état de cause, ainsi que l'avocat général M<sup>me</sup> Sharpston l'a reconnu dans l'affaire C-204/09, Flachglas Torgau, «ce document est dépourvu de caractère obligatoire en ce qui concerne l'interprétation de la convention» (point 58 de ses conclusions).
40. Dans ces circonstances, l'économie générale et les objectifs de la convention et de la directive 2003/35 doivent être pris en considération. Comme susmentionné, l'accès à la justice constitue le troisième «pilier» de la convention et est ancré à l'article 9. Cette disposition diffère du principe d'effectivité désormais consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union à un égard qui revêt une importance primordiale. Comme l'a Cour l'a récemment soutenu dans l'affaire C-279/09, DEB/Allemagne (arrêt du 22 décembre 2010), l'article 47 confère à «la personne même dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés» le droit de défendre effectivement ses propres intérêts devant les tribunaux (point 42). En revanche, un des éléments clés de la convention et de la directive 2003/35 est l'élargissement des règles sur la qualité pour agir, de telle sorte que les ONG puissent engager des procédures dans l'intérêt public. C'est ce qui découle de l'article 2, paragraphe 5, de la convention, et des deuxième et troisième phrases des articles 10 bis et 15 bis.
41. Ainsi que la Commission l'a déjà expliqué au point 16 ci-dessus, les parties autres que des ONG doivent démontrer qu'elles ont un «intérêt suffisant pour agir» ou faire valoir «une

atteinte à un droit», selon l'option qui a été retenue par l'État membre en question. Généralement, cela signifie que les requérants qui ne sont pas des ONG cherchent à protéger leur quartier en évitant que des aménagements non souhaités soient entrepris. Malgré tout, l'intérêt public est très souvent – voire toujours – en jeu dans ces affaires. Tout d'abord, il peut être avancé que toutes les actions engagées au titre de la convention relèvent d'une procédure d'intérêt public, à moins qu'elles ne soient futiles ou vexatoires.<sup>26</sup> C'est le point de vue adopté, sur la base des septième et huitième considérants de la convention, par le comité Sullivan aux points 46 et 47 du premier rapport. En outre, dans certaines affaires, les requérants qui ne sont pas des ONG agissent uniquement par altruisme. On citera par exemple l'affaire Garner, dans laquelle le requérant était un architecte qui avait travaillé à la conservation du Hampton Court Palace et demandait à ce que des aménagements prétendument dommageables ne soient pas réalisés en face du palais, et ce alors qu'il n'habitait pas le quartier. On pourra également rappeler les remarques suivantes de Lord Justice Sedley dans Davey/Aylesbury Vale District Council, [2007] EWCA Civ 1166, citées au point 26 du rapport Sullivan:

«Les affaires d'aménagement tendent à se confondre avec ou à s'approcher de la frontière entre le recours privé ou commercial et une procédure d'intérêt public. Nombreux sont ceux ... qui sont à cheval sur cette frontière: ces actions sont engagées par un particulier ayant un intérêt personnel, généralement un propriétaire terrien voisin, ou un occupant, mais soulèvent des questions d'intérêt local ou général pour l'environnement.»

### 3.2.3. *Jurisprudence sur les instruments connexes*

42. Ensuite, il est intéressant d'examiner les affaires C-217/97, Commission/Allemagne, Recueil 1999, p. I-5087 et C-216/05, Commission/Irlande, Recueil 2008, p. I-4911, étant donné qu'elles sont étroitement liées à l'objet de la présente procédure.
43. Dans la première de ces affaires, la Cour a fait droit à la conclusion de la Commission selon laquelle l'Allemagne avait enfreint la directive 90/313/CEE du Conseil du 7 juin 1990 en ce qui concerne la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement.<sup>27</sup> En vertu

---

<sup>26</sup> Voir également les conclusions de l'avocat général Fennelly mentionnées au point 43 ci-dessous.

<sup>27</sup> JO L 158 du 23.6.1990, p. 56. Cette directive a ensuite été remplacée par la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (JO L 41 du 14.2.2003, p. 26).

de l'article 5 de ladite directive, les États membres étaient habilités à subordonner la communication de l'information au paiement d'une redevance sans que celle-ci puisse toutefois excéder un montant «raisonnable». L'Allemagne percevait une redevance même lorsque la demande d'information était rejetée. La Cour a estimé qu'une redevance prélevée dans ces circonstances ne pouvait être qualifiée de raisonnable. Qui plus est, elle a jugé que la notion de «montant raisonnable» devait être comprise en ce sens qu'elle n'autorise pas un État membre à répercuter sur la personne ayant présenté une demande d'information «l'ensemble» des frais, notamment «indirects» (point 48). Les conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Allemagne sont particulièrement pertinentes dans le présent contexte. Il a fait observer que la directive partait du principe que l'accès aux informations relatives à l'environnement «améliorera la protection de l'environnement» (point 23 des conclusions) et a souligné qu'il convient de tenir compte du «caractère d'intérêt général» de l'information en matière d'environnement (point 24).

44. Dans l'affaire Commission/Irlande, l'État membre défendeur avait exigé le paiement d'une redevance pour la participation aux procédures décisionnelles en application de la directive 85/337. La Commission a fait valoir que les États membres n'avaient pas compétence pour imposer de telles redevances et, à titre subsidiaire, que la redevance demandée (20 € ou 45 € en fonction de la procédure concernée) était fixée à un niveau qui empêchait la directive d'être pleinement efficace. La Cour a rejeté les arguments de la Commission dans leur intégralité sans formuler de recommandation quant à la façon de déterminer le montant à partir duquel une redevance serait excessive. En revanche, l'avocat général a examiné cette question et a estimé qu'il était approprié d'apprécier le montant des redevances par rapport au revenu mensuel moyen en Irlande (point 45 de ses conclusions).

#### 3.2.4. *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*

45. Dans le récent arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire DEB, qui portait sur la compatibilité d'un système national d'aide judiciaire avec le principe d'effectivité et l'article 47 de la charte, la Cour a longuement fait référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à l'instar de l'avocat général Mengozzi. Par conséquent, alors qu'il convient de

tenir compte de l'élément clé de la convention et de la directive 2003/35 mentionné au point 40 ci-dessus, il peut être utile à ce stade d'examiner la jurisprudence de la Cour sur l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme («CEDH»).

46. L'affaire la plus pertinente jugée par la Cour européenne des droits de l'homme est l'affaire Kreuz/Pologne (arrêt du 19 juin 2001). Dans cette affaire, le requérant était un particulier qui avait intenté devant les juridictions polonaises une action contre son autorité locale. Il lui a été demandé de payer des frais de procédure équivalents au salaire annuel moyen en Pologne à l'époque des faits (point 62 de l'arrêt). La Cour a donné tort à l'État défendeur, motivant sa décision comme suit:

«Après s'être livrée à une appréciation globale des faits de l'espèce et eu égard à la place éminente du droit à un tribunal dans une société démocratique, la Cour estime que les autorités judiciaires n'ont pas ménagé un juste équilibre, entre, d'une part, l'intérêt de l'État à percevoir des frais de procédure pour traiter les demandes et, d'autre part, l'intérêt du requérant à faire valoir ses prétentions devant les tribunaux.

La somme réclamée au requérant pour poursuivre son action était excessive. De ce fait, il a dû se désister de l'instance et n'a pas pu faire entendre sa cause par un tribunal, ce qui, de l'avis de la Cour, porte atteinte à l'essence même du droit d'accès de l'intéressé à un tribunal.

Par ces motifs, la Cour conclut que l'obligation pour le requérant d'acquitter des frais de procédure a constitué une restriction disproportionnée de son droit d'accès à un tribunal. Dès lors, elle conclut qu'il y a eu violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention.»

(points 66 et 67 de l'arrêt)

47. Plusieurs points intéressants peuvent être tirés de cet arrêt. Premièrement, la question centrale était de savoir si les frais de procédure «portaient atteinte à l'essence même du droit d'accès de l'intéressé à un tribunal». Deuxièmement, la Cour a examiné la relation entre le coût de la procédure (en l'occurrence, les frais de procédure) et le salaire annuel moyen dans l'État en question. Troisièmement, la Cour a qualifié les frais de procédure d'«excessivement élevés», termes repris dans les différentes versions linguistiques de la directive examinée au point 38 ci-dessus.
48. Tous ces points sont pertinents dans le présent contexte. Inutile de préciser que le fait que l'affaire Kreuz concernait des frais de procédure plutôt que des honoraires d'avocats n'y joue aucun rôle: comme indiqué ci-dessus, les frais de procédure sont composés de divers éléments et l'approche qui permet d'affirmer que ces coûts sont «excessifs» ne peut varier en fonction de tel ou tel élément en cause dans une affaire donnée.

### 3.2.5. *La relation avec l'aide judiciaire*

49. Enfin, la Commission tient à faire observer que, bien que l'aide judiciaire puisse remédier aux «coûts prohibitifs» dans certains cas, il est peu probable qu'elle constitue un jour une panacée. Ce n'est pas sans raison que l'article 9, paragraphe 5, ne contient même pas une obligation de moyens: les parties contractantes se sont simplement engagées à «envisager» la mise en place d'une aide judiciaire ainsi que d'autres «mécanismes visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice.» L'examen bref et partiel des systèmes d'aide judiciaire de certains des États membres les plus prospères auquel l'avocat général Mengozzi a procédé dans ses conclusions dans l'affaire DEB (point 77) démontre à quel point la «couverture» en matière d'aide judiciaire est incomplète. De même, il est écrit dans le premier rapport Sullivan que le droit de bénéficier de l'aide judiciaire est «considérablement restreint» en Angleterre et au Pays de Galles [point 24, sous-alinéa 7)]. Qui plus est, les ONG sont, par définition, exclues du bénéfice de cette aide (*ibid.*, point 28).

### 3.3. **Question 1**

50. La plupart des aspects de cette question seront abordés lors de l'examen des points plus détaillés soulevés aux questions 2, 3, 4 et 5. Cependant, deux points importants qui définissent l'approche que convient d'adopter une juridiction nationale quant à la question de la condamnation aux dépens d'un requérant qui succombe dans le cadre d'un recours en matière d'environnement doivent être examinés à ce stade.

#### 3.3.1. *Seuls les coûts directement liés à la procédure judiciaire peuvent être exigés*

51. Le premier point contribue à la compréhension générale des questions soulevées en l'espèce, bien qu'il ne soit pas directement pertinent pour la présente procédure. Il est le suivant: les coûts exigés de la partie doivent être directement liés à la procédure judiciaire en cause. Comme susmentionné, la Cour a jugé dans l'affaire C-217/97, Commission/Allemagne, qu'il n'était pas «raisonnable» d'exiger une redevance comprenant des coûts indirects supportés par l'administration.

52. Le même principe doit s'appliquer en l'espèce. D'ailleurs, dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande, la Cour a considéré ce qui suit: «S'agissant ... du coût des procédures, il résulte de l'article 10 bis de la directive 85/337, ... que les procédures instaurées dans le cadre de ces dispositions ne doivent pas avoir un coût prohibitif. Ne sont visés que les coûts occasionnés par la participation à de telles procédures» (point 92, soulignement ajouté). L'article 10 bis concerne uniquement des procédures judiciaires et non l'évaluation de l'incidence sur l'environnement en elle-même. Par conséquent, il est manifeste que les coûts mentionnés dans ce passage de l'arrêt sont uniquement ceux occasionnés dans le cadre d'une procédure judiciaire.
53. Les frais de procédure ne peuvent donc inclure des éléments tels que des dépenses occasionnées pour entretenir le bâtiment du tribunal utilisé pour l'affaire. Il est vrai que si les frais de procédure ne sont pas particulièrement élevés, ils ne dissuaderont pas les requérants potentiels d'introduire ou de poursuivre une procédure, même s'ils sont disproportionnés par rapport aux coûts réellement supportés par l'administration dans la procédure judiciaire en question. En ce sens, on peut se demander s'ils sont «prohibitifs». Cependant, ces coûts doivent sans aucun doute être considérés comme exorbitants. En outre, comme indiqué au point 38 ci-dessus, l'expression «coût prohibitif» est rendue par «excessivement onéreux» dans plusieurs versions linguistiques des directives 85/337 et 96/61. Il est manifestement «excessif» d'exiger des frais de procédure qui correspondent à la totalité des coûts supportés par l'administration, y compris indirects.
54. Dans le même ordre d'idées, les honoraires d'avocats doivent également être directement liés aux frais réels de la procédure judiciaire en question. Il s'agit en réalité d'un principe cardinal visé à l'article 73, point b), du règlement de procédure de la Cour qui limite les dépens récupérables aux «frais indispensables exposés par les parties aux fins de la procédure». Étant donné que le terme «procédure» ne peut que concerner une procédure judiciaire dans ce contexte, les demandes d'honoraires d'avocats doivent être rejetées en ce qu'elles se rapportent à des procédures administratives engagées avant le début de la procédure judiciaire: voir par exemple l'affaire C-137/92, Hüls/Commission (ordonnance du 16 septembre 1999, non publiée au Recueil, point 25).

### 3.3.2. *Les coûts doivent être raisonnablement prévisibles*

55. Le second point est le suivant: lorsqu'un requérant potentiel envisage d'introduire une procédure judiciaire, les coûts auxquels il sera potentiellement exposé doivent être raisonnablement prévisibles. En effet, la seule incertitude quant aux coûts éventuels peut avoir en soi un effet dissuasif important. Il en est de même lorsqu'un requérant envisage de former un pourvoi. Au point 94 de son arrêt dans l'affaire C-427/07, Commission/Irlande, la Cour a souligné l'importance de la certitude dans ce contexte. La sécurité juridique est un principe général du droit de l'Union et les références qui y sont faites dans la jurisprudence de la Cour sont légion. La Cour a ainsi considéré qu'«il est particulièrement important, afin que soit satisfaite l'exigence de sécurité juridique, que les particuliers bénéficient d'une situation juridique claire et précise, leur permettant de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales» (affaire C-236/95, Commission/Grèce, Recueil 1996, p. I-4459, point 13 et affaires y citées).
56. Il va sans dire qu'une prévisibilité absolue à la livre ou à l'euro près ne saurait être garantie. On peut juste s'attendre à ce que les coûts soient raisonnablement prévisibles avant le début de la procédure ou, au plus tard, à un stade très peu avancé de ladite procédure. Le requérant doit notamment savoir si, au cas où il succomberait, il devra payer i) les honoraires de ses avocats et ii) les dépens du défendeur ou de tiers; et il a également besoin de connaître l'ordre de grandeur de ces coûts.
57. De nombreux éléments concourent à indiquer qu'il s'agit d'un véritable problème en Angleterre et au Pays de Galles, en raison du degré d'appréciation très élevé conféré aux juges dans le système juridique anglais. Le premier rapport Sullivan mettait en évidence l'incertitude quant aux frais de procédure probables et attirait l'attention sur le fait que cela «constitue un obstacle potentiel supplémentaire à l'accès à la justice en matière de droit de l'environnement» (point 24, sous-alinéa 10).
58. En conséquence, lorsqu'il s'agit de déterminer si une procédure présente un «coût prohibitif» au sens de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, de l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE et de l'article 15 bis de la directive 96/61/CE, les juridictions doivent notamment s'assurer que les requérants sont uniquement condamnés aux dépens directement liés à la procédure judiciaire en cause et que les coûts sont raisonnablement prévisibles.

### 3.4. Questions 2 et 3

59. Par ces questions, la juridiction nationale demande, en substance, si le critère permettant de déterminer si les coûts sont prohibitifs (et, par conséquent, en contradiction avec les dispositions de la convention et de la directive 2003/35) est objectif, subjectif ou laissé à l'appréciation des États membres, à condition que le résultat requis soit atteint.
60. Dans ce contexte, un critère subjectif est clairement lié à la situation financière du requérant dans une affaire donnée: il implique une appréciation du niveau de frais afin de déterminer s'il est excessif pour ce requérant. Par ailleurs, le contenu d'un critère objectif est moins évident étant donné qu'un certain nombre d'options ou de variations sur un thème semblent possibles. La Supreme Court invoque la capacité de payer d'un particulier «moyen».
61. Le point de départ est la motivation qui sous-tend la convention d'Aarhus et la directive 2003/35, à savoir que l'accès aux informations relatives à l'environnement, la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement et, si nécessaire, le large accès du public aux recours juridictionnels dans ce domaine sont dans l'intérêt de tous. L'exigence selon laquelle les procédures de contrôle nécessaires ne doivent pas présenter un coût prohibitif doit donc être comprise à la lumière de cette considération. C'est la raison pour laquelle, comme indiqué ci-dessus, de nombreuses – voire toutes les – affaires en matière de droit de l'environnement dans lesquelles la convention d'Aarhus est invoquée relèvent d'une procédure d'intérêt général.
62. Il en résulterait une certaine dissociation entre le requérant tel quel et l'intérêt à voir sa demande accueillie. En ce sens, l'objectif sous-jacent de la directive consistant à s'assurer que tous les membres du public ayant un intérêt suffisant puissent introduire une procédure de contrôle juridictionnel présentant un coût non prohibitif, risque d'être contrecarré si les juridictions nationales sont fondées à examiner l'affaire uniquement par rapport aux ressources du requérant qui s'est fait connaître. Cette approche purement subjective ne cadre pas très bien avec l'objectif qui vise à garantir un large accès à la justice. En outre, il semblerait qu'elle soit de nature à entraîner des résultats arbitraires et/ou un climat dans lequel le début de la procédure est précédé de la quête d'un requérant «convenable», qui accepte de prêter son nom à un recours afin de tirer le plus profit du système: d'ailleurs, en référence à la présente procédure, on peut se demander si le fait que l'action initiale ait été engagée par un particulier qui se trouvait également être admissible au bénéfice de l'aide judiciaire n'est qu'une simple coïncidence.

63. Dès lors, la question de savoir comment évaluer ce qu'est un «coût prohibitif» semblerait, pour le moins, nécessiter un élément d'objectivité, ce qui contraste avec la situation en ce qui concerne l'aide judiciaire. En effet, nul doute que dans tout système d'aide judiciaire, la capacité de la partie (ou son incapacité) à s'acquitter du paiement des frais de justice sera un facteur décisif pour déterminer le droit de bénéficier de l'aide au titre du système. En revanche, le caractère d'intérêt général de la procédure et la dissociation entre le requérant en tant que tel et l'intérêt à voir sa demande accueillie sembleraient offrir une solution différente à la question des frais dans le cadre d'une telle procédure.
64. La Commission tend à penser que la jurisprudence précitée relative aux instruments connexes constitue une source d'inspiration plus pertinente. Ainsi que la Commission l'a expliqué plus haut, dans l'affaire C-216/05, Commission/Irlande, l'avocat général a estimé que, lorsqu'il s'agit d'apprécier si la redevance pour la participation du public aux procédures décisionnelles conformément à la directive 85/337 était susceptible de porter atteinte à l'efficacité de cette directive, il faudrait se fonder sur le salaire mensuel moyen en Irlande. De même, dans Kreuz/Pologne, la Cour européenne des droits de l'homme a tenu compte de la relation entre les frais de procédure et le salaire annuel moyen dans l'État en question. Il s'agit là clairement d'un critère objectif.
65. En concluant de ce qui précède que les indications disponibles semblent désigner un critère objectif, la Commission juge utile de préciser que cette considération fonctionne dans les deux sens: elle est favorable aux requérants qui disposent de ressources, mais elle favorise également les défendeurs (et de ce fait l'intégrité du système judiciaire). Comme toute ONG reconnue par l'État membre en question a la qualité pour introduire un recours juridictionnel, il existe un risque réel, du point de vue des autorités défenderesses, que si un critère subjectif est appliqué, une ONG impécunieuse soit choisie pour introduire un recours particulier, de sorte que la majorité des coûts soient supportés par le défendeur. C'est précisément cette même considération qui s'applique aux requérants qui ne sont pas des ONG: en vertu de la convention et de la directive, tout membre appartenant à une catégorie de personnes peut entamer une procédure, et la catégorie sera souvent très large et diverse; et par conséquent, si le critère devait être subjectif, il serait souvent possible que l'action soit engagée par un membre de la catégorie relativement impécunieux.

66. Ceci dit, un critère objectif n'implique pas nécessairement une solution universelle: il est possible d'envisager des mécanismes qui reposent sur un critère objectif, tout en définissant des conditions différentes pour des catégories distinctes de requérants. Pour les requérants qui sont des particuliers ou un groupe de particuliers (par exemple un groupe de résidents locaux), il devrait être possible de fixer un seuil maximal pour les coûts liés, par exemple, au revenu disponible moyen dans un État membre ou une région donnés.<sup>28</sup> Un seuil différent, voire une règle différente (par exemple selon laquelle chacune des parties supporte ses propres dépens, quelle que soit l'issue de la procédure) pourrait s'appliquer à une grande ONG dotée de ressources considérables. Cependant, les seuils devraient être clairement fixés dès le départ et simples à appliquer si les exigences de sécurité juridique et de prévisibilité raisonnable doivent être garanties.
67. En conséquence, la question de savoir si la procédure présente ou non un «coût prohibitif» doit être tranchée sur une base objective, compte tenu de la totalité des coûts associés à l'introduction du recours, comprenant les frais de procédure et l'éventuelle responsabilité du requérant vis-à-vis de ses propres avocats ainsi que de ceux des autres parties, y compris les tiers intéressés. Il conviendrait également de tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs, notamment du salaire moyen dans l'État membre en question ou, le cas échéant, dans la région de cet État membre, et du fait que le requérant soit un particulier ou une organisation non gouvernementale.

### 3.5. Question 4

68. Comme susmentionné, plusieurs versions linguistiques de la directive utilisent l'expression «excessivement onéreux». Cette formulation ne traduit pas l'idée selon laquelle les coûts sont nécessairement si élevés qu'ils empêchent une partie de poursuivre son action.

---

<sup>28</sup> Dans l'affaire Garner, tranchée en 2010, le juge Sullivan a estimé que le salaire brut annuel moyen pour un salarié travaillant à temps plein était légèrement inférieur à 25 500 livres par an.

69. Ceci mis à part, s'il était pertinent que le requérant n'ait pas été réellement dissuadé d'introduire ou de poursuivre la procédure, dans ce cas, en toute logique, il serait très difficile, voire impossible, pour une partie de contester des coûts prohibitifs devant les juridictions nationales. En effet, si ce facteur était considéré comme une preuve démontrant de manière concluante que les coûts ne sont pas prohibitifs, il serait alors tout à fait impossible de les contester. Cela constituerait un déni de justice.
70. En outre, il existe différentes circonstances dans lesquelles une partie peut être en mesure d'engager ou de poursuivre une action même lorsque les coûts sont prohibitifs: la partie peut recevoir des dons aux fins de l'action; et, en ce qui concerne ses propres dépens, les avocats peuvent convenir de travailler gracieusement ou la partie peut agir sans assistance juridique, lorsque les règles de procédure nationales le permettent.
71. Par conséquent, lorsqu'il s'agit de déterminer si les coûts sont prohibitifs, les juridictions ne doivent pas tenir compte de la circonstance selon laquelle le requérant n'a pas été réellement dissuadé d'introduire ou de poursuivre la procédure.

### **3.6. Question 5**

72. Pour autant que la Commission puisse en juger, dans la première partie de cette question, la Supreme Court demande si, lorsqu'il s'agit de déterminer si la procédure présente un «coût prohibitif», les juridictions peuvent appliquer un seuil plus élevé lorsqu'il s'agit d'un pourvoi, en comparaison avec une procédure en première instance. Dans la seconde partie de la question, la Supreme Court semble demander si les critères peuvent être davantage assouplis en ce qui concerne un deuxième pourvoi (c'est-à-dire devant des juridictions telles que la Supreme Court elle-même).
73. Lorsqu'un système judiciaire national offre la possibilité d'interjeter des appels, le principe de l'égalité des armes doit s'appliquer. Dans des situations telles que celles visées par les dispositions sur l'accès à la justice découlant de la convention d'Aarhus, dans lesquelles le requérant agit dans l'intérêt général, cette conclusion semble acquérir une force particulière.
74. La règle visée à l'article 9, paragraphe 4, de la convention, selon laquelle une procédure judiciaire ne doit pas présenter un «coût prohibitif» doit être lue à la lumière du précepte énoncé dans la même disposition, selon lequel ces procédures doivent être «objectives» et «équitables». Bien souvent, l'autorité publique défenderesse disposera de ressources bien supérieures à celles du requérant et, contrairement à ce dernier, aucune contrainte financière ne l'empêchera d'introduire un, voire deux pourvois. Une telle situation n'est ni objective ni

équitable et la règle du «coût prohibitif» vise précisément à remédier à cette inégalité des armes.

75. Il s'ensuit inévitablement que le défendeur ayant obtenu gain de cause (ou d'ailleurs le promoteur tiers ayant eu gain de cause) a peu de chances de récupérer plus qu'une petite partie des frais encourus pour sa défense. La Commission reconnaît qu'il s'agit d'une question particulièrement sensible, rappelant l'extrait suivant de l'arrêt susmentionné de la Supreme Court du 15 décembre 2010 dans l'affaire Edwards:

«... Rien ne garantit que l'intérêt général soit mieux servi si une limite doit être fixée pour le montant des dépens dus à la partie ayant obtenu gain de cause dans le cadre d'un deuxième pourvoi étant donné que cela voudra inévitablement dire que, si l'autorité publique gagne, certains des coûts qu'elle aurait raisonnablement encourus ne pourront être récupérés.» (point 32).

76. Si la Commission partage cette préoccupation, il convient de mettre en évidence les points suivants. Premièrement, les droits conférés par la convention d'Aarhus et la directive 2003/35 ne se qualifient pas par rapport aux conséquences de la conformité sur les finances publiques. Deuxièmement, c'est un fait aujourd'hui que des organismes publics qui défendent avec succès leurs décisions en matière d'environnement ne parviennent pas à récupérer les frais auprès des requérants ayant bénéficié d'une aide judiciaire. Troisièmement, le système actuel au Royaume-Uni semble prôner le choix d'un requérant bénéficiant d'une aide judiciaire – l'autre solution étant une procédure présentant un coût prohibitif. L'affaire Edwards en est un bon exemple.
77. En outre, d'autres mécanismes peuvent être appliqués pour atténuer les effets du système. Aucune disposition de la convention ou de la directive 2003/35 n'exige que tous les pourvois soient examinés. Des procédures existent déjà en Angleterre et au Pays de Galles (ainsi que dans d'autres ordres juridiques) pour «filtrer» les affaires, de telle sorte que des pourvois ne sont pas jugés lorsque les intérêts de la justice ne le nécessitent pas.
78. Par conséquent, la Commission fait valoir que, lorsqu'il s'agit de déterminer si des procédures présentent un «coût prohibitif», peu importe qu'elles se soient déroulées en première instance ou dans le cadre d'un premier pourvoi ou d'un second pourvoi.

#### 4. CONCLUSION

79. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Commission a l'honneur de proposer à la Cour d'apporter les réponses suivantes aux questions qui lui ont été posées par la Court of Appeal:

1. Lorsqu'il s'agit de déterminer si un litige présente ou non un «coût prohibitif» au sens de l'article 9, paragraphe 4, de la convention d'Aarhus, de l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE et de l'article 15 bis de la directive 96/61/CE, les juridictions doivent notamment s'assurer que les requérants sont uniquement condamnés aux dépens coûts directement liés à la procédure judiciaire en cause et que les coûts sont raisonnablement prévisibles.
2. La question de savoir si la procédure présente ou non un «coût prohibitif» doit être tranchée sur une base objective, compte tenu de la totalité des coûts associés à l'introduction de l'action, comprenant les frais de procédure et l'éventuelle responsabilité du requérant vis-à-vis de ses propres avocats ainsi que de ceux des autres parties, y compris les tiers intéressés. Il conviendrait également de tenir compte d'un certain nombre d'autres facteurs, notamment du salaire moyen dans l'État membre en question ou, le cas échéant, dans la région de cet État membre, et du fait que le requérant soit un particulier ou une organisation non gouvernementale.
3. Lorsqu'il s'agit de déterminer si un litige présente ou non un «coût prohibitif», la circonstance selon laquelle le requérant a réellement introduit et poursuivi la procédure ne doit pas être prise en considération.
4. Lorsqu'il s'agit de déterminer si la procédure présente ou non un «coût prohibitif», peu importe qu'elle se soit déroulée en première instance ou dans le cadre d'un premier appel ou d'un second appel.

Peter Oliver      Lorna Armati  
Agents de la Commission