



Conseil économique et social

Distr. générale
12 janvier 2015
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

Quarante-huitième réunion

Genève, 24-27 mars 2015

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2012/77 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 du respect des dispositions
le 2 juillet 2014

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-11	2
II. Faits, éléments de preuve et aspects considérés	12-68	3
A. Cadre juridique et jurisprudence pertinente	12-26	3
B. Les faits.....	27-45	6
C. Recours internes et recevabilité	46-52	9
D. Questions de fond	53-68	9
III. Examen et évaluation par le Comité	69-79	12
IV. Conclusions et recommandations	80-82	14
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions	81	14

GE.15-00324 (F) 060215 090215

1500324

Merci de recycler



I. Introduction

1. Le 21 août 2012, l'organisation non gouvernementale (ONG) Greenpeace Limited (l'auteur de la communication) a présenté au Comité d'examen du respect des dispositions créé en vertu de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) une communication alléguant que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord n'avait pas rempli ses obligations découlant des dispositions de la Convention relatives à l'accès à la justice¹.

2. En l'occurrence, l'auteur de la communication se présente comme une ONG active dans le domaine de l'environnement ayant fait une demande d'autorisation de contrôle judiciaire à la suite de l'aval donné par le Secrétaire d'État à l'énergie et aux changements climatiques à la Déclaration de politique nationale pour la production électronucléaire au Royaume-Uni (Déclaration de politique nationale en matière nucléaire)². Sa demande de contrôle judiciaire a été rejetée et il a été condamné à verser à la Partie concernée (le défendeur) une somme de 11 813 livres sterling, ultérieurement ramenée à 8 000 livres sterling après que l'auteur de la communication a fait valoir le caractère excessif de la somme exigée, compte tenu de ce que l'affaire relevait de la Convention d'Aarhus. En dépit de la diminution de la somme exigée au titre des dépens, l'auteur de la communication prétend que la Partie concernée contrevient aux dispositions des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention compte tenu du niveau élevé des dépens appliqués en cas de rejet d'une demande de contrôle judiciaire dans des affaires touchant à l'environnement.

3. À sa trente-huitième réunion (Genève, 25-28 septembre 2012), le Comité a estimé à titre préliminaire que la communication était recevable.

4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 30 octobre 2012.

5. La Partie concernée a répondu aux allégations de l'auteur le 31 mai 2013.

6. À sa quarantième réunion (Genève, 25-28 mars 2013), le Comité est convenu d'examiner la teneur de la communication à sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013).

7. Le Comité a examiné la communication à sa quarante et unième réunion, en présence de représentants du demandeur et de la Partie concernée. À cette même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication. Au cours du débat, le Comité a posé un certain nombre de questions à l'auteur et à la Partie concernée en les invitant à y répondre par écrit après la réunion.

8. Tant la Partie concernée que l'auteur de la communication ont donné leur réponse le 19 août 2013.

9. Le Comité a rédigé un projet de conclusions à sa quarante-quatrième réunion (Genève, 25-28 mars 2014). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la

¹ Le texte de la communication et la documentation fournie par l'auteur de ladite communication, la Partie concernée et le secrétariat peuvent être consultés à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/77tableuk.html>.

² Département à l'énergie et aux changements climatiques du Royaume-Uni, *National Policy Statement for Nuclear Power Generation (EN-6)*, vol. I et II (Londres, The Stationery Office, 2011). Consultable à l'adresse: <https://www.gov.uk/consents-and-planning-applications-for-national-energy-infrastructure-projects>.

décision I/7, ce projet de conclusions a ensuite été transmis pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 26 mai 2014. Ils ont tous deux été invités à faire connaître leurs observations pour le 26 juin 2014.

10. Tant la Partie concernée que l'auteur de la communication ont fait connaître leurs observations le 26 juin 2014.

11. À sa quarante-cinquième réunion (Maastricht, Pays-Bas, 29 juin-2 juillet 2014), le Comité a établi en séance privée, en tenant compte des observations reçues, la version finale de ses conclusions, qu'il a ensuite adoptées et a décidé de publier en tant que document officiel avant sa quarante-huitième réunion. Il a chargé le secrétariat de faire tenir ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Faits, éléments de preuve et aspects considérés³

A. Cadre juridique et jurisprudence pertinente

Déclarations de politique nationale

12. La loi de planification du Royaume-Uni (*United Kingdom Planning Act*) de 2008 régit notamment les questions relatives à l'autorisation des projets portant sur le développement d'infrastructures conséquentes au plan national. La loi de planification prévoit, en ses sections 5 à 13, des déclarations de politique nationale qui sont l'apanage du Secrétaire d'État et qui définissent la politique nationale en relation avec un ou plusieurs domaines particuliers du développement.

13. Le régime de la déclaration de politique nationale a été mis en place pour prévenir les retards au moment de recueillir l'approbation de mise en œuvre de projets d'infrastructure de grande ampleur au plan national, en partant du principe que des questions telles que le besoin d'énergie nucléaire seraient ainsi déjà tranchées par la déclaration de politique nationale. Avec ce régime, l'examen des demandes isolées d'approbation concernant des projets de développement reste cantonné aux questions locales.

14. La loi de planification dispose que les déclarations de politique nationale ne peuvent être contestées que par la voie du contrôle judiciaire. Pour ce faire, un délai de six semaines est fixé à partir soit de la date d'aval de la déclaration de politique nationale, soit de la publication de cette dernière, la date retenue étant la plus tardive.

15. La loi de planification prévoit en outre la possibilité de réexaminer une déclaration de politique nationale ayant reçu l'aval du Secrétaire d'État dès lors que sont remplies toutes les conditions ci-après:

- a) Un changement significatif est intervenu en ce qui concerne l'une quelconque des circonstances ayant déterminé la politique faisant l'objet de la déclaration;
- b) Ce changement n'était pas prévu à l'époque;
- c) Si le changement en question avait été prévu, ladite politique en aurait été sensiblement modifiée.

³ 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 par le Comité et examinés par celui-ci.

Protocole préalable au contrôle judiciaire

16. Le Code de procédure civile de 1998 introduit la notion de «protocoles préalables à toute action en justice», qui est d'application dans différents domaines. De tels protocoles ont pour but de promouvoir la coopération entre les parties dans différents types de contentieux et de les encourager à tenter de négocier un règlement par la communication mutuelle d'informations avant toute action en justice.

17. L'un de ces protocoles concerne le contrôle judiciaire. Avant de soumettre une demande de contrôle judiciaire, le demandeur est censé se conformer à la procédure décrite dans le protocole l'invitant à adresser une lettre au défendeur avant d'intenter toute action, en précisant clairement la décision/l'acte/l'omission à l'origine de la contestation et en récapitulant les faits et les raisons qui le poussent à les contester. Le défendeur est censé y répondre dans un délai de quatorze jours en indiquant les éléments – s'il en existe – sur lesquels il s'accorde avec le plaignant. Le protocole préalable fait normalement partie du processus conduisant à la demande de contrôle judiciaire sans constituer pour autant un passage obligé, encore qu'une partie puisse être mise à l'amende si elle ne s'est pas conformée au protocole.

Autorisation de contrôle judiciaire en Angleterre et au pays de Galles, et coûts afférents

18. Dans sa réponse à la communication datée du 31 mai 2013, la Partie concernée explique qu'en Angleterre et au pays de Galles, l'autorisation de demander un contrôle judiciaire doit être accordée par un juge du tribunal de grande instance (*High Court*). Le «Livre blanc», à savoir le guide de procédure civile en vigueur en Angleterre et au pays de Galles, résume comme suit les critères conditionnant l'octroi de l'autorisation de contrôle judiciaire:

L'obligation de solliciter cette autorisation a pour raison d'être la volonté d'écarter d'emblée les demandes vaines, futiles ou vexatoires et de faire en sorte qu'une demande ne puisse venir à être examinée au fond que si le tribunal a pu se convaincre que l'affaire méritait un complément d'examen. Elle vise à «éviter que des intrigants animés par frivolité ou par manque d'information de la volonté de dénoncer une erreur administrative ne fassent perdre son temps au tribunal, et à lever l'incertitude dans laquelle pourraient se trouver des officiers ministériels ou d'autres représentants de l'autorité publique quant à la possibilité de poursuivre sans crainte l'action administrative engagée alors que celle-ci risque de faire l'objet d'un contrôle judiciaire, pour infondé qu'il puisse être» (*R. v. Inland Revenue Commissioners Ex p. National Federation of Self-employed and Small Businesses Ltd* [1982] A.C. 617, p. 642, selon Lord Diplock). Pour que l'autorisation soit accordée, il faut que le tribunal soit assuré, au vu du dossier, que l'on puisse valablement soutenir l'existence de motifs de nature à justifier un contrôle judiciaire et méritant une enquête approfondie dans le cadre d'une audition complète, en présence de toutes les parties et sur la base de l'ensemble des pièces du dossier (*R. v. Legal Aid Board Ex p. Hughes* (1992) 5 Admin. L. Rep. 623; *R. v. Secretary of State for the Home Department Ex p. Rukshanda Begum and Angur Begum* [1990] C.O.D. 107 et *Sharma v. Brown-Antoine* [2007] 1 W.L.R. 780 au paragraphe 14 4))...

19. Le paragraphe 3 de la règle 54.12 du Code de procédure civile prévoit que si le plaignant se voit débouté de sa demande, il peut soumettre une nouvelle demande d'autorisation, laquelle sera alors examinée dans le cadre d'une audition, et non plus sur la base de communications écrites.

Les coûts

20. S'agissant des frais qu'occasionne une demande d'autorisation de contrôle judiciaire ayant été rejetée, il est d'usage que le défendeur récupère auprès du plaignant les frais afférents à l'accusé de réception de signification (*R. (Leach) v. Commissioner for Local Administration*)⁴.

21. Sauf circonstances exceptionnelles, cependant, le tribunal n'imposera pas à un plaignant dont la demande a été rejetée de s'acquitter du coût de la participation du défendeur à une audition lorsque celui-ci se sera opposé avec succès à une demande d'autorisation de contrôle judiciaire. De telles circonstances pourront être invoquées en présence d'un ou de plusieurs des facteurs suivants: a) le caractère vain de la demande; b) la persistance du demandeur dans sa plainte, en dépit de certains faits ou de points de loi démontrant que cette demande est vaine; c) la mesure dans laquelle le tribunal estime que le demandeur s'est abusivement prévalu de la procédure de contrôle judiciaire à des fins accessoires; d) le bénéfice accordé au demandeur de faire rapidement examiner sa plainte sur le fond grâce à une argumentation complète et à la production de preuves (*R. (Mount Cook Land Ltd) v. Westminster City Council*) (affaire *Mount Cook*)⁵.

22. Le caractère raisonnable des frais liés à l'accusé de réception de signification (Acknowledgment of Service and Summary Defence) a été examiné par la cour d'appel dans l'affaire *R. (Ewing) v. Office of the Deputy Prime Minister*:

Les faits susceptibles d'être pris en considération face à une demande d'autorisation de contrôle judiciaire varient énormément d'une affaire à l'autre. Ainsi, dans une affaire concernant pour l'essentiel un conflit commercial entre fabricants rivaux, différents aspects peuvent être considérés. Habituellement, toutefois, le tribunal veillera spécialement à ce que les frais incombant au demandeur du contrôle ne soient pas grevés dans une mesure disproportionnée par la participation des autres parties au stade de l'autorisation⁶.

23. Dans l'affaire *Ewing*, la cour d'appel a noté ce qui suit:

Pour conclure, nous réitérons la requête formulée par ce tribunal dans l'affaire *Mount Cook* pour que soit trouvée dans les meilleurs délais la possibilité d'introduire une règle ou une pratique spécifique à l'effet de préciser la procédure applicable s'agissant du paiement des frais qu'entraîne une demande de contrôle judiciaire au stade de l'autorisation, ainsi que les principes à observer en la matière. Dans le même temps, il serait utile de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par «résumé des motifs», et de réfléchir également au bien-fondé d'imposer à toutes les parties qu'elles s'acquittent de l'obligation du résumé des motifs au stade de la signification. Il pourrait sembler suffisant d'appliquer cette exigence au seul défendeur, laissant les autres parties libres de formuler des observations si elles le souhaitent⁷.

24. Le plaignant est libre de contester devant la cour d'appel les dépens auxquels il a été condamné.

⁴ [2001] EWHC (Admin) 455.

⁵ [2004] 2 P. & C.R. 405.

⁶ [2005] EWCA (Civ) 1583, [2006] 1 W.L.R. 1260, par. 42.

⁷ *Ibid.*, par. 46.

25. Dans l'affaire *Morgan v. Hinton Organics (Wessex Ltd)*⁸, citée avec approbation dans l'affaire *R. (on the application of Garner) v. Elmbridge Borough Council*⁹, la cour d'appel a fait valoir ce qui suit¹⁰:

Le tribunal n'est pas favorable à l'énonciation de principes distincts dans les affaires concernant l'environnement (que la Convention soit ou non invoquée). Les principes régissant les ordonnances d'encadrement des coûts, en particulier, s'appliquent indifféremment aux affaires qui touchent à l'environnement et aux autres affaires relevant de l'intérêt public. Ce tribunal n'entend pas revenir sur ce qu'il a déclaré à propos desdits principes dans l'affaire *Corner House*, encore qu'il précise qu'ils doivent être appliqués «de manière flexible». Si ces principes doivent encore être affinés, c'est au Parlement ou au Comité chargé du Code de procédure civile que reviendra cette tâche.

Nouvelles règles du Code de procédure civile concernant les dépens

26. À la lumière de la décision IV/9i de la Réunion des Parties (voir ECE/MP.PP/2011/2/Add.1), la Partie concernée a apporté des changements à son Code de procédure civile en ce qui concerne les dépens dans le cadre de plaintes relevant de la Convention d'Aarhus. Ainsi, les règles 45.41 à 45.44 du Code de procédure civile (Angleterre et pays de Galles) prévoient un encadrement des coûts dans le cadre des plaintes déposées au titre de la Convention d'Aarhus. La Directive pratique 45 prévoit une ordonnance d'encadrement des coûts de l'ordre de 5 000 livres sterling dans le cas où le demandeur agit à titre individuel et non pas au nom d'une entreprise ou d'une autre personne morale, contre 10 000 livres sterling dans tous les autres cas¹¹. Les dépens à la charge du défendeur en cas d'acceptation de la demande du plaignant sont plafonnés à 35 000 livres sterling. La somme des frais recouvrables n'est pas contestable, qu'il s'agisse du demandeur ou du défendeur. Les changements apportés au Code de procédure civile pour l'Angleterre et le pays de Galles sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2013 (l'Écosse et l'Irlande du Nord ont des règles qui sont entrées en vigueur à des dates séparées).

B. Les faits

27. Le 19 juillet 2011, la Partie concernée a exercé son pouvoir de décision concernant la Déclaration de politique nationale en matière nucléaire en vertu de la section 5 de la loi de 2008 sur la planification. La Déclaration de politique nationale constitue, avec la Déclaration de politique nationale primordiale en matière énergétique (Overarching National Policy Statement for Energy), le socle sur lequel se prennent les décisions de la Commission de planification des travaux d'infrastructure (Infrastructure Planning Commission (IPC)) en ce qui concerne les demandes qui lui sont adressées en termes de centrales nucléaires¹². Avec la Déclaration de politique nationale primordiale en matière énergétique, la Déclaration de politique nationale constitue en outre pour l'IPC un instrument décisionnel de première importance lorsqu'il est saisi de demandes d'autorisation de développement portant sur la construction de nouvelles centrales nucléaires en Angleterre et au pays de Galles, sur des sites repris dans la liste de la Déclaration de politique nationale¹³. La Déclaration de

⁸ [2009] EWCA (Civ) 107, [2009] 2 P. & C.R. 30.

⁹ [2010] EWCA (Civ) 1006.

¹⁰ *Morgan*, par. 47.

¹¹ Par. 5.1 de la Directive pratique 45 (consultable à l'adresse: <http://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part45-fixed-costs/practice-direction-45-fixed-costs>). Les changements apportés à la Directive pratique en ce qui concerne les demandes soumises au titre de la Convention d'Aarhus sont entrés en vigueur le 1^{er} avril 2013.

¹² Déclaration de politique nationale en matière nucléaire, vol. I, par. 1.2.1.

¹³ *Ibid.*, par. 1.5.1.

politique nationale offre le cadre décisionnel juridiquement contraignant¹⁴ qui permet d'évaluer les demandes de création de nouvelles centrales nucléaires sur certains ou sur l'ensemble des sites énumérés dans la partie 4 du document jusqu'à la fin de 2025¹⁵.

28. La décision d'avaliser la Déclaration de politique nationale a été précédée d'un processus de consultation du public et des organes consultatifs officiels. La Déclaration a en outre fait l'objet d'une évaluation au plan de la durabilité selon les critères de la Directive sur l'évaluation stratégique environnementale de l'Union européenne (UE)¹⁶. Les consultations du public concernant le projet de Déclaration ont pris fin en janvier 2011.

29. La catastrophe de Fukushima s'est produite en mars 2011, soit avant la décision concernant la Déclaration de politique nationale en matière nucléaire, mais après consultation du public sur le projet. Cette catastrophe a incité la Partie concernée à demander à l'inspecteur en chef des installations nucléaires un réexamen des centrales nucléaires civiles. Ce dernier a publié en mai 2011 un rapport provisoire¹⁷ qui ne changeait apparemment pas grand-chose à la Déclaration de politique nationale. En page 13 de la Déclaration, à la note de bas de page 33, il est précisé que l'auteur du rapport intérimaire a essentiellement porté son attention sur les questions relatives à l'octroi de la licence et aux régimes réglementaires dans le domaine nucléaire, qui relevaient donc au premier chef de la responsabilité de l'autorité nationale de régulation.

30. Étant donné que la catastrophe de Fukushima s'est produite avant la décision relative à la Déclaration de politique nationale (même si la consultation sur le projet avait déjà pris fin), un réexamen de la Déclaration ne s'imposait pas, légalement parlant, eu égard à la loi de 2008 sur la planification, dans la mesure où les «changements significatifs de circonstances» ayant pu résulter de la catastrophe s'étaient produits avant la prise de décisions concernant la Déclaration de politique nationale. Il n'était donc pas possible de demander un réexamen de la Déclaration de politique nationale par les voies administratives sans dépasser le délai réglementaire applicable en matière de contrôle judiciaire, si ce n'est par une lettre de protocole préalable.

31. Le 16 août 2011, l'auteur de la communication a adressé à la Partie concernée une lettre de protocole préalable à un contrôle judiciaire. La Partie concernée l'a reçue le 18 août 2011. Dans cette lettre, l'auteur de la communication indique: «la mesure que nous attendons du Secrétaire d'État est d'infirmer la Déclaration de politique nationale, si nécessaire en en référant à une instance compétente»¹⁸. À ladite lettre était joint un projet d'exposé des faits et des motifs en vue d'un contrôle judiciaire, qui comptait 84 paragraphes (29 pages). La Partie concernée a observé que ce projet de demande de contrôle judiciaire était beaucoup plus long que le type d'exposé prescrit dans ce type d'affaire. Alors que, selon les règles relatives au protocole préalable, la réponse du défendeur est normalement attendue dans les quatorze jours qui suivent, l'auteur de la communication demandait une réponse pour le 22 août 2011 en arguant du fait que, selon la section 13 de la loi de 2008 sur la planification, le délai accordé au plaignant pour contester la Déclaration de politique nationale était le 26 août 2011. Dans sa lettre, l'auteur de la communication a expliqué que, s'il avait adressé sa lettre de protocole préalable près d'un mois après la prise de décisions, la raison en était que le délai accordé pour contester la décision s'inscrivait dans la période des vacances d'été.

¹⁴ Loi de 2008 sur l'aménagement, sect. 104, par. 3.

¹⁵ Déclaration de politique nationale en matière nucléaire, vol. I, par. 1.5.1.

¹⁶ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

¹⁷ Voir www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/interim-report.pdf. Le rapport final a été publié en septembre 2011 et peut être consulté en ligne à l'adresse: <http://www.hse.gov.uk/nuclear/fukushima/final-report.pdf>.

¹⁸ Voir l'annexe 1 de la communication.

32. L'auteur de la communication s'est efforcé de fonder sa contestation de la décision d'avaliser la Déclaration de politique nationale sur deux motifs:

a) L'absence de prise en compte de considérations d'ordre matériel et/ou l'absence de réexamen de la Déclaration de politique nationale avant son aval, eu égard aux risques d'inondation, à l'approvisionnement en électricité provenant de l'extérieur et aux contrôles des dispositifs d'urgence sur place;

b) L'absence de consultations concernant les questions posées par la catastrophe de Fukushima et le rapport intérimaire.

33. Le 22 août 2011, la Partie concernée a adressé une réponse d'attente à l'auteur de la communication où elle lui faisait valoir que le délai fixé par ce dernier ne lui permettait pas de répondre aux points soulevés et qu'il était de surcroît contraire aux règles du protocole préalable, ajoutant qu'une réponse lui parviendrait en temps opportun. Étaient joints à ce courrier plusieurs documents en rapport avec les allégations de l'auteur de la communication.

34. Le 24 août 2011, l'auteur de la communication a répondu à la Partie concernée qu'elle n'était pas entrée en matière sur les motifs de la contestation et qu'elle n'avait pas indiqué le délai dans lequel une réponse lui serait donnée. Il a rappelé à ce propos que le 26 août 2011 était la date limite pour toute contestation de la Déclaration de politique nationale. Il a précisé qu'il se réservait le droit de modifier l'exposé des motifs sur la base d'une réponse sur le fond, de même que sa position à propos des coûts.

35. Le 26 août 2011, soit au tout dernier moment, l'auteur de la communication a soumis une demande de contrôle judiciaire concernant la décision d'aval de la Déclaration de politique nationale. À cette date, aucune réponse n'était venue de la Partie concernée.

36. La procédure a suscité une publicité considérable, et les représentants de l'auteur de la communication ont publié des communiqués de presse.

37. Le 20 septembre 2011, la Partie concernée a fait enregistrer sa reconnaissance de signification.

38. À partir de là, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont eu un échange de correspondances qui n'a toutefois pas été pris en compte dans les dépens.

39. Le 5 décembre 2011, le tribunal a rejeté la demande d'autorisation de contrôle judiciaire et les parties en ont été informées le 12 décembre 2011. Chacun des motifs de contestation a été récusé, et l'auteur de la communication a été condamné à dédommager le défendeur (la Partie concernée) à hauteur de 11 813 livres sterling au titre des frais relatifs à la préparation de la reconnaissance de signification. L'auteur de la communication s'est vu accorder un délai de quatorze jours pour soumettre des observations écrites contestant la sentence, soit sur le principe, soit par rapport au montant demandé. La Partie concernée s'est vu accorder un délai de sept jours pour présenter une éventuelle réponse à partir de cette date.

40. Le 22 décembre 2011, l'auteur de la communication a contesté la somme demandée au titre des dépens, qu'il jugeait excessive, arguant de ce que l'affaire relevait de la Convention d'Aarhus.

41. Plus précisément, l'auteur de la communication a fait valoir que la majeure partie de cette somme était due aux honoraires d'avocats. Arguant du fait que l'affaire n'avait pas dépassé le stade de la demande, il lui paraissait excessif de la part du défendeur d'avoir eu recours à deux conseils de la Reine (des avocats chevronnés), en plus d'un jeune avocat expérimenté, et d'avoir rédigé un document de 46 pages et 119 paragraphes en lieu et place du bref résumé qu'attendait la cour d'appel, ce qui se reflétait sur les frais engagés par le défendeur et donc sur les dépens réclamés au demandeur. D'autre part, il a fait valoir que la

demande, qui n'avait pas dépassé le stade de l'autorisation, ne supposait pas l'examen d'éventuelles questions à caractère technique ou scientifique.

42. L'auteur de la communication a en outre fait valoir qu'il ne s'agissait pas d'un contentieux commercial, qu'il était une ONG spécialisée dans le domaine de l'environnement et dépendant financièrement de dons privés, et que sa demande visait le fonctionnement du régime de planification des nouvelles centrales nucléaires et les conséquences pratiques qui en découlent, ainsi que l'évaluation de la sûreté nucléaire, des questions revêtant le plus grand intérêt pour le public comme l'avait également reconnu la *High Court* elle-même par la voix du juge Ouseley.

43. Pour finir, l'auteur de la communication a encore fait valoir qu'en ne répondant pas dans les délais à sa lettre de protocole préalable, la Partie concernée pouvait avoir grevé les dépens au paiement desquels il était aujourd'hui astreint.

44. Pour ces motifs, l'auteur de la communication a demandé que soit ramené à un maximum de 1 500 livres sterling le montant des dépens réclamés au titre de la reconnaissance de signification.

45. Le 19 mars 2012, l'auteur de la communication a été informé par le tribunal que celui-ci avait rejeté sa demande visant à ramener le montant des dépens à 1 500 livres sterling et qu'une ordonnance avait été rendue le 5 mars 2012 selon laquelle il devait verser au défendeur une somme de 8 000 livres sterling, au lieu des 11 813 livres sterling initialement exigées. Cette ordonnance précisait également ceci: «La Convention d'Aarhus ne peut être invoquée en l'espèce; elle n'a été incorporée au droit du Royaume-Uni que du fait de l'existence d'une directive de la Communauté européenne; les directives n'entrent pas en ligne de compte si ce n'est pour éclairer le contexte.».

C. Recours internes et recevabilité

46. Le 22 décembre 2011, l'auteur de la communication a contesté par voie écrite auprès de la *High Court of Justice/Queen's Bench Division Administrative Court* les dépens au paiement desquels il avait été condamné. Le 19 mars 2012, il a été informé que le montant des dépens avait été ramené de 11 813 livres sterling à 8 000 livres sterling, à verser par lui à la Partie concernée (voir le paragraphe 45 ci-dessus).

47. L'auteur de la communication n'a pas tenté de recourir davantage.

48. L'auteur de la communication fait valoir que s'il avait soumis une nouvelle demande d'autorisation en vertu du paragraphe 3 de la règle 54.12 du Code de procédure civile, cette action aurait probablement entraîné des frais importants, qui seraient venus s'ajouter aux frais déjà encourus.

49. Qui plus est, s'il avait voulu recourir devant la cour d'appel pour faire appel du rejet de la demande de contrôle judiciaire, les frais encourus auraient été exorbitants.

50. La Partie concernée affirme que l'auteur de la communication n'a pas épuisé tous les recours internes et invoque le paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties.

51. La Partie concernée s'inscrit en faux contre l'idée que le fait de recourir contre la somme demandée au titre des dépens aurait prolongé de manière déraisonnable la procédure de recours interne et n'aurait pas offert un recours effectif et suffisant.

52. La Partie concernée fait observer qu'il n'est pas si inhabituel de voir rejeter une demande de contrôle judiciaire sur la seule base des pièces transmises au tribunal, à charge pour le demandeur de renouveler sa demande d'autorisation à l'occasion d'une audition,

sachant qu'un tribunal n'impose que de manière exceptionnelle le paiement de frais au titre d'une demande renouvelée dans le cadre d'une audition (voir le paragraphe 21 ci-dessus). Pour elle, le choix qu'a fait l'auteur de la communication de renoncer à cette démarche donne à penser qu'il ne croyait pas à la solidité des motifs avancés dans son exposé.

D. Questions de fond

53. L'auteur de la communication fait valoir que le fait d'exposer les demandeurs à des frais avoisinant les 12 000 livres sterling pour la reconnaissance de signification dès le stade de la demande d'autorisation de contrôle judiciaire est incompatible avec l'obligation de la Partie concernée de veiller à ce que l'accès à la justice en matière d'environnement ne donne pas lieu à des dépenses prohibitives. Il affirme en outre que, dans des circonstances telles que celles exposées dans la présente communication, l'exposition des demandeurs à des dépens de cet ordre risque sérieusement de dissuader les ONG et les personnes physiques de solliciter la justice dans les questions d'environnement.

54. En conséquence, l'auteur de la communication allègue que la Partie concernée est en infraction avec les paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention.

55. À l'appui de ses allégations, l'auteur de la communication se réfère à un certain nombre de jugements rendus par des tribunaux de la Partie concernée¹⁹ et par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)²⁰. Il renvoie également aux procédures d'infraction, toujours en cours à l'époque, engagées par la Commission européenne auprès de la CJUE contre la Partie concernée pour manquement à l'obligation de veiller à ce que les demandeurs puissent contester des décisions en matière d'environnement par des procédures objectives, équitables et rapides, sans que leur coût soit prohibitif, comme le prescrit la Convention d'Aarhus²¹.

56. Enfin, l'auteur de la communication renvoie aux conclusions précédentes du Comité sur les communications ACCC/C/2008/23 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), ACCC/C/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) et ACCC/C/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3), dans lesquelles le Comité a jugé chaque fois la Partie concernée en infraction avec l'article 9 de la Convention en ce qui concerne les dépens.

57. La Partie concernée réfute les allégations du demandeur. Elle considère que les dépens adjugés en l'occurrence étaient d'un niveau raisonnable, qu'ils ne pouvaient être qualifiés de prohibitifs et étaient par conséquent conformes aux dispositions du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. En conséquence, la Partie concernée ne se soustrayait nullement à ses obligations en vertu des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention.

58. Dans sa réponse, la Partie concernée se réfère à sa lettre du 28 février 2013 au Comité, où elle fait le point en ce qui concerne sa mise en conformité avec la décision IV/9i, traitant également des paragraphes 4 et 5 de l'article 9 de la Convention. Elle renvoie aussi au jugement rendu par la CJUE dans l'affaire C-260/11 *Edwards v. Environment Agency*²², décrivant l'approche correcte à avoir s'agissant du caractère non

¹⁹ À l'appui de sa communication, l'auteur a notamment cité les affaires *Ewing; Garner; Morgan; R. (Edwards) v. Environment Agency* (N° 2) [2011] 1 W.L.R. 79 (au moment où le Comité a été saisi de la communication, la référence préliminaire à la CJUE était en suspens).

²⁰ Affaire C-240/09, *Lesoochranárske zoskupenie VLK v. Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky*, 2011 E.C.R. I-1255.

²¹ Le jugement a été publié le 13 février 2014, voir l'affaire C-530/11, *European Commission v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*, 2014 O.J. C. 93.

²² 2013 EUR-Lex CELEX 62011CJ0260 (11 avril 2013).

prohibitif du coût des procédures, comme prescrit dans le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, transposée dans certaines directives de l'UE.

59. La Partie concernée indique que la Déclaration de politique nationale a fait l'objet de consultations publiques, en parfaite conformité avec les dispositions de l'article 7 de la Convention, et observe que l'auteur de la communication n'a exprimé aucun grief au cours du processus, ce qui laisse supposer qu'il ne s'y opposait pas.

60. Sur le fond proprement dit, la Partie concernée fait premièrement observer que les conditions à remplir pour obtenir l'autorisation de contrôle judiciaire ne sont guère insurmontables, mais qu'à l'évidence, l'auteur de la communication s'est révélé incapable de démontrer que ses arguments étaient défendables et que ses perspectives de succès étaient réalistes.

61. Deuxièmement, la Partie concernée fait valoir que la demande, contenue dans un document dense et prêtant parfois à confusion, a occasionné un travail considérable pour ses avocats auxquels revenait la tâche de clarifier les motifs de contestation. Ce travail a dû être exécuté sous pression, alors qu'il s'agissait d'une question d'importance stratégique pour la politique énergétique. La Partie concernée juge malhonnête de la part du demandeur de s'être servi de l'importance stratégique de la question pour porter un grief qui n'avait pas de chance d'être entendu et allait en fait à l'encontre de l'intérêt public, puisqu'il entraînait des frais inutiles que le contribuable devrait supporter en définitive. À ce propos, la Partie concernée se réfère également à l'opinion de l'Avocat général dans l'affaire *Edwards*, qui a estimé qu'«en ce qui concerne l'étendue de l'intérêt général, les chances de réussite peuvent également, au demeurant, jouer un rôle. Un recours manifestement voué à l'échec ne répond pas à l'intérêt général, même si le public a en principe un intérêt à l'objet du recours»²³. Troisièmement, la Partie concernée affirme que sa réponse à la lettre de protocole préalable de l'auteur de la communication était une vraie tentative de trouver une solution et de le rassurer sur le fait qu'elle avait dûment pris en compte les points soulevés par lui dans son rôle d'ONG militante exercé à bon droit. Pourtant, selon la Partie concernée, l'auteur de la communication a persisté, de manière irresponsable, dans une démarche qui était vouée à l'échec.

62. Quatrièmement, la Partie concernée juge ce recours prématuré et mal inspiré, en ce sens que l'auteur de la communication a selon elle mal compris la nature de la décision d'avaliser la Déclaration de politique nationale et ajoute qu'il s'est fourvoyé en ce qui concerne la bonne manière de contester une telle décision et l'instance compétente pour recevoir cette contestation. La Déclaration de politique nationale fixe le cadre des politiques à venir en ce qui concerne les demandes de construction de centrales nucléaires, et toute décision future en la matière est susceptible de donner lieu à un contrôle judiciaire.

63. S'agissant de son absence de réponse à la lettre de protocole préalable, la Partie concernée fait observer que la décision d'avaliser la Déclaration de politique nationale a reçu un large écho et a fait l'objet de consultations publiques complètes. L'auteur de la communication n'est donc pas fondé à faire valoir qu'en raison de la période choisie pour statuer sur la Déclaration de politique nationale (pendant les vacances d'été), il n'a pas pu soumettre sa lettre plus tôt et donner ainsi davantage de temps à la Partie concernée pour y répondre. Référence est faite également au commentaire de la *High Court*, par la voix du juge Ouseley, qui a observé que le délai donné par le demandeur était inférieur de moitié à celui qui aurait été accordé dans un cas ordinaire.

64. S'agissant de la qualification de la demande, la Partie concernée appelle l'attention sur le caractère inhabituellement complexe de cette dernière, qui compte 37 pages plus

²³ Conclusion de l'Avocat général Kokott, présentée le 18 octobre 2012 dans l'affaire C-260/11, *Edwards*, EUR-Lex CELEX 62011CC0260, par. 47.

1 611 pages d'annexes, alors que le contrôle judiciaire doit porter sur un point de droit. Face à la complexité de l'affaire, la Partie concernée indique s'être à juste titre assuré le concours de deux conseils de la Reine et d'un jeune avocat afin de faire pièce d'emblée aux griefs exposés dans la communication, et affirme que les moyens de défense étaient proportionnés à la complexité de l'affaire. La Partie concernée fait observer qu'elle a négocié des tarifs spéciaux avec son avocat habituel et le premier conseil du Trésor, et que leurs honoraires étaient nettement inférieurs à ce qui se pratique ordinairement dans le cadre d'affaires à caractère commercial. Elle rappelle aussi que l'auteur de la communication s'est fait assister de deux conseils expérimentés. Elle renvoie en outre au paragraphe 42 du jugement rendu par la cour d'appel dans l'affaire *Ewing* (voir le paragraphe 22 ci-dessus).

65. S'agissant de l'évaluation des coûts, la Partie concernée estime que la *High Court* a eu la bonne approche en l'occurrence. L'auteur de la communication aurait pu solliciter à titre provisoire une ordonnance d'encadrement des coûts limitant sa responsabilité aux dépens arrêtés au stade de la demande d'autorisation en attendant son examen, après quoi l'ordonnance aurait pleinement pris effet. À ce propos, la Partie concernée renvoie au jugement de la CJUE dans l'affaire *Edwards*, considérant que la jurisprudence de la CJUE est une source utile pour l'interprétation de la notion de «coût prohibitif d'une procédure judiciaire». Dans ladite affaire, la CJUE a estimé que l'appréciation de la question du coût prohibitif

ne saurait être portée uniquement par rapport à la situation économique de l'intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens ... le coût d'une procédure ne doit pas apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable ... Par ailleurs, le juge peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ces différents stades²⁴.

La Partie concernée fait valoir que la demande était mal fondée, qu'il n'y avait pas de réel intérêt à la maintenir et que le juge s'est appuyé sur ces considérations pour statuer sur la question des coûts.

66. La Partie concernée considère que l'auteur de la communication était bien conscient des faiblesses entachant sa demande et que, pour cette raison, il a choisi de ne pas renouveler sa demande d'autorisation de contrôle judiciaire dans le cadre d'une audition.

67. La Partie concernée ajoute que les revenus de l'auteur de la communication en 2010 ont été de 8 931 000 livres sterling et que, si les affaires *Garner* ou *Edwards* ne suggèrent pas l'adoption d'une approche entièrement subjective de la notion de coûts raisonnables, le tribunal est libre, dans son estimation des coûts, de tenir compte de la situation des parties, de la complexité du droit et de la procédure applicables, et du caractère éventuellement téméraire du recours.

68. Par ailleurs, la Partie concernée s'est référée au jugement rendu dans l'affaire *R. (Davey) v. Aylesbury Vale District Council*²⁵, dans lequel le juge a estimé que «s'il existe une règle de base selon laquelle l'accessoire suit le principal, en droit public comme ailleurs, c'est parce que, lorsqu'une demande visant un organisme public n'aboutit pas, elle entraîne pour celui-ci des frais qui devront être réglés en détournant une partie des fonds dont il dispose pour remplir ses fonctions». Dans le contexte actuel de crise fiscale, la

²⁴ Par. 40 à 42.

²⁵ [2007] EWCA (Civ) 1166; [2008] 1 W.L.R. 878; [2008] 2 All E.R.

Partie concernée a dû faire face à d'importantes coupes budgétaires. Dans ces conditions, elle estime que les dépens adjugés étaient d'un niveau raisonnable.

III. Examen et évaluation par le Comité

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

70. Le Comité cantonnera son examen à ce qui suit:

a) Le point de savoir si, au regard du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, les dépens de 8 000 livres sterling auxquels l'auteur de la communication a été condamné constituent un coût de procédure prohibitif;

b) Les effets potentiels des nouvelles règles en matière de dépens que l'Angleterre et le pays de Galles ont introduites dans le Code de procédure civile après avoir rencontré une situation similaire à l'affaire en cause;

c) La pertinence de la Convention aux yeux de l'appareil judiciaire de la Partie concernée.

71. Comme la communication ne contenait aucune allégation visant des dispositions de la Convention traitant de la participation du public, le Comité n'y prêtera pas attention.

Les dépens

72. Pour déterminer si le coût des procédures juridictionnelles est à considérer comme prohibitif, il convient de prendre en considération l'ensemble des coûts qu'a dû supporter la Partie concernée. Qui plus est, cette évaluation doit prendre en compte des éléments à la fois objectifs et subjectifs. Par ailleurs, le Comité a précédemment fait observer que le caractère équitable des procédures, tel qu'évoqué au paragraphe 4 de l'article 9, doit être compris comme équitable pour le demandeur et non pour le défendeur²⁶.

73. Le Comité estime que le contexte particulier dans lequel la demande d'autorisation de contrôle judiciaire a été soumise donne un élément d'appréciation utile pour déterminer si les dépens adjugés étaient prohibitifs au sens du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Pour apprécier ledit contexte, il importe de prendre en compte les éléments suivants:

a) L'aval de la Déclaration de politique nationale, inchangée au lendemain de la catastrophe de Fukushima et après la publication du rapport intérimaire par l'inspecteur en chef des installations nucléaires;

b) Le rapport intérimaire contenant des recommandations se rapportant clairement à la sûreté des installations nucléaires et à l'intérêt du public pour la protection de l'environnement;

c) Le fait que l'auteur de la communication s'efforçait, en contestant la Déclaration de politique nationale, de défendre l'intérêt du public pour la protection de l'environnement, et que la seule option s'offrant à lui pour ce faire était de soumettre une demande d'autorisation de contrôle judiciaire, étant donné que le processus de consultation du public avait été mené à son terme avant la catastrophe de Fukushima;

d) Le fait que, durant le processus de demande d'autorisation de contrôle judiciaire, l'auteur de la communication avait déjà dû supporter le coût des honoraires de ses propres avocats pour recourir dans une affaire qui était d'intérêt public.

74. À la lumière de ce qui précède, le Comité considère que la somme de 8 000 livres sterling que l'auteur de la communication a été condamné à verser au défendeur représente

²⁶ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 135.

un coût de procédure prohibitif, même si le tribunal, en révisant le montant des dépens originellement adjugés (11 813 livres sterling), a tenu compte du fait que l'auteur de la communication agissait pour le bien public.

75. Pour arriver à cette conclusion, le Comité a tenu compte du fait que l'auteur de la communication n'avait pas fait la démarche de demander une ordonnance d'encadrement des coûts et n'avait pas davantage épuisé tous les recours internes, notamment pour recourir contre le niveau des dépens ou pour déposer une nouvelle demande d'autorisation de contrôle judiciaire. S'agissant de la renonciation du demandeur à solliciter une ordonnance d'encadrement des coûts, le Comité rappelle les conclusions qu'il avait formulées au sujet de la communication ACCC/C/2008/33, à savoir que le rapport Sullivan avait estimé le coût d'une telle ordonnance à une somme comprise entre 2 500 et 7 500 livres sterling, hors TVA²⁷, sans aucune garantie que ladite ordonnance soit finalement prononcée²⁸. S'agissant de la décision du demandeur de ne pas recourir contre les dépens ou de ne pas solliciter de nouveau l'autorisation de demande de contrôle judiciaire, le Comité considère que, compte tenu des dépens à hauteur de 8 000 livres sterling auxquels il avait déjà été condamné (contre 11 813 livres sterling initialement), simplement pour la procédure de demande d'autorisation, il est parfaitement compréhensible qu'il ait choisi de ne pas épuiser tous les recours internes par crainte de se voir condamner à des dépens encore plus élevés. En conséquence, le Comité estime que la renonciation du demandeur à solliciter une ordonnance d'encadrement des coûts, ou à recourir contre le niveau des dépens, ou encore à solliciter de nouveau une autorisation de demande de contrôle judiciaire ne l'empêche pas de juger prohibitif, dans ces conditions, le montant de 8 000 livres sterling qui lui est réclamé.

76. Le Comité fait en outre remarquer que la présente communication est à distinguer de la communication ACCC/C/2008/23. Dans ce dernier cas, le demandeur avait reconnu que les dépens auxquels il avait été condamné ne devaient pas être qualifiés de prohibitifs²⁹.

77. À la lumière de ce qui précède, le Comité estime que la Partie concernée est en infraction avec le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, compte tenu du montant des dépens auxquels a été condamné le demandeur, qui confère à la procédure un caractère prohibitif.

Pertinence de la Convention aux yeux de l'appareil judiciaire de la Partie concernée

78. Comme cela a été dit au paragraphe 45 ci-dessus, la *High Court* a estimé que la Convention ne pouvait pas être invoquée dans l'affaire dont elle était saisie.

79. Le Comité saisit cette occasion pour faire observer à la Partie concernée qu'en sa qualité de Partie à la Convention, elle est liée par celle-ci en vertu du droit international et que la nature de son système juridique national ou la non-incorporation de la Convention dans le droit national ne sont pas des arguments dont elle peut se prévaloir pour justifier une application inappropriée de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

80. Après avoir pris note de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations énoncées dans les paragraphes qui suivent.

²⁷ Ibid., par. 105, citant le rapport Sullivan, appendice 3, par. 11 à 14.

²⁸ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 129 à 131.

²⁹ ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1, par. 41.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

81. Le Comité considère que la Partie concernée est en infraction avec le paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention dans la mesure où les dépens auxquels a été condamné le demandeur confèrent à la procédure un caractère prohibitif.

B. Recommandations

82. Conformément au paragraphe 35 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties et compte tenu de la cause du non-respect et du degré de non-respect de ses obligations par la Partie concernée, le Comité, agissant conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de ladite annexe, recommande à la Partie concernée de veiller à ce que ses tribunaux appliquent les nouvelles règles du Code de procédure civile en matière de coûts de telle manière qu'elle soit en conformité avec la Convention.
