Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

13 février 2014*

«Manquement d'État — Participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement — Notion de 'coût non prohibitif' d'une procédure judiciaire»

Dans l'affaire C-530/11,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 18 octobre 2011,

Commission européenne, représentée par M. P. Oliver et M^me^ L. Armati, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^me^ C. Murrell, puis par M. M. Holt, en qualité d'agents, assistés de M. J. Maurici, barrister,

partie défenderesse,

soutenu par:

Royaume de Danemark, représenté par M. C. H. Vang, en qualité d'agent,

Irlande, représentée par M^mes^ E. Creedon et A. Joyce, en qualité d'agents, assistées de M^mes^ E. Barrington et G. Gilmore, barristers,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M^me^ R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (rapporteur), et A. Arabadjiev, juges,

avocat général: M^me^ J. Kokott,

greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 11 juillet 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 septembre 2013,

* Langue de procédure: l'anglais.

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas transposé intégralement, ni appliqué correctement, les articles 3, point 7, et 4, point 4, de 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 (JO L 156, p. 17), le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le cadre juridique

La convention d'Aarhus

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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO L 124, p. 1, ci-après la «convention d'Aarhus»), stipule dans son préambule:

«[...]

Reconnaissant également que chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être et le devoir, tant individuellement qu'en association avec d'autres, de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de générations présentes et futures,

Considérant qu'afin d'être en mesure de faire valoir ce droit et de s'acquitter de ce devoir, les citoyens doivent avoir accès à l'information, être habilités à participer au processus décisionnel et avoir accès à la justice en matière d'environnement, étant entendu qu'ils peuvent avoir besoin d'une assistance pour exercer leurs droits,

[...]

Souhaitant que le public, y compris les organisations, aient accès à des mécanismes judiciaires efficaces afin que leurs intérêts légitimes soient protégés et la loi respectée,

[...]»

3 L'article 1er de la convention d'Aarhus, qui s'intitule «Objet», prévoit:

«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.»

4 L'article 3, de cette convention, intitulé «Dispositions générales», dispose à son paragraphe 8:

«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.»

5 L'article 9 de ladite convention, intitulé «Accès à la justice», dispose:

«1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

[...]

2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, 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 code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente convention.

[...]

3. En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement.

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. [...]

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage 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.»

Le droit de l'Union

6 Afin de contribuer à la mise en œuvre des obligations découlant de la convention d'Aarhus, les articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35 ont inséré, respectivement, un article 10 bis à la directive 85/337/CE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO L 175, p. 40), et un article 15 bis à la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO L 257, p. 26), codifiée par la 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, p. 8).

7 Ces articles 10 bis et 15 bis sont libellés, en substance, dans des termes identiques de la manière suivante: en substance

«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,

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 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. [...]

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 [...]

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

[...]»

La procédure précontentieuse

8 La Commission a été saisie d'une plainte selon laquelle le Royaume-Uni n'aurait pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35, en ce que ces dispositions imposent l'absence de coût prohibitif des procédures juridictionnelles. Le 23 octobre 2007, la Commission a invité cet État membre à présenter ses observations sur ce sujet.

9 Non satisfaite des réponses fournies, la Commission lui a adressé, le 22 mars 2010, un avis motivé, concluant à une violation de ces obligations et lui enjoignant d'adopter les mesures nécessaires pour y remédier dans un délai de deux mois.

10 La réponse fournie par le Royaume-Uni, le 19 juillet 2010, ne l'ayant pas plus satisfaite, la Commission a introduit le présent recours.

11 Par ordonnance du 4 mai 2012, le président de la Cour a autorisé le Royaume de Danemark et l'Irlande à intervenir au soutien des conclusions du Royaume-Uni.

Sur le recours

12 Par ses différents arguments, la Commission invoque un grief unique tiré d'une absence de transposition ou, en tout état de cause, d'une transposition incorrecte des articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35, en ce que ceux-ci prévoient que les procédures juridictionnelles visées doivent présenter un coût non prohibitif (ci-après l'«exigence relative à l'absence de coût prohibitif»).

Argumentation des parties

13 Dans sa requête, la Commission soutient que la transposition d'une directive ne saurait être réalisée par la voie jurisprudentielle (arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Irlande, C-427/07, Rec. p. I-6277, points 93 et 94), et que, en tout état de cause, la jurisprudence invoquée par le Royaume-Uni ne respecte pas l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif.

14 S'agissant de l'exception d'irrecevabilité opposée par le Royaume-Uni en ce qui concerne les arguments de la Commission relatifs à la définition et aux critères d'appréciation de cette exigence, cette dernière allègue qu'elle ne saurait être accueillie, dès lors que ces sujets ont nécessairement été abordés lors de la procédure précontentieuse, compte tenu de l'objet même du grief formulé. Il en irait de même de ses arguments relatifs à la prise en compte du montant élevé des honoraires d'avocat.

15 La Commission fait ensuite valoir que l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif vise tant les frais de procédure que les honoraires d'avocat du requérant, les autres frais auxquels ce dernier peut être exposé ainsi que l'ensemble des coûts occasionnés par les instances antérieures éventuelles, et qu'elle impose que ces différents coûts soient raisonnablement prévisibles dans leur principe comme dans leur montant.

16 S'agissant du régime des dépens, et, plus particulièrement, de la possibilité pour le juge national d'octroyer des «ordonnances de protection des dépens» permettant, à un stade peu avancé de la procédure, de limiter le montant des dépens éventuellement dus, la Commission estime que, en Angleterre et au pays de Galles, en dépit des critères d'appréciation consacrés par l'arrêt de la Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, ([2005] 1 W.L.R 2600), la jurisprudence demeure contradictoire et génératrice d'incertitude juridique. En outre, les juridictions n'accorderaient que rarement le bénéfice de ces mesures. Quant à l'arrêt de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others du 29 juillet 2010 ([2010] Civ 1006), rendu toutefois après le délai imparti dans l'avis motivé mentionné au point 9 du présent arrêt, la Commission estime qu'il constitue une évolution favorable mais encore insuffisante. En effet, les limitations de dépens éventuellement obtenues correspondraient en pratique à des montants très élevés et occasionneraient des contentieux annexes de nature à augmenter le coût global du litige.

17 La faculté pour les parties de contracter une assurance ne résoudrait pas toutes ces difficultés. La Commission fait également valoir que le requérant qui a conclu un accord d'honoraires conditionnels peut tout de même, si sa requête aboutit, être tenu de payer des frais d'avocat dans le cas où une «limitation réciproque des dépens» serait accordée au défendeur. En outre, une ordonnance de protection des dépens ne serait en tout état de cause octroyée que pour l'instance en cours.

18 La Commission soutient enfin que la violation de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif est encore aggravée par le régime des mesures provisoires, du fait de la pratique des juges de demander au requérant des «contre-engagements», qui peuvent se traduire par des coûts financiers élevés. La Commission considère que, si ces contreparties financières ne sont pas, en soi, contraires à la directive 2003/35, leur coût doit cependant être pris en compte dans l'analyse.

19 Le Royaume-Uni conteste les allégations de la Commission.

20 À titre préalable, il excipe de l'irrecevabilité des arguments de la Commission relatifs à la définition et aux critères d'appréciation de la notion de «coût prohibitif», au motif qu'ils n'auraient pas été mentionnés lors de la procédure précontentieuse. Tel serait également le cas des arguments de la Commission relatifs aux honoraires d'avocat du requérant.

21 Le Royaume-Uni soutient que la transposition d'une directive peut être réalisée par voie jurisprudentielle. Dans l'arrêt Commission/Irlande, précité, invoqué par la Commission, la Cour aurait constaté le manquement aux obligations de transposition au seul motif que l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif, également en cause dans cette affaire, n'était pas suffisamment garantie par le seul pouvoir discrétionnaire du juge de renoncer à condamner aux dépens la partie qui a succombé. La situation serait différente au Royaume-Uni, étant donné que le juge peut adopter des mesures de protection, telles que des ordonnances de protection des dépens. Cet État membre estime aussi qu'il convient de prendre en compte la spécificité de son système juridique, qui procède du droit coutumier et repose essentiellement sur la jurisprudence et la règle du précédent.

22 S'agissant du régime des dépens, le Royaume-Uni rappelle que, en Angleterre et au pays de Galles, les règles de procédure civile imposent au juge de prendre une décision de nature à assurer un jugement «juste», compte tenu des différentes circonstances de l'espèce et de la nécessité de préserver les finances de l'autorité publique.

23 Il ajoute que, en pratique, la règle selon laquelle la partie qui succombe est nécessairement tenue de payer les frais de l'autre partie serait moins appliquée que par le passé, notamment dans les affaires relevant du droit de l'environnement, et que la décision à cet égard serait adoptée par le juge compte tenu de l'ensemble des éléments de l'affaire. En outre, fréquemment, le requérant pourrait bénéficier de l'aide judiciaire dans ces litiges et, le plus souvent, ne serait dès lors pas condamné aux dépens.

24 Le Royaume-Uni fait valoir que, très souvent, les autorités et les organismes publics qui gagnent le procès ne demandent pas la condamnation du requérant aux dépens. Par ailleurs, l'autorisation de former un recours devant les juridictions de rang supérieur ne serait parfois accordée à un organisme public qu'à la condition qu'il règle les frais des deux parties.

25 Les arrêts de la Court of Appeal auraient en tout état de cause «codifié» les principes régissant l'octroi d'une ordonnance de protection des dépens, ce qui écarterait toute incertitude du requérant à cet égard.

26 Enfin, la marge d'appréciation dont jouissent les juridictions nationales pour traiter une demande d'ordonnance de protection des dépens serait non seulement inévitable, mais également souhaitable en ce qu'elle leur permet de s'adapter aux circonstances de l'espèce.

27 Le Royaume-Uni soutient encore que le niveau élevé des frais d'avocat résulte de la nature du système juridique, de type accusatoire, dans le cadre duquel l'oralité occupe une place prépondérante. En tout état de cause, il conviendrait de tenir compte du fait que la fourniture de services juridiques est un marché libre et concurrentiel, et qu'il existe plusieurs moyens pour limiter le niveau de ce coût, tels que les accords d'honoraires conditionnels, qui seraient très courants en pratique.

28 S'agissant des contre-engagements aux mesures provisoires, le Royaume-Uni soutient que, dans un pourcentage élevé de litiges environnementaux, le fait même de contester la délivrance d'une autorisation suspend, en pratique, le démarrage de travaux ou d'autres activités jusqu'à l'issue du litige. Le requérant pourrait, en outre, obtenir le bénéfice de mesures provisoires sans contre-engagement lorsqu'il dispose de faibles ressources. La possibilité de demander des contre-engagements serait en tout état de cause conforme au droit de l'Union, par référence à l'arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, point 32), et leur octroi participerait également du respect de l'article 1er du premier protocole de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, relatif à la protection du droit de propriété.

29 L'Irlande souligne que les États membres disposent d'une large marge d'appréciation pour transposer une directive et insiste sur la nécessité de prendre en compte les caractéristiques particulières d'un système de «common law». Cet État membre estime ainsi que l'allégation de la Commission selon laquelle les juridictions disposeraient d'un pouvoir «discrétionnaire» lorsqu'elles statuent sur les dépens ne prend pas suffisamment en compte la règle du précédent, qui permet d'assurer une certaine prévisibilité juridique.

30 Quant au régime des dépens, l'article 9, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus n'imposerait pas l'élimination de tous les coûts financiers. En outre, la possibilité de condamner aux dépens la partie qui succombe assurerait une discipline nécessaire pour éviter l'introduction de procédures juridictionnelles abusives.

31 S'agissant des contre-engagements, cette question ne relèverait pas de la directive 2003/35, parce qu'il ne s'agirait pas d'un coût lié à la procédure juridictionnelle proprement dite. De telles mesures auraient par ailleurs été expressément admises par la Cour, l'Irlande se référant également, à cet égard, à l'arrêt Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest, précité. À défaut, le juge national pourrait refuser de faire droit à une demande de mesures provisoires nécessaires à la protection de l'environnement.

32 Le Royaume de Danemark estime que les États membres sont compétents pour déterminer les formes et les moyens de mise en œuvre de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif. En outre, cette exigence ne s'appliquerait qu'à la première instance, dès lors que la convention d'Aarhus ne donnerait aucune indication en matière de recours ou de nombre d'instances nécessaires. Par ailleurs, seuls les coûts directement liés au traitement du litige seraient concernés, ce qui exclurait les honoraires du conseil que le requérant déciderait de consulter. Enfin, cette exigence serait étrangère à la question de la prévisibilité du coût de la procédure pour le requérant dès l'introduction de son action, mais imposerait uniquement que, à l'issue du litige, le coût financier supporté ne soit pas prohibitif, compte tenu d'une évaluation d'ensemble.

Appréciation de la Cour

33 Selon une jurisprudence constante, la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle des dispositions de celle-ci dans une disposition légale ou réglementaire expresse et spécifique, et peut se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci en assure effectivement la pleine application d'une façon suffisamment claire et précise (voir en ce sens, notamment, arrêts du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661, point 23, et Commission/Irlande, précité, point 54).

34 En particulier, au cas où la disposition en cause vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique doit être suffisamment précise et claire, et les bénéficiaires doivent être mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales (voir en ce sens, notamment, arrêt du 26 juin 2003, Commission/France, C-233/00, Rec. p. I-6625 point 76).

35 La Cour a ainsi jugé qu'une pratique juridictionnelle dans le cadre de laquelle les juridictions ont simplement la faculté de renoncer à condamner la partie qui succombe aux dépens et peuvent faire reposer la charge des frais encourus par celle-ci sur l'autre partie revêt, par nature, un caractère incertain et ne saurait répondre aux exigences de clarté et de précision requises pour être considérée comme constituant une exécution valable des obligations qui résultent des articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35 (voir, en ce sens, arrêt Commission/Irlande, précité, point 94).

36 Pour autant, il ne saurait être considéré que toute pratique jurisprudentielle revêt un caractère incertain et est, par nature, insusceptible de répondre à ces exigences.

37 Quant à la question de savoir si la jurisprudence nationale invoquée par le Royaume-Uni permet de considérer que cet État membre s'est conformé à l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif prévue par la directive 2003/35, il convient d'examiner successivement les arguments de la Commission en ce qui concerne le régime des dépens et celui des mesures provisoires.

Le régime des dépens

38 S'agissant du régime des dépens, il y a lieu, au préalable, de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Royaume-Uni.

39 Selon une jurisprudence constante, si la lettre de mise en demeure adressée par la Commission et l'avis motivé délimitent l'objet du litige et que celui-ci ne peut plus, dès lors, être étendu, cette exigence ne saurait aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié (voir en ce sens, notamment, arrêt du 6 novembre 2003, Commission/Espagne, C-358/01, Rec. p. I-13145, points 27 et 28).

40 La Cour a également jugé que, si l'avis motivé doit contenir un exposé cohérent et détaillé des raisons ayant amené la Commission à la conviction que l'État intéressé a manqué à l'une des obligations qui lui incombent en vertu du traité FUE, la lettre de mise en demeure ne saurait être soumise à des exigences de précision aussi strictes, celle-ci ne pouvant nécessairement consister qu'en un premier résumé succinct des griefs. Rien n'empêche donc la Commission de détailler, dans l'avis motivé, les griefs qu'elle a déjà fait valoir de façon plus globale dans la lettre de mise en demeure (voir en ce sens, arrêt Commission/Espagne, précité, point 29).

41 En l'espèce, force est de constater que la question du contenu de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif a été abordée lors de la procédure précontentieuse, compte tenu de l'objet même du grief, tel qu'il était exposé dès la lettre de mise en demeure. Il en va de même, comme l'indique la Commission, de la prise en compte, dans ce cadre, du coût des honoraires d'avocat, qui représentent d'ailleurs l'essentiel du coût financier des procédures judiciaires au Royaume-Uni.

42 Au demeurant et au surplus, s'agissant de ces honoraires, il ne ressort pas de la requête que la Commission soutienne que ceux-ci donnent, en soi, un caractère prohibitif à la procédure, comme le prétend le Royaume-Uni au point 108 de son mémoire en défense.

43 Il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité soulevée par cet État membre doit être rejetée comme étant non fondée.

44 Quant au bien-fondé des arguments de la Commission, il convient de rappeler que l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif n'interdit pas aux juridictions nationales de prononcer une condamnation aux dépens à l'issue d'une procédure judiciaire, pour autant que ceux-ci soient d'un montant raisonnable et que les frais supportés par la partie concernée ne soient pas, dans leur ensemble, prohibitifs (voir, en ce sens, arrêt du 11 avril 2013, Edwards et Pallikaropoulos, C-260/11, points 25, 26 ainsi que 28).

45 Lorsqu'une juridiction statue sur la condamnation aux dépens d'un particulier qui a succombé en tant que partie requérante dans un litige en matière d'environnement ou, plus généralement, lorsqu'elle est amenée à prendre position, à un stade antérieur de la procédure, sur une éventuelle limitation des coûts qui peuvent être mis à la charge de la partie ayant succombé, elle doit cependant s'assurer du respect de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 35).

46 Quant aux critères pertinents d'appréciation, la Cour a estimé que, en l'absence de précision du droit de l'Union, il revient aux États membres lors de la transposition d'une directive, d'assurer le plein effet de celle-ci et qu'ils disposent d'une ample marge d'appréciation quant au choix des moyens (voir en ce sens, notamment, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 37 ainsi que jurisprudence citée). Il en résulte que, s'agissant des moyens susceptibles de réaliser l'objectif d'assurer une protection juridictionnelle effective sans coût excessif dans le domaine du droit de l'environnement, il doit être tenu compte de toutes les dispositions du droit national pertinentes et, notamment, d'un système national d'aide juridictionnelle ainsi que d'un régime de protection des dépens tel que celui appliqué au Royaume-Uni (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 38).

47 Pour autant, le juge ne saurait limiter son appréciation à la situation économique de l'intéressé, mais doit également procéder à une analyse objective du montant des dépens, d'autant plus que les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement. Dans cette mesure, le coût de la procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 40).

48 S'agissant de l'analyse de la situation économique de l'intéressé, celle-ci ne peut reposer uniquement sur les capacités financières estimées d'un requérant «moyen», dès lors que de telles données peuvent n'avoir qu'un rapport lointain avec la situation de l'intéressé (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 41).

49 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 applicable ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 42 ainsi que jurisprudence citée), mais aussi, le cas échéant, des coûts déjà engagés lors des instances antérieures dans le même litige.

50 La circonstance que l'intéressé n'a pas été dissuadé d'exercer en pratique son action ne suffit pas, à elle seule, à considérer que la procédure ne revêt pas, pour lui, un coût prohibitif (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 43).

51 Enfin, cette appréciation ne saurait différer selon que la juridiction nationale statue à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel (voir, en ce sens, arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, point 45).

52 Ainsi qu'il résulte tant du dossier transmis à la Cour que des débats lors de l'audience, en Angleterre et au pays de Galles, le Senior Courts Act 1981 prévoit, à son article 51, que la juridiction concernée désigne la partie qui devra supporter les frais de procédure et décide de la mesure dans laquelle elle devra les supporter. Cette compétence s'exercerait selon les modalités prévues à l'article 44.3 du règlement sur la procédure civile. La décision sur les dépens serait dès lors généralement rendue par la juridiction concernée à l'issue de la procédure, mais le requérant pourrait également demander le bénéfice d'une «ordonnance de protection des dépens», qui lui permettrait d'obtenir, à un stade peu avancé de la procédure, une limitation du montant des dépens éventuellement dus.

53 Les modalités d'octroi d'une telle ordonnance sont précisées dans l'arrêt de la Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, précité, duquel il ressort que le juge peut prononcer à tout moment de la procédure une ordonnance de protection des dépens, pour autant qu'il soit convaincu de l'intérêt des questions soulevées, du fait que l'intérêt général nécessite, en outre, que ces questions soient tranchées, de l'absence d'intérêt privé du requérant à l'issue de l'affaire, du niveau de ses ressources financières et de celles du défendeur, du montant des dépens susceptibles d'être exposés ainsi que de la question de savoir si le requérant maintiendra ou non son recours si une telle ordonnance n'est pas prononcée. Des règles similaires seraient également appliquées à Gibraltar, en Écosse et en Irlande du Nord.

54 Compte tenu de ce qui précède, il convient tout d'abord de souligner que la marge d'appréciation dont dispose le juge dans la mise en œuvre, dans un cas particulier, du régime national des dépens ne saurait, en soi, être considérée comme incompatible avec l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif. Par ailleurs, il y a lieu de constater que la possibilité pour le juge saisi d'octroyer une ordonnance de protection des dépens assure une plus grande prévisibilité du coût du procès et participe du respect de cette exigence.

55 Toutefois, il ne ressort pas des différents éléments avancés par le Royaume-Uni et discutés, notamment, lors de l'audience, que le juge national soit tenu par une règle de droit d'assurer que la procédure n'ait pas pour le requérant un coût prohibitif, ce qui seul serait de nature à permettre de considérer que la directive 2003/35 est correctement transposée.

56 À cet égard, la seule circonstance que, pour vérifier si le droit national satisfait aux objectifs de cette directive, la Cour soit obligée de se livrer à l'analyse et à l'appréciation de la portée, au demeurant discutée, de différentes décisions des juridictions nationales, et donc d'une jurisprudence d'ensemble, alors que le droit de l'Union confère aux particuliers des droits précis qui nécessiteraient, pour qu'ils soient effectifs, des règles univoques, conduit à considérer que la transposition dont se prévaut le Royaume-Uni n'est en tout état de cause pas suffisamment claire et précise.

57 Ainsi, les conditions mêmes dans lesquelles le juge national statue sur les demandes de protection des dépens ne permettent pas de garantir la conformité du droit national avec l'exigence posée par la directive 2003/35 à plusieurs égards. Tout d'abord, la condition, posée par la jurisprudence nationale, selon laquelle les questions à trancher doivent présenter un intérêt général n'est pas adéquate et, en admettant même que celle-ci ait été levée par l'arrêt de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, précité, comme l'invoque le Royaume-Uni, cet arrêt, postérieur à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, ne pourrait être pris en compte par la Cour dans le cadre de la présente affaire. Ensuite, et en tout état de cause, le juge ne paraît pas être tenu d'accorder la protection lorsque le coût de la procédure est objectivement déraisonnable. Enfin, la protection ne paraît pas non plus être accordée dans le cas où seul l'intérêt particulier du requérant est en cause. Ces différents éléments sont de nature à faire considérer que les règles jurisprudentielles appliquées, en pratique, ne satisfont pas à l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif telle que sa portée a été précisée dans l'arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité.

58 Il ressort également de ce qui précède que ce régime jurisprudentiel ne permet pas d'assurer au requérant une prévisibilité raisonnable en ce qui concerne tant le principe que le montant du coût de la procédure juridictionnelle dans laquelle il s'engage, alors même que cette prévisibilité paraît d'autant plus nécessaire que les procédures judiciaires au Royaume-Uni impliquent, ainsi que le reconnaît cet État membre, des honoraires élevés d'avocats.

59 Le Royaume-Uni admet d'ailleurs explicitement au point 70 de son mémoire en défense que, jusqu'à l'arrêt de la Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, précité, les principes qui régissaient les ordonnances de protection des dépens n'étaient pas en tous points conformes au droit de l'Union.

60 Quant à l'argument soulevé par la Commission selon lequel le régime de protection des dépens serait également non-conforme au droit de l'Union en ce que des ordonnances de protection des dépens comporteraient une «limitation réciproque des dépens» permettant à l'autorité publique défenderesse, si elle perd le procès, de limiter sa responsabilité financière, ce qui réduirait indirectement la protection octroyée par un accord d'honoraires, il convient de rappeler que, dans le cadre d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments de fait nécessaires à la vérification, par celle-ci, de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêt du 22 novembre 2012, Commission/Allemagne C-600/10, point 13 et jurisprudence citée).

61 Or, en l'espèce, la Commission s'est limitée à constater dans son avis motivé que, dans l'hypothèse où le juge national accorde une telle limitation réciproque des dépens, le requérant peut se trouver dans l'obligation de payer une part de ses honoraires d'avocat, mais sans donner par ailleurs de précisions sur les conditions d'application de cette pratique ni sur ses conséquences financières.

62 Il y a dès lors lieu de considérer que l'argument de la Commission apparaît insuffisamment étayé pour pouvoir être examiné.

63 Sous cette réserve, il convient dès lors de considérer que les arguments de la Commission sur le régime des dépens au Royaume-Uni sont, pour l'essentiel, fondés.

Les contre-engagements aux mesures provisoires

64 Quant au régime des contre-engagements aux mesures provisoires imposés par le juge, qui, ainsi qu'il ressort du dossier transmis à la Cour, consistent principalement à imposer au requérant de s'engager à réparer le préjudice qui pourrait résulter d'une mesure provisoire si le droit que celle-ci avait pour objet de protéger n'est finalement pas reconnu fondé, il convient de rappeler que le caractère prohibitif du coût d'une procédure au sens des articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35 concerne l'ensemble des coûts financiers qui résultent de la participation à la procédure judiciaire, de sorte qu'il doit s'apprécier globalement, compte tenu de l'ensemble des frais supportés par la partie concernée (voir arrêt Edwards et Pallikaropoulos, précité, points 27 et 28), sous réserve de l'abus de droit.

65 De surcroît, il résulte d'une jurisprudence constante que le juge national saisi d'un litige régi par le droit de l'Union doit être en mesure d'accorder des mesures provisoires en vue de garantir la pleine efficacité de la décision juridictionnelle à intervenir sur l'existence des droits invoqués sur le fondement du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 15 janvier 2013, Križan e.a., C-416/10, point 107 ainsi que jurisprudence citée), notamment dans le domaine du droit de l'environnement (voir arrêt Križan e.a., précité, point 109).

66 Par conséquent, l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif s'applique également aux coûts financiers résultant de mesures auxquelles le juge national pourrait subordonner l'octroi de mesures conservatoires dans le cadre de litiges relevant des articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35.

67 Sous cette réserve, les conditions dans lesquels le juge national octroie le bénéfice de telles mesures provisoires relèvent, en principe, du seul droit national, dans les limites des principes d'équivalence et d'effectivité. L'exigence relative à l'absence de coût prohibitif ne saurait être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose a priori à l'application d'une garantie financière telle que celle des «contre-engagements» lorsque celle-ci est prévue par le droit national. Il en va de même des conséquences financières qui pourraient, le cas échéant, résulter, selon ce droit, d'un recours abusif.

68 En revanche, il revient au juge qui statue à ce sujet de s'assurer que le risque financier qui en résulte pour le requérant soit également englobé dans les différents coûts générés par le procès lorsque ce juge apprécie l'absence de coût prohibitif de la procédure.

69 Force est, dès lors, de constater qu'il ne ressort pas du dossier transmis à la Cour que l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif s'impose au juge national en ce domaine avec toute la clarté et la précision requises. En effet, le Royaume-Uni se contente d'affirmer que, en pratique, des contre-engagements ne seraient pas toujours imposés dans les litiges relatifs au droit de l'environnement et qu'ils ne seraient pas demandés aux requérants impécunieux.

70 Quant à l'argument du Royaume-Uni selon lequel la limitation des contre-engagements pourrait aboutir à la violation du droit de propriété, la Cour admet de manière constante que ce droit n'est pas une prérogative absolue, mais qu'il doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Des restrictions peuvent ainsi être apportées à l'usage de ce droit, à condition que celles-ci répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (voir en ce sens, arrêt Križan e.a., précité, point 113 ainsi que jurisprudence citée). La protection de l'environnement figure parmi ces objectifs et est donc susceptible de justifier une restriction à l'usage du droit de propriété (voir, également, en ce sens arrêt Križan e.a., précité, point 114 et jurisprudence citée).

71 Par conséquent, il convient également d'accueillir l'argument de la Commission selon lequel le système des contre-engagements aux mesures provisoires est de nature à constituer un facteur supplémentaire d'incertitude et d'imprécision en ce qui concerne le respect de l'exigence relative à l'absence de coût prohibitif.

72 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas transposé correctement les articles 3, point 7, et 4, point 4, de la directive 2003/35, en ce qu'ils prévoient que les procédures juridictionnelles visées doivent être d'un coût non prohibitif, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Sur les dépens

73 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume-Uni et ce dernier ayant, pour l'essentiel, succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure, l'Irlande et le Royaume de Danemark supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

1) En n'ayant pas transposé correctement les articles 3, point 7, et 4, point 4, de 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, en ce qu'ils prévoient que les procédures juridictionnelles visées doivent être d'un coût non prohibitif, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

2) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens. Le Royaume de Danemark et l'Irlande supportent leurs propres dépens.

Signatures