



Conseil économique et social

Distr. générale
24 août 2011
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

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

Comité d'examen du respect des dispositions

Vingt-neuvième réunion

Genève, 21-24 septembre 2010

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

Additif

Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/27 relative au respect des dispositions par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 24 septembre 2010

I. Contexte

1. Le 18 août 2008, l'Association des résidents de Cultra (ci-après dénommée «l'auteur de la communication» ou «l'auteur») a soumis au Comité une communication faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord des obligations qui lui incombent au titre des articles 3, 7 et 9 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après dénommée la «Convention d'Aarhus» ou la «Convention»).

2. L'auteur de la communication a affirmé que la Partie concernée ne s'était pas conformée à l'article 3 de la Convention en prenant la décision de développer les activités de l'aéroport de Belfast par un accord «privé» de planification, à savoir un type d'instrument applicable uniquement entre ses parties contractantes et qui ne laisse au public aucun droit de recours si ce n'est devant une instance judiciaire. L'auteur a aussi fait valoir que, du fait de l'application de l'accord de planification, la Partie concernée n'avait pas satisfait aux dispositions de la Convention relative à la participation du public, notamment en choisissant un «examen en public» plutôt qu'une enquête publique. L'auteur a considéré

en outre que ses droits au titre de l'article 9 de la Convention avaient été violés lorsqu'il avait été sommé de payer l'intégralité des frais de justice (39 454 livres sterling) du Ministère de l'environnement d'Irlande du Nord (ci-après le «Ministère de l'environnement»), après le rejet de sa demande de recours.

3. La communication, accompagnée de plusieurs questions adressées par le Comité, a été transmise à la Partie concernée le 26 septembre 2008, le Comité ayant estimé à titre préliminaire à sa vingt et unième réunion (17-19 septembre 2008) que la communication était recevable. L'auteur de la communication a également été prié de répondre à certaines questions pour clarifier ses allégations de non-respect de la Convention par le Royaume-Uni, concernant notamment le caractère prohibitif des dépens et les possibilités restreintes offertes au public de participer à l'examen dans le cadre d'une procédure publique.

4. La Partie concernée a fait parvenir des réponses aux questions du Comité dans une lettre datée du 26 février 2009. L'auteur de la communication a répondu aux questions posées par le Comité dans une lettre du 26 mars 2009.

5. À sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009), le Comité a décidé d'examiner la communication quant au fond à sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), en même temps que la communication ACCC/C/2008/23 qui concernait également le respect par le Royaume-Uni des dispositions de l'article 9 de la Convention, et a informé de sa décision tant la Partie concernée que l'auteur.

6. Dans une lettre datée du 12 mai 2009, la Partie concernée a demandé le report de l'examen prévu des communications ACCC/C/2008/23 et ACCC/C/2008/27, afin qu'elles puissent être examinées en même temps que la communication ACCC/C/2008/33. Dans une lettre datée du 20 mai 2009, l'auteur s'est opposé à la proposition tendant à différer l'examen de la communication ACCC/C/2008/27. Ayant pris connaissance des observations des deux parties, le Président du Comité a décidé que le débat sur les communications ACCC/C/2008/23 et ACCC/C/2008/27 aurait lieu à la vingt-quatrième réunion.

7. Le 22 mai 2009, le Comité a reçu d'un observateur, la Coalition for Access to Justice for the Environment (ci-après dénommée la «CAJE»), qui est un collectif de six organisations non gouvernementales de défense de l'environnement du Royaume-Uni¹, des observations écrites sur les communications ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33.

8. Le 17 juin 2009, la Partie concernée a présenté par écrit au Comité des observations supplémentaires précisant certains aspects de sa réponse à la communication.

9. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-quatrième réunion, en présence de représentants de la Partie concernée et de l'auteur. D'entrée, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication.

10. Après un débat ouvert consacré à la communication à l'occasion de la réunion du Comité, tant l'auteur que la Partie concernée ont présenté par écrit des observations complémentaires sur certains points abordés lors de cette réunion. Il s'agissait notamment de la question de savoir si les activités en cause pouvaient entrer dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention. Dans une lettre datée du 10 juillet 2009, l'auteur de la communication a donné de nouvelles précisions sur sa position quant au non-respect présumé de l'article 6 par la Partie concernée.

¹ Les six membres du collectif sont Amis de la terre, WWF-UK, Greenpeace, la Royal Society for the Protection of Birds, Capacity Global et Environmental Law Foundation.

11. Dans une lettre datée du 22 juillet 2009, la Partie concernée a déclaré qu'à son avis l'affaire était sans rapport avec l'article 6.
12. Dans la même lettre du 22 juillet 2009, le Royaume-Uni a fait état de l'existence d'un conflit d'intérêts concernant les communications ACCC/C/2008/23 et ACCC/C/2008/27 dans le cas d'un membre du Comité. Celui-ci n'a pas participé aux délibérations sur les conclusions relatives à cette affaire. De plus amples renseignements sur l'allégation du Royaume-Uni, la réponse du Comité et les vues de l'auteur de la communication figurent aux paragraphes 6 à 11 du rapport du Comité sur sa vingt-cinquième réunion (22-25 septembre 2009) (ECE/MP.PP/C.1/2009/6).
13. Dans des lettres datées des 16 juillet 2009 et 20 janvier, 18 mars et 20 mai 2010, la CAJE a fait parvenir au Comité des renseignements complémentaires pour l'examen de la communication considérée.
14. Le Comité a entamé ses délibérations sur un projet de conclusions à sa vingt-cinquième réunion, après une discussion préliminaire à sa vingt-quatrième réunion, et a achevé l'élaboration du projet de conclusions à l'issue de sa vingt-huitième réunion. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision 1/7, le projet de conclusions a été envoyé, pour observations, à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 25 août 2010. Tous deux ont été invités à présenter leurs observations avant le 22 septembre 2010.
15. Dans une lettre du 14 septembre 2010, la CAJE a transmis une version mise à jour en août 2010 du rapport de mai 2008 intitulé «Ensuring Access to Environmental Justice in England and Wales» (le rapport Sullivan) ainsi que ses observations sur le projet de conclusions.
16. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont fait parvenir leurs observations sur le projet de conclusions les 19 et 22 septembre 2010, respectivement.
17. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a établi la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Ayant adopté ses conclusions, il est convenu qu'elles seraient publiées sous la forme d'un additif au rapport. Il a demandé au secrétariat de les adresser à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

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

18. La communication fait valoir que la Partie concernée n'a pas prévu de participation du public conformément aux articles 6 et 7 de la Convention dans le cas du processus décisionnel relatif à l'expansion proposée des opérations de l'aéroport de Belfast. En outre, selon la communication, la Partie concernée n'a pas permis l'accès à des procédures administratives ou judiciaires dont le coût ne soit pas prohibitif conformément au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, lorsque l'auteur a tenté de contester une décision du Ministère de l'environnement et une recommandation de la commission chargée de l'examen en public. L'auteur soutient également que la Partie concernée a manqué aux obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 1 de l'article 3 de la

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

Convention, consistant à mettre en place et à maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention.

19. Le processus décisionnel en cause concerne une proposition tendant à développer l'activité de l'aéroport de Belfast. L'agrandissement futur de l'aéroport a été envisagé dans le «Plan local du port de Belfast 1990-2005» établi dans le cadre du «Plan d'urbanisme de Belfast 2001». À l'époque, il avait fait l'objet d'une participation du public par une enquête publique ouverte le 23 octobre 1990 et close le 14 janvier 1991.

20. En mars 2003, l'administration de l'aéroport de Belfast s'est adressée au Ministère de l'environnement au titre de l'article 41 de l'ordonnance de 1991 sur la planification (Irlande du Nord) afin qu'il tranche la question de savoir si l'accroissement du nombre de places de passagers mises en vente à l'aéroport (pour le porter de 1,5 million à 2,5 millions sur douze mois) nécessitait une autorisation aux fins de planification. À l'époque, selon l'accord de planification du 22 janvier 1997, les exploitants utilisant l'aéroport n'étaient pas autorisés à vendre plus de 1,5 million de sièges par an sur des vols réguliers. Le dossier prévoyait une augmentation de 50 % du nombre de passagers pour la décennie à venir, en tablant également sur un chiffre de 3 millions d'ici à 2018.

21. Dans une lettre datée du 30 juin 2003, le Ministère de l'environnement a informé l'aéroport de Belfast de sa conclusion, formulée en application de l'article 41 de l'ordonnance de 1991 sur la planification (Irlande du Nord), selon laquelle une demande d'autorisation de planification n'était pas nécessaire, vu que l'offre accrue de sièges à vendre ne constituait pas un aménagement au sens de la loi. Dans cette conclusion, il était précisé que le processus décisionnel relatif à l'activité proposée se déroulerait dans le cadre de l'examen officiel des révisions pertinentes de l'accord de planification du 22 janvier 1997 et n'était pas soumis à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement conformément au règlement (Irlande du Nord) de 1999 sur la planification (évaluation de l'impact sur l'environnement). La conclusion n'a pas fait l'objet d'une participation du public, qui n'en a du reste pas été informé à l'époque.

22. Le 6 juillet 2004, l'administration de l'aéroport de Belfast a adressé au Ministère de l'environnement un dossier demandant l'examen officiel de l'accord de planification régissant les opérations aéroportuaires. L'examen a débuté le 19 novembre 2004 par une consultation publique pour déterminer s'il fallait mener une enquête publique. Le Ministère de l'environnement a lancé la consultation en sollicitant des observations précises de la part des collectivités territoriales compétentes ainsi que des principaux autres représentants du public, parties prenantes, groupes de résidents locaux et groupes d'intérêts. À la fin du processus de consultation, en octobre 2005, le Ministre de l'environnement a annoncé que l'étape suivante consisterait en un «examen en public» confié à une commission indépendante.

23. La commission a été désignée en janvier 2006 pour procéder à cet examen et, selon son mandat, il lui a été demandé, entre autres choses, de tenir compte des observations présentées au sujet de la consultation publique. En assumant cette fonction, elle a recensé les principales parties intéressées suivantes: le Ministère du développement régional (s'intéressant au «bruit» et à la notion de «forum»), le Ministère de l'environnement (s'intéressant à l'accord de planification et aux questions d'environnement), l'exploitant de l'aéroport, les compagnies aériennes, des groupes de résidents et des organes représentant le grand public et les milieux d'affaires en général, dont le Conseil municipal de Belfast, le North Down Borough Council (NDBC), le General Consumer Council for Northern Ireland (Consumer Council) et la Confédération de l'industrie britannique (CBI).

24. Des réunions préliminaires ont été tenues en mars et mai 2006 et une audition sur les questions de fond a eu lieu les 14 et 15 juin 2006. L'auteur de la communication y a participé et a présenté des observations lors des diverses séances tenues à cette occasion.

Au cours de l'examen en public, la conclusion arrêtée en juin 2003 a été divulguée pour la première fois³. Le rapport de la commission chargée de cet examen, contenant des recommandations sur le contenu futur de l'accord de planification, a été publié le 12 décembre 2006. L'une de ses recommandations, qui portait sur la restriction relative au nombre de places de passagers mises en vente à l'aéroport de Belfast, préconisait que la limite soit portée à 2 millions (par. 5.6.37 et 7.1.11), sous réserve des dispositions suivantes: a) mise en place d'un système de prévision et de vérification; et b) installation d'un dispositif de mesure et de surveillance du bruit par l'exploitant de l'aéroport.

25. De concert avec quatre autres associations locales de résidents, l'auteur de la communication a tenté de contester devant la *Queen's Bench Division* d'Irlande du Nord de la *High Court* (Haute Cour) la conclusion du Ministère de l'environnement du 30 juin 2003 et le rapport de la commission chargée de l'examen en public. Concernant la conclusion de juin 2003 du Ministère de l'environnement, les plaignants ont fait valoir que le Ministère avait commis une erreur de droit en procédant à un «examen en public» des amendements à apporter à l'accord de planification de 1997. Ils soutenaient qu'il aurait fallu présenter une demande d'aménagement en bonne et due forme et prévoir une nouvelle évaluation de l'impact sur l'environnement ou une enquête publique conformément à l'article 31 de l'ordonnance de 1991 sur la planification (Irlande du Nord). Ils ont demandé que la Haute Cour rende une décision annulant la conclusion du Ministère de juin 2003. Les plaignants ont aussi contesté la recommandation faite aux paragraphes 5.6.37 et 7.1.11 du rapport de la commission chargée de l'examen en public selon laquelle le nombre de places de passagers mises en vente à l'aéroport de Belfast devait être porté de 1,5 million à 2 millions par an.

26. Le 29 mars 2007, la Haute Cour a accordé aux plaignants l'autorisation de poursuivre leur affaire. Le juge a également estimé que la recommandation de la commission chargée de l'examen en public était une décision susceptible de recours.

27. À l'issue de l'audience, la Cour a rendu en date du 7 novembre 2007, une ordonnance de non-lieu pour les recours concernant tant la recommandation du rapport de la commission chargée de l'examen en public que la conclusion du Ministère de l'environnement du 30 juin 2003. À la suite du rejet de leur requête, les plaignants ont été sommés d'acquitter l'intégralité des frais et dépens du Ministère de l'environnement, soit 39 454 livres sterling au total.

28. Le 14 octobre 2008, l'aéroport de Belfast et le Ministère de l'environnement ont signé un accord de planification modifié. Le nouvel accord porte le nombre de places de passagers à mettre en vente de 1,5 million à 2 millions sur douze mois.

29. L'auteur de la communication soutient que la Partie concernée commet une violation des paragraphes 1 et 8 de l'article 3, de l'article 7 et du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention. Il fait valoir que la Partie concernée a doublement manqué aux obligations qui lui incombent au titre du paragraphe 1 de l'article 3. Premièrement, ayant eu recours à un accord de planification (privé) pour le contrôle des activités de l'aéroport de Belfast, la Partie concernée aurait enfreint les dispositions du paragraphe 1 de cet article prévoyant la mise en place d'un cadre précis et transparent aux fins de l'application des dispositions de la Convention, car ce type d'accord ne nécessite aucune étude d'impact sur l'environnement, est applicable uniquement entre ses parties contractantes et ne laisse au public aucun droit de recours si ce n'est par une révision judiciaire. Deuxièmement, l'auteur de la communication reproche à la Partie concernée son manque de transparence concernant l'aménagement de l'aéroport. Il cite par exemple le paragraphe 6.4.5 (p. 91) du

³ Comme l'a constaté la cour d'appel dans sa décision relative à la révision judiciaire du 7 novembre 2007, par. 12.

rapport de la commission chargée de l'examen en public indiquant que: «certaines des réponses antérieures [aux groupes de résidents] reçues des ministères étaient, de l'avis de l'auteur de la communication, relativement vagues, évasives et peu constructives. Cela n'aura guère contribué à encouragé l'instauration du climat d'ouverture et de confiance dont dépend le succès de l'ensemble du processus consultatif [de l'aéroport de Belfast]».

30. Concernant l'article 7, l'auteur soutient que la conclusion du 30 juin 2003 du Ministère de l'environnement violait le paragraphe 3 de l'article 6, lu en parallèle avec l'article 7 de la Convention, car elle permettait d'accroître le nombre de places de passagers mises en vente selon l'accord de planification de 2008, sans prévoir la possibilité d'une participation du public à ce stade. L'auteur affirme qu'une telle conclusion excluait l'activité proposée d'une évaluation de l'impact sur l'environnement et de toute participation du public au processus décisionnel. Il soutient également que la Partie concernée a enfreint les dispositions du paragraphe 4 de l'article 6, lu en parallèle avec l'article 7, en choisissant la procédure d'examen en public plutôt qu'une enquête publique. Une telle procédure n'a pas permis de présenter toutes les options et solutions possibles et a empêché le public d'exercer une réelle influence sur l'expansion proposée de l'activité de l'aéroport de Belfast.

31. En outre, l'auteur estime que la Partie concernée a omis d'assurer l'accès à des procédures administratives ou judiciaires d'un coût qui ne soit pas prohibitif en application du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention dans le cas de la demande de recours qu'il a présentée contre la conclusion de juin 2003 et l'une des recommandations de la commission chargée de l'examen en public. Selon l'auteur, la Partie concernée, qui réclame le paiement de l'intégralité des frais de la procédure de recours, l'a pénalisé au sens du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention.

32. En réponse aux allégations de l'auteur, la Partie concernée fait valoir que le développement de l'activité de l'aéroport de Belfast n'est pas visé par l'article 7 de la Convention, en l'absence de plans, de programmes ou de politiques relatifs à l'environnement. De plus, même si l'article 6 ou l'article 7 était applicable à la décision d'étendre les activités de cet aéroport, les prescriptions de la Convention en matière de participation du public n'ont pas été violées. S'agissant de l'injonction de payer 39 454 livres sterling imposées à l'auteur, la Partie concernée estime qu'un tel montant n'est ni dissuasif ni prohibitif, eu égard à la mobilisation de cinq associations de résidents et au nombre de leurs membres. Elle ne considère pas qu'il y ait motif à présenter une plainte au titre de l'article 3.

III. Examen et évaluation par le Comité

Considérations générales

33. Le Royaume-Uni a déposé son instrument de ratification de la Convention le 23 février 2005. La Convention est entrée en vigueur à son égard le 24 mai 2005.

Adoption de l'«accord de planification» modifié – article 6 et/ou article 7

34. La communication fait état de plusieurs décisions successives du Ministère de l'environnement qui ont influé sur le processus décisionnel relatif à l'expansion proposée de l'activité de l'aéroport de Belfast. Constatant que certaines des activités mentionnées dans la communication sont intervenues avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard du Royaume-Uni, le Comité concentre son attention sur celles qui se sont déroulées

après le 24 mai 2005. Cependant, ainsi que le Comité l'a fait observer dans des conclusions antérieures, pour déterminer s'il doit ou non examiner des procédures internes engagées avant l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée, il doit se demander si des événements importants intéressant ces procédures sont survenus depuis que la Convention est entrée en vigueur (voir ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.2, par. 4, conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2004/02).

35. Ayant passé en revue les observations écrites des parties et ayant eu la possibilité de les entendre l'une et l'autre à sa vingt-quatrième réunion, le Comité estime qu'il y a deux décisions particulièrement importantes au regard de l'obligation qui incombe à la Partie concernée au titre de la Convention, consistant à prévoir une participation du public dans cette affaire.

36. La première décision est la conclusion rendue par le Ministère de l'environnement en juin 2003, selon laquelle l'expansion envisagée de l'activité de l'aéroport de Belfast ne nécessitait aucune autorisation d'aménagement et n'était pas assujettie à une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement. La conclusion de juin 2003 a été adoptée près de deux ans avant que la Convention entre en vigueur à l'égard du Royaume-Uni. Les autres décisions pertinentes ayant trait à l'activité proposée au niveau des plans, programmes ou politiques (le Plan local du port de Belfast 1990-2005 et le Plan d'urbanisme de Belfast 2001, par exemple) sont encore plus anciennes. Vu que la conclusion de juin 2003 est antérieure à l'entrée en vigueur de la Convention, le Comité n'entend pas examiner plus avant la question de savoir si elle était conforme aux dispositions de la Convention relatives à la participation du public.

37. La deuxième décision importante est l'adoption, le 14 octobre 2008, de l'accord de planification modifié, qui a porté le nombre de places de passagers autorisées à la vente de 1,5 million à 2 millions sur douze mois. Cette décision a été prise après l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie concernée. Le Comité a examiné la question de savoir si l'adoption de l'accord de planification modifié était une décision visée soit par l'article 6 soit par l'article 7 de la Convention.

38. Étant donné que l'accord de planification modifié ne correspond à aucune des activités énumérées à l'annexe I de la Convention, le Comité constate que l'adoption de cet accord n'est pas une décision qui entre dans le champ d'application de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Les aéroports sont mentionnés uniquement à l'alinéa *a* du paragraphe 8 de l'annexe I, mais il s'agit en l'occurrence de la construction d'aéroports dotés d'une piste de décollage et d'atterrissage principale d'une longueur d'au moins 2 100 mètres. Au moment des événements en question, la longueur de la piste de l'aéroport de Belfast était de 1 829 mètres, ce qui est inférieur au seuil fixé à l'annexe I. L'accord de planification modifié du 14 octobre 2008 prévoyait une augmentation du nombre de places autorisées à la vente. Ainsi qu'il est indiqué ci-dessus au paragraphe 22, l'Accord de planification modifié n'a rien changé à la longueur de la piste actuelle de l'aéroport.

39. Le paragraphe 20 de l'annexe I porte sur toute activité non visée aux autres paragraphes de l'annexe pour laquelle la participation du public est prévue dans le cadre d'une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) conformément à la législation nationale. Le Comité croit comprendre que la législation pertinente précisant quelles activités sont soumises à une procédure d'EIE en Irlande du Nord est le règlement (Irlande du Nord) de 1999 sur la planification (évaluation de l'impact sur l'environnement). Aux fins de ce règlement, on entend par «aménagement soumis à EIE» un aménagement mentionné à l'annexe 1 dudit règlement, ou un aménagement visé à l'annexe 2 qui risque d'avoir des effets importants sur l'environnement du fait de facteurs tels que sa nature, sa taille ou son emplacement. À l'alinéa *a* du paragraphe 7 de l'annexe 1 du règlement, il est question de la construction d'aéroports ayant une piste principale d'une longueur de

2 100 mètres ou plus et, à l'alinéa *e* du paragraphe 10 de l'annexe 2, de terrains d'atterrissage (excepté ceux qui sont visés à l'annexe 1) dont l'aménagement prévoit un allongement de la piste ou des travaux couvrant une superficie supérieure à 1 hectare. L'augmentation du nombre de places de passagers à mettre en vente n'est pas une activité soumise à une procédure d'EIE en vertu de la législation nationale et, comme on l'a vu, l'accord de planification modifié n'a en rien changé la longueur de la piste de l'aéroport. De ce fait, le paragraphe 20 de l'annexe I n'est pas applicable.

40. Le Comité constate de même que l'accord de planification modifié du 14 octobre 2008 ne relève pas du champ d'application de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention. Il n'y a eu aucune décision émanant de la Partie concernée en vertu de laquelle l'activité proposée en question serait soumise aux dispositions de l'article 6. L'accord de planification modifié du 14 octobre 2008, qui portait le nombre de places de passagers à vendre de 1,5 million à 2 millions, n'est donc pas soumis aux alinéas *a* ou *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention.

41. Le Comité s'est aussi demandé si l'accord de planification modifié du 14 octobre 2008 était un plan relatif à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention. Celle-ci ne définit pas ce que constitue un «plan». Le fait que le document est intitulé «accord de planification» ne signifie pas nécessairement qu'il s'agit d'un plan; il faut donc plutôt examiner le contenu du document en question. Ayant étudié celui-ci sur le fond, le Comité constate que l'«accord de planification» est en l'occurrence une décision relative à une activité précise qui correspondrait bien au type d'activité visée à l'article 6. Cependant, comme on l'a noté plus haut, cette activité n'atteint pas le seuil qui tomberait sous le coup de l'article 6⁴. Le Comité estime donc qu'en l'espèce l'«accord de planification» n'est pas visé par l'article 7.

Coût prohibitif – article 9, paragraphe 4

42. La procédure de recours en cause concerne la procédure judiciaire engagée contre le Ministère de l'environnement dans le cas a) d'une recommandation de la commission chargée de l'examen en public de questions ayant trait à l'accord de planification de l'aéroport de Belfast de 1997 et b) d'une décision prise le 30 juin 2003 par le service de la planification du Ministère de l'environnement en application de l'article 41 de l'ordonnance de 1991 sur la planification (Irlande du Nord). De l'avis de l'auteur de la communication, le paiement de l'intégralité du montant des frais (de 39 454 livres sterling) réclamé par le Ministère de l'environnement à l'issue de la procédure de recours concernant l'aéroport de Belfast a un caractère fortement dissuasif pour des groupes de résidents s'efforçant de protéger leur environnement par une action en justice. Une telle mesure est donc contraire aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9, prévoyant l'accès à des procédures judiciaires visées par la Convention sans que leur coût soit prohibitif.

⁴ En formulant cette conclusion, le Comité renvoie à la note 6 de ses conclusions et recommandations concernant le respect des dispositions de la Convention par l'Albanie (ECE/MP/PP/C.1/2007/4/Add.1) et à la définition du terme «plans» figurant dans le Guide de la Commission européenne pour la mise en œuvre de la Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement: «un plan est un document qui définit la manière dont un projet ou une politique pourrait être exécuté ou mis en œuvre. En feraient notamment partie les plans d'occupation des sols qui définissent la façon d'aménager le territoire, qui établissent des règles ou des orientations concernant le type d'aménagement qui serait approprié ou autorisé dans des zones particulières». Le terme «programme» s'entend d'«un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné... qui comporte plusieurs projets de construction distincts...».

43. Le Comité note que la décision contestée a été prise en 2003, tandis que le recours devant une instance judiciaire a été formé en décembre 2006, après que la Convention fut entrée en vigueur. Le fait que cette décision a été adoptée avant l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard du Royaume-Uni n'empêche pas le Comité d'examiner la question du respect de l'article 9 par la Partie concernée pour ce qui est de la décision en cause. Avant de déterminer si la Partie concernée s'est conformée aux dispositions du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention, il faut se demander si l'affaire porte sur l'accès à une procédure judiciaire visée au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 de l'article 9. Or, comme on l'a établi plus haut, ni l'accord de planification de 2008 ni la conclusion du 30 juin 2003 ne sont visés par l'article 6: le paragraphe 2 de l'article 9 ne peut donc pas être invoqué en l'espèce. Pour déterminer si la procédure judiciaire en cause est une procédure qui tombe sous le coup du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, le Comité a pris en considération la teneur des plaintes présentées à la Haute Cour par l'auteur de la communication. Dans sa demande de révision judiciaire, l'auteur de la communication a affirmé que le Ministère de l'environnement avait commis une erreur de droit en adoptant sa conclusion de juin 2003 en vertu de l'article 41 de l'ordonnance de 1991 sur la planification (Irlande du Nord). Au vu du dossier, y compris de l'ordonnance de la Haute Cour datée du 7 novembre 2007, le Comité constate que ces procédures avaient pour objet de contester des actes et des omissions d'une autorité publique qui, selon l'auteur de la communication, contrevenaient aux dispositions du droit de la Partie concernée en matière d'environnement. Le Comité estime donc que la procédure de recours engagée par l'auteur de la communication entre bien dans le champ d'application du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention.

44. Étant donné que l'action en justice de l'auteur de la communication est effectivement une procédure judiciaire visée au paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention, cette procédure est également soumise aux prescriptions du paragraphe 4 du même article. Le Comité estime que le montant des frais fixé en l'espèce, à savoir 39 454 livres sterling, avait un caractère prohibitif au sens du paragraphe 4 de l'article 9, ce qui est assimilable à un non-respect des dispositions.

45. À cet égard, le Comité souligne aussi que le caractère «équitable» prescrit au paragraphe 4 de l'article 9 s'entend de ce qui est équitable pour le demandeur et non pour le défendeur, lequel est un organisme public. Le Comité estime en outre que, dans les cas de recours judiciaire où un membre du public soulevant des problèmes environnementaux d'intérêt public est débouté, le fait que l'intérêt public est en jeu devrait, dans un souci d'équité, être pris en considération lorsqu'il s'agit d'adjuger les frais de justice. Il constate donc que la manière dont les dépens ont été fixés en l'espèce n'était pas équitable au sens du paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention et, partant, est assimilable à un manquement aux dispositions de la Convention.

Recours à un «accord de planification» pour contrôler des opérations aéroportuaires – article 3, paragraphe 1

46. L'auteur de la communication a soulevé plusieurs questions ayant trait au paragraphe 1 de l'article 3. Concernant l'observation de la commission chargée de l'examen en public selon laquelle certaines des réponses antérieures du Ministère étaient relativement vagues et évasives, le Comité estime qu'il ne dispose d'aucun élément lui permettant d'établir que la correspondance incriminée est postérieure à l'entrée en vigueur de la Convention à l'égard de la Partie concernée. Il ne dispose pas non plus d'informations suffisantes pour examiner l'allégation de l'auteur selon laquelle le recours à un accord de planification «privé» par la Partie concernée pour contrôler les opérations de l'aéroport de

Belfast est contraire aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 3. Le Comité ne relève donc en l'occurrence aucun manquement au paragraphe 1 de l'article 3.

Paiement de l'intégralité des frais – article 3, paragraphe 8

47. L'auteur de la communication soutient qu'en lui réclamant l'intégralité des frais de justice afférents à son recours, la Partie concernée l'a pénalisé, en violation du paragraphe 8 de l'article 3 de la Convention. Le Comité note que le paragraphe 8 dudit article ne porte nullement atteinte au pouvoir des tribunaux nationaux d'accorder des dépens d'un montant raisonnable à l'issue d'une procédure judiciaire. Le Comité considère que, vu les éléments dont il dispose, ni le paiement de frais réclamés par la Partie concernée ni l'injonction de payer du tribunal ne revenaient à pénaliser qui que ce soit, au sens du paragraphe 8 de l'article 3. Le Comité n'exclut pas qu'exiger des dépens dans certaines circonstances peut revenir à pénaliser ou à infliger des mesures vexatoires au sens du paragraphe 8 de l'article 3.

IV. Conclusions

48. Eu égard à ce qui précède, le Comité fait siennes les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

49. Le Comité constate que, dans les circonstances de l'affaire, l'adoption de l'accord de planification modifié n'était pas une décision entrant dans le champ d'application des alinéas *a* ou *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention et que cet accord ne constituait pas un plan visé à l'article 7. Il considère donc que le paragraphe 2 de l'article 9 ne peut pas être invoqué en l'espèce.

50. Le Comité estime que la procédure de recours judiciaire engagée par l'auteur de la communication s'inscrit dans le champ du paragraphe 3 de l'article 9 de la Convention et, par conséquent, tombe également sous le coup des prescriptions du paragraphe 4 du même article. À son avis, le montant des dépens adjugés en l'espèce, soit 39 454 livres sterling, rendait le coût de la procédure prohibitif et la répartition des dépens était inéquitable au sens du paragraphe 4 de l'article 9, qui n'est donc pas respecté.

51. Le Comité considère qu'il ne dispose pas d'informations suffisantes pour conclure à une violation du paragraphe 1 de l'article 3 dans cette affaire.

52. Le Comité conclut que, vu les éléments dont il dispose, ni le paiement de frais réclamés par la Partie concernée ni l'injonction de payer rendue par la Cour ne reviennent à pénaliser au sens du paragraphe 8 de l'article 3. Il n'exclut pas qu'exiger des dépens dans certaines circonstances peut revenir à pénaliser ou à infliger des mesures vexatoires au sens du paragraphe 8 de l'article 3.

B. Recommandations

53. Conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7, et notant que la Partie concernée a accepté que le Comité prenne les mesures prévues à l'alinéa *b* du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, le Comité recommande que la Partie concernée examine son système de répartition des dépens dans les demandes de recours judiciaire entrant dans le champ d'application de la Convention et qu'elle adopte les

mesures pratiques et législatives voulues pour veiller à ce que les dépens adjugés dans les affaires de ce type soient équitables et ne revêtent pas un caractère prohibitif.
