



Conseil économique et social

Distr. générale
23 octobre 2013
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-troisième réunion

Genève, 17-20 décembre 2013

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

Communication émanant du public

Conclusions et recommandations relatives aux communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60 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 28 juin 2013**

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–26	3
A. Communication ACCC/C/2010/45.....	1–11	3
B. Communication ACCC/C/2011/60.....	12–16	4
C. Examen conjoint des deux communications.....	17–26	5
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	27–68	7
A. Cadre juridique	27–39	7
B. Rappel des faits.....	40–49	9

* La soumission tardive du présent document est due au fait qu'il a fallu davantage de temps au Comité pour arrêter l'ordre du jour de la quarante-troisième réunion.

C.	Questions de fond.....	50–65	10
D.	Voies de recours internes.....	66–68	13
III.	Examen et évaluation par le Comité	69–86	13
IV.	Conclusion	87–88	16

I. Introduction

A. Communication ACCC/C/2010/45

1. Le 10 septembre 2010, le Kent Environment and Community Network (l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45) a soumis au Comité d'examen du respect des dispositions une communication faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de plusieurs des obligations qui lui incombent en vertu des dispositions 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) (communication ACCC/C/2010/45).

2. La communication avait été d'abord présentée le 15 janvier 2010, puis représentée à la suite d'une demande d'éclaircissement du Comité avant que celui-ci puisse se prononcer à titre préliminaire sur la recevabilité de la communication. Initialement, il était fait état dans la communication d'un manquement général du Royaume-Uni à son obligation de mettre dûment en œuvre les dispositions de l'article 9, paragraphes 2 b), 3, 4 et 5 de la Convention. À titre d'illustration, la communication citait l'exemple de la demande de délivrance d'un permis de construire pour l'hypermarché Sainsbury à Hythe, dans le Kent (l'hypermarché).

3. À sa vingt-neuvième réunion (21-24 septembre 2010), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable. Lors de cette réunion, il a aussi estimé que les questions juridiques soulevées par la communication avaient déjà été traitées par le Comité lors de ses délibérations au sujet de communications antérieures portant sur le respect des dispositions par le Royaume-Uni (ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33), et a décidé que la procédure simplifiée était de rigueur, conformément à la décision de procédure adoptée à sa vingt-huitième réunion (ECE/MP.PP/C.1/2010/4, par. 46).

4. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention (ECE/MP.PP/2/Add.8), la communication a été portée à l'attention de la Partie concernée le 28 octobre 2010. Il lui a été demandé de fournir des informations, le cas échéant, sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des recommandations du Comité concernant les trois communications susvisées, et elle a été invitée à présenter, si elle le souhaitait, des observations sur les allégations. À la même date, une lettre a été adressée à l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 pour l'inviter à envisager ses allégations à la lumière des conclusions et recommandations relatives aux trois communications. Un complément d'information relatif à la communication a été transmis à la Partie concernée le 10 novembre 2010.

5. À sa trente et unième réunion (22-25 février 2011), le Comité a accepté d'examiner la communication dans le cadre d'une procédure simplifiée à sa trente-deuxième réunion (11-14 avril 2011).

6. Comme suite aux lettres qui leur avaient été adressées par le Comité le 28 octobre 2010, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont communiqué leurs réponses les 27 mars et le 11 avril 2011, respectivement.

7. À sa trente-deuxième réunion, le Comité a indiqué que l'auteur de la communication, dans ses observations écrites, contestait sa décision d'examiner cette communication selon la procédure simplifiée. Après examen de la réponse de l'auteur de la communication en date du 27 mars 2011 et de la lettre de la Partie concernée en date du 11 avril 2011, le Comité a décidé, à sa vingt-neuvième réunion, de confirmer sa décision

d'appliquer la procédure simplifiée aux questions déjà traitées lors de ses délibérations sur de précédentes communications concernant le respect des dispositions par le Royaume-Uni (à savoir ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33). Il a demandé au secrétariat d'informer l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 que sa lettre du 27 mars 2011 avait été transmise à la Partie concernée et que celle-ci serait invitée à en tenir compte pour établir son rapport sur les conclusions du Comité relatives aux communications ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33. Pour ce qui est des questions évoquées dans la lettre de l'auteur de la communication datée du 27 mars qui n'avaient pas encore été traitées dans les trois communications susvisées, le Comité a prié le secrétariat de demander à l'auteur de la communication d'étayer ses allégations en citant les dispositions de fond de la Convention qui auraient été enfreintes ainsi que des exemples concrets tirés du système en vigueur au Royaume-Uni auquel la Convention s'applique qui prouveraient l'existence de telles infractions. Le Comité pourrait, sinon, décider de clore le dossier.

8. Le 12 juin 2011, l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 a soumis d'autres informations en réponse à la demande du Comité, notamment de nouvelles allégations de non-respect par le Royaume-Uni des dispositions de l'article 6, paragraphes 1 b), 2, 3, 4, 6, 8, 9 et 10, de l'article 7 et de l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la Convention.

9. À sa trente-troisième réunion (27 et 28 juin 2011), le Comité a pris note des informations complémentaires transmises par l'auteur de la communication le 12 juin 2011. Il a noté que les infractions alléguées à la Convention qui y étaient visées allaient considérablement au-delà des infractions alléguées dans la communication initiale ACCC/C/2010/45, lesquelles concernaient l'article 9, paragraphes 2 b), 3, 4 et 5. Le Comité a fait savoir qu'il désapprouvait cette façon de changer les objectifs, notamment parce que cela soulevait des points de procédure concernant la recevabilité et le traitement équitable à accorder à la Partie concernée.

10. Lors de la même réunion, le Comité a confirmé qu'en appliquant une procédure simplifiée, il n'examinerait aucune des questions déjà traitées dans le cadre de ses conclusions concernant les communications ACCC/C/2008/23, ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33, s'agissant en particulier des coûts. En ce qui concerne les nouvelles allégations formulées dans la lettre du 12 juin 2011 de l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45, le Comité a fait observer qu'une nouvelle communication ACCC/C/2011/60 (Royaume-Uni) (voir ci-après), présentée le 24 juin 2011, soulevait des questions similaires concernant la politique d'aménagement dans l'État partie. Le Comité est convenu de décider de la marche à suivre concernant ces nouvelles allégations, ainsi que des points à aborder, une fois que la Partie concernée aurait eu la possibilité de répondre tant aux nouvelles allégations de la communication ACCC/C/2010/45 qu'aux questions connexes soulevées dans la communication ACCC/C/2011/60, conformément au paragraphe 23 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties.

11. Le 27 juillet 2011, une lettre a été adressée à la Partie concernée et à l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 pour les informer du résultat de la trente-troisième réunion du Comité.

B. Communication ACCC/C/2011/60

12. Le 28 mars 2011, un membre du public, M. Terence Ewing (l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60) a présenté au Comité une communication dans laquelle il allègue le non-respect par le Royaume-Uni des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention (communication ACCC/C/2011/60).

13. Il est en particulier allégué dans la communication que la Partie concernée, en n'accordant pas aux tiers opposés à une demande le droit de présenter oralement des remarques aux réunions des comités de planification des autorités locales, ne respectait pas les dispositions de l'article 3, paragraphes 1 et 9, et l'article 6, paragraphe 7, de la Convention. Il était également affirmé dans la communication que seuls les demandeurs dont les demandes avaient été rejetées avaient le droit de saisir l'inspecteur compétent en matière de planification, tandis que les tiers opposés aux demandes n'avaient que la possibilité de saisir la High Court d'une demande de réexamen judiciaire, une voie de recours inappropriée, inefficace, injuste et inéquitable et dont le coût risquait d'être prohibitif. En conséquence, il était allégué que la Partie concernée ne respectait pas les obligations énoncées à l'article 3, paragraphe 1, et à l'article 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention.

14. À sa trente-troisième réunion, le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable. Lors de cette réunion, le Comité a également noté que les allégations formulées par l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 présentaient des similitudes avec les nouvelles allégations formulées par l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 (voir ci-dessus).

15. 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 27 juillet 2011, et il lui a été demandé de répondre aux allégations contenues dans la communication ACCC/C/2011/60 ainsi qu'aux nouvelles allégations de la communication ACCC/C/2010/45. Le Comité déciderait de la marche à suivre avec ces deux communications après avoir reçu la réponse de la Partie concernée.

16. En septembre 2011, l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 a soumis un volume considérable d'informations complémentaires, dont certaines étaient une version modifiée de documents déjà soumis. À sa trente-cinquième réunion, le Comité a décidé, sur proposition du Président, de ne pas examiner les informations complémentaires.

C. Examen conjoint des deux communications

17. Le 22 décembre 2011, la Partie concernée a répondu à la communication ACCC/C/2011/60 et aux nouvelles allégations de la communication ACCC/C/2010/45. Le 5 mars 2012, l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 a répliqué aux conclusions de la Partie concernée.

18. De nouvelles observations de l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 ont été présentées le 4 mars et le 1^{er} juin 2012. Le Comité a demandé au secrétariat de ne traiter que les parties des observations du 1^{er} juin 2012 se rapportant à la communication initiale.

19. À sa trente-sixième réunion (27-30 mars 2012), le Comité a étudié les réponses reçues des parties et a examiné la façon de traiter les communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60. Il a décidé de se pencher sur la question de savoir:

a) Si les lois et procédures de la Partie concernée en matière de planification applicables en Angleterre et au pays de Galles répondaient aux normes relatives à la participation du public énoncées aux articles 6 et 7 de la Convention (ACCC/C/2010/45) et si le fait de ne pas pouvoir, selon les allégations formulées, présenter oralement des remarques aux réunions des comités de planification était contraire à la Convention (ACCC/C/2011/60);

b) Si les procédures de recours mentionnées dans la communication, dans la mesure où elles ne couvraient pas les questions examinées par le Comité dans le cas de

la communication ACCC/C/2008/33, répondaient aux dispositions de l'article 9 de la Convention (ACCC/C/2010/45).

20. Le Comité a également décidé qu'il appliquerait la procédure simplifiée aux questions ci-après soulevées par les deux communications:

a) Question de savoir si la procédure de recours judiciaire disponible auprès des tribunaux de la Partie concernée répondait aux normes de légalité quant au fond énoncées à l'article 9 de la Convention, vu que le Comité avait déjà traité ce point dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/33 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.3, par. 123 à 127) et qu'aucun élément d'information nouveau ne lui était parvenu qui puisse donner lieu à un réexamen de ses conclusions;

b) Question de savoir si le coût des procédures de recours judiciaire offertes dans la Partie concernée était prohibitif, vu que le Comité avait déjà traité ce point dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2008/27 (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.2) et ACCC/C/2008/33 et qu'aucun élément d'information nouveau ne lui était parvenu qui puisse donner lieu à un réexamen de ses conclusions. Le Comité a rappelé qu'il continuerait de suivre de près les progrès accomplis par la Partie concernée sur ce point en s'assurant de la mise en œuvre de la décision IV/9i (Royaume-Uni) adoptée par la Réunion des Parties à sa quatrième session (Chisinau, 29 juin-1^{er} juillet 2011).

21. À la même réunion, le Comité a aussi décidé qu'il examinerait conjointement le contenu des deux communications à sa trente-septième réunion (26-29 juin 2012). Concernant les allégations qui avaient été jugées recevables à titre préliminaire mais auxquelles le Comité avait décidé d'appliquer sa procédure simplifiée parce qu'il en avait déjà examiné les aspects juridiques dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33 et qu'il suivait la mise en œuvre par la Partie concernée des recommandations pertinentes de la décision IV/9i, le Comité a chargé le secrétariat d'informer les auteurs des communications de la procédure à suivre et de leur conseiller de prendre note du suivi par le Comité de la mise en œuvre de la décision IV/9i par la Partie concernée. Le Comité a aussi chargé le secrétariat de rappeler à celle-ci les conclusions antérieures sur les communications ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33 et les recommandations connexes de la Réunion des Parties figurant dans la décision IV/9i et de lui demander de fournir des informations sur les progrès réalisés.

22. Le Comité a examiné les communications à sa trente-septième réunion, avec la participation des représentants des auteurs des communications et de la Partie concernée. Lors de la même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité des communications. Après l'examen, les parties ont été invitées à répondre à plusieurs questions.

23. La Partie concernée a répondu aux questions du Comité le 31 juillet 2012, l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 le 2 août 2012 et l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 le 13 août 2012. Des informations complémentaires ont été présentées par l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 les 15 et 28 septembre 2012. Le 22 mars 2013, l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 a également transmis des informations, qui n'ont pas été examinées par le Comité.

24. À sa quarantième réunion (25-28 mars 2013), le Comité a élaboré un projet conjoint de conclusions, lequel, conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, a ensuite été adressé pour observations à la Partie concernée et aux auteurs des communications le 1^{er} mai 2013. Toutes les parties ont été invitées à soumettre des observations avant le 29 mai 2013.

25. La Partie concernée et les auteurs des communications ont fait parvenir leurs observations le 29 mai 2013. Une version révisée des observations de l'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 a été reçue le 29 juin 2013.

26. À sa quarante et unième réunion (Genève, 25-28 juin 2013), le Comité a adopté ses conclusions et a décidé de les présenter en tant que document officiel de présession à sa quarantième-troisième réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer les conclusions à la Partie concernée et aux auteurs des communications.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés¹

A. Cadre juridique

Informations relatives à l'environnement

27. Au Royaume-Uni, la réglementation de 2004 sur l'information en matière d'environnement, prise en application de la Directive 2003/4/CE de l'Union européenne concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, prévoit la diffusion auprès du public de l'information dans ce domaine et impose aux autorités publiques de répondre aux demandes d'information dans un délai de vingt jours ouvrables (susceptible d'être porté à quarante jours ouvrables en fonction du volume ou de la complexité des renseignements demandés).

Décisions en matière d'aménagement local

28. La présente communication porte sur le système d'aménagement du territoire en Angleterre et au pays de Galles, où la principale loi regroupant actuellement l'ensemble de la législation dans ce domaine est la loi de 1990 sur l'aménagement urbain et rural (*Town and Country Planning Act*). Celle-ci est complétée par trois autres lois: la loi de 1990 sur la planification (bâtiments classés et sites protégés), la loi de 1990 sur l'aménagement (matières dangereuses) et la loi de 1990 sur l'aménagement (dispositions connexes). La plupart des dispositions de ces trois lois ont été annulées ou modifiées par les dispositions de la loi de planification et d'expropriation de 2004.

29. La loi de planification et d'expropriation de 2004 oblige les autorités locales à produire un certain nombre de documents comme le Cadre d'aménagement local et la Déclaration sur la participation communautaire dans lesquels l'autorité d'aménagement local expose comment les parties intéressées seront associées à l'exercice de ses fonctions. Des évaluations de viabilité et des études d'impact sur l'environnement complètent la documentation.

30. Plusieurs autres instruments juridiques régissent le droit de l'aménagement en Angleterre², et une réforme de la politique d'aménagement est intervenue en 2012 avec pour principal objectif d'accorder plus de pouvoir aux autorités locales.

¹ La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuve et aspects considérés comme pertinents pour l'examen du respect des dispositions, tels qu'ils ont été présentés au Comité et examinés par lui.

² Pour une liste des instruments juridiques applicables en Angleterre, voir <http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningpolicyandlegislation/currentlegislation/statutoryinstruments> (dernière consultation le 21 octobre 2013). On peut notamment citer les suivants: *Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004*, et les modifications ultérieures; *Town and Country Planning (Development Management procedure) (England) Order 2010*.

31. S'agissant du droit de présenter oralement des observations lors des réunions des organes locaux de décision en matière d'aménagement, la loi de 1985 sur l'administration locale (accès à l'information) régit l'accès du public aux réunions de l'autorité locale. Ainsi, toute la documentation relative à la réunion est mise à la disposition du public au moins trois jours à l'avance. La possibilité pour un membre du public de prendre la parole au cours de la réunion dépend de l'autorité locale d'aménagement. Certaines autorités, dont le Conseil du district de Shepway (Shepway District Council), accordent aux auteurs d'une demande et aux opposants le droit de prendre la parole lors des réunions des comités de planification. En outre, la loi de 2000 sur la liberté de l'information permet d'avoir accès aux informations détenues par les autorités publiques et la réglementation de 2004 sur l'information en matière d'environnement permet l'accès aux informations dans ce domaine.

Plans locaux d'investissement

32. Les plans locaux d'investissement visent en priorité à hiérarchiser les objectifs de développement³. C'est l'institution chargée du logement et des collectivités (Homes and Communities Agency), un organisme public non ministériel relevant du Département des collectivités et administrations locales, qui les a introduits pour aider les autorités locales à mettre en œuvre leurs plans pour certains lieux et certaines communautés. Il n'existe en droit aucune obligation d'établir un plan local d'investissement. Une fois adoptés, les plans locaux d'investissement peuvent être intégrés dans la documentation relative au Cadre d'aménagement local, même s'ils ne font pas partie du Cadre lui-même.

33. Les plans locaux d'investissement sont adoptés par ce que l'on dénomme souvent des Partenariats stratégiques locaux, auxquels peuvent participer des partenariats locaux d'entreprises. Un partenariat stratégique local est une structure informelle qui regroupe les différentes parties des secteurs public, privé, bénévole et communautaire œuvrant à l'échelon local. Les partenariats locaux d'entreprises comprennent des représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile; sous la conduite des autorités locales et d'entreprises de secteurs économiques naturels, ils offrent les perspectives, les connaissances et la direction stratégique nécessaires pour favoriser une croissance durable du secteur privé et la création d'emplois dans leur secteur.

Évaluation d'impact sur l'environnement et détermination des projets à soumettre à une EIE (législation de l'Union européenne)

34. La directive EIE de l'Union européenne⁴ a été transposée dans le droit du Royaume-Uni par plusieurs instruments adoptés au niveau national, dont le Règlement relatif à l'aménagement urbain et rural de 2011 (Règlement relatif aux études d'impact sur l'environnement) en Angleterre. En conséquence, l'autorité compétente détermine au cas par cas si un projet relevant de l'annexe II de la Directive EIE doit être soumis à une évaluation d'impact sur l'environnement (EIE).

Examen des décisions d'aménagement local

35. Le recours d'un demandeur dont la demande de permis a été refusée est examiné par le Service de l'inspection en matière d'aménagement (en Angleterre et au pays de Galles).

³ Voir aussi <http://www.homesandcommunities.co.uk/hca-local-investment-planning> (dernière consultation le 21 octobre 2013).

⁴ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, telle que modifiée (voir Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié)).

36. C'est l'autorité locale compétente en matière d'aménagement qui, dans la plupart des cas, statue sur les demandes de permis. Cependant, le Secrétaire d'État peut demander à l'autorité locale de lui déférer la demande – «procédure d'évocation» – afin de déterminer si la décision incombe à l'autorité locale ou à lui-même.

37. Dans le cadre du recours de droit commun ou de la procédure d'évocation, un inspecteur de l'aménagement est chargé de rédiger le rapport. La procédure peut reposer sur des observations écrites, des auditions informelles ou une enquête.

38. Les tiers peuvent contester judiciairement la décision prise par un conseil local devant la High Court, qui examine la légalité, quant à la procédure, de la décision. La procédure devant la High Court peut entraîner des frais considérables. Les tiers ont aussi la possibilité de saisir le Médiateur local d'une plainte pour injustice résultant d'un abus administratif.

39. S'agissant de la détermination des projets à soumettre à une EIE, une partie peut demander au Secrétaire d'État d'envisager de formuler un avis sur un projet particulier quant à l'opportunité de le soumettre à une EIE.

B. Rappel des faits

ACCC/C/2010/45

40. Les faits faisant l'objet de la présente communication sont fondés sur la demande de permis Y09/0627/SH visant le projet de construction d'un hypermarché présenté au Conseil du district de Shepway le 24 juin 2009. La communication en cause vise à mettre en lumière la situation des tiers qui s'estiment lésés par l'impact sur l'environnement d'un projet d'aménagement et qui ne disposent que d'un droit de recours restreint. La communication soulève aussi des problèmes généraux quant au non-respect par la Partie concernée des obligations imposées par la Convention en matière de participation du public.

41. Le 29 juin 2009, le Conseil du district de Shepway a donné un avis préliminaire selon lequel le projet de construction de l'hypermarché ne tombait pas sous le coup des procédures EIE.

42. Le 15 décembre 2009, le Development Control Committee a proposé d'accorder un permis pour la construction de l'hypermarché et l'aménagement de quelque 270 places de stationnement automobile sur un site de 1,83 hectare. Des membres du public concerné, dont l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45, ont tenté de convaincre le Development Control Committee, en lui présentant des observations écrites et orales et en menant d'autres actions de mobilisation, de refuser le permis.

43. Le 4 janvier 2010, l'auteur de la communication a adressé une lettre au Secrétaire d'État lui demandant d'exercer son pouvoir d'évocation, en faisant valoir notamment le préjudice susceptible d'être causé à la viabilité et à la vitalité de la ville historique de Hythe, et à la zone adjacente de sauvegarde des bâtiments voisins inventoriés. Le Secrétaire d'État a décidé de ne pas exercer son pouvoir d'évocation pour statuer sur la demande.

44. Durant la même période, le 27 décembre 2009, l'auteur de la communication a sollicité un avis du Secrétaire d'État pour déterminer si le projet devait être soumis à une EIE, en invoquant les problèmes de circulation, de pollution de l'air et de l'empreinte carbone générale que risquait d'entraîner le projet. Le Secrétaire d'État a répondu qu'il n'y avait pas lieu de soumettre le projet à une EIE.

45. L'auteur de la communication a alors envisagé de demander le réexamen judiciaire de la décision d'aménagement.

46. Le 12 février 2010, le Conseil du district de Shepway a officiellement accordé le permis de construire et d'aménagement.

47. Le 13 février 2010, l'auteur de la communication, ignorant que le permis de construire avait été accordé, a envoyé une lettre au Conseil du district de Shepway en vue de contraindre celui-ci à renvoyer l'affaire au Development Control Committee, au motif qu'il n'avait pas été tenu compte de nouvelles directives du Gouvernement en matière de construction d'hypermarchés. Il n'a reçu aucune réponse. Il a ensuite envoyé d'autres lettres du même type dans l'espoir que le Conseil du district de Shepway réexaminerait sa décision, mais ce dernier a refusé.

48. L'auteur de la communication reconnaît que l'une des raisons pour lesquelles il a décidé de présenter une communication au Comité d'examen du respect des dispositions était de convaincre le Gouvernement de se saisir du projet afin qu'une enquête publique puisse être organisée, d'infléchir sa pratique restrictive du pouvoir d'évocation fondée sur la Déclaration Caborn⁵ en général, et d'instituer un meilleur système de recours à la disposition des tiers dans les affaires d'aménagement affectant l'environnement.

ACCC/C/2011/60

49. L'auteur de la communication ACCC/C/2011/60 donne des exemples tirés de son expérience personnelle lors de l'examen de demandes de permis devant les Conseils des districts de Westminster et de Wandsworth, ainsi que de Camden, quant au droit des membres du public de présenter oralement des observations et au temps qui leur est accordé à cet effet.

C. Questions de fond

ACCC/C/2010/45

50. Les paragraphes qui suivent récapitulent les principales allégations de l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 ainsi que les arguments opposés par la Partie concernée.

Participation du public en ce qui concerne des activités particulières – Article 6

51. L'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 fait valoir que la participation du public devrait intervenir non seulement dans le contexte des procédures EIE et d'évaluation stratégique environnementale, mais aussi pour tout projet, comme celui de l'hypermarché, à moins que toute possibilité de préjudice soit exclue. Dès lors, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions de l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention. L'auteur de la communication signale plusieurs éléments du droit anglais en vigueur en matière d'aménagement qui ont d'importantes incidences sur l'efficacité de la procédure de participation du public, et il soutient en outre que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions de l'article 6, paragraphes 2, 3, 4, 6, 8 et 9, de la Convention.

52. La Partie concernée réfute toutes les allégations de l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45. Elle souligne en particulier que l'opportunité de soumettre un projet à une EIE est déterminée au cas par cas par l'autorité compétente qui s'appuie pour cela sur des seuils définis en fonction de critères fixés par le droit de l'UE et du Royaume-Uni.

⁵ Déclaration faite le 11 février 1999 par Richard Caborn, Ministre d'État chargé des régions, de la régénération et de la planification, concernant les conditions dans lesquelles, lorsqu'elles examinent des demandes de permis de construction de commerces de détail et d'installations de loisirs, les autorités compétentes en matière d'aménagement devraient prendre en considération la nécessité du développement.

53. La Partie concernée explique que, de manière générale, en application des obligations légales, il est accordé aux membres du public plusieurs possibilités de participer à la procédure de décision, conformément aux normes minimales énoncées à l'article 6 de la Convention et que, dans le cas de l'hypermarché, des consultations renforcées, allant au-delà du minimum requis par le droit de l'aménagement et la pratique ordinaire, ont été organisées, en dépit du fait qu'il n'était pas nécessaire de soumettre le projet à une EIE.

Participation du public en ce qui concerne les plans et programmes – Article 7

54. L'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 fait valoir que les plans locaux d'investissement prédéterminent en grande partie les politiques futures des Cadres d'aménagement local, notamment lorsque les activités ont reçu un soutien financier de promoteurs. Or, ils ne donnent lieu à aucune participation du public, alors que les intérêts environnementaux peuvent être compromis. De plus, selon l'auteur de la communication, les nouveaux partenariats locaux d'entreprises feront eux aussi obstacle à la participation du public en ce qui concerne l'adoption de plans et programmes. L'auteur de la communication en déduit que la Partie concernée ne respecte pas l'article 7 de la Convention.

55. La Partie concernée affirme que pour l'élaboration des Cadres d'aménagement local, la participation du public est pleinement conforme aux dispositions de la Convention. Elle soutient aussi que les plans locaux d'investissement n'attribuent pas de terrains à des projets d'aménagement, et ne fixent pas non plus le cadre de leur approbation future, et qu'il n'y a par ailleurs ni obligation légale d'établir un plan local d'investissement ni obligation d'accorder automatiquement un permis d'aménagement à un projet inclus dans un plan local d'investissement. En conséquence, les plans locaux d'investissement ne relèvent pas de l'article 7.

56. La Partie concernée fait également valoir que les partenariats locaux d'entreprises ne sont pas des personnes morales, mais qu'ils fonctionnent au contraire comme un groupement. Elle ajoute que les partenariats locaux d'entreprises peuvent assumer différents rôles. Ils peuvent ainsi jouer un rôle directeur pour l'élaboration de politiques liées au développement économique ou fournir des éléments et des évaluations techniques en vue de faciliter les décisions de tiers. Ce faisant, les partenariats locaux d'entreprises aident les autorités locales de planification dans l'exercice de leurs fonctions officielles. En conséquence, ces partenariats, à l'instar des plans locaux d'investissement, ne relèvent pas de l'article 7.

Accès à des procédures de recours – Article 9

57. L'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 fait valoir que, dès lors que la Partie concernée n'offre pas aux tiers le droit de former un recours contre des projets énumérés à l'annexe I de la Convention ou d'autres projets susceptibles d'avoir des conséquences importantes sur l'environnement, elle ne respecte pas l'article 9, paragraphe 2 b), de la Convention.

58. L'auteur de la communication soutient aussi que la plupart des tiers ne peuvent pas former un recours sur le fond parce que le Secrétaire d'État n'exerce effectivement son pouvoir d'évocation que pour très peu de demandes chaque année – et ne l'a pas exercé dans le cas de l'hypermarché. L'auteur de la communication ajoute que le recours judiciaire ne permet pas de réexaminer le fond de la question; et que si le Médiateur local examine le fond de la question, son examen est cependant rarement pertinent en matière d'aménagements touchant à l'environnement. C'est pourquoi la Partie concernée ne respecte pas l'article 9, paragraphes 2 b) et 3, de la Convention.

59. L'auteur de la communication affirme en outre que le recours judiciaire – pratiquement la seule voie offerte à une partie pour contester une décision – est limité à l'examen de la légalité quant à la procédure et, partant, inefficace; et qu'il implique pour l'auteur du recours le risque de devoir supporter des frais élevés, et est donc inadéquat. C'est pourquoi la Partie concernée ne respecte pas l'article 9, paragraphe 4, de la Convention.

60. Enfin, l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 soutient que la Partie concernée ne donne aucune information au public quant à la possibilité d'engager une procédure de recours administratif par le Secrétaire d'État de la décision relative à l'opportunité d'une évaluation, et que la Partie concernée ne respecte donc pas l'article 9, paragraphe 5, de la Convention.

61. La Partie concernée réfute ces allégations de l'auteur de la communication en faisant valoir la possibilité d'un recours judiciaire et d'une plainte devant le Médiateur local, même si la Convention n'impose aucune obligation d'offrir des procédures de recours administratif et judiciaire. S'agissant des conditions d'aménagement, la Partie concernée explique que lorsqu'elle est avisée de l'existence d'irrégularités dans le contrôle de la planification, l'autorité compétente peut prendre des mesures si elle le juge utile dans le contexte de la politique générale de respect des dispositions.

ACCC/C/2011/60

Participation du public en ce qui concerne des activités particulières

62. L'auteur de la communication A/CCC/C/2011/60 fait valoir que dès lors qu'elle n'accorde pas officiellement à des tiers opposés à un projet le droit de présenter oralement des observations devant un comité de planification, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions de l'article 3, paragraphes 1 et 9, et de l'article 6, paragraphe 7, de la Convention.

63. La Partie concernée affirme qu'il n'existe aucune obligation de ce type au titre des dispositions de la Convention et renvoie aux amples possibilités de participation du public offertes de manière générale dans le cadre de son droit et de sa pratique.

Accès à la justice

64. L'auteur de la communication A/CCC/C/2011/60 affirme que dès lors qu'elle n'accorde pas officiellement à des tiers opposés à un projet le droit de former un recours devant l'inspecteur de l'aménagement, la Partie concernée ne respecte pas les dispositions de l'article 3, paragraphe 1, ni de l'article 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention.

65. La Partie concernée réfute les allégations de l'auteur de la communication et renvoie à ses arguments relatifs à l'accès à la justice déjà exposés à propos de la communication ACCC/C/2010/45.

D. Voies de recours internes

66. L'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 n'a pas donné suite à sa plainte devant le Médiateur local pour les raisons suivantes: a) le Médiateur local refuse normalement d'exercer sa compétence si des voies de droit (recours judiciaire) sont encore disponibles; b) cette voie de recours est inefficace puisqu'il faut parfois plus de six mois pour mener à bien une enquête, alors que l'exécution d'un permis d'aménagement contesté a peut-être déjà commencé; c) le champ de compétence du Médiateur concerne les abus administratifs commis au sein des autorités locales et d'autres organes, plutôt que les aspects de fond d'une décision; et d) le Médiateur n'est pas habilité à annuler ou infirmer une décision.

67. Selon l'auteur de la communication ACCC/C/2010/45, la seule possibilité restante était d'engager un recours judiciaire fondé sur des motifs de légalité procédurale. Il a cependant décidé d'y renoncer en raison du coût très élevé de cette procédure. Il a également décidé de ne pas présenter une demande d'ordonnance d'encadrement des coûts (Protective Costs Order) en raison des règles restrictives et rigoureuses applicables à ce type de demande (voir *R. (Corner House Research) v Secretary of State for Trade and Industry*)⁶.

68. L'auteur de la communication ACCC/C/2010/45 a soumis une plainte à la Commission européenne concernant le manquement allégué de la Partie concernée à son obligation d'information des membres du public à propos de la procédure EIE, notamment quant aux possibilités de contester les conclusions de la vérification préliminaire; et une plainte fondée sur le fait que les plans locaux d'investissement ne sont pas soumis à une évaluation stratégique environnementale alors qu'ils prédéterminent en grande partie les Cadres d'aménagement local.

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 pour le Royaume-Uni le 24 mai 2005.

70. Comme il a déjà été indiqué (par. 19 et 20), le Comité a décidé à sa trente-sixième réunion d'examiner conjointement les communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60 et d'appliquer la procédure simplifiée aux aspects des communications qu'il avait déjà examinés dans ses conclusions sur les communications ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33.

71. Le Comité, au terme de la discussion avec les représentants des parties à sa trente-septième réunion, a décidé d'axer davantage son examen sur les allégations concernant les conclusions de la vérification préliminaire relevant de l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention, la procédure suivie lors des réunions publiques relatives à l'aménagement et le respect par la Partie concernée de l'article 6, paragraphe 7, de la Convention. Il examinerait aussi le rôle des plans locaux d'investissement adoptés par des partenariats public-privé locaux, y compris les partenariats stratégiques locaux, dans le processus d'aménagement et leur lien avec l'article 7 de la Convention, ainsi que toute question qui, en relation avec ce qui précède, pourrait se poser au regard de l'article 9 de la Convention.

72. Le Comité décide de ne pas examiner la question de la compatibilité générale avec la Convention de la législation de la Partie concernée relative à l'aménagement, vu que les communications restent vagues quant aux raisons de cette éventuelle incompatibilité, alors que la Partie concernée a fourni suffisamment d'éléments démontrant qu'à première vue, il existe pour le public de nombreuses possibilités de participation durant le processus de planification. Le Comité ne formule donc aucune conclusion quant au respect par la Partie concernée des dispositions à cet égard.

73. Le Comité décide également de ne pas examiner le rôle des partenariats locaux d'entreprises, parce que les allégations de non-respect des dispositions en ce qui les concerne ont été présentées très tard dans la procédure et que ces instruments sont actuellement en cours de mise en œuvre.

⁶ *R. (Corner House Research) v. Secretary of State for Trade and Industry* [2005] EWCA Civ 192.

Décisions relatives à des activités particulières – Article 6

74. Les activités visées dans les communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60 ne relèvent pas du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1 a), de la Convention.

75. En vertu de l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention, chaque Partie applique les dispositions de l'article 6, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I de la Convention qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions. Ainsi que le Comité l'a conclu à propos de la communication ACCC/C/2010/50 (ECE/MP.PP/C.1/2012/11, par. 82), la décision prise à l'issue de la procédure d'examen de l'opportunité d'une EIE constitue une détermination visée à l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention.

76. La communication ACCC/C/2010/45 vise la décision prise le 2 juin 2009 par le Conseil du district de Shepway quant à l'opportunité d'une EIE en ce qui concerne l'hypermarché. Sur la base des renseignements dont il est saisi à propos du magasin, ainsi que des autres situations mentionnées dans les communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60, le Comité conclut que les auteurs des communications n'ont pas démontré que les autorités ont abusé du pouvoir discrétionnaire dont elles disposent en vertu de l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention.

77. En conséquence, le Comité n'examine pas plus avant la question de savoir si la Partie concernée, par rapport à ces activités, respecte les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 à 9, de la Convention.

78. Le Comité note cependant que l'article 6, paragraphe 7, de la Convention accorde à tout membre du public le droit de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée. Le fait que certaines autorités locales accordent seulement aux membres du public la possibilité de participer aux réunions relatives à l'aménagement au moyen d'observations écrites, comme il est souligné dans la communication ACCC/C/2011/60, ne constitue pas en soi un non-respect des dispositions de l'article 6, paragraphe 7, de la Convention.

Plans et programmes – Article 7

79. Le Comité considère que les plans locaux d'investissement, et peut-être aussi les partenariats stratégiques locaux ou les partenariats locaux d'entreprises, pourraient bien faire partie de la décision relative à l'élaboration de plans ou programmes relevant de l'article 7 de la Convention. S'il est vrai qu'aucune obligation légale n'impose aux autorités d'élaborer des plans locaux d'investissement et que ces plans ne font pas partie des plans de développement officiels, on constate une tendance croissante des autorités locales au Royaume-Uni à élaborer leur cadre de priorités locales en matière de planification par le biais des plans locaux d'investissement. La Homes and Communities Agency a élaboré de Bonnes pratiques pour la planification de l'investissement local⁷ qui encouragent l'intégration de la participation communautaire. Celles-ci n'en restent pas moins des orientations à cet égard, et les autorités disposent d'une certaine latitude quant à l'opportunité de faire participer toutes les parties prenantes, et pas seulement d'éventuels promoteurs.

⁷ Voir <http://www.homesandcommunities.co.uk/sites/default/files/aboutus/plan-good-practice.pdf>, à consulter sur <http://www.homesandcommunities.co.uk/hca-local-investment-planning> (dernière consultation le 21 octobre 2013).

80. C'est pourquoi, l'objectif étant de garantir un flux d'investissements pour des projets futurs, il existe un risque que les autorités, lorsqu'elles élaborent les plans locaux d'investissement, ne consultent que d'éventuels promoteurs et ne fassent pas participer d'autres membres du public. De plus, bien que les plans locaux d'investissement ne soient pas un élément des décisions effectives de planification et qu'ils puissent être intégrés dans la documentation relative au Cadre d'aménagement local, il semble qu'ils deviennent progressivement un élément de fait de la planification. Il est donc extrêmement improbable que les plans locaux d'investissement soient dépourvus de tout effet sur les décisions ultérieures de planification, si des consultations ont déjà eu lieu avec d'éventuels investisseurs.

81. Le Comité souligne qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 4, de la Convention, «[c]haque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence» tant en ce qui concerne les activités visées à l'article 6 de la Convention que les plans et programmes visés à l'article 7. Si l'adoption de plans locaux d'investissement, ou d'autres projets, devait compromettre la participation du public à la procédure de planification telle qu'envisagée par l'article 6, paragraphe 4, en ce qui concerne les articles 6 ou 7 de la Convention, cela engagerait la responsabilité de la Partie concernée au titre de ces dispositions de la Convention. Si tel était le cas, la Partie concernée serait également tenue de veiller à ce que la participation soit ouverte à tous les membres du public, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas limitée à celle du secteur privé, à ce stade précoce de la planification.

82. Selon les informations dont est saisi le Comité, la pratique relative à l'élaboration des plans locaux d'investissement n'est pas encore bien fixée dans l'ensemble de la Partie concernée, et elle dépend largement de la marge d'appréciation dont dispose l'autorité pour solliciter la participation publique de toutes les parties prenantes. C'est pourquoi le Comité n'est pas à même de déterminer si la Partie concernée manque aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7. Néanmoins, compte tenu de l'importance croissante de la coopération entre des acteurs publics et privés pour l'élaboration de plans locaux d'investissement, ainsi que de l'objet et du but de la Convention, le Comité considère que la participation du public à l'élaboration des plans locaux d'investissement et des procédures connexes est des plus opportunes.

Procédures de recours – Article 9 (par. 2), rapproché de l'article 6 (par. 1 b))

83. Comme il a déjà été indiqué, le résultat de la décision quant à l'opportunité d'une EIE constitue une détermination relevant de l'article 6, paragraphe 1 b), de la Convention. De telles déterminations sont donc soumises aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Il en résulte que les membres du public concerné, tels qu'ils sont définis par ces dispositions, doivent pouvoir «former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par 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».

84. Le Comité note que les droits accordés à un demandeur de saisir le Secrétaire d'État chargé des collectivités et des administrations locales ou les inspecteurs de l'aménagement qui en relèvent ne constituent pas des procédures visées à l'article 9, paragraphe 2, de la Convention. Il s'agit plutôt de procédures permettant à un demandeur dont la demande de permis a été refusée de contester cette décision devant un organe exécutif, lequel ne constitue pas une instance judiciaire ou un organe indépendant et impartial établi par la loi. Il en va ainsi même si, durant l'examen d'un tel recours, des membres du public concerné peuvent être entendus. Si, à l'issue de la procédure, la décision en cause doit être reprise, cela signifie que, selon l'activité proposée soumise à examen, elle est susceptible de relever de l'article 6 de la Convention. Cela serait également le cas si le Secrétaire d'État exerçait son pouvoir d'évocation pour prendre lui-même la décision.

85. Le Comité note que les auteurs de la communication ACCC/C/2010/45 n'ont pas demandé le réexamen judiciaire de la décision prise au terme de la vérification préliminaire en cause dans la communication au motif qu'un tel recours entraînerait probablement des frais élevés et que, vraisemblablement, seule la question de la légalité procédurale de la décision pourrait être soulevée dans le cadre de cette procédure.

86. Le Comité a examiné la question du coût des procédures de réexamen judiciaire en ce qui concerne la Partie concernée dans la communication ACCC/C/2008/33, et a conclu au non-respect par la Partie concernée de l'article 9, paragraphe 4, de la Convention. Le Comité maintient donc ses conclusions relatives à cette communication pour ce qui est du coût (ECE/MP.PP/C.1/2010/Add.3, par. 136). S'agissant de la possibilité d'obtenir un réexamen de la légalité quant au fond dans le cadre d'une procédure de recours judiciaire, qui a également été examinée dans les conclusions relatives à la communication ACCC/C/2008/33, le Comité n'a été saisi d'aucun fait nouveau. Le Comité, tout en maintenant les préoccupations concernant l'examen quant au fond qu'il a exprimées au paragraphe 127 de ses conclusions sur la communication ACCC/C/2008/33, ne conclut pas que la Partie concernée ne respecte pas l'article 9, paragraphe 2, à cet égard.

IV. Conclusion

87. Après avoir examiné les éléments qui précèdent dans le contexte des communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60, le Comité ne conclut donc pas au non-respect par la Partie concernée des articles 6, 7 ou 9 de la Convention et ne formule aucune recommandation.

88. Compte tenu de la conclusion énoncée aux paragraphes 85 et 86, le Comité renvoie la Partie concernée à ses conclusions et recommandations relatives aux communications ACCC/C/2008/27 et ACCC/C/2008/33 et à la décision IV/9i (Royaume-Uni), adoptée par la Réunion des Parties à la Convention à sa quatrième session.
