



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

Trente et unième réunion
Genève, 22-25 février 2011

Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions

Additif

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2009/38 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 le 25 février 2011

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Contexte	1–15	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	16–66	4
A. Cadre législatif.....	16–22	4
B. Rappel des faits.....	23–40	5
C. Questions de fond	41–66	9
III. Examen et évaluation par le Comité	67–89	16
IV. Conclusion	90	20

I. Contexte

1. Le 7 mai 2009, Road Sense (ci-après dénommé «l'auteur de la communication») a adressé une communication au Comité d'examen, faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de ses obligations en vertu du préambule et des articles 1^{er}, 3, 4, 5, paragraphe 1, de l'article 6, paragraphes 2, 4, 5, 7 et 9, et de l'article 9, paragraphes 2 et 3, 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») en rapport avec les procédures adoptées pour promouvoir la construction proposée d'une voie routière de contournement de la ville écossaise d'Aberdeen, connue sous le nom d'itinéraire périphérique ouest d'Aberdeen (AWPR). Le projet proposé porte sur la construction de 46 kilomètres de chaussée comportant le plus souvent quatre voies de circulation et relié par des intersections au réseau routier principal et secondaire entourant la ville d'Aberdeen.

2. L'auteur de la communication allègue que la Partie concernée n'a pas respecté les articles 1^{er}, 3 et 4 de la Convention en ne communiquant pas de renseignement sur l'état de l'environnement et sur la situation relative aux espèces protégées qui subiraient un impact négatif du fait de la présence de l'AWPR. Il affirme que la Partie concernée n'a pas fait en sorte que les renseignements sur l'environnement contenus dans la déclaration environnementale sur l'AWPR et le rapport destiné à permettre une évaluation appropriée concernant la traversée de la zone de conservation spéciale de la rivière Dee soient adaptés à cette fin, et qu'elle n'a, ce faisant, pas satisfait aux prescriptions du préambule et de l'article 3 de la Convention d'Aarhus. Il affirme également que la Partie concernée a violé l'article 5 en ne communiquant pas les renseignements qui auraient pu permettre au public de prendre des mesures visant à empêcher ou atténuer le préjudice lié à la présence d'une menace pour les espèces protégées.

3. De plus, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a violé l'article 6 en ne sollicitant pas ouvertement les commentaires du public concernant le tracé proposé pour l'AWPR, en ne communiquant pas les renseignements concernant les nouveaux objectifs de la proposition et en n'invitant pas le public à soumettre des commentaires, des renseignements, des analyses ou des avis concernant le tracé proposé. Il affirme également que l'introduction d'un nouvel objectif au plan régional stratégique de transport en l'absence de participation du public constitue une violation de l'article 7. Il affirme que la Partie concernée a restreint le champ et les circonstances d'une enquête du public sur l'AWPR d'une manière qui est contraire aux principes de justice inscrits dans les articles 7 et 9. Enfin, il affirme que l'absence d'accès du public écossais à une procédure ouverte et peu coûteuse d'examen devant un tribunal et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, pour ce qui est du fond et de la procédure, de l'AWPR proposé constitue une infraction aux dispositions de l'article 9.

4. À sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), le Comité a estimé, à titre préliminaire, que la communication était recevable. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties, la communication a été transmise à la Partie concernée le 27 juillet 2009, en même temps qu'un certain nombre de questions posées dans le but d'obtenir un complément d'information. De même, le 27 juillet 2009, le Comité a écrit à l'auteur de la communication en lui demandant de préciser certains points.

5. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont respectivement répondu le 21 décembre 2009 et le 4 janvier 2010 aux questions posées par le Comité.
6. À sa vingt-sixième réunion (15-18 décembre 2009), le Comité a décidé qu'il examinerait la teneur de la communication à sa vingt-septième réunion (16-19 mars 2010).
7. Par une lettre datée du 1^{er} mars 2010, laquelle était accompagnée d'annexes, l'auteur de la communication a soumis des observations et des documents supplémentaires afin de préciser au Comité certains aspects concernant la réponse de la Partie concernée du 4 janvier 2010 et de l'informer des faits nouveaux qui étaient intervenus.
8. Le Comité a examiné la communication à sa vingt-septième réunion, avec le concours de représentants de la Partie concernée et de l'auteur de la communication. Au début de la discussion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication.
9. Par deux lettres datées du 31 mars 2010, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont chacun soumis les documents et les renseignements demandés par le Comité au cours des discussions à sa vingt-septième réunion.
10. Le 15 avril 2010, la Partie concernée a soumis un complément d'information concernant la documentation qui avait été transmise à l'auteur de la communication par Scottish Natural Heritage (SNH), et le 20 mai 2010, elle a répondu aux arguments avancés par l'auteur de la communication dans sa lettre du 21 mars 2010.
11. Le 4 juin 2010, l'auteur de la communication a également soumis des renseignements complémentaires au Comité. Le 13 juillet 2010, la Partie concernée a répondu aux arguments soulevés par l'auteur de la communication le 4 juin 2010.
12. Par une lettre du 27 octobre 2010, le Comité a demandé à l'auteur de la communication et à la Partie concernée de lui soumettre des précisions. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont répondu, respectivement les 21 et 24 novembre 2010, aux questions posées par le Comité.
13. Le Comité a commencé à élaborer un projet de conclusions à sa vingt-septième réunion, et l'a achevé à sa trentième réunion (14-17 décembre 2010). Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a été transmis le 12 janvier 2011 pour commentaires à la Partie concernée et à l'auteur de la communication, lesquels ont été invités à soumettre leurs commentaires le 9 février au plus tard.
14. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont soumis leurs commentaires le 21 février, et l'auteur de la communication a soulevé des questions en rapport avec l'article 9 et, plus spécifiquement, avec le paragraphe 4 de ce même article.
15. À sa trente et unième réunion, le Comité a entrepris d'établir en séance privée la version définitive de ses conclusions sur l'accès à l'information et la participation du public, en tenant compte des observations formulées par la Partie concernée et l'auteur de la communication, tout en reportant à plus tard l'examen des questions relatives à l'article 9. Le Comité a ensuite adopté ses conclusions et est convenu de les présenter en tant qu'additif au rapport de sa réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer la version définitive des conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

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

A. Cadre législatif

Loi sur le réseau routier de 1984 (Écosse)

16. Conformément à l'article 54 du *Scotland Act* de 1998, la compétence en matière de transports est dévolue au Gouvernement écossais. Transport Scotland est une institution spécialisée du Gouvernement écossais. La loi sur le réseau routier de 1984 (Écosse) définit la procédure à suivre pour construire des nouvelles routes, laquelle comprend la promotion des projets d'arrêtés et des ordonnances d'acquisition obligatoire.

17. Conformément à la première partie de l'annexe 1 à la loi sur le réseau routier de 1984, l'autorité en charge de la promotion de la route est tenue de notifier publiquement son intention de publier une ordonnance en application de cette loi. Les parties intéressées disposent ensuite de six semaines au moins pour s'opposer au projet d'ordonnance.

18. Les projets d'ordonnance doivent être accompagnés d'une déclaration environnementale établie conformément à l'article 20A de la loi sur le réseau routier de 1984, laquelle dispose, entre autres, que «les ministères écossais publient la déclaration environnementale de façon à permettre aux membres du public susceptibles d'être concernés de disposer de possibilités suffisantes de faire valoir leur opinion avant de décider de la suite à donner au projet, et qu'aucune décision ne sera prise sans que les avis ainsi exprimés dans les trois semaines suivant la date de la publication de la déclaration environnementale soient pris en considération». La déclaration environnementale doit s'accompagner d'un résumé non technique.

19. Les paragraphes 5 et 6 de l'annexe 1 à la loi sur le réseau routier de 1984 disposent qu'une enquête publique locale doit être menée pour examiner les objections communiquées au Secrétaire d'État (aujourd'hui les ministres écossais en vertu de l'article 53 du *Scotland Act* de 1998) par toute personne appelée à recevoir un exemplaire des projets d'ordonnance ou par toute autre personne susceptible d'être touchée par le projet, sauf si, dans certaines circonstances spécifiques, les ministres estiment qu'une telle enquête publique n'est pas nécessaire.

20. Le paragraphe 7 de l'annexe 1 à la loi sur le réseau routier de 1984 définit les obligations auxquelles les ministres doivent se soumettre lorsqu'ils décident de confirmer ou d'infirmes les projets et ordonnances qui font l'objet de l'enquête publique locale. Après avoir examiné les objections au projet d'AWPR et le rapport soumis par les rapporteurs mandatés pour auditionner les parties prenantes à l'enquête publique locale, les ministres peuvent décider d'approuver le projet et les ordonnances tels qu'ils ont été présentés, en imposant des modifications éventuelles, ou de ne pas les approuver. Les ministres doivent statuer en prenant en considération la déclaration environnementale publiée en accompagnement du projet et toute opinion écrite sur la déclaration environnementale ou le projet, exprimée par un organe consultatif ou par toute personne. La loi sur le réseau routier de 1984 ne fixe aucun calendrier pour cette décision.

21. Si les projets et ordonnances sont confirmés par les ministres, ils font l'objet d'une procédure d'adoption, c'est-à-dire que pour entrer en vigueur, ils doivent être approuvés par une résolution du Parlement écossais.

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.

22. La validité de la décision ministérielle peut être contestée en vertu des dispositions de l'annexe 2 à la loi sur le réseau routier de 1984 et de la quatrième partie de l'annexe I à la loi sur la procédure d'autorisation préalable à l'acquisition de terrains (Écosse) de 1947, par saisine de la *Court of session* dans un délai de six semaines à compter de la date de publication de l'adoption par le Parlement d'une résolution approuvant l'instrument².

B. Rappel des faits³

Études préliminaires (1990)

23. Les premiers travaux concernant l'AWPR ont été engagés au début des années 1990 par le Grampian Regional Council (Conseil régional). Au début de 1996, au terme de consultations sur différents tracés possibles, le Grampian Regional Council a opté pour la solution dite «Murtle», pour le tronçon sud du tracé. Le tracé a ensuite été approuvé par la municipalité d'Aberdeen et par le Conseil du comté d'Aberdeen, collectivités locales créées pour succéder au Grampian Regional Council.

Développement du Système de transport moderne (2000-2003)

24. En septembre et octobre 2000, un questionnaire concernant une proposition de modernisation du système de transport pour le nord-est a été envoyé à 10 000 ménages et entreprises. En 2002 et 2003, à la suite de ce processus consultatif et de ces études, un tracé pour le tronçon nord-est de l'AWPR a également été approuvé par les conseils. À cette époque, les deux collectivités, associées dans le cadre du Partenariat pour les transports dans le nord-est de l'Écosse (NESTRANS), travaillaient à la modernisation du Système de transport (MTS). L'AWPR était considérée comme une composante essentielle du MTS, qui comportait également des éléments de transport ferroviaire de passagers et de marchandises, des moyens de transport collectif, des parkings relais, des voies cyclables et des aménagements piétonniers. En 2003, le pouvoir exécutif écossais a confirmé sa volonté de promouvoir l'AWPR en tant qu'axe routier stratégique.

Les options de tracé étudiées (2003-2004)

25. En 2004, le Ministre des transports de l'époque a commandé une étude pour évaluer les travaux menés au cours des années 1990 concernant le tracé «Murtle» et examiner diverses autres options pour le tronçon sud. Ce travail a été confié à un bureau d'études privé, qui a produit différents tracés. Outre la solution «Murtle», quatre options ont été étudiées.

Expositions publiques (2005)

26. Les résultats de l'étude de 2004 sur le tracé de l'AWPR ont été présentés au public au printemps 2005 pour commentaires. Cette démarche a été menée sous la forme d'une série d'expositions publiques organisées dans les localités situées à proximité des tracés potentiels. L'exposition, qui était en fait une démonstration visuelle, était animée par des ingénieurs du projet de l'AWPR. Des cartes indicatives et des illustrations graphiques pouvaient être consultées par le public, et des kits d'information comportant des questionnaires ont été distribués. Plus de 7 000 réponses ont été reçues à l'issue de cette concertation.

² Par. 30, al. 8, de la décision des ministres écossais publiée par lettre datée du 21 décembre 2009, transmise par l'auteur de la communication le 1^{er} mars 2010.

³ Cette présentation est extraite du journal du site Web de l'AWPR (voir www.awpr.co.uk).

Décision concernant le tracé (2005)

27. À la suite des expositions du printemps 2005 et des études menées par le bureau d'études privé, le Ministre des transports a décidé du tracé optimal pour l'AWPR. Le 1^{er} décembre 2005, le Ministre a annoncé que le tracé le plus intéressant du point de vue stratégique serait une combinaison des tracés Milltimber Brae et Peterculter/Stonehaven présentés lors des expositions publiques. Il s'agissait d'un tracé périphérique autour de la ville d'Aberdeen et d'une liaison rapide entre l'A90 et Stonehaven.

Études environnementales (depuis l'hiver 2005)

28. Depuis l'hiver 2005, des études environnementales consacrées à la faune, à la flore et à diverses espèces sont entreprises. Les conclusions des études qui avaient été achevées au moment de la publication ont été réunies en une déclaration environnementale et synthétisées dans un résumé non technique.

Détermination du tracé de la route (tronçon sud) (printemps 2006)

29. Au cours de l'hiver 2005 et du printemps 2006, l'équipe en charge de l'AWPR a étudié diverses options de tracé dans le secteur du tronçon sud afin d'identifier un corridor susceptible d'être retenu aux fins de nouvelles études. Les conclusions de ces études ont été réunies dans le rapport d'évaluation préliminaire.

30. En mai 2006, le Ministre des transports a rendu public le tracé du corridor à l'intérieur duquel la route serait finalement construite. Les motifs de la décision du Ministre ont été énoncés dans le rapport d'évaluation finale (disponible sur le site Web de l'AWPR).

Projets d'ordonnance (hiver 2006-printemps 2008)

31. En décembre 2006, les ministres écossais ont publié les ordonnances spéciales relatives à l'AWPR et la documentation correspondante. Les documents ont été envoyés aux organes consultatifs réglementaires et distribués aux bibliothèques locales, au sein des divers conseils et sur le Web. Des expositions publiques ont été organisées localement en janvier 2007 afin de faire connaître le détail des propositions au public. Parmi les documents rendus publics figuraient les projets d'ordonnance spéciale, qui montrent le tracé principal de la nouvelle route, la déclaration environnementale, qui décrit l'impact du tracé sur l'environnement à l'intérieur et à proximité du corridor, un résumé non technique de ce document, et des projets d'arrêtés de déclassement pour les axes principaux existants. La publication de ces documents a marqué le début du processus consultatif réglementaire, au cours duquel chacun peut formuler des objections et des avis officiels concernant les propositions. Le processus consultatif a pris fin le 9 février 2007.

32. En septembre 2007, une déclaration environnementale actualisée décrivant les mesures proposées pour réduire l'impact environnemental de la route a été publiée. Une deuxième série de consultations publiques officielles sur le projet de route, comprenant notamment des expositions publiques, a eu lieu après la publication des ordonnances pour s'achever à la fin d'octobre 2007.

33. Au vu de l'état de la zone spéciale de conservation de la rivière Dee, Transport Scotland a estimé qu'il y avait lieu d'entreprendre une évaluation spécifique pour satisfaire aux dispositions de la Directive «Habitats» de l'Union européenne⁴. Les consultants désignés par Transport Scotland ont achevé le rapport relatif à une évaluation spécifique en avril 2008. Ils ont conclu que, sous réserve des mesures d'atténuation appropriées, la

⁴ Directive 92/43/CEE du Conseil concernant la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de faune (biologie) et de la flore sauvages, JO L 206, 22 juillet 1992, modifiée régulièrement.

construction et l'exploitation de l'AWPR n'auraient pas d'effet négatif sur les objectifs de conservation des espèces concernées (la moule perlière d'eau douce, le saumon de l'Atlantique et la loutre), et que l'intégrité de la zone spéciale de conservation de la rivière Dee ne serait pas menacée.

34. Par lettre datée du 8 août 2008, Scottish National Heritage a fait savoir à Transport Scotland, puis aux ministres écossais, qu'elle était arrivée à la conclusion que l'AWPR proposée n'aurait pas d'effet néfaste sur l'intégrité de la zone spéciale de conservation de la rivière Dee, pour autant que les propositions soient appliquées sous les conditions et avec les modifications juridiques proposées.

Enquête publique locale (hiver 2008/09)

35. En avril 2008, les ministres écossais ont désigné des rapporteurs pour mener une enquête publique locale sur l'AWPR. Les rapporteurs devaient examiner l'ensemble des éléments d'information présentés au cours de l'enquête avant de formuler des recommandations à soumettre à l'examen des ministres, après quoi, si les ministres décidaient de promouvoir le projet, celui-ci serait examiné par le Parlement pour approbation définitive. L'enquête publique locale a commencé le 9 septembre 2008 et a pris fin le 10 décembre 2008, et les conclusions ont été rendues en janvier et février 2009. Le rapport de l'enquête publique locale peut être consulté sur le site de l'enquête publique locale (<http://awpr-p.li.net/>).

Rapport sur les moules perlières d'eau douce demandé par l'auteur de la communication

36. En juillet 2008, M. Hawkins, membre de l'organisation auteur de la communication, a demandé à Scottish Natural Heritage (SNH), organisme consultatif gouvernemental indépendant sur les questions relatives à la conservation de la nature et à l'aménagement des paysages, de lui soumettre un exemplaire du rapport relatif à la surveillance sur site des moules perlières d'eau douce de la rivière Dee. En dépit du fait que M. Hawkins a proposé de prendre l'engagement signé de ne communiquer aux autres parties aucune information relative aux lieux de reproduction des moules perlières d'eau douce, SNH a décidé de ne pas publier le rapport, et en a soumis à M. Hawkins une version éditée en août 2008. La décision de ne pas communiquer l'information demandée a été prise en application de l'article 10 5) g) du règlement relatif à l'information en matière d'environnement (Environmental Information Regulations 2004), qui dispose: «Une autorité publique écossaise peut refuser de communiquer une information en rapport avec l'environnement lorsque la divulgation de ladite information porte ou risque de porter un préjudice sérieux à la protection du milieu considéré». Selon la lettre notifiant la décision, «le fait de communiquer ces données pouvait accroître le risque de pressions. En effet, si SNH vous communique ces données, nous serons dans l'obligation de les communiquer à toute personne qui en fera la demande, ce qui réduira le niveau de protection accordé aux moules perlières d'eau douce de la rivière Dee».

Élaboration des ordonnances

37. Après avoir examiné le rapport établi par les rapporteurs à l'issue de l'enquête publique locale et l'ensemble des objections encore en suspens, les ministres écossais ont annoncé, le 21 décembre 2009, leur décision d'apporter un certain nombre de modifications détaillées aux projets d'ordonnances. Le projet d'ordonnance montre le tracé précis de la nouvelle route. Conformément aux précédents commentaires, une directive a été publiée en vertu de l'article 143A de la loi sur le réseau routier de 1984, confirmant que les ordonnances relatives aux grands axes routiers seraient soumises à la procédure

d'approbation par le Parlement écossais. En d'autres termes, elles n'entreraient en vigueur qu'après adoption de la résolution correspondante par le Parlement.

38. En janvier 2010, le Parlement écossais a approuvé les ordonnances relatives aux grands axes routiers, par le vote, le 3 mars 2010, d'une résolution marquant le terme du processus d'approbation. Les ordonnances sont entrées en vigueur le 31 mars 2010.

Recours devant le Commissaire écossais à l'information

39. Au nom de l'auteur de la communication, M. Hawkins a saisi le Commissaire écossais à l'information de la décision de SNH de ne pas lui communiquer les renseignements relatifs aux moules perlières d'eau douce. Dans sa décision datée du 25 mai 2010, le Commissaire écossais à l'information a estimé que SNH était autorisé à ne pas divulguer les renseignements contenus dans certains documents définis au cours de l'investigation, notamment les renseignements qui ont trait à l'emplacement des populations de moules perlières d'eau douce. En ce qui concerne les autres renseignements, SNH avait indiqué qu'il n'entendait plus invoquer l'exception contenue à l'article 10 5) g) de l'Environmental Information Regulations 2004. Le Commissaire a estimé que SNH avait mal appliqué l'exception, et l'a enjoint de communiquer l'information demandée par M. Hawkins. Il a également estimé que SNH n'avait pas fourni les conseils et l'assistance qu'on pouvait raisonnablement attendre de lui en communiquant à M. Hawkins une impression trompeuse s'agissant de la nature et de la quantité des renseignements non communiqués. Le Commissaire a donc conclu que SNH n'avait pas respecté les obligations qui lui incombaient au titre de l'article 9 1) de l'Environmental Information Regulations 2004⁵.

Appel statutaire au titre de la loi sur le réseau routier de 1984

40. En avril 2010, l'auteur de la communication a formé un appel statutaire au titre de la loi sur le réseau routier de 1984. En résumé, les fondements de l'appel statutaire étaient les suivants:

a) En décidant de construire l'AWPR, les ministres n'ont pas tenu compte de l'ensemble des conclusions de l'enquête publique, eu égard, notamment, au niveau reconnu des dommages qui seraient provoqués sur l'environnement;

b) Les ministres ont attribué à la route des avantages économiques qui sont devenus la principale justification du projet, mais le public n'a pas eu la possibilité de contester ces prétendus avantages économiques lors de l'enquête publique;

c) En prenant leur décision concernant les espèces européennes protégées, les ministres ont ignoré les dispositions de la Directive européenne «Habitats et espèces».

L'auteur de la communication a également demandé qu'une ordonnance plafonne sa responsabilité potentielle pour les dépens relatifs à cet appel. L'auteur de la communication avait obtenu que sa responsabilité potentielle pour les dépens liés à cet appel soit plafonnée à 40 000 livres le 20 janvier 2011. L'examen complet de l'appel a été fixé au 22 février 2011 et devait durer huit jours.

⁵ Décision 073/2010, M. A. D. Hawkins et Scottish National Heritage, en date du 25 mai 2010.

C. Questions de fond

Le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique ne répond pas aux besoins: préambule et article 3, paragraphe 2, de la Convention

41. L'auteur de la communication a relevé un certain nombre de lacunes dans le rapport d'avril 2008 destiné à alimenter une évaluation spécifique commandé par Transport Scotland conformément à la Directive «Habitats» de l'UE. Ces prétendues lacunes comprennent, notamment, les lacunes suivantes: l'appendice 9 au rapport, qui concerne le saumon de la rivière Dee, est empreint d'une certaine partialité, et nul ne peut conclure au-delà d'un certain niveau de doute scientifique que le projet n'aura aucun effet négatif sur l'intégrité de la zone spéciale de conservation de la rivière Dee. En deuxième lieu, la Directive «Habitats» requiert une «procédure concertée», de sorte que toutes les évolutions susceptibles d'avoir un impact sur les sites protégés soient prises en compte dans une évaluation concertée, et pas uniquement les évolutions qui concordent avec la vision des évolutions défendue par Scotland Transport. De plus, le rapport ne donne que peu de détails concernant les mesures d'atténuation d'impact proposées, une grande partie de ces mesures étant laissée à l'appréciation de l'entreprise chargée du projet. L'auteur de la communication fait valoir que ces déficiences jettent un certain discrédit sur les conclusions du rapport et sur la réponse de SNH en date du 8 août 2008. En outre, il conteste la procédure selon laquelle la déclaration environnementale et le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique ont été commandés à des consultants par le promoteur du tracé. Il fait valoir que les rapports commandés renfermaient des informations particulièrement adaptées aux besoins et aux prescriptions de Scotland Transport et que les consultants agissaient, en fait, sur ordre de Scotland Transport et en faveur de l'AWPR, au lieu de fournir des avis indépendants au public et au Gouvernement écossais concernant l'impact environnemental du tracé.

42. L'auteur de la communication fait valoir qu'en fournissant des informations inappropriées et imprécises sur l'environnement, la Partie concernée a nui à la capacité du public de s'opposer à une décision publique comportant des effets indésirables pour l'environnement et de prendre des décisions correctement fondées intéressant l'environnement. Il estime que cette situation est contraire au préambule de la Convention, dans lequel les Parties reconnaissent «qu'il est important que les gouvernements tiennent pleinement compte dans leur processus décisionnel des considérations liées à l'environnement et que les autorités publiques doivent donc disposer d'informations exactes, détaillées et à jour sur l'environnement». L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée n'a pas respecté les obligations qu'il avait contractées au titre de l'article 3, paragraphe 2, de tâcher de faire en sorte que les fonctionnaires et les autorités aident le public et lui donnent des conseils pour lui permettre d'avoir accès à l'information, de participer plus facilement au processus décisionnel et de saisir la justice en matière d'environnement.

43. S'agissant des allégations de l'auteur de la communication au titre du paragraphe 2 de l'article 3, la Partie concernée fait valoir qu'elle a pris les mesures législatives et réglementaires nécessaires requises pour respecter les obligations découlant de la Convention. S'agissant du préambule, la Partie concernée fait valoir que le préambule vise à faciliter l'interprétation des dispositions du corps de la Convention, et qu'il ne représente pas une disposition contraignante ni une disposition à proprement parler de l'instrument. Cependant, elle fait également valoir que les principes généraux d'interprétation inscrits dans le préambule ont été respectés.

44. En outre, la Partie concernée fait valoir que la question de fond consistant à déterminer si la déclaration environnementale et le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique répondent aux objectifs recherchés est une question qui a trait aux

faits, qui a déjà été soulevée par l'auteur de la communication au cours de l'enquête publique locale. La Partie concernée fait valoir qu'étant donné que l'auteur de la communication a présenté ses arguments au Comité avant que les rapporteurs aient soumis leurs recommandations au terme de l'enquête publique locale et avant que les ministres écossais aient entrepris une évaluation spécifique de l'AWPR proposé, l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle les informations contenues dans la déclaration environnementale et le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique seraient inappropriées a été formulée prématurément.

Refus de fournir des informations détaillées concernant les sites de reproduction des moules perlières d'eau douce: articles 1^{er}, 4 et 5

45. L'auteur de la communication affirme que le refus d'une institution gouvernementale écossaise de fournir des informations concernant l'état de l'environnement constitue une violation des articles 1^{er} et 4 de la Convention, et une non-prise en compte des dispositions de l'article 3. Il fait valoir que l'impossibilité d'accéder à l'information concernant les moules perlières d'eau douce contenue dans le rapport l'a empêché d'agir à plusieurs égards. En premier lieu, en l'absence de ce rapport, il n'a pas été en mesure de contester le bien-fondé des mesures prises par le Gouvernement écossais et ses représentants pour prévenir la dégradation de l'habitat des moules perlières d'eau douce à l'intérieur de la zone spéciale de conservation de la rivière Dee dans le comté d'Aberdeen et de contraindre le Gouvernement écossais à rendre des comptes pour son inaction. L'auteur de la communication fait valoir que, sur ce point, la Partie concernée ne respecte pas non plus l'article 5, paragraphe 1 c), de la Convention d'Aarhus, qui dispose qu'en cas de menace imminente pour la santé ou l'environnement (en l'occurrence aux moules perlières d'eau douce), toutes les informations susceptibles de permettre au public de prendre des mesures pour prévenir ou limiter d'éventuels dommages doivent être diffusées. En deuxième lieu, l'auteur de la communication fait valoir que le refus de fournir le rapport, qui renferme des renseignements concernant la répartition des moules perlières d'eau douce dans le contexte d'un nouveau pont proposé pour l'AWPR, ne lui a pas permis de s'opposer efficacement à la construction de l'AWPR. À ce refus s'ajoute la volonté de SNH de soumettre le rapport à des consultants sollicités par Transport Scotland pour promouvoir la construction de l'AWPR. En troisième lieu, l'auteur de la communication indique qu'il a déposé une plainte devant la Commission de l'Union européenne, dans laquelle il affirme que les promoteurs du tracé proposé pour l'AWPR n'ont pas respecté la Directive «Habitats» et la Directive sur l'évaluation stratégique des incidences sur l'environnement (Directive «ESIE») ⁶. L'auteur de la communication fait valoir que tant qu'il n'aura pas accès au rapport commandé par SNH, qui fait état d'une détérioration de la situation des moules perlières d'eau douce, il ne sera pas en mesure d'appeler l'attention de la Commission européenne sur le fait que les Gouvernements écossais et du Royaume-Uni n'appliquent pas la Directive «Habitats».

46. La Partie concernée fait valoir que sa décision de ne pas soumettre le rapport est conforme à l'article 4, paragraphe 4 b), de la Convention. Elle indique que la moule perlière d'eau douce, dont les populations sont en recul en raison de la surpêche, des variations de la qualité de l'eau liées à la construction et aux travaux d'aménagement des cours d'eau, et de la pêche illégale de perles, est une espèce en danger dans toute l'Europe. L'Écosse est considérée comme un foyer de résistance de l'espèce. La population de la rivière Dee a été victime de la pêche illégale de perles dans le passé. La partie concernée affirme qu'en vertu de la réglementation régissant les enquêtes publiques locales, toutes les parties, y compris le rapporteur, doivent pouvoir accéder à l'ensemble des informations présentées, et que nul

⁶ Directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

n'a le pouvoir de restreindre cet accès. La Partie concernée indique que la diffusion d'informations en rapport avec les moules perlières d'eau douce fait l'objet d'une évaluation minutieuse des risques, afin de garantir en tout temps une entière protection de l'espèce. Elle fait valoir que la communication de renseignements détaillés à l'auteur de la communication aurait contribué à rendre publics l'emplacement et l'état de toutes les populations connues de moules perlières d'eau douce de la rivière Dee, les rendant du même coup plus vulnérables à la pêche illégale de perles. Elle fait observer que sa décision de ne pas communiquer cette information a été approuvée par le Commissaire écossais à l'information dans sa décision du 25 mai 2010.

47. S'agissant de l'allégation présentée par l'auteur de la communication au titre de l'article 5, paragraphe 1 c), la Partie concernée fait valoir que cette disposition concerne les situations dans lesquelles il existe une menace imminente ou immédiate pour l'environnement, ce qui n'est pas le cas de l'AWPR proposé. Elle affirme qu'en tout état de cause, les impacts environnementaux de l'AWPR proposé ont été évalués et présentés dans la déclaration environnementale. Elle fait valoir que l'auteur de la communication n'a donné aucun exemple de la façon dont le Gouvernement écossais avait refusé de lui communiquer des informations qui auraient pu permettre au public de prendre les mesures appropriées pour prévenir ou réduire les effets néfastes découlant d'une menace pour une espèce protégée au sens de l'article 5, et juge par conséquent cette allégation infondée.

Refus de soumettre le rapport concernant les blaireaux: articles 1^{er}, 4 et 5

48. L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée a aussi violé les articles 1^{er} et 4 de la Convention en refusant de communiquer un rapport établi par les agents de Transport Scotland concernant les blaireaux vivant le long du tracé de l'AWPR sous le motif que la divulgation de cette information au public augmenterait les risques de chasse. Il affirme en outre que, par la suite, les rapporteurs de l'enquête publique locale commandée par les ministres écossais ne l'ont pas autorisé à soumettre d'information concernant le rapport sur les blaireaux, et qui n'ont pas souhaité que le rapport lui-même soit présenté aux fins de l'enquête publique locale. Il affirme que l'absence du rapport a empêché ses témoins d'arguer du fait qu'on ne faisait pas suffisamment pour protéger les blaireaux contre les méfaits de la route, et qu'il n'a pas été en mesure de mettre en cause efficacement le bien-fondé des mesures d'atténuation proposées par Transport Scotland. L'auteur de la communication affirme qu'en raison du peu de temps qu'il reste avant l'enquête publique, il n'est pas en mesure d'adresser une requête au titre de la loi de 2002 sur la liberté de l'information (*Freedom of Information (Scotland) Act*).

49. La Partie concernée fait valoir le caractère infondé de l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle elle aurait, en violation de l'article 4 de la Convention, refusé de communiquer des renseignements sur l'état de l'environnement et la situation des espèces protégées touchées par l'AWPR proposé. Elle indique que les blaireaux et leurs terriers sont juridiquement protégés par la loi de 1992 sur la protection des blaireaux et par d'autres lois pertinentes. La déclaration sur l'impact sur l'environnement publiée en 2007 renfermait une évaluation d'un ensemble d'espèces protégées, y compris les blaireaux, dont les résultats font l'objet d'appendices techniques à la déclaration environnementale, les informations étant résumées dans la déclaration elle-même. L'appendice 10.2 renferme le détail de l'évaluation concernant les blaireaux. La Partie concernée fait valoir que, comme pour les moules perlières d'eau douce, les emplacements précis des terriers de blaireaux n'ont pas été rendus publics dans la déclaration environnementale, car il a été considéré que le fait de révéler cette information aurait multiplié les risques de chasse et de piégeage. La Partie concernée fait observer que l'auteur de la communication n'a soumis aucune demande, que ce soit au titre de la loi de 2000 sur la liberté de l'information ou au titre de l'Environmental Information Regulations 2004, concernant l'appendice 10.2 de la déclaration environnementale (à savoir l'évaluation du blaireau).

Participation du public insuffisante concernant l'option retenue pour l'AWPR proposé: article 6

50. L'auteur de la communication affirme que le 1^{er} décembre 2005, le Ministre a annoncé que l'AWPR n'emprunterait aucun des tracés longeant la rivière qui avaient été examinés lors de la concertation publique. Le nouveau tracé combinait des tronçons d'une route initiale Milltimber Brae, auxquels s'ajouterait une voie rapide reliant l'AWPR et l'axe principal 190 à Stonehaven, situé à 15 kilomètres au sud d'Aberdeen. L'auteur de la communication affirme qu'en procédant de la sorte, le Gouvernement écossais a effectivement organisé une concertation concernant cinq options, avant d'opter pour une sixième. Les Parties touchées par le changement de tracé de l'AWPR n'ont pas été en mesure de commenter ce nouveau tracé et son impact accru sur l'environnement, que ce soit au cours des consultations du printemps 2005 (qui ne portaient pas sur le tracé finalement retenu) ou au cours de la consultation de 2006 concernant la modification du tracé (qui ne concernaient pas directement le choix du tracé).

51. L'auteur de la communication affirme que le public n'a jamais auparavant eu connaissance d'une proposition de voie rapide, et qu'il n'y a eu de ce fait aucune concertation à ce sujet. En outre, au moment de l'annonce, le 1^{er} décembre 2005, la voie rapide devait être une simple chaussée à deux voies, mais par la suite, les promoteurs du projet ont entrepris d'affiner le trajet choisi et de faire de la voie rapide une chaussée à quatre voies.

52. S'agissant des obligations souscrites par la Partie concernée au titre de la Convention, l'auteur de la communication affirme que le public n'a pas été informé à l'avance d'une proposition concernant une option d'un tracé Milltimber Brae/voie rapide, et qu'il n'a pas été invité à soumettre des commentaires sur ce tracé, ce qui aurait dû être le cas conformément à l'article 6, paragraphe 2. Le public n'a pas été en mesure de participer de façon ouverte et effective à l'étude de toutes les options conformément à l'article 6, paragraphe 4. De plus, le public n'a pas été informé des nouveaux objectifs du tracé (lesquels n'ont été définis qu'après le choix définitif du tracé), ce qui est contraire à l'article 6, paragraphe 5. En outre, le public n'a pas été en mesure de soumettre, que ce soit par écrit ou, le cas échéant, lors d'une audition ou d'une enquête publiques avec le promoteur du projet, des commentaires, informations, analyses ou avis concernant le choix définitif du tracé, ce qui est contraire à l'article 6, paragraphe 7, de la Convention.

53. Conformément à la loi sur la liberté de l'information, l'auteur de la communication a demandé au Gouvernement écossais de lui communiquer les raisons pour lesquelles il a choisi le tracé Milltimber Brae/voie rapide, mais cette information ne lui a pas été fournie. Invité à communiquer les minutes de la réunion au cours de laquelle la décision a été adoptée, un représentant du Gouvernement écossais a indiqué qu'aucune note ni aucun compte rendu n'avait été conservé. L'auteur de la communication fait valoir que cette situation est pour le moins extraordinaire pour une réunion marquée par une décision importante comportant des incidences financières significatives. L'auteur de la communication fait valoir qu'en refusant de produire les raisons de la modification du tracé de l'AWPR annoncée le 1^{er} décembre 2005, le Gouvernement écossais n'a pas satisfait à ses obligations en vertu de l'article 6, paragraphe 9, de la Convention.

54. La Partie concernée répond que l'option du corridor Milltimber Brae et voie rapide est une combinaison de deux options présentées au cours des consultations publiques de 2005 (c'est-à-dire une combinaison des options Milltimber Brae et Peterculter/Stonehaven présentées lors des expositions du printemps 2005). Après l'annonce, le 1^{er} décembre 2005, du choix de l'option Milltimber Brae et voie rapide, des lettres ont été adressées aux organes consultatifs statutaires et non statutaires (y compris les conseils locaux) au début de 2006. La Partie concernée admet que ces lettres ont été la première occasion de publier aux fins de consultations l'option combinée associant le tronçon sud et la voie rapide. Toutefois,

le public et la Partie concernée ont par la suite eu l'occasion de commenter l'ensemble du projet, y compris le tronçon sud et la voie rapide, après la publication des projets d'ordonnances relatives au réseau routier en décembre 2006 et à l'automne 2007. La Partie concernée indique que, conformément à la loi sur le réseau routier de 1984, la publication des documents statutaires a permis au public et aux parties intéressées d'examiner la modification proposée du projet (y compris le tronçon sud et la voie rapide), et de formuler des commentaires sous la forme d'approbations, d'objections et autres. Des expositions publiques officielles ont également été organisées en différents points du tracé, coïncidant avec la publication des projets d'ordonnances. La Partie concernée affirme que la loi sur le réseau routier fait obligation aux ministres, qu'ils décident de confirmer ou de rejeter le projet d'ordonnance, de rendre public le contenu de leur décision et de toutes les conditions applicables éventuelles.

Étroitesse du champ de l'enquête publique et non-prise en compte de toutes les options: article 6, paragraphe 4

55. L'auteur de la communication fait valoir que l'enquête publique menée entre septembre 2008 et janvier 2009 concernait une proposition qui, aux dires du Gouvernement, avait déjà été entérinée officiellement. Il affirme que le champ de l'enquête publique tel qu'il a été défini par les rapporteurs agissant sous la direction du ministre concerné était trop restreint et qu'il pénalisait les parties qui s'opposaient au projet, notamment l'auteur de la communication. Il n'a pas été possible d'examiner une option ne prévoyant aucun contournement ni quelque autre forme de gestion du trafic – ni une option consistant à contourner la ville par l'est – l'enquête ayant été décidée sur la base de départ d'un contournement de la ville par l'ouest, sur décision du ministre concerné. L'auteur de la communication fait observer que l'incidence de cette restriction est clairement illustrée par les constatations et conclusions des rapporteurs – par exemple, les rapporteurs ont conclu que le tracé choisi serait très préjudiciable aux anciens terrains boisés de Kingcausie et à presque tous les trois secteurs paysagers locaux –, mais ils ne sont pas en mesure de se prononcer contre le projet sous ces motifs, car il n'existe pas d'autre projet. L'auteur de la communication fait valoir qu'au vu de ce qui précède, l'enquête publique ne peut être considérée comme conforme aux dispositions de l'article 6, paragraphe 4, qui prévoit que le public doit participer dès le début, alors que toutes les options sont ouvertes.

56. L'auteur de la communication affirme que le tronçon sud du tracé n'a fait l'objet d'aucune concertation dans le contexte de la modernisation du système de transport. Il fait aussi valoir que la concertation concernant le tronçon nord ne semble avoir produit aucune information concernant la traversée de la rivière Dee. Il estime également que le questionnaire relatif à la modernisation du système de transport, qui a été adressé à 10 000 ménages en septembre et octobre 2000, ne constitue en aucun cas une concertation ouverte, les personnes n'ayant pas reçu le questionnaire devant aussi être en mesure d'exprimer leur avis. Enfin, la Partie concernée n'a produit aucune information concernant la localisation géographique des ménages consultés.

57. La Partie concernée affirme que l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle le Gouvernement écossais n'aurait pas cherché à solliciter ouvertement l'avis du public à propos des différentes options de tracés pour la route proposée est inexacte, indiquant, au contraire, que de multiples consultations ont eu lieu pendant tout le développement de l'AWPR. Elle fait valoir que les consultations publiques concernant le tronçon sud ont eu lieu pendant les années 1990, alors que ce tronçon était connu sous le nom de tronçon ouest. Elle rejette l'affirmation selon laquelle l'enquête publique n'aurait pas été conforme à l'article 6, paragraphe 4. En outre, elle affirme que les modalités d'application de la loi sur le réseau routier de 1984 donnaient au public la possibilité de formuler des objections par écrit et de prendre part aux enquêtes locales. Des expositions publiques officielles ont également été organisées en différents points du tracé. La Partie

concernée fait valoir que les personnes opposées au projet d'ordonnance avaient la possibilité de plaider pour un autre tracé. Elle précise qu'un certain nombre d'objections ont ainsi été formulées, lesquelles renfermaient des propositions concernant d'autres tracés, et que ces propositions ont été examinées lors de l'enquête publique locale. Elle fait observer que l'auteur de la communication a pris part à l'enquête publique locale et qu'il a fait valoir un certain nombre d'arguments sur un large éventail de questions.

Modification du projet de modernisation du système de transport: article 7

58. L'auteur de la communication fait valoir que la modification du tracé a, par la suite, été justifiée par Transport Scotland, qui a invoqué le fait que les objectifs en matière de planification des transports pour l'AWPR avaient été modifiés de façon à introduire un nouvel objectif stratégique a posteriori: «décongestionner le trafic (notamment par la suppression du trafic de poids lourds pour le transport des marchandises) sur la route A90 actuelle, aujourd'hui saturée, à travers Aberdeen et en direction du sud». L'auteur de la communication affirme que l'introduction d'un nouvel objectif consistant à décongestionner le trafic sur l'A90 représente un changement majeur dans les objectifs du plan stratégique de modernisation du système de transport, et qu'en modifiant ce plan stratégique de façon à introduire un nouvel objectif aussi ambitieux sans débat et sans participation du public, le Gouvernement écossais a violé l'article 7 de la Convention.

59. La Partie concernée fait valoir que les objectifs du MTS n'ont pas évolué depuis sa publication, en 2003. Elle affirme que l'objectif révisé auquel l'auteur de la communication se réfère est en fait une révision d'un des objectifs du projet de l'AWPR lui-même, et qu'il ne s'agit pas d'un objectif du MTS. Elle indique que les objectifs du projet d'AWPR ont été révisés et reformulés en 2005, dans le cadre du processus engagé pour déterminer le corridor du tracé⁷.

Accès à la justice: article 9

60. L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée a violé l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la Convention, sous le motif que le public écossais ne jouit effectivement d'aucun accès à une procédure judiciaire et/ou à un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de l'AWPR proposée.

61. L'auteur de la communication affirme que l'enquête publique locale concernant l'AWPR proposée ne peut être considérée comme constituant un organe indépendant et impartial permettant au public de contester la légalité de la décision de construire l'AWPR, compte tenu de sa portée et de l'accord des rapporteurs avec les instructions d'un ministre écossais s'agissant de la portée de l'enquête. Il fait observer que ce problème particulier peut très bien se poser chaque fois qu'une enquête publique locale est organisée concernant un projet promu par le Gouvernement écossais lui-même. Il affirme qu'une telle enquête ne peut être considérée comme indépendante ou équitable envers les intérêts du public et des parties touchées par la proposition.

62. En outre, l'auteur de la communication affirme que le système judiciaire écossais n'offre que des possibilités de recours limitées. En effet, le recours en justice consiste à contester la légalité d'une décision. Il ne permet pas au tribunal d'examiner les faits et de se forger sa propre opinion.

⁷ Le rapport d'évaluation consolidé sur le développement du projet de l'AWPR 2005-2006 est disponible à l'adresse: <http://www.awpr.co.uk/d/Documents%20and%20Reports/Project%20Development%202005%20-%202006%20Consolidation%20Report.pdf>.

63. L'auteur de la communication affirme également que le coût très élevé des actions en justice en Écosse empêche effectivement un individu quel qu'il soit ou une petite association de chercher à obtenir justice par ce biais en matière d'environnement. À cet égard, il fait valoir que les principes qui régissent le droit d'obtenir une ordonnance de protection des dépens sont vagues, et que même lorsque les tribunaux écossais sont enclins à accorder de telles ordonnances, le plafond des frais de justice peut encore être trop élevé.

64. L'auteur de la communication affirme que l'article 15 du règlement relatif à l'aide juridictionnelle de 2002 et les directives du Conseil de l'aide juridictionnelle interdisent effectivement l'octroi de l'aide juridictionnelle dans les affaires liées à la défense d'intérêts publics en matière d'environnement⁸. Il fait valoir que pour satisfaire aux exigences de l'article 15, le requérant doit montrer qu'un rejet de sa requête l'exposerait à un grave préjudice. Cependant, il est précisé dans les Directives que «les critères constitutifs d'un intérêt public élargi ne sont pas réunis lorsque nous considérons l'intérêt en question comme un intérêt privé». L'auteur de la communication affirme qu'un tel argument semble impossible à défendre. Si l'intéressé n'est pas en mesure de justifier d'un impact important du fait du projet, l'article 15 ne s'applique pas et l'aide juridictionnelle est refusée. Cependant, si les intérêts de l'individu en question et son lien avec l'affaire sont réels, il peut être informé du fait que son intérêt est, en fait, un intérêt privé et qu'aucun avantage public général ne peut être retenu.

65. En outre, il n'existe en Écosse aucun délai formel pour introduire une action en justice, mais les recours contre une décision ministérielle concernant des ordonnances relatives au réseau routier doivent être introduits dans un délai de six semaines. L'auteur de la communication estime que ce délai est insuffisant pour constituer un dossier efficace en vue de contester une décision ministérielle concernant une route ayant un impact majeur sur son environnement.

66. La Partie concernée fait valoir que l'enquête publique locale ne se voulait pas être l'organe indépendant et impartial par lequel l'auteur de la communication était habilité à contester la légalité de la décision de construire l'AWPR conformément à l'article 9. Elle fait observer, en particulier, qu'une enquête publique locale, dont l'objet est de motiver une décision qui n'a pas encore été prise, ne constitue en aucun cas un organe indépendant et impartial permettant de contester la légalité de la décision de construire l'AWPR. La Partie concernée affirme en revanche qu'une fois que la décision de construire l'AWPR a été prise, une procédure de recours contre la décision pouvait être engagée au titre du paragraphe 2 de l'annexe 2 de la loi sur le réseau routier de 1984. Elle fait observer que la décision ministérielle portant approbation du projet d'ordonnance devait renfermer des informations relatives au droit de contester la validité de la décision. Le public a ensuite eu la possibilité d'introduire, en vertu de la procédure instituée par la loi, une action pour contester, sur le fond ou du point de vue de la procédure, la légalité de la décision. S'agissant des allégations de l'auteur de la communication concernant la portée limitée des procédures judiciaires, la Partie concernée affirme que la fonction essentielle d'une procédure judiciaire est d'examiner les aspects procéduraux et juridiques d'une décision, mais que l'introduction d'un recours peut remettre en question la proportionnalité ou la rationalité d'une décision, voire mettre en lumière des erreurs. Ce mécanisme est donc pleinement cohérent avec l'article 9, paragraphe 2, de la Convention.

⁸ Texte de l'exposé oral présenté au nom de Road Sense lors de la séance du Comité du 17 mars 2009.

III. Examen et évaluation par le Comité

Considérations générales

67. Le Royaume-Uni a déposé son instrument de ratification de la Convention le 23 février 2005. Celle-ci est entrée en vigueur pour le Royaume-Uni le 24 mai 2005.

Le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique ne répond pas aux besoins: préambule et article 3, paragraphe 2

68. S'agissant de l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle le rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique ne répondait pas aux besoins, et était donc non conforme au préambule et à l'article 3, paragraphe 2, de la Convention, le Comité fait observer que le préambule, bien que représentant une aide substantielle pour l'interprétation de la Convention, ne crée aucune obligation juridique contraignante. S'agissant de l'allégation de l'auteur de la communication concernant l'article 3, paragraphe 2, le Comité n'est pas en mesure d'évaluer la précision factuelle du rapport destiné à alimenter une évaluation spécifique. Il ne considère pas que les allégations de l'auteur de la communication permettent de conclure à une violation de l'article 3, paragraphe 2, de la Convention.

Renseignements relatifs à l'emplacement des moules perlières d'eau douce: articles 1^{er}, 4, paragraphe 4 h), et 5

69. Le Comité fait observer que, depuis l'examen de la communication à sa vingt-septième réunion, le Commissaire écossais à l'information a rendu sa décision concernant la demande adressée par M. Hawkins concernant l'accès à l'information sur l'emplacement des moules perlières d'eau douce. Le Commissaire a estimé que SNH aurait dû divulguer les rapports concernant les moules perlières d'eau douce, à l'exception de leur emplacement.

70. Le Commissaire ayant estimé que tous les renseignements, à l'exception de l'emplacement des moules perlières d'eau douce, devaient être communiqués, ne reste plus au Comité qu'à déterminer si le fait de ne pas divulguer l'information supprimée du rapport est conforme à l'article 4, paragraphe 4 h), de la Convention.

71. N'ayant pas pu prendre connaissance de l'information supprimée du rapport, le Comité doit, en l'état actuel des choses, partir du principe que cette information a bien trait à l'emplacement des moules perlières d'eau douce. Le Comité fait observer que la Partie concernée a indiqué que les moules perlières d'eau douce ont été victimes de pêche illégale dans le passé.

72. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que l'information supprimée du rapport concerne les «sites de reproduction d'espèces rares» au sens de l'article 4, paragraphe 4 h), c'est-à-dire, en l'occurrence, les sites de reproduction des moules perlières d'eau douce.

73. Toutefois, il ne s'agit que d'une première étape. En effet, l'article 4, paragraphe 4, dispose que les motifs de rejet doivent être «interprétés de façon restrictive compte tenu de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public».

74. Le Comité fait observer que SNH a reconnu que «sa position ne préjuge en rien de la capacité individuelle de M. Hawkins à obtenir l'accès à l'information demandée» (par. 30 de la décision du Commissaire écossais à l'information 073/2010, Dr A. D. Hawkins et Scottish Natural Heritage). Cependant, SNH a estimé que s'il communiquait à M. Hawkins les informations supprimées du rapport, lesdites informations tomberaient dans le domaine public et SNH ne serait plus en mesure de refuser de les communiquer à d'autres membres

du public, lesquels pourraient, pour certains d'entre eux, les utiliser d'une façon qui nuirait à la survie des moules perlières d'eau douce.

75. Le Comité fait observer que le Commissaire à l'information s'est demandé si SNH aurait pu ou dû communiquer à M. Hawkins l'information non divulguée en échange d'un engagement de celui-ci de ne pas la divulguer à qui que ce soit (par. 33 de la décision 073/2010 Dr A. D. Hawkins et Scottish Natural Heritage). Le Commissaire à l'information a estimé que le règlement relatif à l'information en matière d'environnement institue un droit général à l'accès à l'information en matière d'environnement, lequel droit s'applique indistinctement à tous. Les dispositions dudit règlement ne renferment aucune disposition visant à ne communiquer l'information qu'à certaines personnes ou en échange d'un engagement à ne pas la diffuser (par. 33 de la décision). En conséquence, le Commissaire à l'information a estimé qu'aux termes du règlement relatif à l'information en matière d'environnement, il n'était pas habilité à ordonner ou exiger que des informations soient communiquées en échange d'un engagement ou sous quelque autre condition (par. 32 de la décision). Il a fait observer que cela n'empêchait pas une autorité publique de décider de fournir des informations à certaines personnes à titre confidentiel ou en échange d'un engagement. Toutefois, un tel arrangement ne pourrait relever que de la seule volonté des parties, et il ne constitue pas une obligation au titre du règlement.

76. Le Comité fait observer que l'article 4 de la Convention fait référence au «public», alors que l'article 6 fait référence au public concerné. Toutefois, la Convention n'établit aucune autre distinction entre les membres du public concerné, de sorte que tous les membres du public concerné jouissent des mêmes droits au regard de la Convention.

77. L'exception qui figure à l'article 4, paragraphe 4 h), doit par conséquent être comprise de façon restrictive comme autorisant M. Hawkins à accéder à l'information supprimée pour pouvoir exercer son droit de participer au titre de l'article 6, le même droit étant ensuite dévolu aux autres membres du public concerné. Le problème tient au fait que, si SNH ne conteste pas que M. Hawkins est fondé à recevoir l'information supprimée du rapport, il se peut que d'autres membres du public concerné soient moins dignes de confiance, et divulguer l'information en question à M. Hawkins signifierait que tous les autres membres du public concerné pourraient, du même coup, prétendre à l'obtenir. Reconnaissant que le fait de divulguer l'information à tout le public concerné pourrait avoir des effets indésirables sur les sites de reproduction des moules perlières d'eau douce, le Comité estime que la Partie concernée n'a pas violé l'article 4 en ne communiquant pas l'information en question dans ces circonstances.

78. S'agissant des allégations de l'auteur de la communication au titre de l'article 5, paragraphe 1 c), cette disposition fait obligation aux Parties de diffuser activement les informations concernant les menaces imminentes auprès du public susceptible d'être touché, au lieu de répondre aux demandes d'information comme elles y sont tenues au titre de l'article 4. Le Comité estime que l'auteur de la communication n'a pas démontré que dans les circonstances de l'affaire, les conditions énoncées à l'article 5, paragraphe 1 c), étaient réunies.

Rapport concernant les blaireaux: articles 1^{er}, 4, paragraphe 4 h), et 5

79. L'auteur de la communication a indiqué qu'il n'entendait pas présenter de requête au titre de la loi sur la liberté de l'information ou du règlement relatif à l'information en matière d'environnement s'agissant de l'accès au rapport sur l'emplacement des terriers de blaireaux, car il est désormais trop tard pour exploiter de nouvelles informations à ce sujet. Tout en prenant acte de la raison pour laquelle l'auteur de la communication a décidé de ne pas présenter une telle requête, le Comité considère qu'en prenant cette décision, l'auteur de la communication n'a pas épuisé tous les recours internes. En ces circonstances, le Comité décide de ne pas poursuivre l'examen de cette allégation.

Caractère restrictif de la portée de l'enquête publique: article 6, paragraphe 4

80. Le Comité estime que l'AWPR entre dans le champ d'application de l'annexe I de la Convention, et qu'elle relève par conséquent de l'article 6, paragraphe 1 a), de la Convention, pour deux raisons. En premier lieu, l'AWPR porte sur la construction d'une route à quatre voies d'une longueur supérieure à 10 km (par. 8 c) de l'annexe I). En second lieu, l'AWPR est une activité pour laquelle la législation nationale (art. 20A de la loi sur le réseau routier de 1984) exige que la participation du public soit assurée dans le cadre de la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement (par. 20 de l'annexe I).

81. S'agissant de l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle la Partie concernée, de par le fait que le mandat des rapporteurs ne leur permettait pas de prendre connaissance d'éléments confirmant ou infirmant la nécessité d'une telle route, n'a pas respecté les obligations découlant de l'article 6, paragraphe 4, de la Convention, qui dispose que toutes les options doivent encore être possibles, le Comité fait observer que l'AWPR a fait l'objet d'un processus continu de participation du public pendant plus de dix ans. Dans ce contexte, le Comité rappelle les conclusions qu'il a formulées à propos de la communication ACCC/C/2006/16 (Lituanie):

Le critère de la «participation du public au début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles» devait être compris avant tout comme une approche par étapes de la prise des décisions, où à chaque étape du processus décisionnel, certaines options sont débattues et choisies avec la participation du public, et où seules les questions découlant de l'option choisie à l'étape précédente sont abordées à l'étape suivante⁹.

82. Compte tenu de ce qui précède, le vrai problème consiste à s'assurer que la participation du public pour toutes les options, y compris l'«option zéro», a bien été assurée au cours des étapes antérieures. Considérant la chronologie exposée plus haut aux paragraphes 23 à 40, le Comité estime qu'à plusieurs stades du développement des stratégies locales de transport, des stratégies de modernisation des transports et du Plan structurel pour Aberdeen et le comté d'Aberdeen, ainsi que lors des consultations du printemps 2005, le public a eu l'occasion de soumettre des requêtes pour obtenir l'abandon de l'AWPR, requêtes qui ont été prises en considération. Dans ce contexte, le Comité fait observer qu'il n'est pas compétent pour examiner des événements qui, dans certains cas, sont très antérieurs à l'entrée en vigueur de la Convention pour la Partie concernée. Le Comité considère que le public a eu un certain nombre d'occasions, au cours du processus de participation continu qui s'est déroulé sur plusieurs années, de soumettre des requêtes pour réclamer l'abandon du projet d'AWPR, lesquelles ont été prises en considération. Il estime par conséquent que la Partie concernée n'a pas porté atteinte à l'article 6, paragraphe 4.

Aucune participation du public pour le choix du tracé: article 6, paragraphes 6 et 7

83. Compte tenu des éléments exposés, le Comité estime que le tracé sélectionné ne correspond pas aux options sur lesquelles le public a été consulté au cours des consultations informelles organisées au cours du printemps 2005, et ceux à deux égards. Premièrement, la voie rapide se trouve à une certaine distance à l'est du tracé Peterculter/Stonehaven. Deuxièmement, toutes les options qui ont été soumises à consultation durant le printemps 2005 ont été présentées comme des alternatives. Or, le tracé retenu englobe deux options, afin de créer un tronçon sud alimenté par deux routes secondaires, une quittant l'A90 à Stonehaven, et l'autre quittant l'A90 à Charleston vers l'ouest. Le Comité croit comprendre que la première occasion au cours de laquelle les consultants statutaires et non statutaires

⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.6, par. 71.

ont été consultés officiellement sur le tracé sélectionné a été offerte avec les lettres qui leur ont été envoyées au début de 2006. Le Comité comprend que le public en général n'a pas été consulté officiellement sur la possibilité d'un tronçon sud comprenant deux tracés (à savoir à la fois un tronçon sud et une voie rapide) avant la publication, en décembre 2006, du projet d'ordonnance relatif au réseau routier, dans le cadre du processus d'approbation statutaire.

84. Le Comité fait observer que, outre qu'elle n'a pas fait l'objet de la consultation du printemps 2005, la voie rapide annoncée par le Ministre lors de la décision du 1^{er} décembre 2005 était une chaussée à deux voies, et que suite à la décision ministérielle, il a été décidé d'en faire une route à quatre voies.

85. Le Comité relève avec une certaine inquiétude que le tracé définitif sélectionné et le fait que la voie rapide soit finalement une route à quatre voies n'ont pas été pris en considération dans le cadre du processus informel de consultation. Il estime que la décision de doubler la voie rapide n'est pas, comme l'affirme la Partie concernée, une question purement technique. Toutefois, il estime également que ces aspects ont, en fin de compte, fait l'objet d'une participation du public par le biais du processus d'approbation statutaire à la suite de la publication du projet d'ordonnance, en décembre 2006. Les consultations statutaires ultérieures ayant permis au public de participer sur ces aspects, le Comité n'est pas en mesure de conclure que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 6, paragraphes 6 et 7, de la Convention.

Nouvel objectif stratégique de la modernisation du système de transport: article 7

86. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée a justifié le nouveau tracé par la nécessité de se conformer à un nouvel objectif dans le contexte de la modernisation du système de transport (MTS). La Partie concernée dément avoir modifié le MTS. Le Comité prend note du désaccord entre les parties s'agissant de l'éventuelle modification du MTS et de l'inclusion d'un nouvel objectif en matière de transport.

87. Après avoir examiné la documentation fournie par les parties, y compris le MTS et le rapport d'évaluation d'ensemble du projet AWPR 2005-2006, le Comité estime que l'objectif cité par l'auteur de la communication est uniquement présent dans le rapport d'évaluation d'ensemble. Il ne considère pas ce document comme un plan devant répondre aux exigences de l'article 7, mais plutôt comme un document se rapportant à une activité spécifique relevant de l'article 6, et il fait observer qu'il a déjà examiné les allégations de l'auteur de la communication plus haut, au titre de l'article 6. Il ne poursuivra par conséquent pas l'examen de cette allégation¹⁰.

¹⁰ Le Comité est parvenu à cette conclusion en se fondant sur la note de bas de page 6 de ses conclusions et recommandations concernant le respect de la Convention par l'Albanie (ECE/MP.PP/C.1/2007/4/Add.1), et sur la définition des «plans» qui figure dans le Guide de la Commission européenne concernant la mise en œuvre de la Directive 2001/42 relative à l'évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement. La Directive dispose qu'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 (POS) 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». Est considéré comme «programme» «un plan couvrant un ensemble de projets dans un domaine donné ... qui comporte plusieurs projets de construction distincts».

Accès à la justice: article 9

88. Le Comité fait observer que dans sa lettre du 21 novembre 2010, l'auteur de la communication a indiqué qu'il avait formé un appel statuaire en vertu de la loi sur le trafic routier de 1984, s'agissant de l'adoption, par le Parlement écossais, du projet d'ordonnance relative aux grands axes routiers, le 3 mars 2010. L'examen de l'appel statuaire est fixé au 22 février 2011 et doit durer huit jours. Le Comité note également que l'auteur de la communication a obtenu qu'une ordonnance plafonne à 40 000 livres sa responsabilité potentielle pour les dépens relatifs à cet appel, le 20 janvier 2011.

89. Compte tenu de ces événements, et en attendant que l'auteur de la communication lui apporte de nouvelles précisions, le Comité estime qu'il serait prématuré qu'il examine, à ce stade, les allégations de l'auteur de la communication relatives à l'accès à la justice. En conséquence, il décide d'achever ses conclusions eu égard aux autres aspects de la communication.

IV. Conclusion

90. Après avoir pris connaissance des éléments qui précèdent, le Comité estime que les questions qu'il a examinées en réponse à la communication ne constituent pas un non-respect par le Royaume-Uni de ses obligations au titre de l'article 3, paragraphe 2, de l'article 4, de l'article 5, paragraphe 1 c), de l'article 6 ou de l'article 7 de la Convention.
