



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 a) de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2011/61 concernant le respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* des obligations découlant de la Convention

Établies par le Comité d'examen du respect des dispositions
et adoptées le 28 juin 2013

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–13	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	14–47	3
A. Cadre juridique	14–27	3
B. Rappel des faits.....	28–34	6
C. Questions de fond.....	35–47	7
III. Examen et évaluation par le Comité	48–61	9
IV. Conclusions et recommandations.....	62	11

* Le présent document a été soumis tardivement, le Comité ayant eu besoin de plus de temps pour mettre au point l'ordre du jour de sa quarante-troisième réunion.

I. Introduction

1. Le 21 août 2011, un membre du public, M. Terence Ewing (l'auteur de la communication), a soumis au Comité d'examen du respect 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) une communication faisant état du non-respect par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Partie concernée) des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

2. L'auteur de la communication affirme que le Royaume-Uni n'a pas respecté les dispositions de la Convention relatives à la participation du public et à l'accès à la justice lors de la délivrance du permis de construire et de la réalisation du projet Crossrail dans la zone métropolitaine de Londres. En particulier, l'auteur de la communication allègue que la *Crossrail Act* (loi relative à Crossrail) de 2008 a mal appliqué les conditions mises à l'obtention de l'agrément concernant les quartiers classés et les bâtiments classés, qui normalement requérait la participation du public, et que, donc, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention. Il allègue aussi que cela constitue un non-respect des paragraphes 1 et 9 de l'article 3 de la Convention. Il allègue en outre que, du fait de la mauvaise application par la loi sur Crossrail des conditions mises à l'obtention de l'agrément concernant les quartiers classés et les bâtiments classés, il n'y a pas eu de permis de construire ou d'agrément concernant les quartiers classés ou les bâtiments classés à contester, ce qui, selon l'auteur de la communication, constitue un non-respect des paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9, et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

3. À sa trente-quatrième réunion (du 20 au 23 septembre 2011), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.

4. Conformément au paragraphe 22 de l'annexe à la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise à la Partie concernée le 18 octobre 2011.

5. À sa trente-cinquième réunion (du 13 au 16 décembre 2011), le Comité a demandé à l'auteur de la communication de répondre à quelques questions supplémentaires. L'auteur de la communication a répondu le 4 mars 2012.

6. La Partie concernée a répondu aux allégations formulées dans la communication le 16 mars 2012.

7. À sa trente-cinquième réunion (du 27 au 30 mars 2012), le Comité a décidé qu'il examinerait le fond de la communication à sa trente-septième réunion (Genève, 26 au 29 juin 2012), à l'exception de toute allégation se rapportant à l'absence de droit de recours permettant aux membres du public de contester des décisions de délivrance de permis de construire, en particulier en comparaison des droits de recours dont bénéficient ceux qui sollicitent les décisions en question, vu que ce type d'allégation était déjà pris en considération par le Comité dans le cadre de l'examen conjoint des communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60.

8. Des observations supplémentaires ont été fournies par l'auteur de la communication le 1^{er} juin 2012.

9. Le Comité a examiné la communication à sa trente-septième réunion, avec la participation de représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À la même réunion, le Comité a confirmé la recevabilité de la communication.

10. À la demande du Comité, la Partie concernée a soumis des informations le 1^{er} octobre 2012. L'auteur de la communication a fait des observations sur lesdites informations les 17 et 19 octobre 2012.

11. À sa quarantième réunion (du 25 au 28 mars 2013), le Comité a élaboré un projet de conclusions, lequel, conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, a ensuite été adressé le 1^{er} mai 2013 pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication. Tous deux ont été invités à soumettre des observations le 29 mai 2013 au plus tard.

12. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont fourni leurs observations le 7 juin 2013. Une version révisée des observations de l'auteur de la communication a été reçue le 26 juin 2013.

13. À sa quarante et unième réunion (du 25 au 28 juin 2013), le Comité a adopté ses conclusions et décidé de les publier sous la forme d'un document officiel avant sa quarante-troisième réunion. Il a demandé au secrétariat de les adresser à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

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

A. Cadre juridique

Demandes de délivrance de permis de construire – bâtiments classés

14. La communication s'applique uniquement à l'Angleterre et au pays de Galles. La loi *Town and Country Planning Act* (loi relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire) de 1990 (sect. 70 à 75) et le règlement *Town and Country Planning General Regulations* (règlement général relatif à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire) de 1992 régissent les demandes de délivrance de permis de construire en Angleterre et au pays de Galles. En outre, la loi *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* (loi relative à l'aménagement du territoire (bâtiments classés et quartiers classés)) de 1990 et le règlement *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Regulations* ((règlement relatif à l'aménagement du territoire (bâtiments classés et quartiers classés)) de 1990 régissent les demandes de délivrance de permis de construire concernant les bâtiments classés et les quartiers classés.

15. Des parties tierces qui ont des objections à formuler ont le droit de présenter des observations par écrit relatives à des demandes de délivrance de permis de construire aux autorités locales pour une permission générale de planification en vertu du paragraphe 1 de la disposition 19 de l'arrêté *Town and Country Planning (General Development Procedure) Order* (arrêté relatif à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire (procédure concernant un projet général)) de 1995, et, de manière particulière, s'agissant des agréments relatifs aux bâtiments classés et aux quartiers classés, en vertu du *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Regulations* de 1990.

16. Les demandes de permis de construire sont généralement examinées par les autorités locales sous une forme écrite. Des demandes plus importantes, notamment les demandes relatives aux quartiers classés et aux bâtiments classés, sont soumises à des comités de la

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.

délivrance des permis de construire. Ceux-ci sont composés de conseillers locaux élus de l'autorité locale concernée.

17. Le fonctionnaire de l'autorité locale chargée des demandes de délivrance des permis de construire établit un rapport sur la demande, que le comité peut suivre ou ne pas suivre. À la fin de la présentation du rapport, le Comité vote sur la demande.

18. Chaque autorité locale adopte son propre règlement intérieur pour le fonctionnement des comités de délivrance des permis de construire. Par conséquent, les règles et règlements varient en Angleterre et au pays de Galles.

19. Le droit des parties tierces, c'est-à-dire des personnes autres que le requérant, de faire un exposé oral devant le comité de délivrance des permis de construire dépend des règles adoptées par les autorités locales. La plupart des autorités locales permettent aux membres du public qui en font la demande avant les réunions du comité d'intervenir oralement devant le comité aux côtés du requérant. Les deux parties disposent d'un temps de parole de cinq minutes, mais s'il y a plus d'une personne ayant soulevé une objection, alors le temps de parole est divisé entre les intéressés, ou le président du comité de délivrance des permis de construire détermine quelle personne doit prendre la parole. D'autres autorités locales (comme le Conseil de Wandsworth et le Conseil de la Cité de Westminster) ne permettent à aucune partie tierce de faire des exposés oraux. De telles autorités sont toutefois tenues d'accepter des objections écrites et d'en tenir compte, conformément aux prescriptions légales.

Procédure et pétitions concernant un projet de loi mixte

20. Selon le droit interne de la Partie concernée, un projet de loi mixte est un projet de loi qui contient les caractéristiques d'un projet de loi de portée nationale et d'un projet de loi de portée restreinte². Les projets de loi de portée nationale introduisent des modifications législatives applicables à tous, tandis que les projets de loi de portée restreinte modifient uniquement la loi telle qu'elle s'applique à des individus ou organisations en particulier, plutôt qu'au public dans son ensemble. Un projet de loi mixte est un projet de loi de portée nationale qui affecte les intérêts privés d'un individu, d'un groupe d'individus ou d'une entité. De même, la procédure pour un projet de loi mixte comprend des éléments applicables à la fois aux projets de loi de portée restreinte et aux projets de loi de portée nationale. La procédure est souvent utilisée par le Gouvernement pour le compte d'investisseurs du secteur privé aux fins d'obtenir une autorisation pour de grands projets présentant un intérêt national, mais qui peuvent affecter dans une large mesure des intérêts privés. Par exemple, la procédure a été utilisée pour l'autorisation et la construction de l'Eurotunnel et récemment pour le projet de Crossrail (qui est l'objet de la présente communication).

21. Le *Public Bill Office* (bureau des projets de loi de portée nationale) décide si un projet de loi revêt un caractère mixte, et la procédure parlementaire pour un tel projet de loi est alors plus longue que pour un projet de loi de portée nationale ordinaire. Des personnes physiques et morales qui sont «spécialement et directement affectées» par un projet de loi mixte sont en droit de s'opposer au projet de loi ou de chercher à y introduire des amendements devant un *Select Committee* (comité restreint) mis sur pied par la Chambre des communes. Le *Select Committee* est constitué pour examiner le projet de loi dans le détail, le vérifier et faire rapport à son sujet, y compris en examinant les pétitions soumises par les personnes «spécialement et directement affectées». Les personnes «spécialement et directement affectées» sont aussi en droit de soumettre une pétition et de comparaître

² Pour un aperçu général des catégories de projets de loi et de la procédure parlementaire du Royaume-Uni, voir à l'adresse <http://www.parliament.uk/about/how/laws/bills/>.

devant un autre *Select Committee* constitué par la Chambre des Lords à un stade ultérieur de la procédure³.

22. Les pétitions sont traitées dans le cadre d'une procédure quasi judiciaire par le *Select Committee* de chaque Chambre, qui agit de la même manière qu'un comité de délivrance des permis de construire saisi de demandes ordinaires de permis de construire. À la différence de ce qui est fait lors de l'examen des pétitions soumises contre des projets de loi de portée nationale, dans lequel cas il est laissé à la discrétion du président de décider si la personne ayant élevé l'objection devrait être entendue ou non, le *Select Committee* est tenu d'entendre toutes les personnes qui ont soulevé une objection, à moins que celles-ci n'aient déclaré ne pas souhaiter être entendues ou qu'elles n'aient décidé de retirer leur pétition. Dans le cadre du traitement d'un projet de loi mixte, le *Select Committee* rend compte de ce qu'il a entendu et de ce qu'il estime devoir être fait pour répondre aux préoccupations formulées et permettre à la procédure de suivre son cours.

23. Un projet de loi mixte peut être contesté devant une instance judiciaire lorsqu'il existe une allégation selon laquelle le projet de loi est incompatible avec la loi *Human Rights Act* (loi relative aux droits de l'homme) de 1998 ou est contraire au droit de l'Union européenne (UE).

La loi relative à Crossrail

24. Le 22 février 2005, le projet de loi relatif à Crossrail a été déposé devant le Parlement par le Secrétaire d'État (voir annexe 1 à la réponse de la Partie concernée en date du 16 mars 2012, pour la chronologie du passage du projet de loi devant le Parlement)⁴. Le projet de loi autorisait la construction d'une ligne de chemin de fer à haute fréquence pour Londres et le sud-est; la ligne partait de Maidenhead Berkshire et de l'aéroport de Heathrow à l'ouest et passait par le centre de Londres pour rejoindre Shenfield et Abbey Wood à l'est. Le projet de loi, après une procédure de projet de loi mixte de trois ans, durant laquelle il avait été soumis à la Chambre des communes puis à la Chambre des Lords, a reçu la sanction royale le 22 juillet 2008 et est devenu une loi.

25. À la place de la procédure du projet de loi mixte, le projet aurait pu être promu par une tierce partie en vertu de la loi *Transport and Works Act* (loi relative aux transports et aux travaux) de 1992. Selon la Partie concernée, cela aurait comporté des inconvénients. Cela n'aurait pas permis au Gouvernement de faire publiquement connaître son appui au projet à l'avance et le Secrétaire d'État aux transports aurait eu à prendre une décision concernant la demande sur une base quasi judiciaire. En outre, un arrêté pris en vertu de la loi relative aux transports et aux travaux n'aurait seul pas suffi pour obtenir toutes les autorisations et tous les agréments qu'exigeait la construction du Crossrail. Cela est dû au fait que le projet Crossrail requérait des dispositions quant à la manière dont les chemins de fer sont régulés et d'obtenir un permis de construire pour la ligne elle-même. Un projet de loi mixte permettait de parvenir à ces deux fins au moyen d'un projet de loi unique, de sorte que la ligne de chemin de fer et ses effets puissent être examinés comme il se doit dans leur totalité. De plus, le processus d'obtention des autorisations nécessaires et d'attribution du marché aurait duré jusqu'à plus de trois années, s'il y avait eu recours à la procédure prévue dans la loi relative aux transports et aux travaux plutôt qu'à celle du projet de loi mixte, ce qui aurait inévitablement retardé l'exécution du projet et accru l'incertitude pour les personnes affectées par le projet.

³ La Chambre des communes et la Chambre des Lords constituent le Parlement.

⁴ Les documents relatifs à la communication, notamment les conclusions de l'auteur de la communication et de la Partie concernée, peuvent être consultés sur le site Internet du Comité, à l'adresse (<http://www.unece.org/env/pp/compliance/compliancecommittee/61tableuk.html>).

26. Aux termes de la section 10 de la loi relative à Crossrail, «le permis de construire est considéré avoir été délivré en vertu de la partie 3 de la *Town and Country Planning Act* de 1990 pour entreprendre le projet autorisé par cette loi». Le processus habituel d'octroi du permis de construire en vertu de la loi *Town and Country Planning Act* de 1990 et/ou de l'agrément pour un quartier classé en vertu de la loi *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* de 1990 a par conséquent été modifié.

27. S'agissant de l'évaluation de l'impact sur l'environnement, les projets autorisés dans le cadre d'une procédure de projet de loi mixte sont considérés comme ne relevant pas du champ d'application de la Directive modifiée de l'Union européenne sur l'étude d'impact environnemental⁵. Toutefois, la législation nationale requiert que les dispositions du Règlement de la Chambre des communes relatives aux entreprises privées s'appliquent aux projets de loi de portée restreinte, notamment la règle 27A qui prévoit le dépôt d'une déclaration environnementale au moment où le projet de loi de portée restreinte est déposée au *Private Bill Office* (bureau des projets de loi de portée restreinte). Les déclarations environnementales sont disponibles pour inspection.

B. Rappel des faits

28. Le projet de Crossrail – en cours de réalisation – comprenait la construction dans plusieurs endroits de Londres de gares pour la ligne de chemin de fer Crossrail. Il a été traité dans le cadre d'une procédure de projet de loi mixte. Les consultations avaient commencé avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement. Les informations relatives à la procédure et à l'impact du projet, notamment les modifications apportées aux documents du projet (comme les projets d'amendement et les déclarations environnementales supplémentaires) ont été mises en ligne sur l'Internet⁶ et publiées dans la presse. De même, le *Crossrail Project Bulletin* (bulletin du projet Crossrail) était publié tous les trimestres pour rendre compte de l'exécution du projet.

29. Le site où est réalisé le projet se trouve dans les limites du quartier classé de Soho et est contigu au quartier classé de l'arrondissement londonien de Camden de l'autre côté de St Giles Square.

30. Avant 2010, des bâtiments victoriens en bande abritant des commerces se trouvaient à l'angle formé par Charing Cross Road et Oxford Street. En outre, plus bas dans Charing Cross Road, se trouvait le bâtiment mitoyen Astoria, qui était utilisé pour l'organisation de divertissements et avait abrité un certain nombre de manifestations de clubs de gens menant un autre mode de vie. Selon l'auteur de la communication, aussi bien les maisons victoriennes que le bâtiment Astoria étaient considérés comme ayant apporté une «contribution positive» au quartier classé de Soho dans la Cité de Westminster.

31. À partir de la mi-2010, les bâtiments victoriens situés à l'angle formé par Oxford Street et Charing Cross Road et aussi plus bas dans Charing Cross Road, y compris le bâtiment Astoria, ont été démolis ou démantelés, une opération qui a été achevée au début de l'année 2011.

32. Le *Select Committee* de la Chambre des communes a tenu, entre le 17 janvier 2006 et le 18 octobre 2007, des audiences publiques pendant quatre-vingt-quatre jours et a examiné 205 des 466 pétitions soumises contre le projet de loi. Trois des pétitions avaient

⁵ Voir le paragraphe 4 de l'article premier de la Directive 2011/92/EU du Parlement européen et du Conseil en date du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des effets de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié).

⁶ Voir à l'adresse <http://www.crossrail.co.uk/>; des informations mises à jour ont aussi été mises en ligne sur le site Internet du Parlement (www.parliament.uk).

directement trait au théâtre Astoria (un des bâtiments dont le sort préoccupait l'auteur de la communication). La procédure a abouti à un certain nombre d'amendements au projet de loi.

33. La fin de la première lecture du projet de loi à la Chambre des Lords en décembre 2007 a ouvert une deuxième période de pétitions, qui a duré du 8 au 30 janvier 2008, et pendant laquelle le *Select Committee* de la Chambre des Lords a examiné 45 des 113 pétitions soumises.

34. Les conclusions du projet concernant la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement ont été consignées dans une déclaration environnementale qui a été soumise au Parlement. Un avis a été publié dans la presse en avril 2005 et des observations pouvaient être soumises jusqu'au 17 mai 2005. Des déclarations environnementales supplémentaires ont aussi été publiées et des amendements ont été apportés au projet de loi.

C. Questions de fond

Participation du public

35. L'auteur de la communication prétend que la seule participation du public au projet Crossrail a eu lieu durant les procédures parlementaires lors de l'adoption du projet de loi relatif à Crossrail, à l'occasion de l'examen des pétitions soumises à la Chambre des Lords, etc., l'une des pétitions ayant émané de la Cité de Westminster, mais, qu'il n'y a eu aucune participation du public pour ce qui est de la démolition des bâtiments classés, contrairement à ce qu'exigeaient les lois pertinentes. L'auteur de la communication soutient dès lors que, en éliminant les conditions mises à l'obtention d'agrément concernant les quartiers classés et les bâtiments classés par le recours à la loi relative à Crossrail (sect. 10), la Partie concernée n'a pas permis la présentation des objections écrites ou orales prévues dans les procédures ordinaires de participation du public (*Town and Country Planning Act* de 1990 et *Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act* de 1990), et que, de ce fait, elle n'a pas respecté les paragraphes 1 et 9 de l'article 3 de la Convention. De même, l'auteur de la communication fait valoir que, étant donné que la démolition des bâtiments tombait sous le coup de la disposition de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 6 de la Convention.

36. Lors de l'examen de la communication avec le Comité le 25 septembre 2012, l'auteur de la communication a concédé que la Partie concernée avait respecté tous les éléments de l'article 6 de la Convention, à l'exception de l'avis au public. Du fait qu'il n'y a pas eu avis au public, l'auteur de la communication soutient qu'il n'a pas été au courant de ce qui se passait et n'a pas pu élever d'objection au sujet de la démolition des bâtiments.

37. La Partie concernée fait valoir que le fait que la définition des autorités publiques figurant dans l'article 2 de la Convention exclue les organes législatifs et que le projet de loi relatif à Crossrail ne tombait pas sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention de façon générale. La Partie concernée renvoie au Guide d'application de la Convention d'Aarhus⁷, qui, au sujet du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, énonce que «les représentants sont élus et donc plus directement responsables vis-à-vis du public»; elle renvoie aussi à la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'UE dans l'affaire *Boxus et al. c. Région wallonne* (C-128/09).

38. Quoi qu'il en soit, puisque l'ensemble du projet était soumis à une déclaration environnementale (selon la règle 27A du Règlement de la Chambre des communes),

⁷ Commission des Nations Unies pour l'Europe, *Convention d'Aarhus: Guide d'application*, deuxième édition (2013). La version texte seulement est actuellement disponible en ligne à l'adresse <http://www.unece.org/index.php?id=32764>.

la Partie concernée plaide avec force qu'il y a eu un plein processus de participation du public et que l'information du public a été faite de telle sorte que les conditions posées dans la Convention se trouvaient satisfaites⁸. Par conséquent, la Partie concernée soutient que le processus législatif qui a été suivi pour la loi relative à Crossrail de 2008 a donné suffisamment de possibilité au public de participer au processus décisionnel. Un certain nombre de documents, tels que la déclaration environnementale sur l'éventuel impact environnemental du projet, ont été fournis aux membres du Parlement pour leur permettre de se forger une solide opinion en toute connaissance de cause sur les questions environnementales liées au projet et les membres du Parlement ont amplement disposé de temps pour examiner et analyser le projet proposé.

39. La Partie concernée fait observer que le projet de loi a été soumis à un examen approfondi du Parlement et que l'auteur de la communication a eu la possibilité de participer aux propositions relatives au projet et au projet de loi, et de faire des observations sur ces propositions avant le dépôt du projet de loi devant le Parlement et durant le processus d'examen du projet de loi devant celui-ci, avant que le projet n'ait reçu une sanction royale le 22 juillet 2008.

40. En particulier, la Partie concernée fait valoir que l'auteur de la communication a eu une possibilité avant que le projet de loi n'ait reçu une sanction royale de participer à la procédure qui a conduit à l'octroi par le Parlement des autorisations qui étaient l'objet de la communication, le processus du *Select Committee* démontrant par ailleurs un autre aspect de l'examen approfondi dont le projet de loi a été l'objet de la part du Parlement. Elle fait valoir en outre qu'une consultation a eu lieu au sujet de l'évaluation de l'impact sur l'environnement et des déclarations environnementales supplémentaires, et que l'auteur de la communication a eu la possibilité de faire des observations concernant l'impact du projet sur l'environnement avant que la loi n'ait reçu la sanction royale.

41. En particulier, s'agissant de l'avis au public, la Partie concernée fait observer que, outre les informations publiées dans la presse et mises en ligne sur un site Internet consacré au projet, il existait plus de 100 centres d'information tout au long du tracé du projet.

Accès à la justice

42. L'auteur de la communication affirme qu'il n'existe pas de possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou toute autre possibilité sans l'adoption d'une loi par le Parlement (comme la loi relative à Crossrail), pour toute contestation en justice, à moins qu'il ne s'agisse d'une requête invoquant la loi relative aux droits de l'homme de 1998 pour violation d'un «droit protégé par la convention» ou pour «déclaration d'incompatibilité».

43. La Partie concernée affirme qu'une loi peut être contestée devant les tribunaux, également dans un cas de violation du droit de l'UE.

44. Selon l'auteur de la communication, les droits du public en matière d'accès à la justice se limitent à ces deux possibilités.

45. L'auteur de la communication soutient par ailleurs que la Partie concernée, en éliminant les conditions mises à l'obtention d'un agrément concernant les quartiers classés et les bâtiments classés, a empêché la possibilité pour les membres du public d'obtenir un recours judiciaire. Aussi, la Partie concernée ne s'est-elle pas conformée au paragraphe 1 de l'article 3 et aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 9 de la Convention.

⁸ Voir aussi les dernières conclusions du promoteur après la fin des audiences sur les pétitions contre le projet de loi et trois séries de dispositions supplémentaires (le projet de loi relatif à Crossrail, *Select Committee* de la Chambre des communes) en date du 28 mars 2007, soumises par la Partie concernée le 25 juin 2012.

46. La Partie concernée affirme que les buts de la Convention en matière d'accès à la justice ont été pleinement respectés lors du processus législatif. Selon la Partie concernée, vu que Crossrail n'est pas un projet relevant de l'article 6, les dispositions relatives à l'accès à la justice prévu au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention ne sont pas d'application. En outre, étant donné que le Parlement n'est pas une personne privée ou une autorité publique au sens du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, le paragraphe 3 de l'article 9 n'est pas d'application. La Partie concernée souligne en outre que, si l'article 9 devait être d'application, la possibilité de recours contre des lois mixtes pour violation de la loi relative aux droits de l'homme de 1998 ou du droit de l'UE reste conforme à la Convention, même si cette possibilité est limitée en raison de la nature d'acte législatif que revêtent ces lois et du fait que les membres du Parlement ont à en rendre compte directement à leur électeur.

47. De plus, la partie concernée souligne que, lors de l'examen des pétitions, le critère de «spécialement et directement affecté» (voir par. 21 ci-dessus) n'a pas été pris en compte du tout et que toutes les pétitions ont été admises et examinées.

III. Examen et évaluation par le Comité

48. 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.

49. Le Comité note que les allégations de l'auteur de la communication concernant le non-respect par la Partie concernée des dispositions de la Convention relatives à la participation du public n'ont pas de rapport, comme le requièrent les lois spécifiques, avec l'ensemble du projet, mais concernent la démolition de certains bâtiments touchés par une partie du projet. Le Comité n'a pas à examiner les démolitions précises qui préoccupaient l'auteur de la communication, mais doit se pencher plutôt sur l'application de la Convention dans le système des projets de loi mixtes de la Partie concernée.

50. Ainsi qu'il l'a déjà dit, le Comité n'examinera aucune des allégations se rapportant au droit de tierces parties à former un recours devant une instance judiciaire, de telles allégations étant aussi examinées dans le cadre des communications ACCC/C/2010/45 et ACCC/C/2011/60 (voir ECE/MP.PP/C.1/2013/12).

51. En outre, le Comité n'examinera aucune des allégations de non-respect des paragraphes 1 et 9 de la Convention, vu que ces allégations n'ont pas été étayées par l'auteur de la communication.

Loi relative à Crossrail – classification prévue dans la Convention

52. Le Comité examine tout d'abord la nature du projet de loi mixte et le point de savoir si le projet de loi tombe sous le coup des dispositions de l'article 6 ou de l'article 8 de la Convention. Ainsi que le Comité l'a déjà établi dans des conclusions précédentes, pour cette détermination, il doit tenir compte du contexte, en prenant en considération les effets juridiques de la loi, la dénomination de celle-ci dans le droit interne de la Partie concernée ne revêtant pas de caractère décisif (voir les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2005/11 (Belgique), ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, par. 29, et concernant la communication ACCC/C/2006/17 (Communauté européenne), ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 42).

53. L'effet juridique de la loi relative à Crossrail, selon la procédure du projet de loi mixte, est l'autorisation du projet, à savoir le Crossrail. La loi est passée par le processus du «projet de loi mixte» en raison de l'ampleur du projet, qui concernait des intérêts nationaux de façon générale. S'il s'était agi d'une disposition d'application ou d'une loi introduisant

des modifications législatives applicables dans tous les cas, elle serait passée par le processus du projet de loi de portée nationale. Par conséquent, elle n'entre pas dans les prévisions de l'article 8 de la Convention, parce que, certes, le système de la Partie concernée – reconnaissant l'impact transversal d'un si vaste projet sur différents domaines de la politique nationale, notamment les transports, l'économie, l'emploi, etc., – opte pour une procédure qui passe par le Parlement, mais la loi ne permet pas moins en dernière analyse d'entreprendre une activité particulière. Dès lors, la loi constitue une décision qui tombe sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention.

54. À cet égard, le Comité note aussi que le processus du projet de loi mixte est un processus relevant du Parlement, l'organe qui traditionnellement exerce les pouvoirs législatifs dans un État démocratique. Le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention exclut de la définition de l'autorité publique «les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs ... législatifs». En l'espèce, toutefois, le Parlement n'«agi[t]» plus en exerçant des pouvoirs législatifs, mais plutôt en tant qu'«autorité publique» autorisant un projet. Le fait que la Partie concernée dispose d'une procédure intégrée pour les «projets de loi mixtes» qui permet au Gouvernement d'obtenir toutes les autorisations et agréments nécessaires pour l'autorisation de projets importants, et de ne pas recourir à des procédures fragmentées qui passent par un certain nombre d'autorités publiques différentes, centrales et/ou régionales, ne change pas la nature de la loi en tant que décision permettant l'exécution du projet. Le Comité fait observer que, si tous les projets de grande envergure étaient soumis à la procédure d'autorisation parlementaire sur le fondement du paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, il y aurait alors risque de voir les projets importants ne jamais être soumis aux prescriptions de la Convention en matière de participation du public, ce qui serait contraire à ses objectifs.

55. Le projet a trait à la construction d'une ligne de chemin de fer à haute fréquence, allant d'est en ouest, en traversant Londres, avec des liaisons au réseau ferré sous-terrain. La législation de la Partie concernée (la règle 27A du Règlement de la Chambre des Lords) impose une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement et le dépôt d'une déclaration environnementale. Par conséquent, le projet est une activité qui relève de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6, conjointement avec le paragraphe 20 de l'annexe I à la Convention.

56. Le Comité note que des processus similaires à celui du projet de loi mixte existent, sous une dénomination différente, dans les juridictions d'autres Parties à la Convention (voir, par exemple, la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'UE concernant la Belgique: *Boxus et al. c. Région wallonne*, C-128/09 (2012) et *Solvay v. Région wallonne*, C-182/10 (2012)). Si de tels processus constituent un moyen raisonnable pour les gouvernements de traiter de grands projets ayant d'importants effets nationaux et transfrontières (par exemple, l'Eurotunnel), le Comité souligne le fait que le processus consistant à adopter des projets par de tels moyens doit néanmoins être examiné dans le cadre des dispositions de la Convention d'Aarhus et, par suite, que la Partie concernée doit veiller à ce que des possibilités suffisantes soient offertes pour la participation du public. Bien que la Partie concernée se réfère dans le cas de la loi relative à Crossrail à «un acte législatif particulier», le Comité estime que le processus de l'adoption de cette loi au moyen d'un projet de loi mixte tombe sous le coup des dispositions de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, puisque la loi sert de décision permettant d'entreprendre une activité particulière.

Procédure de la notification au titre de la participation du public – paragraphe 2 de l'article 6

57. Ainsi que prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 6, conjointement avec le paragraphe 20 de l'annexe I, les dispositions de l'article 6 relatives à la participation du public sont d'application. À l'audience, l'auteur de la communication a affirmé que toutes

les conditions posées à l'article 6 pour la participation du public avaient été remplies, à l'exception de l'avis au public prescrit au paragraphe 2 de l'article 6. L'auteur de la communication affirme que, du fait que la Partie concernée a manqué à son obligation d'information suffisante, il n'a pas été au courant du processus en cours, y compris des décisions de démolition des bâtiments qui l'intéressaient, et n'a pas eu la possibilité d'élever ses objections.

58. Sur la base des informations reçues et compte tenu de la déclaration de l'auteur de la communication selon laquelle la condition de la participation du public, à l'exception de l'avis au public, avait été remplie, le Comité n'examine pas le point de savoir si chacune des conditions posées dans les paragraphes 3 à 9 de l'article 6 a été remplie.

59. S'agissant de l'avis au public, le Comité relève que des informations relatives au projet et que des éléments du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention étaient à la disposition du public, pour que celui-ci soit promptement informé durant la procédure d'octroi du permis, sur l'Internet (par l'intermédiaire des sites du maître d'ouvrage et du Parlement), dans la presse et aussi dans les centres d'information implantés tout au long du tracé du projet. Le nombre de pétitions contre le projet, y compris contre la démolition de bâtiments, montre que les membres du public ont été informés comme il convenait. Par conséquent, le Comité conclut que la Partie concernée n'a pas manqué à l'obligation qui lui incombait au titre du paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention.

Possibilité de former un recours – paragraphe 2 de l'article 9

60. Le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention impose aux Parties de veiller à ce qu'existent des possibilités de former un recours contre des décisions, des actes et omissions qui tombent sous le coup des dispositions de l'article 6. Cette disposition a trait à la fois à l'existence et au champ d'application du recours, qui doit comprendre la légalité de l'acte quant au fond et à la procédure suivie. Pour se conformer aux dispositions de la Convention, la Partie concernée doit veiller à ce que, dans le cadre de sa législation nationale, tous les critères prévus au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, de même que ceux allant au-delà du droit de l'UE et de la loi relative aux droits de l'homme de 1998, soient remplis s'agissant des processus concernant les projets de loi mixtes.

61. Le Comité examine en particulier l'étendue des possibilités de former un recours après l'adoption de la loi relative à Crossrail (ou toute loi adoptée après une procédure concernant un projet de loi mixte autorisant une activité particulière). Dans le cas de la loi relative à Crossrail, aucun recours de ce genre n'a été formé devant une instance judiciaire. Il s'ensuit que le Comité n'est pas en mesure de déterminer si les voies de recours devant une instance judiciaire prévues dans la législation de la Partie concernée auraient permis à des membres du public de contester la loi relative à Crossrail, comme cela est prescrit au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.

IV. Conclusions et recommandations

62. Sur la base de ce qui précède, le Comité conclut que, en adoptant la loi relative à Crossrail en usant de la procédure prévue pour un projet de loi mixte, la Partie concernée n'a pas porté atteinte aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 6. Le Comité conclut en outre que, du fait du manque d'information suffisante sur la pratique en matière de recours contre des projets de loi mixtes, la Partie concernée n'a pas porté atteinte aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention.