


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
Cinquante-huitième réunion

Budva (Monténégro), 10-13 septembre 2017

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

**Conclusions et recommandations relatives
à la communication ACCC/C/2014/101
concernant le respect des dispositions
par l'Union européenne**

**Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 18 juin 2017***

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	2
II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés	3
A. Cadre juridique	3
B. Les faits.....	4
C. Voies de recours internes	6
D. Questions de fond	6
III. Examen et évaluation par le Comité.....	8
IV. Conclusions	11

* Le présent document a été soumis tardivement en raison du délai supplémentaire nécessaire à sa finalisation.



I. Introduction

1. Le 15 avril 2014, l'organisation non gouvernementale HS2 Action Alliance Limited, l'arrondissement londonien de Hillingdon et Charlotte Jones, membre du public (les auteurs de la communication) ont soumis au Comité d'examen du respect des dispositions au titre 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 alléguant que l'Union européenne ne s'était pas conformée à ses obligations en vertu de l'article 7 de la Convention¹.
2. Plus précisément, les auteurs de la communication ont affirmé que la Partie concernée ne s'était pas conformée aux dispositions de l'article 7 et du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, faute d'avoir établi un « cadre réglementaire approprié » pour la participation du public à l'élaboration de plans ou de programmes relatifs à l'environnement². La communication se rapporte à des faits qui ont également été portés devant le Comité dans le cadre de la communication ACCC/C/2014/100 concernant le respect de la Convention par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.
3. À sa quarante-cinquième réunion (Maastricht (Pays-Bas), 29 juin-2 juillet 2014), le Comité a estimé 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 adressée à la Partie concernée le 9 septembre 2014.
5. La Partie concernée a communiqué sa réponse à la communication le 25 février 2015.
6. Le 17 mars 2015, les auteurs de la communication ont fait des observations sur la réponse de la Partie concernée à la communication.
7. À sa quarante-neuvième réunion (Genève, 30 juin-3 juillet 2015), le Comité a estimé que l'arrondissement londonien de Hillingdon, parce qu'il ne faisait pas partie du « public » aux fins de l'article 15 de la Convention, n'était pas fondé à présenter une communication au Comité en vertu du paragraphe 18 de l'annexe à la décision I/7. Il a cependant confirmé de nouveau la recevabilité à titre préliminaire en ce qui concerne les deux autres auteurs.
8. Le 25 février 2016, le Royaume-Uni a présenté des commentaires sur la communication en qualité d'observateur.
9. Le 3 mars 2016, le Comité a été informé que M^{me} Jones avait retiré sa plainte, faisant de l'organisation HS2 Action Alliance Limited le seul auteur de la communication.
10. Pour examiner le contenu de la communication, le Comité a tenu, à sa cinquante-deuxième réunion (Genève, 8-11 mars 2016), une séance à laquelle ont pris part des représentants de l'auteur de la communication et de la Partie concernée. À cette occasion, il a confirmé que la communication était recevable.
11. Il a commencé à élaborer son projet de conclusions en séance privée et l'a terminé au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions le 25 mai 2017. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe à la décision I/7, le projet de conclusions a ensuite été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 26 mai 2017. L'un et l'autre ont été invités à faire parvenir leurs observations au plus tard le 13 juin 2017.
12. La Partie concernée a fait connaître ses observations le 8 juin 2017. Le 13 juin 2017, l'auteur de la communication a indiqué qu'il n'avait aucune observation à faire.

¹ Le texte de la communication et la documentation fournie par l'auteur de ladite communication, la Partie concernée et le secrétariat peuvent être consultés à l'adresse : <http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/accc2014101-european-union.html>.

² Communication, p. 16.

13. À sa réunion virtuelle du 14 juin 2017, le Comité a examiné en séance privée les observations de la Partie concernée sur le projet de conclusions. Compte tenu des observations reçues, il y a apporté un changement mineur et est convenu qu'il n'était pas nécessaire de le modifier plus avant.

14. Il a adopté ses conclusions le 18 juin 2017 au moyen de sa procédure électronique de prise de décisions et a décidé que celles-ci devraient être publiées en tant que document de présession pour sa cinquante-huitième réunion. Il a demandé au secrétariat d'envoyer ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés³

A. Cadre juridique

15. Dans la déclaration qu'elle a faite lorsqu'elle a accepté la Convention, la Partie concernée a notamment déclaré ce qui suit :

Les institutions communautaires appliqueront la Convention dans le cadre de leurs règles actuelles et futures en matière d'accès aux documents et des autres règles applicables de la législation communautaire dans le domaine couvert par la Convention.

...

La Communauté européenne est responsable de l'exécution des obligations découlant de la Convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur⁴.

16. L'alinéa 10 du préambule de la Directive de l'Union européenne concernant la participation du public⁵ dispose ce qui suit :

Il convient de prévoir, pour certaines directives ayant trait à l'environnement en vertu desquelles les États membres sont tenus d'élaborer des plans et des programmes relatifs à l'environnement mais qui ne contiennent pas de dispositions suffisantes en ce qui concerne la participation du public, une participation du public conforme aux dispositions de la convention d'Aarhus, et notamment à son article 7. D'autres actes législatifs communautaires pertinents prévoient déjà la participation du public à l'élaboration de plans et de programmes et, à l'avenir, des critères concernant la participation du public conformes à la convention d'Aarhus seront intégrés dès le départ dans la législation pertinente.

17. Selon le paragraphe 5 de l'article 2 de la Directive relative à la participation du public, les dispositions de cette directive concernant la participation du public ne s'appliquent pas aux plans et programmes pour lesquels une procédure de participation du public est mise en œuvre en application de la 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'environnement⁶ (Directive sur l'évaluation stratégique environnementale ou ESE).

³ 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 celui-ci.

⁴ Voir « Chapitre XXVII. Environnement, 13. Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Collection des traités des Nations Unies, 4 septembre 2017. Disponible à l'adresse : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en.

⁵ Directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, Journal officiel n° L 156, p. 17 à 25.

⁶ Journal officiel n° L 197, p. 30 à 37.

18. En ce qui concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes traitant de l'environnement, le paragraphe 2 de l'article 3 de la Directive sur l'ESE⁷ dispose ce qui suit :

Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) Qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou

b) Pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

19. La Directive 85/337/CEE, également appelée Directive sur l'étude d'impact sur l'environnement ou EIE, est désormais intégrée à la Directive 2011/92/UE⁸. La construction de voies pour le trafic ferroviaire à grande distance figure parmi les activités énumérées au paragraphe 7 a) de l'annexe I de la Directive EIE. Le paragraphe 10 i) de l'annexe II de la Directive EIE s'applique à la construction de voies ferroviaires non visées à l'annexe I.

20. Le paragraphe 4 de l'article 3 de la Directive ESE énonce ce qui suit :

Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

21. Le paragraphe 1 de l'article 5 de la Directive ESE dispose ce qui suit :

Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

22. S'agissant de la participation du public relative aux plans et programmes soumis à une évaluation environnementale en application de l'article 3 de la Directive ESE, le paragraphe 2 de l'article 6 de la Directive dispose ce qui suit :

Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

B. Les faits⁹

23. En janvier 2009, le Gouvernement du Royaume-Uni a mis sur pied une société appelée High Speed Two Limited (HS2 Ltd.), chargée pour l'essentiel de le conseiller en vue de l'élaboration de propositions concernant la création d'une nouvelle voie ferrée

⁷ 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.

⁸ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, Journal officiel n° L 26, p. 1 à 21.

⁹ De plus amples informations concernant les événements décrits dans la présente section figurent dans les conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2014/100 (Royaume-Uni), à paraître.

reliant Londres aux Midlands de l'Ouest, voire au-delà, et notamment de déterminer un ou des tracé(s) potentiel(s), les coûts et les avantages associés ainsi que les financements, et de dessiner les tracés potentiels¹⁰.

24. Une consultation publique sur les propositions relatives à la liaison ferroviaire à grande vitesse a été ouverte le 28 février 2011 et s'est achevée le 29 juillet 2011. Elle a notamment été l'occasion de présenter les arguments en faveur de ladite liaison ainsi que le tracé favori pour la phase 1 de la proposition reliant Londres aux Midlands de l'Ouest.

25. Le 10 janvier 2012, le Ministère des transports a publié un document présenté au parlement, intitulé « *High Speed Rail: Investing in Britain's Future – Decisions and Next Steps* » (Le train à grande vitesse : Un investissement pour l'avenir de la Grande-Bretagne – Décisions et prochaines étapes)¹¹. Ce document, plus couramment appelé « document sur les décisions et les prochaines étapes, en abrégé DNS »¹² décrit la proposition de liaison ferroviaire à grande vitesse comme le plus grand investissement du Royaume-Uni en matière d'infrastructures de transport à l'échelle d'une génération¹³.

26. La première partie du document sur les décisions et les prochaines étapes présente la stratégie du Gouvernement en matière de liaison ferroviaire à grande vitesse ainsi qu'un résumé des décisions qu'il a prises. La deuxième partie décrit par le détail l'examen qu'il a effectué du dossier constitué à partir des réponses obtenues lors de la consultation, et la troisième partie énonce ses propositions quant aux étapes à suivre¹⁴. À la page 68 du document, sous l'intitulé « Alternatives to high speed rail » (solutions de substitution à la ligne ferroviaire à grande vitesse), le Gouvernement explique pourquoi il rejette les arguments en faveur de solutions de substitution¹⁵. Après la publication du document DNS, le Gouvernement a poursuivi ses travaux sur les détails de la phase 1 et l'élaboration d'options souhaitables pour la phase 2, en vue de procéder à la consultation du public¹⁶.

27. Le Gouvernement devait rechercher et obtenir l'autorisation de mettre en œuvre le projet en appliquant la procédure relative aux projets de loi hybrides. Deux projets de loi étaient concernés, le premier devant chercher, entre autres, à obtenir l'autorisation de mise en œuvre de la phase 1. Sur le plan de la planification, la consultation publique relative à la phase 2 coïncidait avec la date proposée de démarrage du processus relatif au projet de loi pour la phase 1. Le Gouvernement a estimé que le projet entrerait dans le cadre de la Directive EIE et qu'une évaluation d'impact sur l'environnement serait nécessaire¹⁷.

28. En avril 2012, l'auteur de la communication a déposé une requête auprès de la Haute Cour du Royaume-Uni aux fins du contrôle juridictionnel du document DNS, dans laquelle il faisait valoir que ce document constituait un plan ou programme définissant le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourrait être autorisée à l'avenir et s'imposant du fait des dispositions administratives au sens de la Directive ESE, et que son adoption contreviait à l'obligation découlant de la Directive ESE de procéder à une évaluation environnementale et de mener une consultation publique réelle avant son adoption¹⁸. Dans son jugement du 15 mars 2013, la Haute Cour a reconnu que le document DNS présentait des manquements à bien des égards, en ce sens que les solutions de substitution raisonnables au projet de liaison ferroviaire à grande vitesse n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation environnementale ou d'une consultation publique¹⁹. Toutefois, elle a rejeté l'allégation de

¹⁰ Communication, annexe 5, par. 5.

¹¹ Royaume-Uni, Ministère des transports (Londres, The Stationery Office, 2012). Disponible à l'adresse : www.official-documents.gov.uk. Il convient de noter que le Royaume-Uni utilise l'acronyme DNS (« Decisions and Next Steps ») pour désigner ce document dans ses correspondances et déclarations ; cet acronyme apparaît donc fréquemment dans les documents se rapportant à ce dossier.

¹² Communication, annexe 5, par. 37.

¹³ Document sur les décisions et les prochaines étapes, p. 11 (voir communication, annexe 3).

¹⁴ Communication, annexe 5, par. 39.

¹⁵ Ibid., par. 43.

¹⁶ Ibid., par. 44.

¹⁷ Ibid., par. 54.

¹⁸ Communication, par. 20 et annexe 7.

¹⁹ Communication, par. 22 et annexe 8, par. 160 à 172.

l'auteur de la communication selon laquelle le document DNS lui-même aurait dû faire l'objet d'une évaluation environnementale et d'une consultation publique au sens de la Directive ESE, ayant considéré que ce document ne définissait pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourrait être autorisée à l'avenir et qu'il ne s'imposait pas davantage en vertu des dispositions administratives au sens de la Directive ESE.

29. L'auteur de la communication a interjeté appel devant la Cour d'appel du Royaume-Uni. Il a été débouté de son appel le 24 juillet 2013 par deux juges contre un, qui ont estimé que le document DNS ne définissait pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourrait être autorisée à l'avenir. La Cour a rejeté à l'unanimité l'appel incident du Secrétaire d'État aux transports formé contre la décision de la Haute Cour, laquelle avait considéré que le document présentait des manquements à bien des égards, en ce sens que les solutions de substitution raisonnables au projet de liaison ferroviaire à grande vitesse n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation environnementale ou d'une consultation publique²⁰.

30. L'auteur de la communication a formé un recours en appel auprès de la Cour suprême du Royaume-Uni en octobre 2013. Le 22 janvier 2014, la Cour a rendu un jugement unanime affirmant que le document DNS ne définissait pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourrait être autorisée à l'avenir au sens de la Directive ESE, déboutant ainsi l'auteur de la communication de sa demande²¹.

C. Voies de recours internes

31. Les paragraphes 28 à 30 ci-dessus rendent compte des efforts déployés par l'auteur de la communication pour contester le document DNS auprès des tribunaux du Royaume-Uni, et notamment de son allégation de manquement à l'obligation de faire procéder à une évaluation environnementale en application de la Directive ESE.

32. Dans son jugement du 22 janvier 2014, la Cour suprême du Royaume-Uni a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'adresser un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne²².

33. La Partie concernée ne conteste pas la recevabilité de la communication.

D. Questions de fond

34. L'auteur de la communication fait valoir que l'article 7 de la Convention demande à la Partie concernée de mettre en place un cadre réglementaire approprié pour garantir une participation effective du public à l'élaboration des plans et programmes et renvoie aux conclusions du Comité sur la communication ACCC/C/2010/54 (Union européenne) à cet égard²³. L'auteur de la communication affirme en outre que la Directive sur la participation du public constitue en soi une reconnaissance du fait que l'article 7 de la Convention impose une obligation à laquelle la législation de la Partie devait donner effet²⁴. Il affirme également que la Partie concernée a compétence pour mettre en place un cadre réglementaire approprié afin que ses États membres veillent à une participation effective du public à l'élaboration des plans et des programmes tels que le document DNS²⁵.

35. L'auteur de la communication fait valoir que, suite à l'arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni, la portée de la Directive ESE a toutefois été interprétée comme excluant tout plan ou programme relatif à l'environnement qui ne fixe pas un cadre juridique à la décision ultérieure autorisant la mise en œuvre du projet, en définissant les critères sur la

²⁰ Communication, par. 24 et annexe 9.

²¹ Communication, par. 26 à 27 et annexe 10.

²² Par. 53.

²³ ECE/MP.PP/C.1/2012/12.

²⁴ Communication, par. 42, et observations des auteurs de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 17 mars 2015, par. 13 1) iii).

²⁵ Observations des auteurs de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 17 mars 2015, par. 13 2).

base desquels celle-ci doit être prise²⁶. L'auteur de la communication avance que cet arrêt a créé une exception pan-européenne à la Directive ESE pour les plans et programmes relatifs à la mise en œuvre de projets pour lesquels une autorisation ultérieure doit ensuite être obtenue auprès du parlement national²⁷.

36. L'auteur de la communication fait valoir qu'il existe ainsi une catégorie potentiellement vaste de plans et programmes qui n'entrent pas dans le champ d'application de la Directive ESE et au sujet desquels la Partie concernée ne prévoit aucune disposition de remplacement pour assurer une participation effective du public²⁸. L'auteur de la communication affirme que la législation de la Partie concernée comporte donc une lacune s'agissant de la transposition de l'article 7 de la Convention dans la législation de la Partie concernée, dans la mesure où il existe certains plans et programmes au sujet desquels la Partie concernée n'a mis en place aucun cadre réglementaire pour assurer la participation effective du public (que ce soit par le biais de l'évaluation stratégique environnementale ou par tout autre moyen conforme à l'article 7)²⁹. L'auteur de la communication fait en outre valoir que la Partie concernée n'a pas expliqué pourquoi elle a mis en place un cadre réglementaire en s'appuyant sur la Directive ESE pour certains plans et programmes, à savoir ceux qui « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir » et qui sont « requis par des dispositions législatives, réglementaires et administratives » entre autres plans et programmes relevant de l'article 7 de la Convention³⁰. L'auteur de la communication exprime en outre l'avis que, compte tenu de l'influence considérable de la législation de la Partie concernée dans ses États membres, cette lacune risque de se retrouver dans la législation de ses membres³¹.

37. L'auteur de la communication avance que, ce faisant, la Partie concernée n'a pas non plus « pris les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires [...] ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention », comme le prévoit le paragraphe 1 de l'article 3³².

38. La Partie concernée rejette les allégations de l'auteur de la communication, faisant valoir que l'article 7 de la Convention est mis en œuvre à trois niveaux différents :

a) Premièrement, il est mis en œuvre au niveau de ses institutions en application du Règlement Aarhus³³. En son article 9, celui-ci prévoit la participation du public en ce qui concerne les « plans et programmes relatifs à l'environnement » définis à l'article 2 e)³⁴ ;

b) Deuxièmement, d'autres textes législatifs de la Partie concernée applicables aux États Membres, en particulier la Directive sur la participation du public, veillent au respect par celle-ci des prescriptions de l'article 7 de la Convention³⁵ ;

c) Troisièmement, dans la mesure où la Partie concernée n'a pas adopté de législation spécifique visant à mettre en œuvre l'article 7 de la Convention d'Aarhus, il est de la responsabilité de ses États membres de s'acquitter de leurs obligations au titre de cet article 7, dans la mesure où la Convention, en application de l'article 216 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, fait partie intégrante du droit de la Partie concernée³⁶.

²⁶ Communication, par. 43.

²⁷ Communication, par. 44.

²⁸ Observations des auteurs de la communication sur la réponse de la Partie à la communication, 17 mars 2015, par. 10 3).

²⁹ Ibid., par. 10 4).

³⁰ Ibid., par. 13 3).

³¹ Ibid., par. 13 4).

³² Ibid., par. 13 1) ii).

³³ Le Règlement (CE) n° 1367/2006 du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 concernant l'application aux institutions et organes de la Communauté européenne des dispositions de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement J.O. (L 264), p. 13 à 19.

³⁴ Réponse de la Partie à la communication, p. 3.

³⁵ Ibid., p. 3 et 4.

³⁶ Ibid., p. 4.

39. En ce qui concerne la Directive ESE, la Partie concernée affirme que la participation du public n'est qu'un objectif secondaire, l'objectif principal étant d'établir un cadre pour l'évaluation environnementale de certains plans et programmes énoncés à l'article 3 de celle-ci. Elle fait valoir que l'article 6 de la Directive ESE prévoit la participation du public s'agissant des plans et programmes qui requièrent une évaluation stratégique environnementale. Dans la mesure où la participation du public fait partie intégrante du processus d'évaluation stratégique environnementale, une telle évaluation pourrait donc constituer un moyen de donner effet à l'article 7 de la Convention, mais il ne s'ensuit pas que l'article 7 de la Convention appelle la réalisation d'une évaluation stratégique environnementale. L'article 7 de la Convention porte sur la participation du public et non sur l'évaluation stratégique environnementale en tant que telle, et il serait tout à fait possible d'organiser une consultation publique hors du contexte d'une évaluation stratégique environnementale³⁷.

40. La Partie concernée ne conteste pas le fait que le document DNS constitue un plan ou un programme au sens de l'article 7 de la Convention³⁸.

41. Dans le rôle d'observateur, le Royaume-Uni juge erroné l'argument avancé par l'auteur de la communication selon lequel la Partie concernée serait tenue, en vertu de l'article 7 de la Convention, d'établir un « cadre réglementaire approprié » en inscrivant dans sa législation l'obligation faite aux États Membres de se conformer à l'article 7 de la Convention. L'article 7 renvoie aux « dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe » et n'exige aucune disposition réglementaire. Le Royaume-Uni affirme par conséquent que l'article 7 de la Convention ne requiert pas l'adoption de dispositions réglementaires³⁹.

42. Le Royaume-Uni affirme en outre que ce n'est ni le rôle de la Convention ni dans le mandat du Comité d'examen du respect des dispositions de chercher à réglementer les relations entre la Partie concernée et ses États membres – qui sont Parties à la Convention à titre individuel. La Convention a été clairement conçue pour prendre en compte les points de vue respectifs des membres du public et des groupes face aux organismes publics. Le Royaume-Uni affirme que l'idée selon laquelle les dispositions de la Convention devraient être interprétées par extension comme réglementant également les relations entre différentes instances gouvernementales (à savoir la Partie concernée et ses États membres) dépasse clairement le cadre des débats qui ont donné naissance à la Convention ainsi que la lettre de celle-ci⁴⁰.

III. Examen et évaluation par le Comité

43. L'Union Européenne a déposé son instrument d'approbation de la Convention le 17 février 2005, ce qui signifie que la Convention est entrée en vigueur pour l'Union Européenne le 18 mai 2005, soit quatre-vingt-dix jours après la date de dépôt de l'instrument de ratification.

Recevabilité

44. La Partie concernée n'a pas contesté la recevabilité de la communication en ce qui concerne HS2 Action Alliance, le seul auteur restant (voir par. 33 ci-dessus). À la suite de l'arrêt rendu par la Cour suprême du Royaume-Uni le 22 janvier 2014, l'auteur de la communication avait épuisé toutes les possibilités de porter devant les tribunaux du Royaume-Uni les questions soulevées dans ladite communication. En ce qui concerne les tribunaux de la Partie concernée, la Cour suprême a expressément envisagé dans son arrêt la possibilité d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne et a statué que cela n'était pas nécessaire en l'espèce (voir par. 28 à 30 ci-dessus). Compte tenu

³⁷ Ibid., p. 5.

³⁸ Déclaration liminaire de la Partie dans le cadre de l'audition organisée à la cinquante-deuxième réunion du Comité, par. 6 et 27.

³⁹ Observations sur la communication du Royaume-Uni, 25 février 2016, par. 4.

⁴⁰ Ibid, par. 6.

de ce qui précède, le Comité estime que les recours internes s'offrant à l'auteur de la communication ont été épuisés et que la communication est recevable.

Champ des considérations du Comité

45. Les arguments invoqués par l'auteur de la communication devant le Comité pourraient se résumer pour l'essentiel en ce que, à la lumière de l'arrêt de la Cour suprême du Royaume-Uni, une dérogation « pan-européenne » à la Directive ESE a été créée pour les plans et programmes qui ne définissent pas « le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir », cette dérogation devant, selon l'auteur, être compensée par l'adoption, par la Partie concernée, d'un cadre réglementaire approprié pour l'application de l'article 7 de la Convention.

46. D'emblée, le Comité fait observer qu'il n'entre pas dans ses attributions d'évaluer si la Directive ESE devrait ou non s'appliquer à un plan ou programme donné (tel que le document DNS). Il n'a pas non plus vocation à évaluer si l'interprétation faite par la Cour suprême du Royaume-Uni a dans les faits créé une exception à la Directive ESE ni si l'interprétation de la Cour est conforme à ladite Directive. Par conséquent, ces questions ne seront pas examinées. Le Comité n'évaluera pas non plus si les dispositions de la Directive ESE donnent effet à l'ensemble des obligations procédurales énoncées à l'article 7 de la Convention, ou si le cadre juridique dont s'est doté la Partie pour la mise en œuvre de l'article 7 prend en compte tous les plans et programmes relatifs à l'environnement prévus par la loi, dans la mesure où l'auteur de la communication n'a pas présenté d'allégations à ce sujet.

47. Les considérations du Comité se limiteront à examiner la portée des obligations de la Partie concernée s'agissant de l'application de l'article 7 de la Convention, et porteront notamment sur la question de savoir si la Partie concernée a l'obligation d'élaborer un cadre réglementaire qui régirait tous les aspects de la participation du public en ce qui concerne l'ensemble des plans et des programmes relatifs à l'environnement élaborés dans ses États membres.

Étendue des obligations incombant à la Partie concernée en ce qui concerne l'application de l'article 7

48. Dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/123 (Union européenne), le Comité a noté que la Partie concernée est une organisation d'intégration économique régionale au sens de l'article 17 de la Convention⁴¹ et qu'à ce titre, les paragraphes 4 et 5 de l'article 19 déterminent l'étendue des obligations que lui impose la Convention⁴² :

4. Toute organisation visée à l'article 17 qui devient Partie à la présente Convention sans qu'aucun de ses États membres n'y soit Partie est liée par toutes les obligations qui découlent de la Convention. Lorsqu'un ou plusieurs États membres d'une telle organisation sont parties à la présente Convention, cette organisation et ses États membres conviennent de leurs responsabilités respectives dans l'exécution des obligations que leur impose la Convention. En pareil cas, l'organisation et les États membres ne sont pas habilités à exercer concurremment les droits qui découlent de la présente Convention.

5. Dans leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, les organisations d'intégration économique régionale visées à l'article 17 indiquent l'étendue de leur compétence à l'égard des matières dont traite la présente Convention. En outre, ces organisations informent le Dépositaire de toute modification importante de l'étendue de leur compétence⁴³.

⁴¹ ECE/MP.PP/C.1/2017/21, par. 83.

⁴² Ibid., par. 84.

⁴³ Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2161, n° 37770. Accessible en ligne à l'adresse <http://www.uncece.org/env/pp/treatytext.html>.

49. Comme le Comité l'a fait remarquer dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/123, lors de son approbation de la Convention, la Partie concernée a fait une déclaration conforme aux prescriptions du paragraphe 5 de l'article 19, dont la validité n'a pas été contestée. Le Comité accepte donc la déclaration comme ayant force probante aux fins du paragraphe 5 de l'article 19 de la Convention.

50. La déclaration d'approbation de la Partie concernée énonce notamment : « la Communauté européenne est responsable de l'exécution des obligations découlant de la Convention qui sont régies par la législation communautaire en vigueur ».

51. Comme le Comité l'a estimé dans ses conclusions sur la communication ACCC/C/2014/123, il découle de la déclaration faite par la Partie concernée que celle-ci reconnaît être tenue par des obligations dans la mesure où existent dans le droit de l'Union européenne des dispositions applicables en la matière ; les États membres restent quant à eux responsables de l'exécution des obligations que ne prévoit pas le droit européen en vigueur⁴⁴.

52. En ce qui concerne le document DNS, le Comité note que les parties à la présente affaire s'accordent sur les points suivants :

a) L'article 7 de la Convention s'applique au document considéré ;

b) L'article 3 de la Directive ESE exige qu'une évaluation environnementale soit effectuée pour les plans et programmes qui « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir » ;

c) Dans son arrêt du 22 janvier 2014, la Cour suprême du Royaume-Uni a conclu à l'unanimité que le document DNS ne définissait pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir et que, par conséquent, il ne devait pas être soumis à une évaluation environnementale et à la participation du public au titre de la Directive ESE ;

d) La Partie concernée ne dispose d'aucune autre législation en vigueur pour la mise en œuvre de la Convention, sur quoi fonder l'obligation d'une consultation publique au sujet du document DNS.

53. Le Comité note que, d'après l'arrêt de la Cour suprême, le document DNS n'entre ni dans le cadre de la Directive ESE, ni dans celui de la Directive sur la participation du public. En outre, aucun texte législatif de l'Union Européenne en vigueur ne requiert la participation du public à l'élaboration dudit document (voir par. 52 ci-dessus), pas plus que l'établissement du document lui-même.

54. Le Comité note que, dans sa communication, l'auteur se réfère aux constatations du Comité sur la communication ACCC/C/2010/54 (Union européenne) et, en particulier, à la conclusion selon laquelle, en ce qui concerne l'article 7 de la Convention, « la Partie concernée devrait avoir mis en place un cadre réglementaire propre à garantir la bonne application de la Convention »⁴⁵.

55. Le Comité fait observer que ses conclusions sur la communication ACCC/C/2010/54 s'inscrivent dans un contexte juridique très différent. L'élaboration de plans d'action nationaux en matière d'énergie renouvelable est requise par l'article 4 de la Directive sur les énergies renouvelables⁴⁶, ce qui signifie qu'elle est régie par le droit communautaire en vigueur. En conséquence, conformément à sa déclaration d'approbation, la Partie concernée avait reconnu ses obligations au titre de la Convention. Comme il est indiqué au paragraphe 53 ci-dessus, tel n'est pas le cas en l'espèce.

56. Sur la base des considérations qui précèdent, le Comité estime que, compte tenu de la déclaration d'approbation de la Partie, et puisqu'il n'existe dans la Partie concernée aucune loi en vigueur qui requerrait l'élaboration du document DNS ou qui exigerait la

⁴⁴ Ibid., par. 89.

⁴⁵ ECE/MP.PP/C.1/2012/12, par. 77.

⁴⁶ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE Journal officiel L 140, p. 16 à 62.

participation du public s'agissant des plans ou programmes – tels que ledit document –, qui ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir, la Partie concernée n'a pas l'obligation de prendre les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration de tels plans et programmes. Par conséquent, le Comité conclut qu'en l'espèce, la Partie concernée n'a pas enfreint l'article 7 de la Convention.

Paragraphe 1 de l'article 3

57. Le Comité estime que l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle la Partie concernée n'aurait pas respecté la disposition du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention lui imposant de « prendre les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires » pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention dans la présente affaire, part nécessairement du postulat que la Partie concernée a l'obligation, en vertu de la Convention, de mettre en place un cadre pour la participation du public en ce qui concerne les plans et programmes relatifs à l'environnement, comme le document DNS, qui ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir. Toutefois, le Comité a déjà établi, comme indiqué au paragraphe 51 ci-dessus, que, compte tenu de sa déclaration d'approbation, la Partie concernée n'a d'obligations en vertu de la Convention que pour autant que de telles obligations soient expressément prévues dans sa législation. Ainsi, en l'absence dans la Partie concernée d'une loi en vigueur qui la contraindrait à élaborer le document DNS même ou qui requerrait la participation du public en raison du fait que ce document appartient à la catégorie des plans ou programmes qui ne définissent pas le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets pourra être autorisée à l'avenir (voir par. 56), la Partie concernée n'a pas davantage l'obligation de fournir, en vertu du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, un cadre réglementaire approprié régissant la participation du public à l'élaboration de tels plans et programmes.

58. Par conséquent, eu égard aux circonstances de la présente affaire, le Comité n'est pas d'avis que la Partie concernée a manqué à ses obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention.

IV. Conclusions

59. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'en l'espèce, la Partie concernée n'a enfreint ni les dispositions du paragraphe 1 de l'article 3 ni celles de l'article 7 de la Convention.