



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

Soixante-cinquième réunion

Genève, 4-8 novembre 2019

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

Communications émanant du public

Conclusions et recommandations relatives à la communication ACCC/C/2013/107 concernant le respect des dispositions par l'Irlande

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions
le 19 août 2019

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. Rappel des faits	5
C. Recours internes.....	6
D. Questions de fond	8
III. Examen et évaluation par le Comité.....	11
IV. Conclusions et recommandations	17
A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions.....	17
B. Recommandations.....	17



I. Introduction

1. Le 11 novembre 2013, Kieran Cummins, membre du public, a soumis une communication 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), dans laquelle il affirmait que l'Irlande n'avait pas respecté les obligations qui lui incombent au titre des articles 6 et 7 de la Convention¹.
2. L'auteur de la communication affirme plus précisément que la Partie concernée n'a pas respecté les articles 6 et 7 de la Convention en ce sens qu'elle n'a pas garanti la participation du public à une procédure de prise de décisions concernant la prolongation de la durée d'exploitation d'une carrière².
3. Le 17 février 2014, l'auteur de la communication a soumis un complément d'information.
4. Le 21 novembre 2014, le Comité a envoyé des questions à l'auteur de la communication, qui y a répondu le 19 décembre 2014.
5. À sa quarante-huitième réunion (Genève, 24-27 mars 2015), le Comité a décidé à titre préliminaire que la communication était recevable.
6. En application du paragraphe 22 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties à la Convention, la communication a été transmise le 29 juin 2015 à la Partie concernée pour réponse.
7. La Partie concernée a soumis sa réponse à la communication le 27 novembre 2015.
8. Le 14 décembre 2015, l'auteur de la communication a fait part de ses observations sur la réponse de la Partie concernée.
9. À sa cinquante-deuxième réunion (Genève, 8-11 mars 2016), le Comité a tenu une audition pour examiner la communication quant au fond, avec la participation de l'auteur et de représentants de la Partie concernée.
10. Au cours de l'audition tenue à sa cinquante-deuxième réunion, le Comité a confirmé que la communication ACCC/C/2013/107 était recevable.
11. Le 13 septembre 2016, Environmental Pillar, réseau d'organisations non gouvernementales irlandaises de protection de l'environnement, a soumis une déclaration en qualité d'observateur.
12. Le 28 octobre 2016, le Comité a envoyé des questions à l'auteur de la communication et à la Partie concernée, en les priant d'y répondre avant le 18 novembre 2016.
13. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont tous deux fait part de leurs réponses aux questions du Comité le 18 novembre 2016.
14. Le 28 novembre 2016, l'auteur de la communication et la Partie concernée ont envoyé leurs observations concernant les réponses de l'une et de l'autre aux questions du Comité. Le même jour, en sa qualité d'observateur, Environmental Pillar a communiqué ses observations sur les réponses de l'auteur de la communication et de la Partie aux questions.
15. Le 1^{er} décembre 2016, l'auteur de la communication a soumis des commentaires sur les observations de la Partie concernée en date du 28 novembre 2016.

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 : www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc2013107-ireland.html.

² Communication, p. 1.

16. Le 1^{er} décembre 2017, l'auteur de la communication a fourni des informations sur des faits nouveaux concernant ladite communication.

17. Le 8 novembre 2018, le Comité a demandé à la Partie concernée un complément d'information qu'elle lui a communiqué le 27 novembre 2018.

18. Le 26 juin 2019, le Comité a arrêté son projet de conclusions en suivant sa procédure électronique de prise de décisions.

19. Le 3 juillet 2019, en application du paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le Comité a envoyé son projet de conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication. Il a invité l'une et l'autre à lui faire parvenir leurs observations au plus tard le 14 août 2019.

20. Le 14 août 2019, la Partie concernée et l'auteur de la communication ont fait part de leurs observations concernant le projet de conclusions. À la même date, un observateur, l'Irish Environmental Network, a également envoyé des observations sur le projet de conclusions.

21. Ayant pris en compte les observations reçues, le Comité a arrêté la version définitive de ses conclusions, qu'il a adoptées le 19 août 2019 en suivant sa procédure électronique de prise de décisions et décidé de les faire publier en tant que document officiel de présession pour sa soixante-cinquième réunion. Il a chargé le secrétariat d'envoyer les conclusions adoptées 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

Législation de l'Union européenne

22. La Directive de l'Union européenne concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement⁴ précise qu'une activité d'extraction peut relever du paragraphe 19 de son annexe I « Carrières et exploitations minières à ciel ouvert lorsque la superficie du site dépasse 25 hectares » ou du paragraphe 2 a) de son annexe II « Carrières, exploitations minières à ciel ouvert et tourbières (projets non visés à l'annexe I) ».

Législation de la Partie concernée

23. Au moment où l'exploitation de la carrière a été autorisée pour la première fois en 1998, le Règlement de 1989 sur l'intégration en droit interne de la directive du Conseil des Communautés européennes concernant les évaluations de l'impact sur l'environnement exigeait qu'une telle évaluation soit menée pour les activités d'extraction de pierre, de gravier, de sable ou d'argile, lorsque la superficie du site dépassait cinq hectares (annexe I, part. II, par. 2 d))⁵.

24. Au moment de la délivrance des autorisations en 2004 et 2010 et des prolongations accordées en 2013, l'article 2 b) de la partie 2 de l'annexe 5 du Règlement de 2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, tel que modifié, disposait que l'extraction de

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 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 de l'Union européenne*, L 26 (2012), p. 1 à 21. La Directive 2011/92/UE a entre-temps été modifiée par la Directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 124 (2014), p. 1 à 18.

⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 décembre 2014, p. 10.

Pierre, de gravier, de sable ou d'argile devait faire l'objet d'une notice d'impact sur l'environnement⁶ lorsque la superficie du site dépassait cinq hectares.

25. En ce qui concerne les zones d'extraction de moins de cinq hectares, au moment de la délivrance de l'autorisation de 2010, l'article 102 du Règlement de 2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, tel que modifié, disposait que toute demande d'autorisation d'exploitation d'un site d'une superficie inférieure au seuil réglementaire accompagnée d'une notice d'impact sur l'environnement devait être traitée comme si la notice avait été présentée conformément aux dispositions du paragraphe 1 de l'article 172 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁷. Ledit paragraphe dispose que les demandes d'exploitation relevant de son champ d'application doivent être accompagnées d'une notice d'impact sur l'environnement.

26. Le paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, telle qu'elle était en vigueur lorsque les prolongations de l'autorisation en cause en l'espèce ont été accordées, énonce deux cas dans lesquels la durée d'une autorisation peut être prolongée.

« Lorsque la demande lui en est faite, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire prolonge la durée d'une autorisation d'un délai supplémentaire n'excédant pas cinq ans, selon qu'elle le juge nécessaire pour que les activités précédemment autorisées puissent être menées à bien, sous réserve que les conditions ci-après soit remplies :

a) Soit

i) L'autorité a constaté que :

I) Les activités pour lesquelles l'autorisation avait été délivrée avaient débuté avant l'expiration du délai faisant l'objet d'une demande de prolongation ;

II) D'importants travaux avaient été réalisés durant la période de validité de l'autorisation ;

III) Les activités seront achevées dans un délai raisonnable,

soit

ii) L'autorité a constaté que :

I) Des considérations de nature commerciale, économique ou technique indépendantes de la volonté du demandeur avaient fait obstacle soit au commencement des activités soit à l'exécution d'importants travaux faisant l'objet de l'autorisation ;

II) Depuis la date de délivrance de l'autorisation, les objectifs d'aménagement du territoire définis dans le plan correspondant ou ceux énoncés dans la stratégie régionale de développement territorial et économique de la zone relevant de l'autorité chargée de l'aménagement du territoire n'avaient pas été modifiés dans une mesure telle que les activités en question n'étaient plus compatibles avec les principes d'un bon aménagement du territoire et d'un développement durable de la zone ;

III) Les activités ne seraient pas incompatibles avec les principes d'un bon aménagement du territoire et d'un développement durable de la zone eu égard aux lignes directrices publiées par le Ministre conformément à l'article 28, même si ces lignes directrices ont été publiées après la date de délivrance de l'autorisation faisant l'objet d'une demande au titre du présent article ;

IV) Dans le cas où les activités n'avaient pas encore commencé, une évaluation de l'impact sur l'environnement, ou une autre évaluation

⁶ Ibid., p. 3, 4 et 11.

⁷ Réponse de la Partie à la demande d'éclaircissements du Comité, 31 mai 2019.

appropriée, ou les deux si nécessaire, avaient été effectuées avant la délivrance de l'autorisation. »⁸.

27. L'article 57 de la loi de 2018 portant modification de la loi sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, entrée en vigueur après sa promulgation le 19 juillet 2018, vient modifier le paragraphe 1 de l'article 28 de la loi de 2016 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme (logement) et les baux à usage d'habitation, qui modifiait le paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Ainsi modifiée, la législation prévoit, outre les conditions I) à III) énoncées au paragraphe 1 a) i) de l'article 42 susmentionné, une condition supplémentaire, à savoir le cas où l'autorité a constaté que la conduite d'une évaluation de l'impact sur l'environnement, ou d'une autre évaluation appropriée, ou des deux n'était pas requise avant la délivrance de l'autorisation⁹.

28. Les modifications apportées au paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 ne prendront effet qu'après l'entrée en vigueur du paragraphe 1 de l'article 28 de la loi de 2016¹⁰.

B. Rappel des faits

29. À la fin de janvier 1998, le public a été informé, par un avis publié dans le journal local et par voie d'affichage sur le site en question, du fait que John Keegan Quarries (ci-après « le promoteur ») avait l'intention de demander l'autorisation d'exploiter une nouvelle carrière sur un site précédemment inexploité à Trammon, dans la commune de Rathmolyon, située dans le comté de Meath (autorisation d'exploitation n° 97/1868) et que la demande serait accompagnée d'une notice d'impact sur l'environnement¹¹. Le 30 octobre 1998, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire, à savoir le conseil du comté de Meath, a accordé une autorisation pour l'exploitation d'une carrière de 8,5 hectares (carrière de Trammon)¹².

30. Le 7 juillet 2003, le conseil du comté de Meath a émis une mise en demeure pour non-respect de l'autorisation d'exploitation n° 97/1868¹³. Par un avis publié dans le journal local le 25 août 2003 et un autre affiché sur le site le 4 septembre 2003, le public a été informé du fait que le promoteur avait demandé la conservation, l'extension et la modification partielle de la carrière, que la demande était accompagnée d'une notice d'impact sur l'environnement et que le public pouvait soumettre ses observations concernant cette demande moyennant le paiement d'un droit de 20 euros¹⁴. Le 5 mars 2004, le conseil du comté de Meath a accordé au promoteur l'autorisation d'étendre la carrière de Trammon à une superficie totale de 15,88 hectares (autorisation d'exploitation n° TA/30334)¹⁵ et de mener des travaux d'excavation beaucoup plus profonds, en précisant que l'autorisation expirerait le 5 août 2013. Un recours formé par l'exploitant d'une carrière voisine (Kilsaran Concrete Ltd) auprès d'An Bord Pleanála (référence n° PL17.206702), organisme quasi judiciaire statuant sur les recours formés contre les décisions d'exploitation, a été rejeté le 5 août 2004¹⁶.

31. Le 13 novembre 2007, le conseil du comté de Meath a accordé au promoteur une nouvelle autorisation par laquelle il lui permettait notamment d'étendre la carrière

⁸ Réponse de la Partie concernée à la communication, annexe 2, p. 1 et 2.

⁹ Réponse de la Partie à la demande d'informations complémentaires présentée par le Comité, 27 novembre 2018, annexe 1, p. 1.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Voir observations de la Partie concernant la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 17 à 19 et annexes 1a, 1b et 2.

¹² Réponse de la Partie à la communication, annexe 1, p. 1.

¹³ Résumé de la communication établi par l'auteur de la communication, 17 février 2014, annexe 5a.

¹⁴ Observations de la Partie concernant la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 20 à 22 et annexes 3a-b, 4a-c et 5 ; communication, annexe 5b.

¹⁵ Réponse de la Partie à la communication, annexe 1, p. 2.

¹⁶ Ibid.

(autorisation d'exploitation n° TA/60629). Comme suite à un recours formé auprès d'An Bord Pleanála (référence n° PL17.226884), l'autorisation a été annulée le 16 janvier 2009¹⁷.

32. Par un avis paru dans le journal local le 17 juin 2009 et un autre affiché sur le site le même jour, le public a été informé du fait que le promoteur avait demandé l'autorisation d'étendre la superficie de la carrière de 2,85 hectares et d'y mener des activités, et que le public pouvait soumettre ses observations moyennant le paiement d'un droit de 20 euros¹⁸. Une notice d'impact sur l'environnement était jointe à la demande¹⁹. Le 7 janvier 2010, le conseil du comté de Meath a accordé au promoteur l'autorisation d'étendre la superficie de la carrière de 2,85 hectares (autorisation d'exploitation n° TA/900976). Le 3 août 2010, An Bord Pleanála a rejeté le recours formé contre l'autorisation (référence n° PL 17.235960) et a fixé la date d'expiration de cette autorisation au 5 août 2013²⁰.

33. Le 30 mai 2013, le promoteur a demandé la prolongation de la durée des trois autorisations accordées en 1998, 2004 et 2010 (références n°s 97/1868, TA/30334 et TA/900976)²¹. Le public n'a pas été informé de ces demandes.

34. Le 24 juillet 2013, le conseil du comté de Meath a accepté de prolonger la durée des autorisations accordées en 1998 et 2004 (références n°s 97/1868 et TA/30334) en vertu du paragraphe 1 a) i) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme (prolongations n°s TA/130399 et TA/130400)²². La date d'expiration des prolongations a été fixée au 5 août 2018. Le même jour, la demande de prolongation de l'autorisation n° TA/900976 a été rejetée (prolongation n° TA/130401) au motif que le demandeur n'avait pas prouvé que des travaux importants avaient été faits²³.

35. Le 13 septembre 2013, alors qu'il cherchait sur le site Web de l'autorité chargée de l'aménagement du territoire des informations relatives à un dossier non apparenté, l'auteur de la communication a eu connaissance de la prolongation des autorisations.

36. Le 5 novembre 2013, c'est en vertu du paragraphe 1 a) ii) de l'article 42 de la loi susmentionnée qu'une prolongation a été accordée pour l'autorisation d'exploitation n° TA/900976 de 2010 (prolongation n° TA/130581)²⁴. La date d'expiration de la prolongation a été fixée au 5 août 2018.

C. Recours internes

37. L'auteur de la communication affirme que, dans la pratique, le contrôle judiciaire n'est pas accessible au public dans la Partie concernée, puisque cette procédure nécessite des ressources financières importantes, de l'ordre de centaines de milliers d'euros, et ne peut donc être considérée comme un recours effectif²⁵. Il a étayé son grief par plusieurs exemples, tirés notamment de sa propre expérience²⁶. Environmental Pillar, en sa qualité d'observateur, a présenté des observations très détaillées à l'appui de ce grief²⁷.

¹⁷ Ibid., p. 6.

¹⁸ Observations de la Partie concernant la réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 23 à 25 et annexes 6a-b et 7 ; observations de la Partie sur le projet de conclusions du Comité, 14 août 2019, par. 6.

¹⁹ Réponse de la Partie à la communication, annexe 1, p. 6.

²⁰ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 décembre 2014, annexe 2, p. 3.

²¹ Résumé de la communication établi par l'auteur de la communication, 17 février 2014, annexe 2a.

²² Ibid., annexes 3a et 3b.

²³ Réponse de la Partie à la communication, par. 32.

²⁴ Résumé de la communication établi par l'auteur de la communication, 17 février 2014, annexe 3c ; réponse de la Partie à la communication, par. 33.

²⁵ Observations de l'auteur de la communication concernant la recevabilité préliminaire, 27 mars 2015, p. 3.

²⁶ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 9 à 11.

²⁷ Voir lettre d'Environmental Pillar du 13 septembre 2016, notamment ses annexes, et ses observations concernant les réponses de l'auteur de la communication et de la Partie aux questions du Comité, 28 novembre 2016.

38. L'auteur de la communication affirme aussi qu'en tant que simple citoyen, il est peu probable que les tribunaux lui auraient accordé la qualité pour contester les prolongations de l'autorisation parce qu'en tant que membre du public, il n'avait pris part ni aux décisions ni aux demandes d'autorisation d'exploitation²⁸. En outre, les tribunaux sont assujettis à la loi, en l'occurrence à la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et il est presque certain qu'ils n'auraient pas pu annuler les prolongations d'autorisation en l'espèce, puisque celles-ci avaient été accordées sur la base de ladite loi. L'auteur de la communication aurait donc dû contester la loi elle-même, et probablement saisir la Cour suprême, ce qu'il serait déraisonnable d'attendre de la part d'un simple citoyen²⁹.

39. L'auteur de la communication affirme en outre que, même s'il arrivait à surmonter les obstacles susmentionnés et obtenait gain de cause dans le cadre d'une procédure de contrôle judiciaire, rien ne garantissait qu'il obtiendrait une réparation adéquate puisque l'affaire serait simplement renvoyée à l'autorité chargée de l'aménagement du territoire ; le promoteur présenterait alors une nouvelle demande d'autorisation en respectant cette fois l'exigence de participation du public, et l'autorité chargée de l'aménagement du territoire n'aurait qu'à « prendre en compte » les observations reçues. L'auteur de la communication soutient qu'il n'est pas raisonnable d'attendre d'un simple citoyen qu'il engage ses propres ressources pour financer le lancement d'une procédure judiciaire risquée et coûteuse, ce simplement pour avoir la possibilité de s'exprimer³⁰.

40. L'auteur de la communication affirme que les possibilités de participation antérieures dont la Partie concernée fait mention (voir par. 46 ci-dessous) ont trait à des activités totalement différentes et sont donc sans objet. En outre, il fait observer que la délivrance de l'autorisation de 2004 a posé problème, ce qui contredit l'affirmation de la Partie concernée selon laquelle de nombreuses possibilités de participation ont été offertes³¹.

41. Dans les informations sur les faits nouveaux qu'il a fournies le 1^{er} décembre 2017, l'auteur de la communication a renvoyé le Comité à l'arrêt rendu par la Haute Cour dans l'affaire *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*³², en date du 21 novembre 2017. Il affirme notamment qu'il ressort clairement de cet arrêt que, de l'avis des tribunaux irlandais, les arrêts rendus au titre de l'article 42 n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 6 de la Convention. Il en ressort également que la possibilité d'obtenir un contrôle judiciaire est considérablement limitée puisqu'il est difficile d'avoir qualité pour agir et que l'éventail de questions pouvant faire l'objet d'un tel contrôle est extrêmement restreint en raison des « pouvoirs discrétionnaires limités » dont dispose l'autorité publique chargée de prendre la décision³³.

42. Environmental Pillar, en sa qualité d'observateur, souligne que le public n'a pas été informé des décisions autorisant la prolongation de la durée d'exploitation en cause en l'espèce ni de la possibilité de former un recours auprès d'An Bord Pleanála³⁴.

43. La Partie concernée affirme que l'auteur de la communication n'a pas épuisé les recours internes et que la communication devrait donc être déclarée irrecevable au regard du paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7. Elle soutient qu'une autorisation d'exploitation de carrière a été accordée en 2004 jusqu'en 2013, et qu'une autorisation de prolongation de la durée d'exploitation a été accordée en 2010 jusqu'en 2013. Selon la Partie concernée, les deux autorisations ont fait l'objet d'une procédure d'évaluation de

²⁸ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 15.

²⁹ Ibid., par. 16.

³⁰ Ibid., par. 17.

³¹ Observations de l'auteur de la communication concernant la réponse de la Partie à la communication, 14 décembre 2015, par. 3 et 4.

³² Haute Cour d'Irlande, *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, affaire n° [2017] IEHC 695, jugement rendu le 21 novembre 2017.

³³ Informations fournies par l'auteur de la communication sur les faits nouveaux, 1^{er} décembre 2017, p. 2 et 3.

³⁴ Observations d'Environmental Pillar sur les réponses de l'auteur de la communication et de la Partie aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 23 et 24.

l'impact sur l'environnement et d'une procédure intégrale de consultation du public et étaient soumises à un droit de recours auprès d'An Bord Pleanála et à un droit d'accès à la justice au moyen d'un contrôle judiciaire devant la Haute Cour pour contester la légalité des décisions quant au fond et quant à la procédure. Toutefois, aucun contrôle judiciaire de cette nature n'a été engagé³⁵.

44. La Partie concernée affirme en outre que bien qu'elles n'aient pas fait l'objet d'un recours devant An Bord Pleanála³⁶, les décisions de 2013 portant prolongation de la durée des autorisations de cinq ans, jusqu'en 2018 (voir par. 34 et 36 ci-dessus), auraient pu faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant la Haute Cour et que l'auteur de la communication n'a pas exercé ce droit³⁷. La Partie concernée fait observer que si un tel recours avait été engagé, la Haute Cour se serait uniquement prononcée sur la question de savoir si le promoteur avait respecté les conditions strictes et techniques prévues par la loi relative à l'octroi d'une prolongation de délai³⁸ et si le décideur avait agi raisonnablement et rationnellement sur la base des éléments dont il disposait³⁹.

45. La Partie concernée fait observer que l'argument de l'auteur de la communication selon lequel un recours devant la Haute Cour aurait dépassé ses capacités financières a été avancé tardivement, qu'il était insuffisamment fondé et ne permettait pas de justifier un non-épuisement des recours internes⁴⁰. Elle soutient en outre que la présente communication ne repose pas sur ce grief. Elle fournit une évaluation des éléments à prendre en compte dans le calcul des coûts d'une procédure de contrôle judiciaire, mais fait observer que tout chiffre avancé ne pourrait être qu'arbitraire et hypothétique⁴¹.

46. La Partie concernée affirme en outre que les membres du public ont amplement eu la possibilité de participer aux consultations prévues par la loi et de contester les procédures relatives à l'autorisation d'exploitation de la carrière engagées entre 1998 et 2010 et qu'ils ont formé un recours contre ces procédures auprès d'An Bord Pleanála à trois reprises⁴².

D. Questions de fond

Applicabilité du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention

Paragraphe 16 de l'annexe I de la Convention

47. L'auteur de la communication fait observer que la superficie de la carrière en cause en l'espèce dépasse largement le seuil de 25 hectares fixé au paragraphe 16 de l'annexe I de la Convention et que la carrière relève donc du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention. Il affirme que, bien que la superficie des terres allouées à l'exploitation de la carrière représente environ 22 hectares, les terres utilisées pour stocker les déchets et les terres adjacentes détenues et contrôlées par le promoteur portent la superficie totale à 37,773 hectares. Il note en outre qu'une autre carrière, d'une superficie de 43,4 hectares, est exploitée sur des terres adjacentes par une autre société (Kilsaran Concrete Ltd., voir par. 30 ci-dessus). Il affirme que les deux carrières ne devraient pas être considérées indépendamment l'une de l'autre et qu'au total elles couvrent une superficie d'environ 65 hectares⁴³.

48. La Partie concernée affirme qu'aucune des activités d'exploitation mentionnées dans la communication (autorisations d'exploitation n^{os} 97/1868, TA/30334 et TA/900976 délivrés par le conseil du comté de Meath) ne tombe sous le coup du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention puisqu'il ne s'agit pas de carrières dont la superficie dépasse le

³⁵ Observations de la Partie sur la recevabilité préliminaire, 27 mars 2015, p. 2.

³⁶ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 17.

³⁷ Ibid., par. 18, et observations de la Partie sur la recevabilité préliminaire, 27 mars 2015, p. 2.

³⁸ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 19 et 27.

³⁹ Ibid., par. 29 et 31.

⁴⁰ Réponse de la Partie à la communication, 27 novembre 2015, note de bas de page 1.

⁴¹ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 43 à 66.

⁴² Réponse de la Partie à la communication, 27 novembre 2015, par. 5 et 6.

⁴³ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 décembre 2014, p. 1 et 2.

seuil de 25 hectares fixé au paragraphe 16 de l'annexe I de la Convention. Elle affirme que la superficie des sites voisins dont l'exploitation a été autorisée et dont le promoteur est propriétaire représente au total 16,79 hectares, tandis que la zone d'extraction est elle-même située sur un site plus vaste, d'une superficie totale de 22,145 hectares, aucun de ces sites ne dépassant le seuil fixé au paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention⁴⁴.

Paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention

49. L'auteur de la communication fait observer qu'en vertu de la législation de la Partie concernée, mentionnée aux paragraphes 23 et 24 ci-dessus, une évaluation de l'impact sur l'environnement doit être réalisée pour toutes les carrières d'une superficie supérieure à cinq hectares⁴⁵.

50. La Partie concernée convient qu'en vertu de sa législation, l'exploitation de carrières de plus de cinq hectares doit faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement au moment de l'autorisation initiale. Elle affirme toutefois que ni la législation de l'Union européenne ni la législation nationale n'impose l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact sur l'environnement pour prolonger la durée d'une autorisation d'exploitation d'une carrière et que le paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention n'est par conséquent pas applicable⁴⁶. La Partie concernée fait observer que les décisions initiales ont fait l'objet d'une procédure de participation du public et d'une évaluation de l'impact sur l'environnement et qu'il n'appartient pas au Comité de se prononcer sur l'absence d'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le cadre de la prolongation de la durée d'exploitation de la carrière⁴⁷.

51. La Partie concernée soutient en outre que les autorisations de prolongation accordées en 2013 ne sont pas des décisions d'autoriser des activités au sens du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention et puisque les décisions de prolonger la durée d'une autorisation existante sont « d'importance mineure », elle renvoie à cet égard au paragraphe 41 des conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2006/17 (Union européenne), et en particulier à ce qui suit⁴⁸ :

« [...] même en ce qui concerne les décisions de délivrer des permis en rapport avec l'environnement exigibles avant le lancement d'un projet, leur importance et leur rapport à l'environnement peuvent être extrêmement variables. Certaines de ces décisions peuvent être d'importance mineure ou n'avoir qu'un rapport limité à l'environnement, auquel cas elles ne requièrent pas une procédure intégrale de participation du public. »⁴⁹.

Applicabilité du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention

52. L'auteur de la communication affirme que la procédure de prolongation de la durée d'une autorisation prévue au paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme n'a jamais été destinée à être appliquée aux autorisations d'exploiter une carrière. Il affirme que l'autorité chargée de l'aménagement du territoire a manqué aux obligations qui lui incombent de veiller à ce qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement et une évaluation appropriée soient menées ainsi que de garantir la participation du public au processus décisionnel relatif à la prolongation de la durée d'exploitation de la carrière⁵⁰.

53. La Partie concernée affirme qu'il convient d'établir une distinction entre les alinéas a) i) et ii) du paragraphe 1 de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme et le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention étant donné que dans le

⁴⁴ Réponse de la Partie à la communication, par. 10.

⁴⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 décembre 2014, p. 2 et 3.

⁴⁶ Réponse de la Partie à la communication, par. 35 et 36.

⁴⁷ Ibid., par. 37.

⁴⁸ Réponse de la Partie à la communication, par. 13 et 14, et déclaration liminaire de la Partie dans le cadre de l'audition tenue à la cinquante-deuxième réunion du Comité, 9 mars 2016, par. 15.

⁴⁹ ECE/MP.PP/2008/5/Add.10, par. 41.

⁵⁰ Communication, p. 22.

premier cas, les conditions d'exploitation précédemment autorisées ne sont pas réexaminées ou mises à jour. Au contraire, on ne peut accorder aux activités autorisées que le temps supplémentaire jugé nécessaire et raisonnable pour achever lesdites activités dans le cadre des critères de l'aménagement du territoire autorisé et de l'impact sur l'environnement et des mesures d'atténuation qui ont été établis à l'étape initiale des consultations de fond sur la planification et le consentement⁵¹. Ce délai supplémentaire n'est pas illimité, puisqu'il doit être défini comme une période unique n'excédant pas cinq ans et doit correspondre à la période jugée nécessaire pour mener à bien les activités autorisées⁵². En outre, la prolongation ne peut être autorisée qu'une seule fois, sauf dans certaines circonstances énoncées au paragraphe 7 de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁵³.

54. La Partie concernée fait observer qu'en application du paragraphe 1 a) de l'article 42, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire (en l'espèce, le conseil du comté de Meath) ne prend pas de décision de fond qui peut avoir un effet important sur l'environnement, mais a l'obligation d'accorder une prolongation de cinq ans si les conditions énoncées dans la décision ont été remplies⁵⁴. La prolongation ne peut être assortie d'aucune condition, et il n'y a donc aucune obligation de réaliser une évaluation de l'impact sur l'environnement. La Partie concernée soutient que, puisque les critères de l'aménagement du territoire autorisé et de l'impact sur l'environnement sont établis à l'étape initiale des consultations et du consentement, il n'est donc pas nécessaire de faire participer davantage le public⁵⁵. Elle affirme qu'en vertu de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'autorisation initiale donne automatiquement droit à une prolongation de cinq années supplémentaires, sous réserve que certaines conditions soient remplies⁵⁶. L'autorité chargée de l'aménagement du territoire ne peut imposer des conditions supplémentaires que pour s'assurer de ce que les activités proposées seront menées à bien⁵⁷.

Applicabilité de l'article 6 de la Convention

55. L'auteur de la communication affirme que le public n'a pas été informé des décisions par lesquelles, en 2013, le conseil du comté de Meath a prolongé la durée des autorisations d'exploitation, pas plus qu'il n'a pas participé au processus décisionnel. Il affirme que lui-même et les membres de la communauté locale savaient que les autorisations d'exploitation de la carrière de Trammon devaient expirer en août 2013 et qu'étant donné qu'à maints égards, le promoteur ne respectait pas les conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation, les membres de la communauté locale étaient impatients de soulever ces questions en cas de demande de prolongation de la durée d'exploitation de la carrière. Avant la date d'expiration des autorisations, ils attendaient donc qu'un avis de demande d'autorisation soit affiché sur le site de la carrière, en vain⁵⁸. L'auteur de la communication ajoute que lorsque l'attention du conseil du comté de Meath a été appelée sur la nécessité de faire participer le public au processus décisionnel, il a été informé du fait que la législation ne prévoyait pas le droit, pour le public, de présenter des observations⁵⁹.

56. L'auteur de la communication et Environmental Pillar, en sa qualité d'observateur, affirment que les procédures de participation du public et de recours contre les autorisations d'exploitation de la carrière précédemment accordées (voir par. 43 et 46 ci-dessus et par. 57

⁵¹ Déclaration liminaire de la Partie dans le cadre de l'audition tenue à la cinquante-deuxième réunion du Comité, 9 mars 2016, par. 27 et 30.

⁵² Réponse de la Partie à la communication, par. 18, 23 et 28.

⁵³ Ibid., notes de bas de page 8 et 11.

⁵⁴ Ibid., par. 23 et 28.

⁵⁵ Déclaration liminaire de la Partie dans le cadre de l'audition tenue à la cinquante-deuxième réunion du Comité, 9 mars 2016, par. 29 et 30.

⁵⁶ Réponse de la Partie à la communication, par. 18.

⁵⁷ Ibid., par. 25.

⁵⁸ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 4.

⁵⁹ Résumé de la communication établi par l'auteur de la communication, 17 février 2014, par. 5 a).

ci-dessous) auxquelles renvoie la Partie concernée ne sont pas pertinentes⁶⁰, pas plus qu'elles ne tiennent compte du fait que des personnes auraient pu emménager dans la zone après que les décisions antérieures ont été prises⁶¹.

57. La Partie concernée soutient que même si elle estime que l'article 6 n'est pas applicable à la décision de prolonger la durée d'exploitation de la carrière de Trammon, ladite décision a donné lieu à une large participation du public. Elle renvoie à cet égard aux procédures de participation du public menées en 1997, 2004 et 2010 concernant les autorisations n^{os} 97/1868, TA/30334 et TA/900976 et aux recours formés contre ces autorisations auprès d'An Bord Pleanála (voir les paragraphes 29, 30 et 32 ci-dessus)⁶². Elle rappelle également qu'An Bord Pleanála a refusé d'accorder une quatrième autorisation (référence n^o TA/60629, voir par. 31 ci-dessus) à la suite d'un recours formé par des tiers, ce qui montre clairement, selon la Partie concernée, que le principe de participation du public aux décisions relatives à des activités particulières a été respecté⁶³.

58. En ce qui concerne l'autorisation accordée en 2010, la Partie concernée fait observer qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement a été jointe à la demande d'autorisation et que puisqu'il s'agissait d'une exploitation dont la superficie était inférieure au seuil réglementaire, c'était l'article 102 du Règlement de 2001 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, tel que modifié, qui s'appliquait (voir par. 25 ci-dessus)⁶⁴.

Applicabilité de l'article 7 de la Convention

59. L'auteur de la communication affirme que l'autorisation de prolonger la durée d'exploitation de la carrière accordée en 2013 est un plan, et que toutes les autorisations d'exploitation accordées en Irlande au titre de ce plan sont régies par la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Il affirme que l'article 32 de ladite loi impose une obligation générale d'obtenir une autorisation⁶⁵.

60. La Partie concernée fait observer que l'objet de la communication porte sur la prolongation de la durée d'une activité précédemment autorisée (en l'espèce, l'exploitation d'une carrière) en vertu de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Elle affirme que la prolongation ne concerne manifestement pas l'élaboration de plans, programmes et politiques relatives à l'environnement, au sens de l'article 7 de la Convention. Elle soutient que le grief que l'auteur de la communication tire de l'article 7 de la Convention est donc manifestement dépourvu de fondement⁶⁶.

III. Examen et évaluation par le Comité

61. L'Irlande a déposé son instrument de ratification de la Convention le 20 juin 2012, ce qui signifie que la Convention est entrée en vigueur pour la Partie concernée le 18 septembre 2012, soit quatre-vingt-dix jours après la date de dépôt de l'instrument de ratification.

Recevabilité et épuisement des recours internes

62. La Partie concernée estime que la communication devrait être déclarée irrecevable au regard des paragraphes 20 et 21 de l'annexe de la décision I/7, pour non-épuisement des recours internes. Elle affirme que l'auteur de la communication a eu deux occasions

⁶⁰ Observations complémentaires de l'auteur de la communication, 1^{er} décembre 2016, par. 13, et observations d'Environmental Pillar concernant la réponse de l'auteur de la communication et de la Partie aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 40.

⁶¹ Observations de l'auteur de la communication concernant la réponse de la Partie aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 31, et observations d'Environmental Pillar concernant les réponses de l'auteur de la communication et de la Partie aux questions du Comité, 28 novembre 2016, par. 41.

⁶² Réponse de la Partie à la communication, par. 39 et 40.

⁶³ Ibid., par. 41.

⁶⁴ Réponse de la Partie à la demande d'éclaircissements du Comité, 31 mai 2019.

⁶⁵ Réponse de l'auteur de la communication aux questions du Comité, 19 décembre 2014, p. 3.

⁶⁶ Réponse de la Partie à la communication, par. 44.

d'épuiser les recours internes, mais n'a saisi ni l'une ni l'autre. Tout d'abord, l'auteur aurait pu contester les autorisations d'exploitation de 2004 et 2010 (qui avaient donné lieu à des procédures d'évaluation de l'impact sur l'environnement et de participation du public) au moment où elles ont été accordées. Ensuite, il aurait pu contester les décisions de 2013 portant prolongation de la durée des autorisations précédemment accordées.

63. Le Comité constate que la Partie concernée n'a fourni aucun élément permettant de conclure qu'au moment des procédures de participation du public relatives aux autorisations accordées en 2004 et 2010, il avait été porté à la connaissance du public que la durée de ces autorisations pourrait en fait expirer, non pas en août 2013 comme prévu, mais en août 2018. Le Comité considère donc que l'argument de la Partie concernée selon lequel la communication devrait être jugée irrecevable au motif que l'auteur de la communication n'a pas contesté les autorisations accordées en 2004 et 2010 au moment où les décisions en question ont été prises est dénué à la fois de logique et de fondement.

64. Le Comité examine ensuite l'affirmation de la Partie concernée selon laquelle la communication devrait être jugée irrecevable au motif que l'auteur de la communication n'a pas demandé un contrôle judiciaire des décisions de 2013 portant prolongation des autorisations. La Partie concernée admet que si un tel recours avait été introduit, la Haute Cour n'aurait pu que déterminer si le titulaire de l'autorisation avait respecté les conditions strictes et techniques prévues par la loi relative à l'octroi d'une prolongation de délai⁶⁷ et si le décideur avait agi raisonnablement et rationnellement sur la base des éléments dont il disposait⁶⁸. La Partie concernée renvoie à cet égard à l'arrêt rendu par la Haute Cour dans l'affaire *Lackagh Quarries Ltd v. Galway City Council*⁶⁹. Il y est précisé ce qui suit au sujet de la révision d'une décision rendue en application de l'article 42 :

« L'autorité chargée de l'aménagement du territoire n'a qu'un pouvoir discrétionnaire limité et son rôle semble se limiter à vérifier que le demandeur s'est conformé à la loi relative à l'octroi d'une prolongation de délai et que la loi ne prévoit pas la participation de tiers, de quelque nature que ce soit. Ces éléments donnent à penser que, dans le cas d'une demande présentée en application de l'article 42, le rôle de l'autorité chargée de l'aménagement du territoire consiste à rendre une décision administrative, ce qui limite les circonstances dans lesquelles un contrôle judiciaire peut être exercé à titre de réparation. ».

65. L'arrêt susmentionné a également été cité par la Haute Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu en novembre 2017 dans les affaires *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*⁷⁰ et par lequel elle a rejeté une demande de contrôle judiciaire d'une décision, prise en application de l'article 42, qui portait prolongation de la durée du permis de construire une nouvelle piste à l'aéroport de Dublin⁷¹. Dans son arrêt de novembre 2017, la Haute Cour analyse plus de trente ans de jurisprudence irlandaise sur les demandes de contrôle judiciaire concernant des prolongations d'autorisation. Il ressort très clairement de cette jurisprudence que le public n'a pas le droit d'être avisé ou consulté avant qu'il soit statué sur une demande présentée en application de l'article 42⁷². Il en ressort également qu'au moment de statuer sur une demande de contrôle judiciaire d'une décision rendue en application de l'article 42, le rôle du tribunal se limite strictement à vérifier que les critères prévus à l'article 42 sont

⁶⁷ Réponse de la Partie aux questions du Comité, 18 novembre 2016, par. 19 et 27.

⁶⁸ Ibid., par. 29 et 31.

⁶⁹ Haute Cour d'Irlande, *Lackagh Quarries Ltd v. Galway City Council*, affaire n° [2010] IEHC 479, arrêt du 21 décembre 2010.

⁷⁰ Haute Cour d'Irlande, *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*.

⁷¹ Réponse de la Partie à la demande d'informations présentée par le Comité, 27 novembre 2018, annexe 2.

⁷² Voir par exemple : Haute Cour d'Irlande, *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, par. 50 et 82 ; et Haute Cour d'Irlande, *Coll v. Donegal County Council*, affaire n° [2005] IEHC 231, arrêt du 7 juillet 2005.

respectés, et que le tribunal n'a pas le droit de tenir compte de toute autre considération, y compris d'ordre environnemental⁷³.

66. Se fondant sur la jurisprudence de la Partie concernée, le Comité conclut que l'auteur de la communication n'avait guère de chances, voire aucune, d'obtenir gain de cause en contestant les décisions de 2013 par la voie d'une demande de contrôle judiciaire.

67. Le paragraphe 21 de l'annexe de la décision I/7 dispose que le Comité devrait à tous les stades pertinents tenir compte, le cas échéant, de l'existence d'une procédure de recours interne à moins que cette procédure n'excède des délais raisonnables ou n'offre manifestement pas un recours effectif et suffisant.

68. À la lumière de la jurisprudence examinée par la Haute Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu en novembre 2017 dans les affaires *Merriman and others v. Fingal County Council* ; *Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, le Comité considère qu'il est en effet évident que le contrôle judiciaire, seul recours interne disponible, n'offre pas au public un moyen de recours efficace et suffisant pour contester les décisions prises en application de l'article 42, comme la prolongation d'autorisation accordée en 2013. Le Comité considère donc que la communication est recevable.

Champ des considérations

69. Le Comité n'examinera aucune allégation de violation de la législation de l'Union européenne, telle que la Directive concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, puisque l'auteur de la communication n'a pas démontré en quoi les manquements allégués pourraient constituer un cas de non-respect des dispositions de la Convention.

Applicabilité de l'article 6 aux autorisations d'exploitation de carrière accordées en 1998, 2004 et 2010

70. Les parties s'accordent à reconnaître qu'au moment où les trois autorisations d'exploitation de carrière ont été accordées à Keegan Quarries Limited en 1998, 2004 et 2010, la législation de la Partie concernée exigeait que toute carrière de plus de cinq hectares fasse l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement (voir par. 23 et 24 ci-dessus).

Autorisation d'exploitation de carrière accordée en 1998

71. Le 30 octobre 1998, le conseil du comté de Meath a accordé à M. John Keegan l'autorisation 97/1868 lui donnant le droit d'exploiter une carrière de 8,5 hectares⁷⁴. La taille de la carrière dont l'exploitation a été autorisée dépassait le seuil de cinq hectares, il était donc obligatoire de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement. Une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, avec la participation du public, a été menée (voir par. 23, 29 et 57 ci-dessus). Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère l'autorisation 97/1868 comme une décision consistant à autoriser une activité soumise à une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, prévoyant la participation du public, conformément à la législation nationale, comme prévu au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, et donc une activité relevant du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention.

72. Ayant constaté au paragraphe 71 ci-dessus que l'autorisation initiale, accordée en 1998, portait sur une activité visée au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention et était donc une décision d'autoriser une activité relevant du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention, le Comité ne juge pas nécessaire d'examiner l'affirmation de l'auteur de la communication selon laquelle l'autorisation d'exploitation de carrière accordée en 1998 portait également sur une activité visée au paragraphe 16 de l'annexe I de la Convention.

⁷³ Voir, par exemple, Haute Cour d'Irlande, *State (McCoy) v. Dun Laoghaire Corporation* [1985] I.L.R.M. 533, 537, arrêt du 1^{er} juin 1984 ; et Haute Cour d'Irlande, *Lackagh Quarries Ltd v. Galway City Council*, par. 56 et 66.

⁷⁴ Réponse de la Partie à la communication, annexe 1, p. 1.

Autorisation d'exploitation de carrière accordée en 2004

73. Le 5 mars 2004, le conseil du comté de Meath a accordé l'autorisation n° TA/30334 à Keegan Quarries Ltd, autorisant ainsi l'extension de la carrière originale à une superficie totale de 15,88 hectares⁷⁵. L'autorisation n° TA/30334 a donc augmenté de 7,33 hectares la superficie de la carrière ayant fait l'objet de l'autorisation initiale n° 97/1868. Étant donné qu'une extension de 7,33 hectares est supérieure au seuil de cinq hectares fixé par la législation irlandaise pour qu'une évaluation obligatoire de l'impact sur l'environnement soit nécessaire, le Comité considère que, conformément au paragraphe 22 de l'annexe I de la Convention, l'autorisation d'exploitation n° TA/30334 constitue une extension d'activité, l'extension elle-même atteignant le seuil fixé au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention. L'autorisation n° TA/30334 est donc aussi une décision qui autorise une activité relevant du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention.

Autorisation d'exploitation de carrière accordée en 2010

74. Le 7 janvier 2010, le conseil du comté de Meath a accordé à Keegan Quarries Ltd l'autorisation d'étendre la superficie initiale de la carrière de 2,85 hectares supplémentaires (autorisation n° TA/900976)⁷⁶. Bien que cette extension ait porté la superficie totale de la carrière à une superficie inférieure au seuil fixé par la législation nationale une évaluation de l'impact sur l'environnement a été menée, avec la participation du public, avant l'octroi de l'autorisation. Le Comité considère donc l'autorisation n° TA/900976 comme une décision consistant à autoriser une activité soumise à une procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement, avec la participation du public, conformément à la législation nationale, comme prévu au paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention, et donc une activité relevant du paragraphe 1 a) de l'article 6 de la Convention.

Applicabilité de l'article 6 à la décision de 2013**Paragraphe 1 a) de l'article 6 et paragraphe 20 de l'annexe I**

75. Les parties ne s'entendent pas sur la question de savoir si, en vertu du droit national, les prolongations de la durée d'exploitation de la carrière accordées en 2013 devaient faire l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. Comme la Partie concernée le souligne à juste titre, il n'appartient pas au Comité de déterminer si une évaluation de l'impact sur l'environnement était requise ou non en vertu du droit national. En conséquence, puisque l'auteur de la communication n'a pas démontré qu'une telle évaluation était effectivement requise, en vertu de la législation nationale, en ce qui concerne les autorisations de prolongation de la durée d'exploitation de la carrière, le Comité conclut que les décisions de 2013 n'entrent pas dans le champ d'application du paragraphe 20 de l'annexe I de la Convention.

Article 6 (par. 10)

76. Ayant constaté aux paragraphes 71, 73 et 74 ci-dessus que les autorisations d'exploitation de carrière accordées en 1998, 2004 et 2010 constituaient chacune une décision relevant des dispositions de l'article 6 de la Convention, le Comité examine à présent la question de savoir si les trois décisions de 2013 portant prolongation de la durée des autorisations de 1998, 2004 et 2010 doivent être considérées comme des réexamens ou des mises à jour des conditions d'exploitation prévues dans ces autorisations, au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

77. À titre préliminaire, le Comité constate que rien dans le libellé du paragraphe 10 de l'article 6 ne limite son application aux seuls réexamens ou mises à jour qui sont eux-mêmes soumis à une évaluation de l'impact sur l'environnement. Il est clair pour le Comité que le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention s'applique au réexamen ou à la mise à jour des conditions d'exploitation d'une activité visée à l'article 6 de la Convention,

⁷⁵ Ibid., p. 2.

⁷⁶ Ibid., p. 6 et 7, et observations de la Partie sur le projet de conclusions du Comité, 14 août 2019, par. 6.

et ce, que le processus de réexamen ou de mise à jour doive ou non faire lui-même l'objet d'une évaluation de l'impact sur l'environnement⁷⁷.

Réexamen ou mise à jour des conditions d'exploitation prévues par les autorisations accordées en 1998, 2004 et 2010

78. Le Comité fait observer que si une demande est présentée en vertu du paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme, l'autorité chargée de l'aménagement du territoire est tenue de prolonger la « période » (durée) de l'autorisation, pour une durée maximale de cinq ans, si les conditions énoncées dans l'article en question sont remplies.

79. Comme le Comité l'a affirmé dans ses conclusions relatives à la communication ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas) : « Le Comité considère que la durée autorisée d'une activité est clairement une condition d'exploitation pour cette activité, et non des moindres. Par conséquent, toute modification de la durée autorisée d'une activité, qu'il s'agisse d'une réduction ou d'une prolongation, constitue un réexamen ou une mise à jour des conditions dans lesquelles s'exerce cette activité⁷⁸. ».

80. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que les trois décisions rendues en 2013, qui portaient prolongation des autorisations d'exploitation accordées en 1998, 2004 et 2010, constituaient un réexamen ou une mise à jour des conditions dans lesquelles était exercée l'activité d'extraction, au sens du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Le Comité examine ci-après si les autorisations accordées en 2013 respectent les conditions énoncées au paragraphe 10 de l'article 6.

Application mutatis mutandis lorsqu'il y a lieu

81. Conformément au paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention, la Partie concernée est tenue de veiller à ce que les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

i) *Mutatis mutandis*

82. Dans ce contexte, le Comité rappelle les conclusions qu'il a rendues concernant la communication ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas) :

« La locution latine “ *mutatis mutandis* », au paragraphe 10, signifie “ simplement moyennant les changements nécessaires ”. En d'autres termes, lorsqu'elle applique les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 à un réexamen ou à une mise à jour des conditions dans lesquelles s'exerce une activité visée à l'article 6, l'autorité publique applique ces dispositions moyennant l'apport des changements nécessaires. »⁷⁹.

ii) *Lorsqu'il y a lieu*

83. S'agissant de la mention « lorsqu'il y a lieu », le Comité rappelle que, dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2009/41 (Slovaquie), il a estimé que, si chaque Partie disposait d'une certaine marge discrétionnaire en vertu du paragraphe 10 de l'article 6, cela ne signifiait pas qu'il était du seul ressort de la Partie concernée de déterminer s'il était ou non approprié de prévoir la participation du public⁸⁰. Dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2013/99 (Espagne), le Comité a déclaré que le pouvoir discrétionnaire quant au « caractère approprié » de l'application des dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention devait être considéré comme encore plus limité si l'actualisation des conditions opérationnelles pouvait elle-même avoir un effet important sur l'environnement⁸¹. Dans ses conclusions concernant la communication ACCC/C/2014/104 (Pays-Bas), le Comité a précisé que, « sauf dans les

⁷⁷ Voir, par exemple, ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 29 et 66.

⁷⁸ ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 65.

⁷⁹ Ibid., par. 70.

⁸⁰ ECE/MP.PP/2011/11/Add.3, par. 55.

⁸¹ ECE/MP.PP/C.1/2017/17, par. 85.

cas où la modification de la durée autorisée est d'une portée minimale et n'aurait manifestement que des effets négligeables ou nuls sur l'environnement, il convient que la prolongation de la durée soit subordonnée aux dispositions de l'article 6 »⁸².

84. Il est clair pour le Comité qu'une prolongation de cinq ans de la durée d'une activité ne saurait être qualifiée de très courte⁸³. À cet égard, le Comité ne peut souscrire à l'avis de la Partie concernée selon lequel les conditions d'exploitation de la carrière n'ont pas changé et qu'il n'est donc pas nécessaire que le public y participe davantage.

85. En outre, le Comité estime irrecevable l'argument avancé par la Partie concernée selon lequel le public aurait pu exprimer ses vues sur l'impact qu'une prolongation de la durée de l'activité pouvait avoir sur l'environnement au cours des procédures de participation du public menées en 1997, 2004 et 2010 (voir par. 43, 46 et 57 ci-dessus). La Partie concernée n'a pas démontré qu'avant l'octroi des autorisations d'exploitation de carrière en 1998, 2004 et 2010, le public avait été informé de la possibilité qu'en 2013, les autorisations soient prolongées pour une nouvelle période de cinq ans. Le Comité estime donc que cette allégation est sans fondement.

86. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut qu'il était « approprié », et donc nécessaire, d'appliquer les dispositions des paragraphes 2 à 9 de l'article 6 à la procédure de prise de décisions concernant les autorisations de prolongation accordées en 2013⁸⁴. Il estime donc qu'en ne donnant pas au public la possibilité de participer à la prise de décisions concernant les autorisations de prolongation de la durée d'exploitation de la carrière de Trammon accordées en 2013, la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

Cadre législatif de la Partie concernée

87. La présente communication concerne la prolongation au titre de l'article 42 de la « période appropriée » (durée) de trois autorisations d'exploitation de la carrière de Trammon. Les autorisations accordées en 1998 et 2004 ont été prolongées en application du paragraphe 1 a) i) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme (voir par. 34 ci-dessus) et l'autorisation de 2010 en application du paragraphe 1 a) ii) du même article 42 (voir par. 36 ci-dessus).

88. Ayant constaté au paragraphe 86 ci-dessus que la Partie concernée ne s'était pas conformée aux dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention en ce qui concerne l'octroi des trois prolongations d'autorisation, le Comité examine ensuite l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. L'arrêt rendu en novembre 2017 dans l'affaire *Merriman and others v. Fingal County Council, Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*⁸⁵ et la jurisprudence examinée par la Haute Cour à ce sujet sont également très instructifs à cet égard. Cet arrêt montre très clairement que, lorsqu'elle se prononce sur une demande de prolongation d'une autorisation pour une durée appropriée en vertu de l'article 42, l'autorité compétente n'est pas habilitée à aviser ou à consulter le public avant d'accorder la prolongation demandée, même si elle est tentée de le faire⁸⁶. Si une autorité décidait toutefois d'aviser ou de consulter le public, au regard du droit irlandais elle agirait *ultra vires*⁸⁷.

89. Comme le montrent les prolongations d'autorisation accordées dans cette affaire, l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 42 s'applique, entre autres, aux demandes de

⁸² ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71.

⁸³ Le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) a exprimé un point de vue analogue dans ses conclusions et recommandations faisant suite à une initiative du Comité concernant l'Ukraine (EIE/IC/CI/4), ECE/MP.EIA/IC/2014/2, annexe, par. 42, 44 et 45.

⁸⁴ Voir ECE/MP.PP/C.1/2019/3, par. 71.

⁸⁵ Haute Cour d'Irlande, *Merriman and others v. Fingal County Council ; Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*.

⁸⁶ Voir par exemple : Haute Cour d'Irlande, *Merriman and others v. Fingal County Council, Friends of the Irish Environment v. Fingal County Council*, par. 50 (12) et 82 ; et Haute Cour d'Irlande, *Coll v. Donegal County Council*.

⁸⁷ *State (McCoy) v. Dun Laoghaire Corporation* [1985] ILRM 533, p. 537.

prolongation de la durée des activités relevant de l'article 6 de la Convention. Cela signifie qu'en application du paragraphe 1 a) de l'article 42, la durée des activités visées à l'article 6 de la Convention peut être prolongée pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, sans que le public ait la possibilité de participer au processus décisionnel.

90. Aux paragraphes 83 à 86 ci-dessus, le Comité a précisé que, sauf dans des circonstances exceptionnelles telles qu'une prolongation d'une durée très courte, il est « approprié », et donc nécessaire, de donner au public la possibilité de participer à tout processus décisionnel concernant une prolongation de la durée d'une activité relevant de l'article 6 de la Convention. Le Comité a également précisé qu'une prolongation de cinq ans de la durée d'autorisation d'une activité ne saurait être qualifiée de très courte.

91. Compte tenu de ce qui précède, le Comité considère que les alinéas i) et ii) du paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ne satisfont pas aux prescriptions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention en ce qu'ils prévoient des mécanismes qui permettent de prolonger pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans les autorisations d'activités visées à l'article 6, sans que le public ait la possibilité de participer à la décision d'accorder ou non une prolongation, et en conclut que la Partie concernée ne respecte pas le paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

Article 7

92. En ce qui concerne l'allégation de l'auteur de la communication selon laquelle les autorisations de prolongation accordées 2013 devraient être considérées comme un plan relatif à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention, le Comité estime que l'auteur de la communication n'a fourni aucun élément prouvant que les autorisations de 2013, prises individuellement ou collectivement avec celles de 1998, 2004 et 2010, constituent un plan ou programme au sens de l'article 7 de la Convention. Le Comité considère donc que ce grief est sans fondement.

IV. Conclusions et recommandations

93. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et les recommandations ci-après.

A. Principales conclusions relatives au non-respect des dispositions

94. Le Comité considère qu'en ne donnant pas au public la possibilité de participer au processus décisionnel relatif aux demandes de prolongation de la durée d'exploitation de la carrière de Trammon, accordées en 2013, la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention. Il considère également que les alinéas i) et ii) du paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme ne satisfont pas aux prescriptions du paragraphe 10 de l'article 6 en ce qu'ils prévoient des mécanismes qui permettent de prolonger, pour une période pouvant aller jusqu'à cinq ans, les autorisations d'activités visées à l'article 6 de la Convention, sans que le public ait la possibilité de participer au processus décisionnel, ce qui lui permet une nouvelle fois de conclure que la Partie concernée ne respecte pas les dispositions du paragraphe 10 de l'article 6 de la Convention.

B. Recommandations

95. En application du paragraphe 36 b) de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties et constatant que la Partie concernée a donné son accord pour qu'il prenne les mesures dont il est fait mention au paragraphe 37 b) de l'annexe de la décision I/7, au vu des alinéas i) et ii) du paragraphe 1 a) de l'article 42 de la loi de 2000 sur l'aménagement du territoire et l'urbanisation, le Comité recommande à la Partie concernée :

a) De prendre les mesures législatives nécessaires pour que les autorisations concernant des activités visées à l'article 6 de la Convention ne puissent être prolongées, sauf pour une durée très courte, sans donner au public la possibilité de participer au processus décisionnel, conformément aux paragraphes 2 à 9 de l'article 6 de la Convention ;

b) D'adopter sans tarder les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la recommandation énoncée à l'alinéa a) ci-dessus.
