



## 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 concernant la communication ACCC/C/2013/93 relative au respect des dispositions par la Norvège

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions  
le 19 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.....	6
C. Recours internes.....	8
D. Questions de fond .....	9
III. Examen et évaluation par le Comité.....	14
IV. Conclusions et recommandations .....	20

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



## I. Introduction

1. Le 26 juin 2013, M. Ole Kristian Fauchald (l'auteur de la communication) 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 faisait valoir que la Norvège n'avait pas respecté les dispositions de la Convention relatives à l'accès à l'information sur l'environnement et à l'accès à la justice<sup>1</sup>.
2. Plus précisément, l'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas respecté ses obligations au titre de la Convention en refusant de faire droit à la demande de l'auteur visant à avoir accès à l'évaluation juridique mentionnée dans les travaux préparatoires de la loi n° 100 du 19 juin 2009 relative à la gestion de la diversité biologique, géologique et paysagère (loi sur la diversité naturelle), évaluation qui portait sur la relation entre la portée géographique de certaines des dispositions de la loi et le droit international public. À cet égard, l'auteur de la communication allègue le non-respect par la Partie concernée des paragraphes 3 c), 4, 6 et 7 de l'article 4 ainsi que des paragraphes 1 et 4 de l'article 9 de la Convention.
3. À sa quarante-deuxième réunion (Genève, 24-27 septembre 2013), le Comité est convenu 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 17 décembre 2013.
5. La Partie concernée a répondu aux allégations dans une lettre datée du 14 mai 2014.
6. À sa quarante-sixième réunion (Genève, 22-25 septembre 2014), le Comité a décidé qu'il examinerait la communication quant au fond à sa quarante-septième réunion (Genève, 16-19 décembre 2014).
7. Le Comité a examiné la communication à sa quarante-septième réunion, avec la participation de l'auteur de la communication et des représentants de la Partie concernée. Lors de la discussion, le Comité a invité la Partie concernée à fournir une version anglaise de plusieurs documents et à répondre par écrit après la réunion à une question qu'il lui avait posée.
8. La Partie concernée a communiqué sa réponse à la question du Comité le 12 janvier 2015 et a fourni les traductions demandées les 2 février et 23 mars 2015.
9. Le Comité a adopté son projet de conclusions lors de sa réunion virtuelle du 27 mars 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 29 mars 2017. Tous deux ont été invités à présenter leurs observations avant le 26 avril 2017.
10. L'auteur de la communication et la Partie concernée ont présenté leurs observations sur le projet de conclusions du Comité les 26 et 27 avril 2017, respectivement, et l'auteur de la communication a présenté des commentaires supplémentaires sur les observations de la Partie concernée le 2 mai 2017.
11. Le Comité a achevé la rédaction de ses conclusions en séance privée. Il leur a apporté quelques changements mineurs en tenant compte des observations reçues et a décidé qu'il n'était pas nécessaire de les modifier plus avant. Il a adopté ses conclusions lors de sa réunion virtuelle du 19 juin 2017 et a décidé que celles-ci devraient être publiées en tant que document officiel d'avant-session pour sa cinquante-huitième réunion. Il a

---

<sup>1</sup> Les documents relatifs à cette communication, dont la correspondance entre le Comité, l'auteur de la communication et la Partie concernée, peuvent être consultés sur la page du site Web du Comité consacrée à ce sujet (<http://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/tfwg/envppcc/envppcccom/acccc201393-norway.html>).

chargé le secrétariat d'adresser ces conclusions à la Partie concernée et à l'auteur de la communication.

## II. Résumé des faits, des éléments de preuve et des aspects considérés<sup>2</sup>

### A. Cadre juridique

12. L'information sur l'environnement est définie à l'article 2 de la loi n° 31 du 9 mai 2003 relative au droit à l'information sur l'environnement et la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement (loi relative à l'information sur l'environnement)<sup>3</sup> :

L'information sur l'environnement désigne les données factuelles et les évaluations portant sur :

- a) L'environnement ;
- b) Les facteurs qui ont ou peuvent avoir une incidence sur l'environnement, y compris :
  - Les projets et activités qu'il est prévu de mener ou qui ont été mis en œuvre dans l'environnement ;
  - Les propriétés et le contenu des produits ;
  - Les facteurs liés à l'exploitation des entreprises ; et
  - Les décisions et mesures administratives, soit les décisions, accords, mesures législatives, plans, programmes et stratégies spécifiques, ainsi que les analyses, les calculs et autres hypothèses correspondants utilisés dans la prise de décision en matière d'environnement ;
- c) La santé, la sécurité et les conditions de vie des personnes dans la mesure où ces dernières sont affectées, ou sont susceptibles de l'être, par l'état de l'environnement ou par des facteurs tels que ceux qui sont mentionnés à (l'alinéa) b).

L'environnement désigne l'environnement extérieur, y compris les sites archéologiques et architecturaux et les monuments historiques ainsi que l'environnement culturel.

13. L'article 11 (Exceptions) de la loi relative à l'information sur l'environnement énonce les motifs sur la base desquels une demande d'informations peut être rejetée :

Toute demande d'informations relative à l'environnement peut être rejetée s'il est réellement et objectivement nécessaire d'agir ainsi dans un cas particulier, et si la loi sur la liberté de l'information permet de ne pas divulguer l'information ou le document dans lequel elle figure.

Lorsqu'on examine s'il est réellement et objectivement nécessaire de rejeter une demande en application de l'alinéa 1, il convient de mettre en balance l'intérêt que présente pour le public et l'environnement la divulgation des informations et l'intérêt que présente le refus de les divulguer. Si le premier l'emporte sur le second, les informations sont alors divulguées.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Version anglaise disponible à l'adresse <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/acts/environmental-information-act.html?id 173247> (consultée le 31 août 2017).

S'il existe des motifs pour refuser de communiquer une partie des informations demandées, le reste des informations doivent être divulguées pour autant qu'elles ne donnent pas une impression trompeuse de l'ensemble.

14. L'article 13 (Procédures administratives) de la loi relative à l'information sur l'environnement décrit la procédure à suivre pour refuser une demande d'informations sur l'environnement :

...

En cas de refus d'une demande d'informations sur l'environnement, l'autorité publique indique la disposition invoquée à l'appui du refus, fournit une explication succincte du refus, et informe le demandeur de son droit de réclamer que le refus soit motivé de façon plus détaillée et du délai pour ce faire, ainsi que de son droit de faire appel et du délai pour former un recours.

Le demandeur peut, dans un délai de trois semaines à compter de la date de réception de la notification de refus, demander des explications complémentaires sur les motifs du refus. Les motifs sont donnés dès que possible et au plus tard dix jours ouvrables à compter de la réception de la demande. Les motifs sont communiqués par écrit si le demandeur en fait la demande.

15. L'article 15 (Recours) de la loi relative à l'information sur l'environnement définit la procédure de recours :

Le refus d'accéder à une demande d'informations sur l'environnement peut faire l'objet d'un recours auprès de l'organe administratif de l'échelon immédiatement supérieur... Le délai de recours est de trois semaines à compter de la date de réception de la notification du refus par la partie concernée. L'absence de réponse à la demande d'informations dans les deux mois suivant sa réception par l'autorité publique est considérée comme un refus pouvant faire l'objet d'un recours. La présentation par le demandeur d'une demande d'explications complémentaires sur les motifs de refus, conformément au paragraphe 5 de l'article 13, suspend le délai de recours.

...

Les dispositions relatives aux recours prévues dans la loi sur la liberté de l'information peuvent être invoquées dans la mesure où elles sont applicables aux recours formés contre un refus, de la part d'une autorité publique, de fournir des informations en matière d'environnement.

16. Plus généralement, l'accès à l'information est régi par la loi n° 16 du 19 mai 2006 relative au droit d'accès aux documents détenus par les autorités publiques et les entreprises publiques (loi sur la liberté de l'information)<sup>4</sup>.

17. Conformément au premier paragraphe de l'article 11 de la loi relative à l'information sur l'environnement, les exceptions au droit d'accès à l'information sur l'environnement se fondent sur les exceptions énoncées dans la loi sur la liberté de l'information<sup>5</sup>. L'article 14 (Documents préparatoires élaborés en interne par un organe administratif dans le cadre d'une affaire (documents internes)) de la loi sur la liberté de l'information dispose ce qui suit :

Un organe administratif peut refuser l'accès à tout document préparatoire qu'il a élaboré en interne dans le cadre d'une affaire.

Le premier paragraphe ne s'applique pas :

a) À tout document ou partie de document contenant la décision finale de l'organe administratif dans une affaire ;

<sup>4</sup> La version anglaise du texte de loi peut être consultée à l'adresse : <https://www.sjofartsdir.no/en/shipping/legislation/laws/act-of-19-may-2006-no-16-relating-to-the-right-of-access-to-documents-held-by-public-authorities-and-public-undertakings/> (consultée le 31 août 2017).

<sup>5</sup> Réponse à la communication, p. 25.

- b) Aux directives générales relatives au traitement de l'affaire par l'organe administratif ;
- c) Aux motifs des propositions adoptées par le conseil privé du Roi ; et
- d) Aux descriptions succinctes de la teneur des documents et autres matériels, sauf si celles-ci reprennent des évaluations internes.

18. L'article 15 (Documents obtenus à l'extérieur pour la préparation en interne d'une affaire) de la loi sur la liberté de l'information dispose ce qui suit :

Lorsque cela est nécessaire au bon fonctionnement du processus de décision interne, un organe administratif peut refuser l'accès à tout document qu'il a obtenu auprès d'un organisme subordonné aux fins de son utilisation dans la préparation en interne d'une affaire. Il en va de même pour les documents qu'un ministère a obtenus auprès d'un autre ministère pour le même usage.

En outre, l'accès à certaines parties de tout document contenant des conseils et des évaluations concernant la position à adopter par un organe administratif dans une affaire, que ledit organe a obtenu aux fins de son utilisation dans la préparation en interne de l'affaire, peut être refusé lorsque cela est nécessaire pour que les intérêts du Gouvernement soient protégés comme il convient en l'espèce.

Les exceptions énoncées dans le présent article s'appliquent de même aux documents concernant l'obtention d'une pièce pour la préparation d'une affaire comme indiqué dans les premier et deuxième paragraphes, ainsi qu'aux notes et comptes rendus de réunions entre un organe administratif et un organe qui lui est subordonné, entre ministères et entre un organe administratif et tout particulier qui fournit des conseils ou des évaluations comme mentionné au deuxième paragraphe.

Le présent article ne s'applique pas aux documents obtenus dans le cadre de la procédure générale de consultation sur une question.

19. L'article 11 (Améliorer l'accès à l'information) de la loi sur la liberté de l'information dispose ce qui suit :

Lorsqu'il y a matière à soustraire l'information à l'accès, l'organe administratif envisage néanmoins la possibilité d'accorder un accès total ou partiel. L'organe administratif devrait autoriser l'accès du public s'il présente un intérêt qui l'emporte sur la nécessité de l'interdiction.

20. S'agissant de la relation entre les deux lois, le document d'orientation relatif à la loi sur la liberté de l'information précise, notamment aux pages 28 et 29 :

Dans une large mesure, les droits d'accès conformément à [la loi relative à l'information sur l'environnement] et à [la loi sur la liberté de l'information] ont le même champ d'application. Toutefois, étant donné que les droits d'accès en vertu de la loi [relative à l'information sur l'environnement] offrent à certains égards une protection plus forte que les droits en vertu de la [loi sur la liberté de l'information], les autorités publiques auxquelles s'appliquent les deux lois devront examiner une demande d'accès au regard des dispositions de l'une et l'autre lois, à moins bien sûr que l'accès soit accordé en application de la [loi sur la liberté de l'information]. Cette obligation s'applique que la demande d'informations invoque ou non l'une ou l'autre de ces lois<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Réponse à la communication, p. 24.

21. En ce qui concerne les procédures d'examen, les pouvoirs du Médiateur parlementaire sont régis par la loi n° 8 du 22 juin 1962 relative au Médiateur parlementaire pour l'Administration publique (loi sur le Médiateur parlementaire)<sup>7</sup>, dont l'article 10 (Finalisation des procédures du Médiateur dans une affaire) prévoit notamment :

Le Médiateur est habilité à exprimer son opinion sur les questions relevant de sa sphère de compétence.

Il peut appeler l'attention sur les erreurs ou les négligences de l'administration publique. S'il estime que cela est justifié, il peut indiquer aux autorités chargées des poursuites ou aux autorités chargées des nominations les mesures qu'il pense devoir être prises à l'encontre du fonctionnaire concerné pour les faits en cause. Si le Médiateur conclut qu'une décision doit être considérée comme nulle ou manifestement déraisonnable ou contraire aux bonnes pratiques administratives, il peut le faire savoir. S'il estime qu'un doute raisonnable subsiste concernant certains facteurs qui revêtent de l'importance dans le cadre de l'affaire, il peut le signaler à l'organe administratif concerné.

...

Le Médiateur peut classer une affaire lorsque l'erreur a été rectifiée ou que l'explication a été donnée.

22. L'article 11 (Notification de lacunes dans la législation et dans la pratique administrative) de la loi sur le Médiateur parlementaire dispose que, si le Médiateur constate que certaines lois, réglementations ou pratiques administratives présentent des lacunes, il peut en aviser le ministère concerné. Conformément au deuxième paragraphe de l'article 4 (Sphère de compétence) de la loi, les décisions adoptées par le Conseil privé du Roi, entre autres, ne relèvent pas de la compétence du Médiateur.

## B. Les faits

23. La communication concerne les travaux préparatoires de la loi sur la diversité naturelle. Dans la section 7.2.4.3 du document relatif aux travaux préparatoires (Ot.prp. n° 52 (2008-2009)), il est indiqué qu'une évaluation des dispositions de la loi a été réalisée au regard du droit international, révélant la nécessité d'apporter des modifications et des ajustements à ces dispositions afin de les rendre applicables au-delà de 12 mille marins<sup>8</sup>. Dans un courrier électronique daté du 12 janvier 2011, l'auteur de la communication demandait, conformément à la loi relative à l'information sur l'environnement, l'accès à l'évaluation<sup>9</sup> en question, conduite par le Ministère norvégien de l'environnement, devenu depuis le Ministère du climat et de l'environnement.

24. Le Ministère a recensé 25 documents, parmi lesquels figuraient aussi bien des documents internes que des documents échangés entre les ministères, qu'il jugeait pertinents pour répondre à la demande de l'auteur. La demande d'informations a été soumise deux ans après l'adoption de la loi sur la diversité naturelle dans le but de rédiger un article universitaire traitant de la portée géographique de la loi et de la création de zones marines protégées.

25. Le 19 janvier 2011, le Ministère a rejeté la demande adressée par l'auteur de la communication<sup>10</sup>, estimant qu'elle ne relevait pas de l'information sur l'environnement telle que définie dans la loi relative à l'information sur l'environnement. La décision de refuser l'accès à l'évaluation se fondait sur les dérogations applicables aux documents internes prévues par la loi sur la liberté de l'information. Dans sa réponse, le Ministère faisait valoir que la nécessité de préserver la confidentialité des procédures décisionnelles internes du

<sup>7</sup> Version anglaise disponible à l'adresse : <http://app.uio.no/ub/ujur/oversatte-lover/data/lov-19620622-008-eng.pdf> (consultée le 31 août 2017).

<sup>8</sup> Communication, p. 1.

<sup>9</sup> Communication, annexe 6.

<sup>10</sup> Courrier électronique envoyé par la Partie concernée le 2 février 2015, annexe 1.

Gouvernement primait sur l'intérêt que la divulgation des informations présentait pour le public<sup>11</sup>.

26. Le 20 janvier 2011, l'auteur de la communication a déposé une plainte auprès du Médiateur parlementaire<sup>12</sup>.

27. Dans une déclaration officielle datée du 17 novembre 2011, le Médiateur a fait part de ses doutes quant à l'interprétation de la notion d'« information sur l'environnement » par le Ministère et, partant, quant au fait que les informations demandées ne relevaient pas du champ d'application de la loi relative à l'information sur l'environnement<sup>13</sup>. Le Médiateur a en outre estimé que les motifs justifiant le refus de l'accès aux informations demandées n'étaient pas clairement exposés. Enfin, le Médiateur a souligné que la possibilité d'offrir un accès partiel aux informations demandées aurait dû être expressément prise en compte par le Ministère<sup>14</sup>. Le Médiateur a conclu que le Ministère avait commis une erreur en omettant de renseigner l'auteur de la communication sur les procédures de plainte administrative disponibles, et qu'il y avait des raisons de soulever des questions quant aux conclusions du Ministère concernant l'applicabilité de la loi relative à l'information sur l'environnement et quant à l'existence de motifs valables et objectifs justifiant le refus d'accès à l'information<sup>15</sup>. Le Médiateur a demandé au Ministère de réexaminer la demande d'accès à ces informations<sup>16</sup>.

28. Le 26 janvier 2012, l'auteur de la communication a adressé une lettre au Médiateur et au Ministère, dans laquelle il indiquait que, n'ayant reçu aucun message du Ministère de l'environnement alors que plus de deux mois s'étaient écoulés depuis la décision du Médiateur (en date du 17 novembre 2011), il jugeait nécessaire de prendre une nouvelle initiative afin de faire avancer l'affaire. Il rappelait également au Ministère que l'article 13 de la loi relative à l'information sur l'environnement prévoyait l'obligation de statuer sur une demande d'informations dans un délai de quinze jours ouvrables<sup>17</sup>. L'auteur invitait en outre le Médiateur à examiner cette affaire à la lumière de l'article 11 de la loi sur le Médiateur parlementaire, qui établit que, si le Médiateur constate que certaines lois, réglementations ou pratiques administratives présentent des lacunes, il peut en aviser le ministère concerné<sup>18</sup>.

29. Le 30 janvier 2012, le Médiateur a envoyé un rappel au Ministère<sup>19</sup> et a informé l'auteur de la communication qu'il était dans l'attente de la réponse du Ministère<sup>20</sup>. Le 2 février 2012, le Ministère a indiqué au demandeur que sa réponse serait retardée<sup>21</sup> et qu'il ne considérait pas que le délai fixé pour traiter les demandes d'informations soit applicable à cette réponse<sup>22</sup>.

30. Le 19 octobre 2012, le Ministère a fait part au Médiateur des résultats de son réexamen de la demande d'informations et de sa décision de refuser l'accès aux informations demandées<sup>23</sup>.

31. Le 23 octobre 2012, le Médiateur a invité l'auteur de la communication à formuler ses observations sur la décision<sup>24</sup>. Le 31 octobre 2012, l'auteur a communiqué ses observations concernant les six points suivants : a) le temps consacré au réexamen de la

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid., annexe 4.

<sup>14</sup> Réponse à la communication, p. 4.

<sup>15</sup> Communication, p. 1.

<sup>16</sup> Courriel électronique envoyé par la Partie concernée le 2 février 2015, annexe 4, p. 7.

<sup>17</sup> Communication, annexe 10, p. 1. Dans ses observations sur le projet de conclusions, l'auteur a modifié la traduction anglaise qu'il avait lui-même fournie en tant qu'annexe 10 à sa communication. Le texte modifié est indiqué entre crochets dans la version anglaise.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Courriel électronique envoyé par la Partie concernée le 2 février 2015, annexe 5.

<sup>20</sup> Communication, p. 2, renvoyant à l'annexe 11 (en norvégien).

<sup>21</sup> Réponse à la communication, p. 4.

<sup>22</sup> Communication, p. 2, renvoyant à l'annexe 12 (en norvégien).

<sup>23</sup> Courriel électronique envoyé par la Partie concernée le 2 février 2015, annexe 6.

<sup>24</sup> Communication, p. 2, renvoyant à l'annexe 13 (en norvégien).

demande et l'incapacité du Médiateur à faire en sorte que le Ministère réponde dans un délai raisonnable ; b) le fait que le Ministère n'avait pas communiqué à l'auteur les raisons du retard du réexamen ; c) le désaccord quant aux raisons justifiant le refus persistant d'autoriser l'accès à l'information ; d) le désaccord au sujet de la décision de ne pas donner accès à une partie des informations ; e) une demande visant à ce que le Médiateur examine, sur la base du document fourni par le Ministère, si, dans la présente affaire, le Gouvernement avait induit le Parlement en erreur ; et f) une demande tendant à ce que le Médiateur examine l'application, par le Ministère, de la loi relative à l'information sur l'environnement<sup>25</sup>. L'auteur a une nouvelle fois invité le Médiateur à examiner l'affaire à la lumière de l'article 11 de la loi sur le Médiateur parlementaire<sup>26</sup>.

32. Le 8 novembre 2012, après avoir reçu les observations de l'auteur de la communication sur la réponse du Ministère, le Médiateur a demandé au Ministère de lui adresser ses commentaires. Le 21 décembre, le Médiateur a informé l'auteur et le Ministère qu'il formulerait prochainement une conclusion et, le 7 mars 2013, il a informé l'auteur que cette conclusion était retardée<sup>27</sup>.

33. Le 10 juin 2013, le Médiateur a présenté ses constatations finales<sup>28</sup>. Il a considéré que le réexamen du Ministère avait été « assez sommaire » mais a toutefois conclu, en émettant quelques doutes, qu'il ne prendrait pas de mesures supplémentaires<sup>29</sup>. Le Médiateur a indiqué qu'il garderait à l'esprit les observations de l'auteur dans ses échanges ultérieurs avec le Ministère<sup>30</sup>.

### C. Recours internes

34. Les procédures internes que l'auteur de la communication a suivies sont décrites aux paragraphes 23 à 33 ci-dessus. L'auteur de la communication indique qu'aucune autre procédure internationale n'a été engagée dans le cadre de cette affaire<sup>31</sup>.

35. L'auteur de la communication fait valoir que la saisine du Médiateur est généralement la voie privilégiée dans les affaires concernant l'accès aux informations émanant des ministères. Il affirme également que cette procédure, en raison de sa longueur, empêche en réalité d'utiliser d'autres voies de recours. Il indique que la saisine d'une autorité administrative supérieure, en l'occurrence le Conseil privé du Roi (c'est-à-dire le Gouvernement), aurait exclu la possibilité de saisir le Médiateur étant donné que, conformément au paragraphe 2 de l'article 4 de la loi sur le Médiateur parlementaire, celui-ci n'est pas compétent pour réexaminer les décisions du Conseil privé du Roi (voir par. 22 ci-dessus). L'auteur de la communication note en outre avec préoccupation qu'en tout état de cause une telle procédure de plainte serait inefficace, puisque l'organe de révision et l'autorité ayant initialement pris la décision ont l'un et l'autre intérêt à préserver la confidentialité.

36. L'auteur de la communication n'a pas tenté de porter l'affaire devant les tribunaux de la Partie concernée. Il fait remarquer qu'étant donné que les procédures applicables aux cas concernant l'accès à l'information sont longues et coûteuses, les tribunaux norvégiens sont rarement saisis de telles affaires et n'offrent donc pas une voie de recours efficace<sup>32</sup>. À cet égard, il mentionne un article de presse traitant d'une affaire qui aurait mobilisé pendant plus d'un an les efforts du demandeur<sup>33</sup>.

<sup>25</sup> Communication, p. 2, troisième paragraphe, et voir annexe 14.

<sup>26</sup> Communication, p. 2.

<sup>27</sup> Réponse à la communication, p. 4.

<sup>28</sup> Communication, p. 2, renvoyant à l'annexe 4.

<sup>29</sup> Courriel électronique envoyé par la Partie concernée le 2 février 2015, annexe 7.

<sup>30</sup> Communication, p. 2.

<sup>31</sup> Communication, p. 5.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Voir l'article de Kristine Foss, intitulé « Dokumentinnsyn til tingretten », mis à jour le 27 avril 2015. Disponible à l'adresse <http://offentlighet.no/Nyhetsarkiv/2013/Dokumentinnsyn-til-tingretten> (en norvégien).



37. La Partie concernée fait valoir que les recours internes n'ont pas été épuisés et que les procédures n'ont pas excédé des délais raisonnables, et soutient qu'il est inexact de dire qu'elle n'a pas offert un recours effectif et suffisant<sup>34</sup>.

38. Elle affirme que le temps consacré par le Médiateur à l'examen approfondi de la plainte n'empêchait pas d'utiliser d'autres voies de recours disponibles. S'il est vrai qu'un demandeur doit choisir entre la saisine du Médiateur ou le dépôt d'un recours administratif auprès du Conseil privé du Roi<sup>35</sup>, l'auteur de la communication aurait pu saisir un tribunal<sup>36</sup>. La Partie concernée indique qu'il n'existe pas de délai préétabli pour porter une affaire devant un tribunal, conformément aux articles 1 à 3 de la loi n° 90 du 17 juin 2005 relative à la médiation et à la procédure civile (loi sur les litiges)<sup>37</sup>. Dès lors qu'une demande adressée par un particulier à des autorités publiques a été rejetée et que la décision rendue n'a pas encore été modifiée par les autorités elles-mêmes ou à la suite d'un recours ou d'une plainte déposée auprès du Médiateur parlementaire, le demandeur peut encore faire appel de la décision de rejet rendue par l'autorité publique<sup>38</sup>.

39. En ce qui concerne l'affaire mentionnée dans l'article de presse, la Partie concernée précise que le demandeur en question ne se plaignait pas d'avoir consacré un an à l'affaire, mais cherchait plutôt à rappeler la possibilité de saisir les tribunaux en cas de rejet d'une demande d'informations<sup>39</sup>.

40. S'agissant des frais liés à une action en justice, la Partie concernée affirme que les coûts entraînés par la saisine d'un tribunal dépendront de la procédure juridique suivie et des délais escomptés de gestion du dossier. Dans le cas d'une affaire portée devant un tribunal de district, les frais de procédure ordinaire s'élèvent à 4 300 couronnes norvégiennes (474 euros) pour une audience d'une journée. La durée d'une audience principale est fixée à plus d'un jour uniquement dans des affaires spéciales. Des frais liés à l'assistance juridique peuvent également être encourus, mais la Partie concernée fait valoir que dans cette affaire, compte tenu de l'expérience professionnelle de l'auteur de la communication (professeur de droit à l'Université d'Oslo), une assistance juridique ne serait sans doute pas nécessaire. La Partie concernée ajoute que les demandeurs qui nécessitent une assistance juridique peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle gratuite<sup>40</sup>. En outre, tout demandeur qui obtient gain de cause devant un tribunal obtient le remboursement intégral de ses frais de justice par la partie adverse<sup>41</sup>. La Partie concernée note également que, si le demandeur n'obtient pas gain de cause, le tribunal peut décider de lui accorder une exonération partielle ou totale des frais de justice lorsqu'une telle mesure est justifiée, par exemple lorsqu'il existe des motifs valables pour que l'affaire soit entendue par un tribunal afin de lever une incertitude<sup>42</sup>.

## D. Questions de fond

### Définition de l'information sur l'environnement – paragraphe 1 de l'article 4, lu conjointement avec le paragraphe 3 de l'article 2

41. L'auteur de la communication affirme que le Ministère de l'environnement et les autres autorités publiques de la Partie concernée n'ont pas mis en place de procédure permettant d'établir si l'information doit être considérée comme une « information sur

<sup>34</sup> Réponse à la communication, p. 29.

<sup>35</sup> Loi relative à l'information sur l'environnement, art. 15, dernier paragraphe ; loi sur la liberté de l'information, art. 32, par. 1 ; et loi sur le Médiateur, art. 4, par. 2 b). Réponse à la communication, p. 28.

<sup>36</sup> Réponse à la communication, p. 28.

<sup>37</sup> Une traduction en anglais de la version consolidée de 2013 est disponible sur le site Web de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, à l'adresse suivante : <http://www.wipo.int/wipolex/en/details.jsp?id=15536>.

<sup>38</sup> Réponse à la communication, p. 28 et 29.

<sup>39</sup> Réponse à la communication, p. 29.

<sup>40</sup> Voir <http://sivilrett.no/free-legal-aid.307230.no.html>.

<sup>41</sup> Loi sur les litiges, art. 20-2, par. 2).

<sup>42</sup> Loi sur les litiges, art. 20-2, par. 3). Réponse à la communication, p. 29.

l'environnement » lorsque les autorités publiques procèdent à l'évaluation initiale visant à déterminer si l'accès à l'information devrait être accordé ou refusé. De ce fait, les autorités publiques s'appuieront uniquement sur la loi sur la liberté d'information et ne prendront pas en considération les dispositions spécifiques de la loi relative à l'information sur l'environnement. À l'appui de ses allégations, l'auteur mentionne la plateforme électronique permettant de soumettre une demande d'accès à l'information qui, pour donner un fondement juridique au classement de certaines informations comme confidentielles, renvoie uniquement à la loi sur la liberté de l'information<sup>43</sup>. Il fait également valoir que les mesures prises par la Partie concernée pour appliquer la loi relative à l'information sur l'environnement relèvent presque exclusivement du Ministère du climat et de l'environnement, ce qui, selon lui, est inapproprié étant donné que l'accès à l'information sur l'environnement intéresse aussi d'autres ministères, tels que le Ministère du pétrole et de l'énergie<sup>44</sup>.

42. La Partie concernée indique que sa législation (la loi sur la liberté de l'information et la loi relative à l'information sur l'environnement) ainsi que les orientations relatives à son application établissent clairement la nécessité de toujours examiner si une demande d'accès à l'information relève des informations sur l'environnement. À cet égard, la Partie concernée renvoie notamment au document d'orientation relatif à la loi sur la liberté de l'information, qui précise le lien existant entre ces deux lois (voir par. 20 ci-dessus)<sup>45</sup>.

43. La Partie concernée fait valoir également que l'article 4 de la Convention n'impose nullement l'obligation de mettre en place des procédures spécifiques visant à déterminer si une information doit être considérée comme une « information sur l'environnement ». Elle affirme qu'il appartient aux Parties de décider de quelle manière elles s'acquittent de l'obligation de rendre les informations relatives à l'environnement accessibles sur demande, et quelles mesures prendre à cette fin<sup>46</sup>.

44. En ce qui concerne la classification sur la plateforme en ligne mentionnée par l'auteur de la communication, la Partie concernée fait observer qu'il ne s'agit que d'un premier classement que l'autorité publique compétente n'est pas tenue de respecter<sup>47</sup>. La Partie concernée souligne en outre qu'elle a décidé, sans que la loi ne l'y contraigne, de mettre en place des mesures visant à améliorer le traitement des demandes d'accès aux informations sur l'environnement : elle a notamment ajouté une référence à la loi relative à l'information sur l'environnement sur le portail Web mentionné par l'auteur de la communication, apporté des modifications aux documents d'orientations internes et inclus un message normalisé aux fins de la répartition interne des demandes d'accès à l'information<sup>48</sup>.

#### **Dérogation concernant la divulgation de l'information sur l'environnement – article 4, paragraphe 3 c)**

45. L'auteur de la communication fait valoir que la Partie concernée n'a pas respecté l'article 4 de la Convention en ne lui donnant pas accès à l'information demandée, à savoir l'évaluation juridique concernant les limites qu'implique le droit international public pour la décision du Parlement relative à la portée géographique de la loi sur la diversité naturelle. Il fait observer que sa demande a été soumise deux ans après l'adoption de la loi et que les informations demandées devaient servir à la rédaction d'un article universitaire<sup>49</sup>. L'auteur de la communication affirme que sa demande concerne l'accès aux analyses juridiques et ne porte pas sur les déclarations politiques, qui ne l'intéressent nullement<sup>50</sup>. De ce fait, seuls

<sup>43</sup> Communication, p. 4.

<sup>44</sup> Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, 17 décembre 2014, p. 5.

<sup>45</sup> Réponse à la communication, p. 24.

<sup>46</sup> Ibid., p. 25.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid., p. 25 à 26.

<sup>49</sup> Communication, p. 2.

<sup>50</sup> Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 1.

les documents 3, 5, 10 et 21 répertoriés par la Partie concernées sont pertinents pour sa demande<sup>51</sup>. En outre, il indique que les autorités de la Partie concernée mettent couramment à disposition des évaluations juridiques fournies par le Ministère de la justice, y compris celles qui peuvent porter sur des questions de droit international ; il est donc difficile de comprendre pourquoi une règle différente devrait s'appliquer s'agissant des documents établis par le Ministère des affaires étrangères<sup>52</sup>.

46. La Partie concernée affirme que l'accès à l'information demandée a été refusé en conformité avec la dérogation applicable aux « communications internes des autorités publiques », visée au paragraphe 3 c) de l'article 4 de la Convention<sup>53</sup>.

47. La Partie concernée fait valoir que les documents demandés contiennent les vues des différents ministères concernant la portée géographique de la loi sur la diversité naturelle au regard du droit international public. Elle soutient que la préservation de la confidentialité des correspondances et des discussions préliminaires était primordiale pour parvenir à un accord sur cette question<sup>54</sup>. Elle fait observer que les informations demandées ont été échangées au sein des ministères et entre ceux-ci dans le but de parvenir à un accord sur la proposition concernant la portée géographique de la loi, et que la décision en la matière a été fondée à la fois sur une évaluation juridique et sur les délibérations politiques. Cela ressort des documents, qui, selon elle, ne font pas de distinction entre les débats d'ordre juridique et les débats d'ordre politique.

**Prise en compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public – article 4, paragraphe 3 c)**

48. L'auteur de la communication affirme que le Ministère de l'environnement a systématiquement omis d'examiner et de préciser comment il a tenu compte de « l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public » et fait valoir qu'il ne suffit pas que le Ministère se borne à indiquer qu'il a examiné la question<sup>55</sup>. Il fait observer que la portée géographique de la loi en question était très controversée, ce qui, selon lui, est un argument en faveur de la divulgation ; pourtant, dans le réexamen de sa demande par le Ministère, une seule phrase fait référence à la divulgation des informations dans l'intérêt du public<sup>56</sup>.

49. La Partie concernée estime qu'elle s'est acquittée de l'obligation de tenir compte de l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public, énoncée au paragraphe 3 c) de l'article 4 de la Convention. Elle fait valoir que cet intérêt a été pris en compte lorsque le Ministère a examiné la demande d'informations du requérant, même si, initialement, le refus était fondé sur la loi sur la liberté de l'information et non sur la loi relative à l'information sur l'environnement, et même si une explication détaillée n'a été donnée sur la manière dont l'intérêt du public avait été pris en compte qu'après le dépôt de la plainte auprès du Médiateur<sup>57</sup>. La Partie concernée indique que, dans le refus initial du 19 janvier 2011, le Ministère a déclaré que la nécessité de préserver la confidentialité des procédures internes de prise de décisions du Gouvernement l'emportait sur l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public<sup>58</sup>. Elle affirme que ce point a fait l'objet de précisions dans la réponse du Ministère au Médiateur en date du 12 avril 2011 et a été expliqué encore plus en détail dans la réponse du Ministère au Médiateur en date du 19 octobre 2012<sup>59</sup>.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> Réponse à la communication, p. 5.

<sup>54</sup> Ibid., p. 10.

<sup>55</sup> Communication, p. 2 et 3.

<sup>56</sup> Déclaration liminaire dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, 17 décembre 2014, p. 2.

<sup>57</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 9.

<sup>58</sup> Ibid., p. 9 et 10.

<sup>59</sup> Ibid., p. 10.

### **Dissocier les informations n'ayant pas à être divulguées – article 4, paragraphe 6**

50. Selon l'auteur de la communication, les documents relatifs à cette affaire montrent que le Ministère n'a pas procédé à une véritable évaluation pour déterminer si certaines informations pouvaient être divulguées, ce qui est contraire à l'article 4 de la Convention. De surcroît, les autorités n'ont pas indiqué les raisons pour lesquelles la divulgation de certaines parties des documents avait été refusée<sup>60</sup>.

51. L'auteur de la communication allègue en outre que, d'une manière générale, le Ministère de l'environnement, et peut-être plus largement les autorités publiques de la Partie concernée, ne disposent apparemment d'aucune procédure effective permettant d'évaluer efficacement si des informations devraient être partiellement divulguées<sup>61</sup>.

52. La Partie concernée fait observer que l'obligation de divulguer les parties des informations demandées non visées par l'exception en matière de divulgation a été satisfaite, dès lors que tous les documents demandés et les informations qui y figuraient étaient considérés comme relevant de cette exception<sup>62</sup>. La Partie concernée reconnaît que la possibilité de rendre le reste des informations disponibles n'était pas mentionnée dans le refus initial ni dans la correspondance initiale avec le Médiateur, car le Ministère, jusqu'à ce stade, avait interprété la définition de l'« information sur l'environnement », à l'article 2 de la loi relative à l'information sur l'environnement, de façon trop restrictive et, en conséquence, supposé à tort que les informations demandées n'entraient pas dans le champ d'application du paragraphe 6 de l'article 4 de la Convention, tel que transposé dans le paragraphe 3 de l'article 11 de la loi relative à l'information sur l'environnement<sup>63</sup>. La Partie concernée fait valoir toutefois que ces insuffisances avaient été corrigées par le Ministère dans sa dernière réponse au Médiateur<sup>64</sup>. Elle affirme qu'une véritable évaluation a donc bel et bien été effectuée et que des raisons ont été fournies pour justifier la conclusion selon laquelle aucune des informations demandées ne pouvait être divulguée<sup>65</sup>.

53. En ce qui concerne une procédure générale permettant d'évaluer si une partie des informations peut être divulguée, la Partie concernée indique que la Convention n'impose pas d'obligation à cet égard et renvoie à son argumentation concernant l'évaluation permettant de déterminer si des informations doivent être classées comme des « informations sur l'environnement » (voir par. 43 ci-dessus) et les mesures adoptées en la matière (voir par. 44 ci-dessus).

### **Exposer les motifs de rejet d'une demande d'informations et informer l'auteur de la demande du recours dont il dispose – article 4, paragraphe 7**

54. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas suffisamment motivé sa décision de refuser l'accès à l'information demandée. Selon lui, le refus initial n'indique pas si et comment le Ministère a examiné les intérêts en matière d'accès à l'information<sup>66</sup>. En outre, comme indiqué au paragraphe 50 ci-dessus, les autorités n'ont fourni aucun motif pour expliquer pourquoi la divulgation n'avait pas été appliquée à certaines parties des documents<sup>67</sup>.

55. La Partie concernée soutient qu'elle a satisfait aux prescriptions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention selon lesquelles les motifs du refus de fournir les informations demandées doivent être précisés.

<sup>60</sup> Communication, p. 3, et déclaration liminaire dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 7.

<sup>61</sup> Communication, p. 4.

<sup>62</sup> Réponse de la Partie à la communication, p. 13.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Ibid., p. 15.

<sup>66</sup> Communication, p. 3.

<sup>67</sup> Communication, p. 3, et déclaration liminaire dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 7.

56. La Partie concernée fait valoir que, dans son refus initial du 19 janvier 2011, le Ministère a déclaré que les informations demandées concernaient des documents établis dans le cadre des travaux préparatoires internes des ministères, que la nécessité de préserver la confidentialité des procédures internes de prise de décisions du Gouvernement l'emportait sur l'intérêt que présentait la divulgation des informations pour le public et que, par conséquent, la demande avait été refusée conformément aux articles 14 et 11 de la loi sur la liberté de l'information. La Partie concernée admet que les raisons avancées pour le rejet initial de la demande peuvent être considérées comme quelque peu succinctes et que l'auteur de la demande n'a pas été informé qu'il avait le droit de réclamer que les motifs de rejet soient davantage explicités et de faire appel, conformément à l'article 13 de la loi relative à l'information sur l'environnement. Lors du traitement de la plainte soumise au Médiateur, le Ministère a reconnu qu'il avait commis une erreur en interprétant la loi relative à l'information sur l'environnement et en omettant de mentionner ces droits<sup>68</sup>. La Partie concernée affirme toutefois que, s'il y a eu des carences dans l'exposé des motifs du rejet initial, ces carences ont été corrigées par le Ministère du fait de la procédure du Médiateur<sup>69</sup>. Les motifs du rejet ont été précisés dans la réponse du Ministère au Médiateur en date du 12 avril 2011 et expliqués encore plus en détail dans la réponse du Ministère au Médiateur en date du 19 octobre 2012<sup>70</sup>.

#### **Délais de réexamen de la décision de refuser l'accès aux informations – article 4, paragraphe 7**

57. L'auteur de la communication affirme que les articles 4 et 9 de la Convention n'ont pas été respectés parce qu'il avait fallu au Ministère environ onze mois (du 17 novembre 2011 au 19 octobre 2012) pour réexaminer sa demande d'informations, et ce, bien qu'il ait adressé une nouvelle lettre au Ministère et au Médiateur le 26 janvier 2012<sup>71</sup>.

58. Selon l'auteur de la communication, sa nouvelle lettre du 26 janvier 2012 et la demande du Médiateur visant au réexamen de la décision initiale devraient être considérées comme des demandes d'informations et il convenait donc de leur donner suite dans les délais prescrits pour une demande d'accès à l'information<sup>72</sup>. L'auteur de la communication souligne que la plainte a été déposée le 20 janvier 2011 et que son examen ne s'est achevé que le 10 juin 2013, lorsque le Médiateur a communiqué ses vues définitives, c'est-à-dire près de deux ans et demi plus tard<sup>73</sup>.

59. La Partie concernée soutient que l'obligation de donner une réponse rapide aux demandes d'informations énoncée au paragraphe 7 de l'article 4 n'est pas applicable aux demandes de réexamen des décisions de refus d'information. Elle fait valoir que la Convention ne prévoit pas expressément de délai pour de tels réexamens. Certes, le Ministère aurait pu procéder plus rapidement, mais la Partie concernée ne considère pas que la durée du réexamen, par le Ministère, de la demande d'informations soit contraire aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

60. La Partie concernée fait observer que la demande de réexamen de la décision de refus de donner accès à l'information s'inscrit dans le cadre d'une procédure d'appel en vertu de la législation norvégienne et relève donc du premier paragraphe de l'article 9 de la Convention. Les délais fixés à l'article 4 de la Convention ne lui sont pas applicables et, par conséquent, la durée du réexamen n'est pas contraire aux dispositions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention<sup>74</sup>. Étant donné qu'une demande de réexamen tombe sous le coup du premier paragraphe de l'article 9 de la Convention, il n'y a pas lieu de la considérer comme une nouvelle demande d'informations en vue de sauvegarder les intérêts du public en matière d'accès à l'information. La Partie concernée fait valoir que le

<sup>68</sup> Réponse de la Partie à la communication, p. 18.

<sup>69</sup> Ibid., p. 11.

<sup>70</sup> Ibid., p. 12.

<sup>71</sup> Communication, p. 3.

<sup>72</sup> Communication, p. 3, et déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 3.

<sup>73</sup> Communication, annexe 15, p. 1.

<sup>74</sup> Réponse de la Partie à la communication, p. 15.

requérant a toujours la possibilité soit de faire appel de la décision de refus d'accès à l'information, soit de soumettre une nouvelle demande et peut donc choisir la procédure qu'il considère la plus appropriée pour préserver ses intérêts.

#### Accès à la justice – article 9

61. L'auteur de la communication affirme que la procédure du Médiateur ne respectait pas les dispositions de l'article 9 parce que de longues périodes se sont écoulées avant la première déclaration officielle (dix mois) puis la déclaration finale (sept mois). En outre, le Médiateur n'a pas assuré le suivi avec le Ministère lorsque ce dernier a réexaminé sa décision, et n'a pas tenu dûment compte des points soulevés dans la plainte initiale ni des observations ultérieures. L'auteur de la communication fait valoir en particulier que le Médiateur n'a pas traité le problème du temps pris pour statuer sur sa plainte ni examiné convenablement la possibilité d'accorder l'accès partiel<sup>75</sup>.

62. La Partie concernée soutient que le Médiateur a convenablement pris en compte les allégations de l'auteur de la communication concernant le paragraphe 3 de l'article 11 de la loi relative à l'information sur l'environnement et conteste que le Médiateur n'ait pas traité le problème des retards imputables au Ministère, ce qui aurait été contraire à l'article 9 de la Convention. La Partie concernée indique que le Médiateur s'est bien penché sur le problème des délais, en envoyant un rappel au Ministère le 30 janvier 2012, et que le fait de mentionner la longueur des délais dans sa décision finale n'aurait pas changé le résultat en ce qui concerne l'accès à l'information<sup>76</sup>.

63. S'agissant de l'accès partiel, la Partie concernée fait valoir que le Médiateur a abordé cette question en demandant expressément, dans sa déclaration du 17 novembre 2011, d'envisager une divulgation partielle, en demandant, dans sa lettre du 1<sup>er</sup> mars 2013, si le Ministère avait envisagé cette possibilité et en indiquant dans sa décision finale que l'évaluation faite par le Ministère aurait pu être plus explicite et détaillée à cet égard<sup>77</sup>.

### III. Examen et évaluation par le Comité

64. La Norvège a déposé son instrument de ratification de la Convention le 2 mai 2003. La Convention est entrée en vigueur à son égard le 31 juillet 2003.

#### Recevabilité

65. Le Comité note que l'auteur de la communication a déposé une plainte auprès du Médiateur de l'Administration publique le 20 janvier 2011. Après dix mois, en novembre 2011, le Médiateur a demandé au Ministère de réexaminer sa décision de rejeter la demande. Il a fallu attendre ensuite onze mois encore pour que le Ministère achève son réexamen et rejette de nouveau la demande, ce qui semble au Comité un délai relativement long. L'auteur de la communication a alors de nouveau demandé au Médiateur d'examiner l'affaire. En juin 2013, presque deux ans et demi après la demande initiale d'informations, le Médiateur a communiqué sa réponse définitive, exprimant des doutes quant à la décision du Ministère, mais déclarant qu'il ne prendrait pas de nouvelles mesures. Le Comité ne peut exclure la possibilité que d'autres options aient permis de poursuivre l'action dans le cadre du droit interne mais compte tenu des recours tentés, du temps qu'a déjà duré la procédure interne et de l'incertitude concernant la disponibilité de nouveaux moyens de recours, il estime que la communication est recevable.

<sup>75</sup> Communication, p. 3.

<sup>76</sup> Réponse de la Partie concernée à la communication, p. 22.

<sup>77</sup> Ibid.

### **Informations sur l'environnement – article 2, paragraphe 3**

66. Dans sa réponse initiale à l'auteur de la communication, le Ministère a refusé de fournir les informations demandées en soutenant qu'il ne s'agissait pas d'informations sur l'environnement. Ultérieurement, sur l'avis du Médiateur, le Ministère a accepté le fait que les informations demandées constituaient des informations sur l'environnement, mais a refusé de les fournir pour d'autres raisons.

67. Le Comité tient à confirmer ce que la Partie concernée reconnaît aujourd'hui, à savoir que les informations demandées par l'auteur de la communication constituent en effet des informations sur l'environnement au sens du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention.

### **Procédure pour déterminer si les informations demandées constituent des informations sur l'environnement – article 4**

68. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas de procédure pour évaluer si les informations demandées sont des informations sur l'environnement et que l'absence d'une telle procédure constitue une violation du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention.

69. Si l'article 4 de la Convention dispose que les Parties sont tenues de faire en sorte que les autorités publiques mettent à disposition les informations sur l'environnement et énonce un certain nombre de prescriptions à cette fin, il ne mentionne pas expressément l'obligation de suivre une procédure spécifique pour déterminer si les informations demandées sont des informations sur l'environnement. Lors de l'audition, l'auteur de la communication a cherché à reformuler son allégation au titre du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, en déclarant que la Partie concernée n'avait pas pris les mesures nécessaires pour établir et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention<sup>78</sup>. Le Comité n'apprécie guère que l'on ajoute de nouvelles allégations pour la première fois lors de l'audition, car cela prive l'autre partie de la possibilité de préparer sa réponse dans des délais raisonnables. En tout état de cause, ce point n'est pas pertinent puisque l'auteur n'a fourni aucun élément qui indiquerait que les autorités publiques de la Partie concernée échouent systématiquement à définir correctement dans la pratique les informations relatives à l'environnement et que les mesures en vigueur dans la Partie concernée pour traiter les demandes d'informations sont par conséquent inadéquates à cet égard.

70. Compte tenu de ce qui précède, le Comité conclut que l'allégation de l'auteur selon laquelle, faute d'avoir mis en place une procédure permettant d'évaluer si les informations demandées sont des informations sur l'environnement, la Partie concernée n'a pas respecté l'article 4, est sans fondement.

### **Sens de « communications internes » – article 4, paragraphe 3 c)**

71. La Partie concernée soutient que les informations demandées ont été valablement refusées eu égard à l'exception prévue au paragraphe 3 c) de l'article 4 de la Convention pour ce qui est des communications internes des autorités publiques. Quant à la question de savoir ce qui constitue des « communications internes » au sens du paragraphe 3 c) de l'article 4, le Comité constate que cette expression n'est pas expressément définie dans la Convention. Néanmoins, il estime que le but implicite d'une telle exception est de donner aux responsables de l'autorité publique la possibilité de procéder à un échange de vues librement. En conséquence, les documents communiqués en interne ne peuvent pas tous être considérés comme des « communications internes ». On pourra, par exemple, établir une distinction entre des questions factuelles et leur analyse, d'une part, et des perspectives politiques ou des opinions, d'autre part.

<sup>78</sup> Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 5.

72. L'auteur de la communication affirme que les informations qu'il a demandées concernaient les analyses juridiques relatives à la loi sur la diversité de la nature, et non des déclarations politiques, qui ne l'intéressaient pas. La Partie concernée réplique que les arguments juridiques étaient étroitement liés aux arguments politiques et que, par conséquent, aucun des documents ne pouvait être divulgué<sup>79</sup>. Le Comité ne peut pas vérifier que tel était effectivement le cas en ce qui concerne ces documents précis mais il ne dispose d'aucun élément qui démontrerait que cette assertion est fautive. Il note toutefois que s'il était établi que les autorités publiques refusaient systématiquement l'accès à des informations, y compris à des évaluations (juridiques, environnementales, techniques ou autres), en les qualifiant de « communications internes », refusant ainsi l'accès aux évaluations qui orientent leur processus décisionnel interne relatif à l'environnement, cela pourrait très bien constituer un cas de non-respect du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention. Cependant, n'ayant été saisi d'aucun élément démontrant que tel a été le cas en l'espèce, le Comité ne considère pas que la Partie concernée soit en situation de non-respect à cet égard.

**Prise en compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public – article 4, paragraphe 3 c)**

73. L'auteur de la communication affirme que les autorités de la Partie concernée n'ont pas examiné ni précisé comment « l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public » était pris en compte conformément aux dispositions du paragraphe 3 c) de l'article 4 de la Convention. La Partie concernée admet que l'examen de la question de l'intérêt pour le public dans la réponse initiale du Ministère datée du 19 janvier 2011 présentait peut-être des insuffisances, mais soutient que ce dernier y a ensuite remédié dans sa décision du 19 octobre 2012 sur le réexamen de la demande.

74. Il semble en effet au Comité que l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public n'a pas été suffisamment pris en compte dans la réponse initiale du Ministère à la demande de l'auteur de la communication, notamment parce que les autorités publiques n'ont pas considéré que la demande concernait des informations sur l'environnement. La législation générale sur l'accès à l'information prévoit la possibilité d'améliorer l'accès à l'information dans les cas où « l'accès du public présente un intérêt qui l'emporte sur la nécessité de l'interdiction » (art. 11 de la loi sur la liberté de l'information), éventualité que le Ministère aurait également envisagée au moment de formuler sa réponse initiale<sup>80</sup>. Toutefois, le Comité considère que, dans le contexte d'une demande d'informations sur l'environnement, une évaluation de l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public est incomplète si elle n'accorde pas de poids au fait que l'information concerne l'environnement, et notamment à la question de savoir si les informations demandées ont trait ou non aux émissions dans l'environnement.

75. Cependant, le Comité reconnaît que si, initialement, le Ministère n'avait pas dûment pris en considération l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public, il a remédié à cette lacune, bien que tardivement, lorsqu'il s'est prononcé sur le réexamen, en déclarant dans sa décision datée du 19 octobre 2012 ce qui suit : « Le Ministère considère que l'intérêt que présente l'accès de Fauchald aux informations en vue de leur utilisation dans son article universitaire est pertinent au regard de l'article 11 [de la loi relative aux informations sur l'environnement], et que les articles universitaires peuvent jouer un rôle important pour susciter le débat public sur certaines thématiques. »<sup>81</sup>.

76. Dans sa décision sur le réexamen, le Ministère a conclu que l'intérêt que présentait la non-divulgation des informations l'emportait sur celui que présenterait leur divulgation<sup>82</sup>. Le Comité estime que, pour arriver à cette conclusion, le Ministère a pris en compte l'intérêt que la divulgation des informations présenterait pour le public et précisé de quelle

<sup>79</sup> Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 2.

<sup>80</sup> Courriel électronique de la Partie concernée (2 février 2015, annexe 1, p. 2) contenant le courriel électronique du Ministère daté du 19 janvier 2011.

<sup>81</sup> Ibid., annexe 6, lettre du Ministère au Médiateur datée du 19 octobre 2012, p. 2.

<sup>82</sup> Ibid., p. 3.



manière il l'avait fait. Par conséquent, le Comité n'est pas d'avis que la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 3 c) de l'article 4 de la Convention.

#### **Divulgarion partielle – article 4, paragraphe 6**

77. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas examiné si certaines des informations demandées pouvaient être divulguées en application du paragraphe 6 de l'article 4 de la Convention. La Partie concernée admet que cette possibilité n'a pas été mentionnée dans la réponse initiale du Ministère datée du 19 janvier 2011, mais soutient que ce dernier a ensuite corrigé cette omission dans sa décision du 19 octobre 2012 sur le réexamen.

78. Le Comité note qu'il ressort du dernier paragraphe de la décision du Ministère sur le réexamen, datée du 19 octobre 2012, qu'il a effectivement examiné à ce stade s'il était ou non possible de divulguer certaines parties des documents demandés. Le Ministère a décidé que l'information ne pouvait être dissociée que dans un des documents, qui a été publié sur son site Web<sup>83</sup>. Comme indiqué ci-dessus, le Comité ne dispose d'aucun élément tendant à prouver que cette conclusion était incorrecte en l'espèce.

79. L'auteur de la communication allègue en outre que, d'une manière générale, le Ministère et peut-être plus largement les autorités publiques de la Partie concernée ne disposent d'aucune procédure effective permettant de divulguer partiellement les informations. Lors de l'audition, il a cherché à reformuler cette allégation dans le cadre du paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention, en faisant valoir que la Partie concernée n'avait pas pris les mesures nécessaires pour mettre en place et maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention<sup>84</sup>. Comme indiqué au paragraphe 69 ci-dessus, le Comité n'apprécie guère que l'on ajoute de nouvelles allégations lors de l'audition. En tout état de cause, ce point n'est pas pertinent puisque l'auteur n'a fourni aucun élément indiquant que les autorités publiques de la Partie concernée omettent systématiquement de dissocier et de divulguer les informations qui ne sont pas exemptées de divulgation et que les mesures en vigueur dans la Partie concernée pour traiter les demandes d'informations sont par conséquent inadéquates à cet égard.

80. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que les allégations de l'auteur de la communication selon lesquelles la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 6 de l'article 4 de la Convention, en ce qui concerne tant la demande d'informations de l'auteur que, de manière plus générale, l'absence de procédures, sont sans fondement.

#### **Exposer les motifs du rejet – article 4, paragraphe 7**

81. L'auteur de la communication affirme que la Partie concernée n'a pas suffisamment motivé sa décision de refuser l'accès aux informations demandées, comme l'exige le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention. La Partie concernée admet qu'il y avait peut-être des insuffisances s'agissant des motifs avancés dans la réponse initiale du Ministère datée du 17 janvier 2011, mais soutient que ce dernier y a remédié dans sa décision du 19 octobre 2012 sur le réexamen.

82. Le Comité note que l'obligation d'exposer les motifs revêt une grande importance, notamment pour permettre au demandeur de contester le rejet de sa demande d'informations dans le cadre d'une procédure telle que celle prévue au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention. Il est donc inapproprié que les motifs de rejet ne soient exposés que très tardivement, puisque le demandeur doit se fonder sur ces motifs pour pouvoir contester valablement la décision de rejet.

83. Cependant, le Comité considère qu'en l'espèce, si le Ministère n'avait pas suffisamment motivé son rejet de la demande de l'auteur de la communication dans sa réponse initiale, il a remédié à cette insuffisance dans sa décision du 19 octobre 2012 sur le

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Déclaration liminaire de l'auteur de la communication dans le cadre de l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 5.

réexamen<sup>85</sup>. Compte tenu des conclusions formulées aux paragraphes 73 à 76 ci-dessus, le Comité ne considère pas que la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

#### **Délai de rejet – article 4, paragraphe 7**

84. L'auteur de la communication affirme que la recommandation formulée par le Médiateur le 17 novembre 2011, tendant à ce que le Ministère réévalue la demande d'information de l'auteur, ainsi que sa propre lettre du 26 janvier 2012 devraient être considérées comme de nouvelles demandes d'informations conformément à l'article 4 de la Convention. Selon l'auteur, le Ministère était donc tenu de l'informer des conclusions de sa décision sur le réexamen dans les délais prévus au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention<sup>86</sup>. Le Comité n'est pas convaincu par cette argumentation. Premièrement, la déclaration du 17 novembre 2011 émane du Médiateur et non de l'auteur de la communication; elle ne peut donc être considérée comme une nouvelle demande d'informations de la part de l'auteur de la communication. Deuxièmement, le Médiateur, en tant qu'autorité publique, ne peut pas demander d'informations au Ministère en vertu de l'article 4 de la Convention lorsqu'il agit conformément à ses pouvoirs en vue de « la finalisation des procédures du Médiateur » comme prévu à l'article 10 de la loi sur le Médiateur parlementaire (voir par. 21 ci-dessus). Troisièmement, si la lettre de l'auteur en date du 26 janvier 2012 était adressée à la fois au Médiateur et au Ministère, elle invitait clairement le Médiateur à examiner l'affaire conformément à l'article 11 de la loi sur le Médiateur parlementaire (voir par. 22 ci-dessus). En conséquence, le Comité ne considère pas cette lettre comme une nouvelle demande d'informations<sup>87</sup>. À la lumière de ce qui précède, le Comité conclut que les allégations selon lesquelles la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention en raison du temps qu'il a fallu au Ministère pour informer l'auteur de la communication de sa décision sur le réexamen sont sans fondement.

#### **Applicabilité au Médiateur parlementaire – article 9, paragraphe 1**

85. Le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention fait obligation aux Parties de veiller à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 de la Convention n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. En outre, dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille également à ce qu'il existe une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

86. Comme elle l'a indiqué, la Partie concernée prévoit la possibilité de saisir une instance judiciaire dans les cas où les demandes formulées en application de l'article 4 de la Convention ont été rejetées. En outre, dans des cas tels que la présente affaire, la Partie concernée prévoit deux possibilités qui s'excluent mutuellement (voir le paragraphe 38 ci-dessus) dont l'une est la procédure de médiation. Ni l'auteur de la communication ni la Partie concernée ne contestent la compétence du Médiateur pour examiner les demandes d'accès à l'information. En fait, l'auteur de la communication soutient que, dans la majorité des cas, les membres du public désireux de former un recours lorsque des demandes d'accès à l'information ont été rejetées se tournent vers le Médiateur. Le Comité considère que, dans le cadre juridique de la Partie concernée, le Médiateur parlementaire est un organe indépendant et impartial, qui est établi par la loi, dont les services sont peu onéreux, et que les membres du public peuvent saisir aux fins du réexamen d'une demande d'informations présentée en application de l'article 4 de la Convention. Le Comité conclut

<sup>85</sup> Voir, en particulier, le courrier électronique de la Partie concernée (2 février 2015, annexe 6, p. 3, par. 3).

<sup>86</sup> Communication, p. 3, et déclaration liminaire de l'auteur de la communication à l'audition tenue à la quarante-septième réunion du Comité, p. 3.

<sup>87</sup> Voir communication, annexe 6. Pour arriver à cette conclusion, le Comité a pris en compte la version modifiée de la traduction fournie par l'auteur de la communication dans ses observations sur le projet de conclusions.

par conséquent que le Médiateur parlementaire de la Partie concernée constitue un organe devant lequel un recours peut être formé conformément à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention.

**« Rapide » – article 9, paragraphe 1, deuxième phrase, et article 9, paragraphe 4**

87. Le Comité ne considère pas que la lenteur des procédures engagées comme suite à la demande du Médiateur constitue un non-respect des dispositions du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention. Il examine maintenant la question de savoir si ces procédures sont conformes à l'article 9 de la Convention. Le paragraphe 4 de l'article 9 spécifie que les procédures visées aux paragraphes 1 à 3 de l'article 9 de la Convention doivent offrir, entre autres, des recours suffisants et effectifs et être objectives, équitables et rapides. Cette disposition est applicable à tous les recours relevant de l'article 9 de la Convention, y compris ceux visés à la deuxième phrase du paragraphe 1 dudit article.

88. La deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 précise que les procédures visées doivent être « rapides », ce qui n'est pas spécifié pour les autres recours prévus à l'article 9 de la Convention. On utilisera probablement les procédures prévues à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 avant de former un recours devant une instance judiciaire conformément à la première phrase du paragraphe 1 de l'article 9, ce qui pourrait justifier l'obligation supplémentaire imposée aux autorités d'agir sans retard excessif. Le Comité note à cet égard que le temps est un facteur essentiel dans de nombreuses demandes d'accès à l'information, notamment parce que l'information peut avoir été demandée pour faciliter la participation du public à un processus décisionnel en cours.

89. Le Comité est préoccupé par le laps de temps qui a été nécessaire pour achever la procédure du Médiateur relative à la plainte déposée par l'auteur de la communication, à savoir près de deux ans et demi (20 janvier 2011-10 juin 2013). Il note également que, nulle part dans la documentation dont il est saisi, il n'apparaît que le Médiateur ait donné pour instruction au Ministère de répondre dans un certain délai ni même qu'il lui ait demandé de répondre rapidement. Pourtant, dans sa lettre datée du 26 janvier 2012, l'auteur de la communication demandait au Médiateur de prendre en considération le retard du Ministère au titre de l'article 11 de la loi sur le Médiateur parlementaire.

90. Sur les deux ans et demi nécessaires pour achever la procédure du Médiateur, le Comité considère que deux périodes sont particulièrement préoccupantes. Premièrement, il a fallu onze mois au Ministère pour rendre sa décision sur le réexamen le 19 octobre 2012 et, deuxièmement, il a fallu ensuite près de huit mois au Médiateur pour rendre sa décision finale le 10 juin 2013. Dans ce contexte, le Comité note qu'un certain nombre de Parties à la Convention imposent des délais précis aux autorités publiques pour réexaminer un rejet de demande d'informations. Bien que les paragraphes 2 et 7 de l'article 4 ne concernent pas directement ce réexamen, le Comité ne voit aucune raison pour laquelle une autorité publique devrait avoir besoin de plus de temps pour réexaminer sa décision à la demande d'un médiateur, d'une instance judiciaire ou du demandeur initial que lorsqu'elle se prononce sur une demande d'informations émanant d'un membre du public. En conséquence, lorsqu'on examine dans ces contextes si la procédure est « rapide » conformément aux paragraphes 1 et 4 de l'article 9, les délais prévus aux paragraphes 2 et 7 de l'article 4 ont un caractère indicatif.

91. Compte tenu du temps nécessaire pour achever la procédure du Médiateur (près de deux ans et demi), et en particulier du temps pris par le Ministère pour rendre sa décision sur le réexamen (onze mois) puis par le Médiateur pour rendre sa décision finale (près de huit mois plus tard), le Comité estime qu'en l'espèce la Partie concernée n'a pas respecté les dispositions énoncées à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 et au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention visant à garantir une procédure « rapide ».

92. Le Comité souligne qu'il importe que la Partie concernée prenne les mesures nécessaires pour que les procédures d'examen et de recours liées aux demandes d'informations sur l'environnement adressées au Ministère soient rapides. Toutefois, comme aucun élément n'a été présenté tendant à démontrer que le non-respect des

dispositions de la Convention résultait en l'espèce d'une erreur systémique, le Comité s'abstient de formuler des recommandations<sup>88</sup>.

#### **IV. Conclusions et recommandations**

93. Compte tenu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions exposées dans les paragraphes ci-après.

94. Le Comité estime que la procédure de réexamen devant le Médiateur parlementaire n'a pas respecté les dispositions énoncées à la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 9 et au paragraphe 4 de l'article 9 de la Convention visant à garantir une procédure « rapide ».

95. Considérant qu'aucun élément n'a été présenté tendant à démontrer que le non-respect des dispositions des paragraphes 1 et 4 de l'article 9 résultait d'une erreur systémique, le Comité s'abstient de formuler des recommandations dans cette affaire.

---

---

<sup>88</sup> Voir les conclusions du Comité concernant la communication ACCC/C/2008/23 (Royaume-Uni), (ECE/MP.PP/C.1/2010/6/Add.1), dans lesquelles le Comité s'était également abstenu de présenter des recommandations étant donné que le non-respect des dispositions ne résultait pas d'une erreur systémique.