



## Conseil économique et social

Distr. générale  
8 février 2011  
Français  
Original: anglais

---

### Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur  
l'accès à l'information, la participation du public  
au processus décisionnel et l'accès à la justice  
en matière d'environnement

#### Comité d'examen du respect des dispositions

Vingt-cinquième réunion

Genève, 22-25 septembre 2009

### Rapport du Comité d'examen du respect des dispositions sur sa vingt-cinquième réunion

Additif

#### Conclusions et recommandations concernant la communication ACCC/C/2008/30 relative au respect des dispositions par la République de Moldova

Adoptées par le Comité d'examen du respect des dispositions le 25 septembre 2009

#### *Résumé*

Les présentes conclusions ont été établies par le Comité d'examen du respect des dispositions conformément à son mandat tel qu'il figure aux paragraphes 13, 14, 35 et 36 de l'annexe de la décision I/7 de la Réunion des Parties. Elles concernent la communication ACCC/C/2008/30, présentée par l'organisation non gouvernementale Eco-TIRAS – Association écologique internationale des gardes-rivières, relative au respect par la République de Moldova de ses obligations au titre de la Convention concernant l'accès aux informations sur les contrats de location de terrains détenus par le Fonds forestier national.

## I. Contexte

1. Le 3 novembre 2008, l'organisation non gouvernementale moldove «Eco-TIRAS» – Association écologique internationale des gardes-rivières (ci-après l'auteur de la communication ou Eco-TIRAS) a présenté une communication au Comité faisant état du non-respect par la République de Moldova de ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 3 et des paragraphes 1 and 2 de l'article 4 de la Convention.
2. La communication faisait valoir qu'en ne communiquant pas d'informations sur les contrats de location de terrains détenus par le Fonds forestier national, la République de Moldova ne respectait pas le paragraphe 2 de l'article 3, ni les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la Convention. L'auteur de la communication estimait également qu'en adoptant le règlement n° 187 du 20 février 2008 relatif à la location de terrains forestiers pour la chasse et les activités de loisirs (ci-après règlement n° 187), qui énonce un principe général régissant la confidentialité des informations reçues du locataire, la Partie concernée avait enfreint le paragraphe 1 de l'article 3 et le paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention.
3. À sa vingt-deuxième réunion (17-19 décembre 2008), le Comité a considéré à titre préliminaire que la communication était recevable.
4. La communication a été transmise à la Partie concernée le 24 décembre 2008, accompagnée d'un certain nombre de questions posées par le Comité visant à obtenir des informations complémentaires de la Partie sur des questions concernant, entre autres: a) la possibilité d'appliquer la Convention en République de Moldova; b) l'entrée en vigueur du règlement n° 187, son statut juridique dans la hiérarchie des «instruments normatifs» du système juridique moldove, et son effet rétroactif; c) la signification de l'expression «procédure étatique d'enregistrement» et la possibilité d'en disposer dans le domaine public; d) la législation et les procédures moldoves concernant la confidentialité des informations, leur champ et leur possibilité d'application dans l'affaire considérée; e) le volume des informations invoqué comme raison de la fin de non-recevoir de la demande d'informations sur l'environnement; f) la manière dont le système juridique moldove traite les conflits éventuels entre les dispositions contractuelles et le droit interne ou les conventions internationales telles que la Convention d'Aarhus; et g) la force exécutoire des décisions de justice définitives et contraignantes.
5. Par ailleurs, le 24 décembre 2008, le secrétariat a adressé à l'auteur de la communication un certain nombre de questions avancées par le Comité concernant, entre autres, les possibilités d'application de la Convention en République de Moldova, l'épuisement des recours internes et la force exécutoire des décisions internes, ainsi que la divulgation d'informations sur l'environnement dans le cadre de la législation moldove.
6. À sa vingt-troisième réunion (31 mars-3 avril 2009), le Comité est convenu d'examiner la teneur de la communication à sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009).
7. Le 20 mai 2009, l'auteur de la communication a répondu aux questions soulevées par le Comité en précisant plusieurs points de sa communication.
8. Le 22 mai 2009, la Partie concernée a répondu aux questions soulevées par le Comité et communiqué des informations complémentaires sur, entre autres, le système juridique moldove, notamment la possibilité d'appliquer directement la Convention en République de Moldova, l'effet rétroactif des nouvelles dispositions juridiques, la hiérarchie des normes, la validité des contrats et la force exécutoire des décisions de justice.
9. En outre, le 24 juin 2009, la Partie concernée a adressé une lettre au Comité, dans laquelle elle confirmait la primauté des normes des traités environnementaux sur la législation nationale, mais faisait valoir qu'Eco-TIRAS n'avait pas épuisé tous les moyens

disponibles prévus par la législation nationale en matière d'accès à l'information. La Partie concernée a également informé le Comité que ses représentants ne seraient pas en mesure d'assister aux délibérations sur l'affaire, qu'il était prévu de tenir au cours de la vingt-quatrième réunion du Comité (30 juin-3 juillet 2009).

10. Le Comité a procédé à l'examen de la communication à sa vingt-quatrième réunion (30 juin-3 juillet 2009), auquel ont pris part les représentants de l'auteur de la communication. À la même réunion, le Comité a confirmé que la communication était recevable et a élaboré le projet de conclusions. Conformément au paragraphe 34 de l'annexe de la décision I/7, le projet de conclusions a alors été communiqué pour observations à la Partie concernée et à l'auteur de la communication le 18 août 2009. Tous deux ont été invités à communiquer leurs observations le 15 septembre 2009 au plus tard.

11. La Partie concernée et l'auteur de la communication ont communiqué leurs observations le 16 septembre 2009.

12. À sa vingt-cinquième réunion, le Comité a entrepris d'établir la version finale de ses conclusions en séance privée, en tenant compte des observations reçues. Il a alors adopté ses conclusions et est convenu qu'elles devraient être publiées en tant qu'additif au rapport. Il a demandé au secrétariat d'adresser les 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>1</sup>

13. Le 9 janvier 2008, Eco-TIRAS a présenté une demande à l'Office national des forêts Moldsilva (ci-après Moldsilva), qui est l'organisme moldove responsable de la gestion du Fonds forestier national en vertu du Code forestier de 1997, pour obtenir des copies de tous les contrats de location de terrains administrés par le Fonds forestier national, en cours de validité au 1<sup>er</sup> janvier 2008.

14. Le 31 janvier 2008, Moldsilva a adressé une réponse écrite à Eco-TIRAS indiquant, entre autres, qu'à cette date 57 contrats de location de terrains administrés par le Fonds forestier national avaient été signés, ce qui représentait une superficie totale d'environ 322 hectares destinée à des activités récréatives, ainsi que 22 contrats pour la location de terrains administrés par le même Fonds d'une superficie de 15 941 hectares environ destinée à la chasse, et que les zones naturelles protégées par l'État n'étaient pas incluses dans ces lots. Par ailleurs, dans sa lettre, Moldsilva opposait un refus à la demande de l'auteur de la communication visant à obtenir des copies des contrats, en raison de l'important volume des informations demandées, et priait l'auteur de la communication d'indiquer la nature de son intérêt pour les informations demandées et de hiérarchiser les éléments de sa demande. D'après l'auteur de la communication, la lettre de Moldsilva opposant un refus à la demande d'informations présentée par Eco-TIRAS ne comportait aucune information sur l'accès à une procédure de recours conformément à l'article 9 de la Convention, comme cela est prescrit au paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

15. Le 21 février 2008, Eco-TIRAS a adressé une deuxième lettre à Moldsilva réitérant, arguments supplémentaires à l'appui, sa demande d'accès à l'information. Un exemplaire de la lettre était également adressé au Gouvernement et au ministère de l'écologie et des ressources naturelles de la République de Moldova.

<sup>1</sup> La présente section récapitule uniquement les principaux faits, éléments de preuves 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.

16. Le 20 février 2008, le Gouvernement moldove a adopté le règlement n° 187, qui, à l'alinéa e) du paragraphe 48, énonce de nouvelles prescriptions concernant la confidentialité de toute information que les propriétaires pourraient recevoir des locataires. Le règlement n° 187 est entré en vigueur le 29 février 2008, date de sa publication au Journal officiel n° 42-44/254.

17. D'après la communication, après avoir examiné, conformément à l'Instruction n° 1026-180 du 29 février 2008 du Gouvernement moldove, la deuxième demande d'accès à l'information présentée par Eco-TIRAS le 21 février 2008 (voir par. 12 plus haut), Moldsilva a à nouveau opposé un refus à la demande d'Eco-TIRAS par une lettre du 14 mars 2008 (lettre n° 01-07/362), pour des raisons liées aux prescriptions de l'alinéa e) du paragraphe 48 du règlement n° 187 relatives à la confidentialité des informations communiquées par les locataires aux propriétaires. Selon la communication, la lettre de Moldsilva opposant un refus à la demande d'informations présentée par Eco-TIRAS ne comportait aucune information sur l'accès à une procédure de recours conformément à l'article 9 de la Convention, comme le prescrit le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

18. Le 27 mars 2008, Eco-TIRAS a formé un recours administratif devant la Cour d'appel de Chisinau (Curtea de Apel Chisinau) et demandé que Moldsilva soit tenu de fournir des copies de tous les contrats de location de terrains administrés par le Fonds forestier de la République de Moldova valides au 1<sup>er</sup> janvier 2008, comme l'organisation l'avait déjà demandé. Le recours administratif était fondé sur les dispositions pertinentes de la législation moldove, à savoir les articles 21 et 25 de la législation sur l'accès à l'information et les articles 5, 14, 16 et 24 et l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'article 25 de la législation sur les tribunaux administratifs, et renvoyait également à la définition de l'expression «information(s) sur l'environnement» figurant au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention.

19. Le 23 juin 2008, la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau a rendu une décision en faveur d'Eco-TIRAS et a donc demandé à Moldsilva de communiquer à l'organisation les copies de tous les contrats de location de terrains du Fonds forestier national, comme l'avait précédemment demandé Eco-TIRAS, et de dédommager l'auteur de la communication/le plaignant en acquittant les honoraires de son avocat.

20. Le 16 août 2008, Eco-TIRAS a transmis, par courrier recommandé, un exemplaire de la décision du tribunal à Moldsilva, accompagné d'une lettre demandant que la décision soit respectée. Au début de janvier 2009, Eco-TIRAS a adressé une lettre à Moldsilva réitérant sa demande d'obtenir des copies de tous les contrats de location de terrains administrés par le Fonds forestier national, au 1<sup>er</sup> janvier 2009. L'auteur de la communication n'a reçu aucune réponse à ces deux dernières demandes.

21. Le 1<sup>er</sup> avril 2009, l'auteur de la communication a demandé à la Cour d'appel de Chisinau d'exécuter sa décision en rendant une ordonnance de mise en demeure. Le 10 avril 2009, Eco-TIRAS a reçu une réponse de la cour d'appel l'informant que Moldsilva avait été avisé de la décision de la cour en septembre 2008. Le 13 avril 2009, l'auteur de la communication a adressé une lettre avec copies de la réponse et de la décision de la cour à Moldsilva lui demandant où il en était de son respect de la décision de la cour. D'après l'auteur de la communication, Moldsilva a reçu cette lettre le 14 avril 2009, et n'y a toujours pas répondu.

22. L'auteur de la communication affirme que Moldsilva n'a tenu compte ni de ses lettres concernant l'exécution de la décision de la cour, ni de la partie de la décision de la cour l'enjoignant à divulguer les contrats de location, comme l'avait demandé l'auteur de la communication (et plaignant). Cependant, Moldsilva s'est conformé à la partie de la décision de la cour concernant le remboursement des honoraires des avocats d'Eco-TIRAS.

23. D'après la communication, les huissiers de la cour n'ont pas pris une part active à l'exécution de la décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau. Aux termes de la disposition 149 du Code de la République de Moldova relatif à l'exécution des décisions, l'intervention des huissiers de la cour entraînerait la condamnation de Moldsilva

à une peine pécuniaire ainsi que le remboursement des dépenses supplémentaires engagées par l'auteur de la communication. Selon la communication, l'exécution de la décision de la Cour dépend exclusivement du bon vouloir de Moldsilva de s'y conformer; pour cette raison, mais aussi pour éviter des frais supplémentaires, l'auteur de la communication n'a pas cherché à obtenir une autre décision de la cour qui ferait intervenir ses huissiers et ferait respecter la décision finale de la Cour.

24. Tous ces faits, tels qu'ils sont décrits aux paragraphes précédents, se sont produits après l'entrée en vigueur de la Convention en République de Moldova.

### III. Examen et évaluation par le Comité

25. La République de Moldova a déposé son instrument de ratification de la Convention le 9 août 1999. La Convention est entrée en vigueur pour la République de Moldova le 30 octobre 2001.

26. La Convention, en tant que traité international ratifié par la République de Moldova, prend directement effet dans le système juridique de la République de Moldova, et, de ce fait, les dispositions de la Convention sont directement applicables par les tribunaux.

27. L'auteur de la communication est une organisation non gouvernementale œuvrant dans le domaine de la protection de l'environnement et à laquelle s'applique les définitions «public» et «public concerné» figurant aux paragraphes 4 et 5 de l'article 2 de la Convention.

28. Moldsilva est une autorité publique à laquelle s'applique la définition «autorité publique» figurant au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention.

29. Les contrats de location de terrains du Fonds forestier national, auxquels l'auteur de la communication avait demandé accès, constituent des «information(s) sur l'environnement» au sens de l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention.

30. Comme le prescrit la législation moldove, l'auteur de la communication était en droit d'obtenir des copies des contrats de locations de terrains du Fonds forestier national. Cependant, Moldsilva a opposé une fin de non-recevoir aux demandes d'accès à l'information de l'auteur de la communication au motif que les informations demandées étaient fort volumineuses ou de nature confidentielle; dans certains cas, aucun motif de refus n'a été précisé. La décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel du Chisinau du 23 juin 2008 a confirmé le fait que Moldsilva n'a pas respecté la législation moldove ni le droit d'accès aux informations sur l'environnement de l'auteur de la communication.

31. L'imposant volume des informations auxquelles l'auteur de la communication a demandé d'avoir accès et la nature confidentielle attribuée à ces informations par une loi entrée en vigueur après la présentation de la demande par l'auteur de la communication constituent des motifs de refus d'accès aux informations qui vont au-delà des limites prévues aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4 de la Convention. En refusant l'accès aux contrats, comme demandé par l'auteur de la communication, Moldsilva n'a pas pris en considération l'intérêt présenté par la divulgation pour le public.

32. Malgré l'effet direct de la Convention sur le système juridique moldove et la législation interne en vigueur qui reconnaît au public le droit d'avoir accès aux informations sur l'environnement, Moldsilva a fondé son refus d'accorder l'accès aux informations sur le règlement n° 187 du 20 février 2008 et sur l'Instruction du Gouvernement de la République de Moldova n° 1026-180 du 29 février 2008, c'est-à-dire deux règlements hiérarchiquement peu élevés du système juridique moldove. Cela confirme la nécessité d'améliorer la mise en œuvre des prescriptions de la Convention à tous les niveaux du système juridique moldove et l'importance de cette démarche.

33. Moldsilva a opposé par deux fois un refus à la demande d'information de l'auteur de la communication, et les deux lettres avisant celui-ci du refus, à savoir les lettres

n° 01-07/130 et n° 01-07/362 du 31 janvier 2008 et du 14 mars 2008 respectivement, ne donnaient aucune information à l'auteur de la communication sur l'accès à une procédure de recours conforme aux dispositions de l'article 9 de la Convention.

34. En ignorant la troisième demande de l'auteur de la communication présentée au début du mois de janvier 2009 visant à obtenir l'accès aux contrats de location de terrains du Fonds forestier national, valides au 1<sup>er</sup> janvier 2009, Moldsilva n'a pas respecté le paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention, qui prescrit que le rejet d'une demande doit être notifié par écrit si la demande a été faite par écrit, et qui fixe les délais dans lesquels la réponse doit intervenir.

35. Moldsilva n'a pas respecté la décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau, adoptée le 23 juin 2008, qui disposait que Moldsilva devait remettre à l'auteur de la communication des copies des contrats demandés. Si un organisme public a la possibilité de ne pas respecter une décision finale d'une instance judiciaire aux termes du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention, alors on peut douter du caractère contraignant des décisions des tribunaux dans un système juridique donné. Compte tenu du paragraphe 1 de l'article 9, dont il ressort que les décisions finales d'une instance judiciaire ou d'un autre organe indépendant et impartial institué par la loi s'imposent aux autorités publiques et que celles-ci doivent donc les respecter, le fait que Moldsilva n'a pas entièrement exécuté la décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau, adoptée le 23 juin 2008, dénote un non-respect du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention par la Partie concernée.

## **IV. Conclusions et recommandations**

36. Eu égard à ce qui précède, le Comité adopte les conclusions et recommandations ci-après.

### **A. Principales constatations relatives au non-respect des dispositions**

37. Le Comité constate que le fait pour l'autorité publique Moldsilva de ne pas avoir fourni à l'auteur de la communication les copies des contrats de location de terrains du Fonds forestier national qu'il avait demandées constitue, de la part de la Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la Convention.

38. Le Comité constate que l'adoption du paragraphe e) de l'article 48 du règlement n° 187 du 20 février 2008 relatif à la location de terrains forestiers pour la chasse et les activités de loisirs, qui énonce un principe général régissant la confidentialité des informations reçues des locataires, et le refus d'accorder l'accès aux informations en raison de leur important volume, constituent, de la part de la Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 1 de l'article 3 et du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention.

39. Le Comité constate que le fait pour l'autorité publique Moldsilva de ne pas avoir indiqué les motifs légitimes du refus de l'accès à l'information dans ses lettres n° 01-07/130 et n° 01-07/362 du 31 janvier 2008 et du 14 mars 2008 respectivement, et de ne pas avoir non plus, dans ses lettres de refus, donné des informations sur l'accès à la procédure de recours conformément à l'article 9 constitue, de la part de la Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 2 de l'article 3 et du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

40. Le Comité constate également que le fait pour l'autorité publique Moldsilva de ne pas avoir répondu par écrit et en temps voulu à la dernière demande d'information que lui a soumise l'auteur de la communication au début du mois de janvier constitue, de la part de la

Partie concernée, un manquement à ses obligations au titre du paragraphe 7 de l'article 4 de la Convention.

41. Le Comité constate aussi que le fait que l'autorité publique Moldsilva n'a pas pleinement exécuté la décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau, adoptée le 23 juin 2008, permet de considérer que la Partie concernée n'a pas respecté le paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention.

## **B. Recommandations**

42. Conformément à l'alinéa b) du paragraphe 36 de l'annexe de la décision I/7, et ayant pris note de l'accord de la Partie concernée pour que le Comité prenne les mesures demandées à l'alinéa b) du paragraphe 37 de l'annexe de la même décision, le Comité recommande à la Partie concernée:

a) De veiller à la pleine exécution de la décision finale de la chambre civile de la Cour d'appel de Chisinau adoptée le 23 juin 2008, qui oblige Moldsilva à remettre à l'auteur de la communication les copies des contrats demandés;

b) De prendre les mesures législatives et/ou les arrangements pratiques nécessaires pour mieux suivre l'exécution par les autorités publiques des décisions finales des tribunaux conformément au paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention;

c) De prendre des mesures efficaces (par exemple l'élaboration et la mise en œuvre de règlements appropriés et efficaces; l'institution et le renforcement de sanctions administratives et/ou leur application aux fonctionnaires qui ne respectent pas les prescriptions législatives relatives à la transparence des informations; la participation des représentants du public aux procédures de suivi; et la publication de statistiques concernant les demandes d'information sur l'environnement) pour améliorer le suivi de la mise en œuvre par les autorités publiques des dispositions de la Convention et de la législation moldove s'agissant de la transparence de l'information, et de prévenir toute violation, à l'avenir, par les autorités publiques, des droits du public énoncés par la Convention et la législation moldove pertinente;

d) De modifier le paragraphe e) de l'article 48 du règlement n° 187, de façon qu'il ne puisse donner lieu à une interprétation qui serait en contradiction avec les prescriptions de l'article 4 de la Convention;

e) D'adopter des mesures efficaces qui prendraient la forme d'activités de formation, de publications et de conférences, à l'effet de sensibiliser davantage les employés des services publics, y compris les représentants de Moldsilva et les employés des autres organismes publics responsables de la collecte, de la tenue à jour et/ou de la diffusion des informations sur l'environnement, ainsi que les membres de la magistrature, aux prescriptions de la Convention;

f) De procéder à l'examen du cadre réglementaire moldove relatif à l'accès à l'information, en coopération avec des représentants du public et des experts indépendants, afin de recenser toutes les dispositions qui pourraient ne pas être compatibles avec les dispositions de la Convention, et de décider s'il convient d'y apporter des modifications;

g) D'éviter d'insérer dans les contrats de location de terrains administrés par le Fonds forestier national des clauses relatives à la confidentialité qui seraient en contradiction avec les prescriptions du paragraphe 4 de l'article 4 de la Convention;

h) D'élaborer et d'adopter un plan d'action pour la mise en œuvre de la Convention, qui comporterait, entre autres, les mesures recommandées par le Comité aux alinéas c), e) et f) ci-dessus.