

Affaire C-84/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

8 février 2022

Juridiction de renvoi :

High Court (Irlande)

Date de la décision de renvoi :

8 février 2022

Partie requérante :

Right to Know CLG

Partie défenderesse :

An Taoiseach

LA HIGH COURT OF IRELAND (Haute Cour, Irlande)

DÉCISION DE RENVOI AU TITRE DE L'ARTICLE 267 DU TRAITÉ SUR LE
FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

[OMISSIS]

8 février 2022

DANS UN RECOURS EN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL
OPPOSANT

RIGHT TO KNOW CLG

PARTIE REQUÉRANTE

À

AN TAOISEACH

PARTIE DÉFENDERESSE

1. IDENTITÉ DE LA JURIDICTION QUI EFFECTUE LE RENVOI

1. Le présent renvoi est effectué par la High Court of Ireland [OMISSIS] (Haute Cour, ci-après la « juridiction de renvoi »). [OMISSIS].
2. [OMISSIS]

2. IDENTITÉ DES PARTIES À LA PROCEDURE AU PRINCIPAL

3. La requérante est une société dénommée Right to Know CLG [OMISSIS].
4. Le défendeur est An Taoiseach (Premier ministre) [OMISSIS].

3. OBJET DE LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL

5. Le litige au principal vise à obtenir un contrôle juridictionnel d'une décision de rejet d'une demande d'accès à des documents en vertu de la législation nationale qui transpose la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil (ci-après la « directive sur l'information en matière d'environnement »).
6. La demande avait été formulée le 8 mars 2016 par la requérante. La demande visait à obtenir l'accès à « tous les documents montrant les débats du conseil des ministres sur les émissions de gaz à effet de serre de l'Irlande de 2002 à 2016 ». La référence au « conseil des ministres » doit être comprise comme désignant les membres du pouvoir exécutif (ci-après le « gouvernement irlandais »). [Détails couverts par le point 6 du jugement annexé].
7. La demande avait été rejetée le 27 juin 2016, à la suite d'une procédure de réexamen interne. Cette décision a par la suite fait l'objet d'une première procédure de contrôle juridictionnel devant la High Court (Haute Cour) [OMISSIS] (ci-après la « première procédure de contrôle juridictionnel »).
8. La High Court (Haute Cour) a rendu un jugement dans la première procédure de contrôle juridictionnel le 1^{er} juin 2018, *Right to Know [CLG]/An Taoiseach* [2018] IEHC 372 ; [2019] 3 I.R. 22. Le jugement a considéré, entre autres, que l'auteur de la décision n'avait pas réalisé l'exercice de mise en balance requis par l'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement, à savoir que l'intérêt public servi par la divulgation doit être mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Il convient de relever que le jugement a également dit pour droit que c'est à juste titre que les réunions du gouvernement irlandais sont qualifiées comme comportant des « communications internes » d'une autorité publique. La portée de cette décision est que l'exigence, au titre de

la directive sur l'information en matière d'environnement, de divulgation obligatoire des documents relatifs aux informations sur les émissions dans l'environnement ne s'appliquait pas. Cette décision a appliqué le précédent d'un jugement antérieur de la High Court (Haute Cour), *An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information* [2010] IEHC 241 ; [2013] 2 I.R. 510.

9. La demande d'accès a été renvoyée à l'auteur de la décision pour réexamen. L'auteur de la décision a réexaminé la demande et a rendu une nouvelle décision le 16 août 2018. La validité de cette décision est à présent contestée dans la procédure principale. La requérante cherche à obtenir un nouvel examen d'une question déjà tranchée en sa défaveur dans la première procédure de contrôle juridictionnel, à savoir la constatation que les réunions du gouvernement irlandais sont à juste titre qualifiées comme comportant des « communications internes » d'une autorité publique.

4. LÉGISLATION DE L'UNION ET NATIONALE

10. La directive sur l'information en matière d'environnement opère une distinction entre les « communications internes » d'une autorité publique [article 4, paragraphe 1, sous e)], d'une part, et les « délibérations » d'une autorité publique [article 4, paragraphe 2, sous a)].
11. L'article 4, paragraphe 1, sous e), et l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement sont tous deux atténués par l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, qui dispose que :

« Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. »
12. Il convient de relever que l'obligation d'autoriser l'accès lorsque la demande porte sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement ne s'applique pas aux « communications internes » d'une autorité publique.
13. La directive sur l'information en matière d'environnement a été transposée en droit interne par les European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. n° 133/2007) [règlement de 2007 – Communautés européennes (accès à l'information sur l'environnement)] (28 mars 2007).

14. L'article 9 de la réglementation nationale énonce les motifs discrétionnaires pour lesquels une demande d'accès à des informations en matière d'environnement peut être rejetée. L'exception relative aux « communications internes » est transposée par l'article 9, paragraphe 2, sous d), de la réglementation nationale.
15. L'article 8 de la réglementation nationale prévoit certains motifs obligatoires de rejet d'une demande d'accès à des informations en matière d'environnement. L'exception relative aux « délibérations » est transposée par l'article 8, sous a), point iv).
16. L'article 8, sous b), de la réglementation nationale prévoit qu'une autorité publique ne met pas à disposition des informations en matière d'environnement « dans la mesure où elle impliquerait la divulgation de débats lors d'une ou plusieurs réunions du gouvernement ».
17. L'article 10 de la réglementation nationale contient certaines dispositions incidentes relatives au rejet d'une demande d'informations en matière d'environnement qui s'énoncent comme suit :
 - « 10. 1) Nonobstant les articles 8 et 9, paragraphe 1, sous c), une demande d'informations environnementales ne peut être rejetée lorsque la demande concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.
 - 2) La référence, dans le paragraphe 1, à des informations relatives à des émissions dans l'environnement n'inclut pas les débats sur la question de ces émissions lors d'une réunion du gouvernement.
 - 3) L'autorité publique examine chaque demande individuellement et met en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer.
 - 4) Les motifs de rejet d'une demande d'informations environnementales sont interprétés de manière restrictive, compte tenu de l'intérêt public servi par la divulgation.
 - 5) Aucune disposition des articles 8 ou 9 n'autorise une autorité publique à ne pas mettre à disposition des informations environnementales qui, bien que détenues avec des informations visées à l'article 8 ou 9, peuvent être séparées de ces dernières. »
18. Dans l'affaire *Right to Know [CLG]/An Taoiseach* [2018] IEHC 372 ; [2019] 3 I.R. 22, la High Court (Haute Cour) a interprété la réglementation nationale de manière téléologique. L'exception à la divulgation autorisée en ce qui concerne les débats tenus lors de réunions du gouvernement (en vertu de l'article 10, paragraphe 2) doit à présent être interprétée comme étant implicitement soumise aux exigences de l'article 10, paragraphes 3, 4 et 5,

de la réglementation nationale. La High Court (Haute Cour) a jugé que la protection constitutionnelle accordée à la confidentialité du conseil des ministres, telle qu'elle est reflétée à l'article 8, sous b) de la réglementation nationale, ne saurait être le « seul élément déterminant pour statuer sur » une demande d'accès à des informations environnementales. Plus exactement, avant de pouvoir justifier le refus d'accès au compte rendu d'une réunion du gouvernement, il faut procéder à l'exercice de mise en balance requis, à savoir que l'intérêt public servi par la divulgation doit être mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulgation (comme l'exige l'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement).

19. En d'autres termes, malgré les termes apparemment impératifs de l'article 8, sous b), de la réglementation nationale, cette disposition doit être comprise comme impliquant l'obligation d'examiner chaque demande individuellement, de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulgation, ainsi que d'envisager la possibilité de fournir des informations partielles. Cette interprétation téléologique de la réglementation nationale vise à garantir sa conformité avec les exigences de la directive sur l'information en matière d'environnement. [reproduit au point 33 du jugement en annexe]
20. Le défendeur au principal, le Premier ministre, se fonde sur le statut des réunions du gouvernement irlandais en vertu du droit constitutionnel national pour soutenir que les comptes rendus des débats tenus lors de ces réunions peuvent être considérés comme des communications internes au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive sur l'information en matière d'environnement. Ce statut est visé à l'article 28 de la Constitution irlandaise. En particulier, l'article 28, paragraphe 4, dispose ce qui suit :
 - « 1° Le gouvernement est responsable devant le Dail Eireann (Chambre des représentants).
 - 2° Le gouvernement se réunit et agit en tant qu'autorité collective, et il est collectivement responsable pour les départements d'État administrés par ses membres.
 - 3° La confidentialité des débats tenus lors des réunions du gouvernement est respectée en toutes circonstances, sauf si la High Court (Haute Cour) décide leur divulgation en ce qui concerne une affaire particulière :
 - i) dans l'intérêt de l'administration de la justice par un tribunal, ou
 - ii) en vertu d'un intérêt public supérieur, conformément à une demande en ce sens présentée par une commission nommée par le gouvernement ou un ministre du gouvernement sous l'autorité des Houses of the Oireachtas (Chambres du

Parlement) pour enquêter sur une question déclarée par elles comme étant d'importance publique. »

5. NÉCESSITÉ D'UN RENVOI À LA COUR DE JUSTICE

21. La principale question à trancher dans l'affaire au principal concerne les circonstances dans lesquelles, le cas échéant, l'impératif constitutionnel selon lequel les débats tenus lors des réunions du gouvernement irlandais doivent rester confidentiels doit céder face aux exigences de la directive 2003/4/CE (la « directive sur l'information en matière d'environnement »). La réponse à cette question dépend, en grande partie, de la manière dont les débats tenus lors des réunions du gouvernement irlandais doivent être qualifiés aux fins de la directive. Les parties sont en désaccord sur la question de savoir si la qualification correcte est celle de « communications internes » d'une autorité publique ou bien celle de « délibérations » d'une autorité publique.
22. La juridiction de renvoi n'est pas certaine que l'interprétation des deux termes de la directive sur l'information en matière d'environnement soit évidente. En particulier, la ligne de démarcation entre les « communications internes » et les « délibérations » confidentielles n'est pas claire. En l'absence d'indications de la Cour sur l'interprétation de la directive sur l'information en matière d'environnement, la juridiction de renvoi n'est pas en mesure de déterminer avec certitude de quelle catégorie relèvent les comptes rendus des réunions du gouvernement irlandais.
23. Il y a tout lieu d'affirmer que les réunions du gouvernement irlandais représentent précisément le type de délibérations confidentielles envisagées à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement. En vertu de l'article 28, paragraphe 4, point 2, de la Constitution irlandaise, le gouvernement est mandaté pour « se réunir et agir en tant qu'autorité collective ». L'objectif de ces réunions, tel qu'identifié par la Supreme Court of Ireland (Cour suprême, Irlande) dans l'affaire *Attorney General/Hamilton* [1993] 2 I.R. 250, est de permettre une discussion complète, libre et franche entre les membres du gouvernement avant l'adoption des décisions.
24. La juridiction de renvoi est persuadée qu'il y a tout lieu de considérer que les réunions du gouvernement irlandais s'apparentent davantage au type de processus délibératif inclus dans le terme « délibérations ». Compte tenu du statut constitutionnel élevé qui s'attache aux réunions du gouvernement, elles sont difficilement compatibles avec la catégorie des « communications internes ». La juridiction de renvoi ne peut toutefois pas parvenir à une décision définitive sur cette question sans le bénéfice d'une décision préjudicielle de la Cour.

25. Par ailleurs, la juridiction de renvoi demande à la Cour des précisions sur la question de savoir si une exception de chose jugée, sous la forme d'un « issue estoppel »^{*}, peut être invoquée [s'il s'ensuit] qu'une éventuelle interprétation erronée de la directive sur l'information en matière d'environnement par une juridiction nationale ne [serait] pas rectifiée. En particulier, la juridiction de renvoi souhaite savoir si le principe de l'autorité de la chose jugée s'étend au-delà du dispositif du jugement antérieur et inclut, en outre, les conclusions de fait et de droit figurant dans le jugement antérieur. En l'espèce, le jugement rendu par la High Court of Ireland (Haute Cour) dans le cadre de la première procédure de contrôle juridictionnel n'a pas impliqué de décision de justice définitive sur le droit de la requérante d'accéder aux documents pertinents en vertu de la réglementation nationale transposant la directive sur l'information en matière d'environnement. Au contraire, la question de l'accès aux documents pertinents avait été renvoyée à l'auteur de la décision initiale pour réexamen. Le premier jugement a cependant tranché une question de droit déterminée en défaveur de la requérante, à savoir que, aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement, les réunions du gouvernement sont à juste titre qualifiées comme impliquant des « communications internes » d'une autorité publique. La portée de cette décision est que l'exigence de divulgation obligatoire des documents relatifs aux informations sur les émissions dans l'environnement ne s'appliquait pas.
26. L'application stricte du principe de l'« issue estoppel » aux circonstances de la présente affaire pourrait avoir pour résultat d'empêcher de remédier à une violation du droit de l'Union. En substance, le grief de la requérante est que le jugement rendu dans la première procédure de contrôle juridictionnel qualifie erronément les réunions du gouvernement aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement, ce qui a pour conséquence d'écarter, à tort, l'application de l'exigence de divulgation obligatoire des documents relatifs aux informations sur des émissions dans l'environnement. Si ce grief est fondé, mais que la requérante n'est pas autorisée à le faire valoir dans la présente procédure, alors une interprétation erronée, par une juridiction nationale, de la directive sur l'information en matière d'environnement ne sera pas rectifiée. [Reproduit au point 43 du jugement en annexe]
27. Étant donné que l'un des principaux objectifs sous-tendant la jurisprudence de la Cour en matière d'autorité de la chose jugée est d'assurer la « stabilité des relations juridiques », la justification de l'application de l'autorité de la chose jugée est considérablement affaiblie dans les circonstances de la présente affaire. La question de l'accès aux documents pertinents n'avait pas été définitivement tranchée par le jugement dans la première procédure de

^{*} Ndt : notion de common law désignant une fin de non-recevoir relative à une question déjà tranchée. Cette notion est expliquée au point 32.

contrôle juridictionnel. Au contraire, l'affaire avait été renvoyée à l'auteur de la décision pour réexamen (bien que sur la base du fait que les réunions du gouvernement sont à juste titre qualifiées comme impliquant des « communications internes » d'une autorité publique) et avait donné lieu à une nouvelle décision le 16 août 2018. C'est cette décision qui est contestée dans l'affaire au principal.

6. LES QUESTIONS DÉFÉRÉES

- 1) Les comptes rendus de réunions formelles du pouvoir exécutif d'un État membre, au cours desquelles les membres du gouvernement sont tenus de se réunir et d'agir en tant qu'autorité collective, doivent-ils être qualifiés, aux fins d'une demande d'accès à des informations environnementales qu'ils contiennent, comme des « communications internes » ou bien comme des « délibérations » d'une autorité publique au sens de ces termes tels qu'ils figurent respectivement à l'article 4, paragraphe 1, sous e), et à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, sous a), de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil ?
- 2) Le principe de l'autorité de la chose jugée (tel qu'examiné dans l'arrêt du 30 septembre 2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, et la jurisprudence ultérieure) s'étend-il au-delà du dispositif du jugement antérieur et inclut-il, en outre, les constatations de fait et de droit figurant dans ledit jugement ? En d'autres termes, le principe de l'autorité de la chose jugée se limite-t-il au « cause of action estoppel » [fin de non-recevoir tirée d'une identité de cause] ou bien s'étend-il à l'« issue estoppel » [fin de non-recevoir relative à une question déjà tranchée] ?
- 3) Dans le cadre d'une procédure en cours entre des parties concernant le non-respect allégué de la directive 2003/4/CE s'agissant d'une demande spécifique d'informations environnementales, le droit de l'Union et, en particulier, le principe d'effectivité, s'opposent-ils, lorsqu'un requérant/demandeur a obtenu l'annulation d'une décision, certains griefs tirés du droit de l'Union étant accueillis et d'autres rejetés, à une règle nationale d'autorité de la chose jugée fondée sur l'« issue estoppel », qui exige qu'une juridiction nationale, dans le cadre d'une nouvelle procédure concernant une autre décision relative à la même demande, empêche un tel requérant/demandeur de contester ladite autre décision pour des motifs fondés sur le droit de l'Union qui avaient été précédemment rejetés mais qui, dans ces circonstances, n'avaient pas fait l'objet d'un recours ?

- 4) Le fait i) que la Cour n'avait pas été saisie à titre préjudiciel, et ii) qu'aucune des parties n'avait porté à l'attention de la juridiction nationale la jurisprudence pertinente de la Cour a-t-il une incidence sur la réponse à la troisième question ?

APPENDICE

Jugement de la High Court (Haute Cour) du 23 avril 2021, [2021] IEHC 233

[OMISSIS] [référence procédurale surabondante] [OMISSIS]

THE HIGH COURT (LA HAUTE COUR)

CONTRÔLE JURIDICTIONNEL

[OMISSIS].

CONCERNANT LES RÈGLEMENTS DE 2007 À 2018 – COMMUNAUTÉS
EUROPÉENNES (ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT)

ET LA DIRECTIVE 2003/4/CE SUR L'ACCÈS DU PUBLIC À
L'INFORMATION EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

OPPOSANT

RIGHT TO KNOW CLG

PARTIE REQUÉRANTE

À

UN TAOISEACH

PARTIE DÉFENDERESSE

JUGEMENT [OMISSIS] rendu le 23 avril 2021

INTRODUCTION

- 1 La présente procédure de contrôle juridictionnel soulève d'importantes questions de droit en ce qui concerne les limites de la confidentialité du conseil des ministres. La principale question à trancher concerne les circonstances dans lesquelles, le cas échéant, l'impératif constitutionnel selon lequel les débats tenus lors des réunions du gouvernement doivent rester confidentiels doit céder face aux exigences d'une directive européenne qui confère un droit d'accès aux informations en matière d'environnement. La réponse à cette question dépend, en grande partie, de la manière dont les débats tenus lors des réunions du gouvernement doivent être qualifiés aux fins de la directive européenne. Par

commodité, je ferai référence à cette question principale comme étant la « question de la qualification ». Les parties sont en désaccord sur la question de savoir si la qualification qui convient est celle de « communications internes » d'une autorité publique ou bien de « délibérations » d'une autorité publique.

- 2 La voie vers la résolution de cette question principale est, au moins potentiellement, bloquée par un certain nombre d'obstacles procéduraux. Plus précisément, les deux objections suivantes ont été soulevées au nom du défendeur, le Premier ministre. Premièrement, le défendeur affirme que la requérante aurait dû épuiser son droit de recours légal auprès du Commissioner for Environmental Information (Commissaire aux informations environnementales) avant de saisir la High Court (Haute Cour). Deuxièmement, il affirme que la question de la qualification correcte des réunions du gouvernement aux fins de la directive européenne pertinente a déjà été tranchée définitivement par la High Court (Haute Cour) dans deux jugements, dont l'un concernait la requérante elle-même. La question ferait donc l'objet d'un précédent persuasif. Le défendeur soutient par conséquent que l'autorité de la chose jugée empêche de soulever à nouveau la question dans la présente procédure.
- 3 La requérante soutient que ces objections procédurales ne sont pas fondées et elle a invité la juridiction de céans à saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des dispositions pertinentes de la directive européenne.

[OMISSIS]

- 4 [OMISSIS] [Texte lié à la structure du jugement].

ANTÉCÉDENTS PROCÉDURAUX

- 5 [OMISSIS] [informations liminaires]
- 6 La présente procédure trouve son origine dans une demande d'accès à des informations environnementales formulée au nom de la requérante le 8 mars 2016. Les informations qui étaient demandées sont les suivantes : tous les documents montrant les débats du conseil des ministres sur les émissions de gaz à effet de serre de l'Irlande de 2002 à 2016. Cette demande avait été rejetée par une décision initiale du 5 mai 2016 ; et, à la suite d'un réexamen interne, le rejet avait été confirmé par une décision ultérieure du 10 juin 2016.
- 7 La requérante a engagé une procédure de contrôle juridictionnel visant à contester la décision du 10 juin 2016 (ci-après la « première procédure de contrôle juridictionnel »). La requérante avait obtenu partiellement gain de cause dans la première procédure de contrôle juridictionnel. Dans un jugement rendu après délibéré en date du 1^{er} juin 2018, la High Court (Haute Cour) [OMISSIS] a annulé la décision du 10 juin 2016 et renvoyé la demande d'accès au défendeur pour

réexamen. Une nouvelle décision a été dûment rendue le 16 août 2018 (ci-après la « décision sur renvoi »). La décision sur renvoi prévoyait que l'accès serait accordé pour un document ; un accès partiel serait accordé pour dix-sept documents et l'accès serait refusé pour les treize documents restants.

- 8 Il est important de noter qu'une partie des motifs de la décision sur renvoi faisait référence à des débats du conseil des ministres comprenant des « communications internes » d'une autorité publique et, plus généralement, au principe de confidentialité du conseil des ministres en vertu du droit constitutionnel national. La décision sur renvoi cite, apparemment à l'appui de cette position, des passages de l'arrêt de la Supreme Court (Cour suprême) dans l'affaire Attorney General/Hamilton [1993] 2 I.R. 250.
- 9 Dans le cadre de la présente procédure de contrôle juridictionnel (ci-après la « seconde procédure de contrôle juridictionnel »), la requérante cherche à contester la décision sur renvoi. [OMISSIS]. [Discussion de l'ordre de traitement des questions en cause].
- 10 La question de savoir si l'autorité de la chose jugée empêche la requérante de soulever à nouveau la question de la « qualification » s'est posée avec acuité au cours de l'audience. [OMISSIS] [questions de procédure] Les observations [des parties] ont également abordé l'arrêt [OMISSIS] du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35). [OMISSIS]
- 11 [OMISSIS] [questions de procédure]

LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE

- 12 [OMISSIS] [remarques liminaires sous la forme d'un avis] La demande d'accès aux documents pertinents a été introduite en vertu des règlements 2007 à 2018 – Communautés européennes (accès à l'information sur l'environnement) (ci-après la « réglementation nationale de transposition »). Ces règlements transposent les dispositions de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement (directive 2003/4/CE) (ci-après la « directive sur l'information en matière d'environnement »).
- 13 La directive sur l'information en matière d'environnement confère un statut particulier aux informations relatives aux *émissions* dans l'environnement. Les motifs pour lesquels l'accès à de telles informations peut être refusé sont plus étroits que pour d'autres types d'informations sur l'environnement. Ce résultat est atteint en prévoyant que certaines exceptions à la divulgation, qui sont par ailleurs prévues par la directive sur l'information en matière d'environnement, ne s'appliquent pas dans le cas des informations relatives à des émissions dans l'environnement. La requérante [OMISSIS] a utilisé le raccourci « *la dérogation relative aux émissions* » pour décrire ces dispositions. Il est soutenu, en effet, que la directive reconnaît qu'il existe un intérêt public supérieur à la divulgation

d'informations relatives à des émissions dans l'environnement qui exclut le recours à certaines exceptions.

- 14 L'un des principaux points de désaccord entre les parties est la question de savoir si les comptes rendus des réunions du gouvernement relèvent d'une catégorie soumise à la « dérogation relative aux émissions ». La requérante soutient que les comptes rendus relèvent de la catégorie d'exception suivante prévue par l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement.

« Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée lorsque la divulgation des informations porterait atteinte :

a) à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, lorsque cette confidentialité est prévue en droit ;

[...]

Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. »

- 15 Comme il apparaît, l'exception relative aux « délibérations » confidentielles d'une autorité publique n'est pas applicable lorsque la demande porte sur des informations relatives à des émissions dans l'environnement. En d'autres termes, cette catégorie d'exception est soumise à ce que la requérante qualifie de « dérogation relative aux émissions ». Si c'est à juste titre que la requérante qualifie de « délibérations » confidentielles d'une autorité publique les réunions du gouvernement, la divulgation serait alors obligatoire dans la mesure où les informations concernent des émissions dans l'environnement, et le gouvernement ne pourrait pas invoquer le principe de la confidentialité du conseil des ministres pour refuser l'accès à de telles informations.

- 16 Le défendeur conteste cette qualification. Selon lui, les comptes rendus des réunions du gouvernement relèvent de l'article 4, paragraphe 1, sous e), de la directive sur l'information en matière d'environnement, qui s'énonce comme suit :

« Les États membres peuvent prévoir qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans les cas où :

[...]

- e) la demande concerne des communications internes, en tenant compte de l'intérêt que la divulgation des informations demandées présenterait pour le public. »
- 17 Cette catégorie d'exception n'est pas soumise à ce que la requérante qualifie de « dérogation relative aux émissions ».
 - 18 Ces deux catégories d'exception ont fait l'objet d'un examen limité de la part de la Cour. Je reviendrai plus loin sur cette jurisprudence (aux points 58 et suivants du présent jugement). Toutefois, aux fins des exceptions de procédure soulevées par le défendeur, c'est la jurisprudence nationale relative à la confidentialité du conseil des ministres qui présente une pertinence plus immédiate. J'examine cette jurisprudence sous le titre suivant.
 - 19 Avant de s'atteler à cette tâche, il convient d'expliquer comment la confidentialité du conseil des ministres est traitée dans la réglementation nationale de transposition. L'article 8, sous b), du règlement de 2007 – Communautés européennes (accès à l'information sur l'environnement) prévoit qu'une autorité publique « ne met pas » à disposition des informations en matière d'environnement lorsque leur divulgation, dans la mesure où elle impliquerait la divulgation de débats tenus lors d'une ou plusieurs réunions du gouvernement, est interdite par l'article 28 de la Constitution irlandaise.
 - 20 Comme je l'examinerai sous le titre suivant, la High Court (Haute Cour) a depuis confirmé que – nonobstant les termes apparemment impératifs de l'article 8, sous b) – il existe, même dans le cas de comptes rendus de débats tenus lors de réunions du gouvernement, une obligation de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulgation avant de pouvoir adopter une décision de refus d'accès.

JURISPRUDENCE SUR LA CONFIDENTIALITÉ DU CONSEIL DES MINISTRES

- 21 La question de la qualification des débats tenus lors des réunions du gouvernement aux fins de l'application de la directive sur l'information en matière d'environnement a été examinée en détail dans l'affaire *An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information* [2010] IEHC 241 ; [2013] 2 I.R. 510 (ci-après « la première affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres »). [référence de doctrine]
- 22 La High Court (Haute Cour) [OMISSIS] a jugé que les réunions du gouvernement sont à juste titre qualifiées comme impliquant des « communications internes » d'une autorité publique. L'autre analyse, à savoir que les réunions constituent des « délibérations » confidentielles d'une autorité publique, a été catégoriquement rejetée. Voir points 83 et 84 du jugement, s'énonçant comme suit :

« Les réunions du gouvernement ne sont qu'un aspect de son rôle constitutionnel et de ses fonctions nombreuses et variées, telles que décrites brièvement dans la Constitution et exposées en détail dans un large éventail de réglementations. Qualifier les réunions du gouvernement de "délibérations" du gouvernement en tant qu'autorité publique en question me semble quelque peu artificiel et exagéré. Appliquer le sens naturel et ordinaire de ces termes tels qu'ils sont utilisés à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive, conduirait, selon moi, à la conclusion que l'article 4, paragraphe 2, sous a), ne s'appliquait pas, et n'avait pas vocation à s'appliquer, aux réunions du gouvernement telles que et dans la mesure où celles-ci sont prévues par notre Constitution et nos lois.

En revanche, les réunions du gouvernement sont les occasions où, comme le prévoit l'article 28, paragraphe 4, point 2°, de la Constitution, les membres du Gouvernement se réunissent pour agir en tant qu'autorité collective, collectivement responsable de tous les départements de l'État. Les réunions du gouvernement constituent le moyen ou le système de communication entre ses membres prévu par la Constitution afin que ceux-ci assument leur responsabilité collective. La Constitution impose que ces réunions et leurs comptes rendus soient privés et confidentiels, sauf instruction contraire de la High Court (Haute Cour) en vertu de l'article 28, paragraphe 3, de la Constitution. Alors que de nombreux aspects des fonctions du gouvernement sont, par nature, essentiellement publics et externes, les réunions du gouvernement sont, par excellence, privées et internes aux fonctions générales du gouvernement. Par conséquent, selon moi, ce mode de communication entre les membres du gouvernement, prévu par la Constitution, ne saurait être considéré que comme des communications internes d'une autorité publique. Toute autre conclusion aboutirait à des résultats absurdes, comme l'a relevé le conseil de la partie requérante, en ce que les communications entre membres du gouvernement dans tout autre contexte que celui des réunions formelles du gouvernement devraient être considérées comme des communications internes et protégées contre la divulgation, alors que les mêmes communications lors d'une réunion du gouvernement, en tant que "délibérations d'une autorité publique", seraient susceptibles d'être divulguées. Il est évident qu'une telle situation, outre son absurdité manifeste, porterait gravement atteinte à l'exercice de sa responsabilité collective par le gouvernement, qu'impose l'article 28, paragraphe 4, point 2°, de la Constitution. À cet égard, je dois en outre ajouter que je suis tout à fait convaincu que la tentative de distinction entre les communications entre les membres d'une autorité publique et entre les agents de cette autorité ou entre les agents de l'autorité et les membres de l'autorité est dépourvue de tout fondement logique et n'a pas de base identifiable, que ce soit dans le libellé des dispositions ou par le biais d'implications nécessaires, dans la directive ou dans le règlement de 2007. »

- 23 Cette approche a depuis été approuvée dans un jugement plus récent de la High Court (Haute Cour) [OMISSIS] dans l'affaire Right to Know [CLG]/An

Taoiseach [2018] IEHC 372 ; [2019] 3 I.R. 22 (ci-après « la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres »). Ce jugement a été rendu dans le cadre de la première procédure de contrôle juridictionnel engagée par la requérante.

- 24 [OMISSIS] [La juridiction de céans] s'est toutefois prononcée dans un sens divergent sur la question connexe de savoir si la réglementation nationale de transposition exige que l'intérêt du public à la divulgation soit pris en compte pour déterminer si les comptes rendus des réunions du gouvernement doivent être divulgués. La juridiction a jugé que la protection constitutionnelle accordée à la confidentialité du conseil des ministres, reflétée à l'article 8, sous b), de la réglementation nationale de transposition, ne saurait être le « seul élément déterminant pour statuer sur » une demande d'accès à des informations environnementales. Plus exactement, avant de pouvoir justifier le refus d'accès au compte rendu d'une réunion du gouvernement, il faut procéder à l'exercice de mise en balance requis, à savoir que l'intérêt public servi par la divulgation doit être mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulgation (comme l'exige l'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement). La juridiction a souligné qu'il ne doit pas s'agir d'un exercice formel. Toute décision relative à une demande d'information environnementale doit refléter le fait que le processus d'examen de la demande (quel que soit le résultat final) a été mené conformément à la lettre et à l'esprit de la directive sur l'information en matière d'environnement (voir point 84 du jugement précité).
- 25 La juridiction de céans est parvenue à ce résultat dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres en donnant une interprétation téléologique à la réglementation nationale de transposition. L'exception à la divulgation autorisée en ce qui concerne les débats tenus lors des réunions du gouvernement doit à présent être lue comme étant implicitement soumise aux exigences de l'article 10, paragraphes 3, 4 et 5, de la réglementation. Autrement dit, nonobstant les termes apparemment impératifs de l'article 8, sous b), cette disposition doit être comprise comme impliquant l'obligation d'examiner chaque demande individuellement, de mettre en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulgation, ainsi que d'envisager la possibilité de fournir des informations partielles. Cette interprétation de la réglementation nationale de transposition vise à garantir sa conformité avec les exigences de la directive sur l'information en matière d'environnement.
- 26 La décision dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres est un jugement très important. Elle confirme que l'impératif constitutionnel selon lequel les débats tenus lors des réunions du gouvernement sont confidentiels doit céder face aux exigences de la directive sur l'information en matière d'environnementale. Plutôt que de se limiter à exciper de la confidentialité du conseil des ministres, le gouvernement doit désormais justifier tout refus de divulguer des informations environnementales en se référant à l'exercice de mise en balance prescrit par la directive.

IMPLICATIONS DE LA JURISPRUDENCE POUR LA PRÉSENTE PROCÉDURE

- 27 Le défendeur soutient que les jugements rendus dans les première et seconde affaires concernant la confidentialité du conseil des ministres sont déterminants pour la question de savoir comment qualifier les comptes rendus des réunions du gouvernement aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement. Il soutient que les documents doivent être considérés comme comprenant des « communications internes » d'une autorité publique et que, en tant que tels, ils ne sont pas soumis à une divulgation obligatoire même s'ils contiennent des informations relatives à des émissions dans l'environnement. La divulgation serait plutôt soumise à l'exercice de mise en balance prescrit par la directive. Le défendeur soutient en outre qu'il n'est pas loisible à la requérante de chercher à obtenir un nouvel examen de cette question de « qualification » dans le cadre de la présente procédure.
- 28 Cette thèse repose sur les deux arguments connexes suivants. Le premier argument est tiré du principe du précédent tel qu'il s'applique à des juridictions du même degré, c'est-à-dire le principe selon lequel un juge de première instance doit normalement suivre la décision d'un autre juge de la même juridiction, à moins qu'il existe des « raisons sérieuses » de croire que le jugement initial était erroné.
- 29 Le second argument invoque le principe de l'autorité de la chose jugée. Le défendeur affirme que, non seulement, la question de la qualification correcte des réunions du gouvernement est tranchée, mais qu'elle l'a été dans une procédure, à savoir la première procédure de contrôle juridictionnel introduite par la requérante, qui impliquait les mêmes parties que dans la présente affaire. La question ayant été tranchée en défaveur de la requérante dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres, celle-ci serait empêchée de soulever à nouveau la question dans la présente procédure. [OMISSIS] [questions de procédure]
- 30 Les deux arguments invoqués par le défendeur présentent certaines similitudes. L'un et l'autre prennent comme point de départ l'existence d'un jugement antérieur qui a tranché une question de droit que le requérant cherche à soulever dans la présente procédure. Il convient toutefois d'expliquer que les implications de ces deux arguments sont très différentes. Le premier, c'est-à-dire l'argument fondé sur le précédent, reconnaît que la juridiction de céans serait autorisée à s'écarter de la jurisprudence antérieure concernant la confidentialité du conseil des ministres si elle était convaincue qu'il existe des « raisons sérieuses » de croire que les jugements initiaux sont erronés. À l'inverse, la logique du second, c'est-à-dire l'argument tiré de l'autorité de la chose jugée, est que la conclusion dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres s'impose à la requérante in personam, que cette conclusion soit juste ou fausse. Les valeurs que la doctrine de la chose jugée cherche à protéger sont légèrement différentes de celles de la doctrine du précédent. Notamment, la doctrine de l'autorité de la chose jugée vise la conduite des parties et la nécessité d'éviter que des questions,

qui ont déjà été définitivement tranchées dans des procédures antérieures, soient à nouveau débattues entre les mêmes parties ou leurs conseils. Si une partie est lésée par une décision judiciaire, la solution consiste à faire appel de cette décision plutôt que de tenter d'obtenir un nouvel examen de la même question dans une seconde procédure. Si une partie permet qu'une décision judiciaire antérieure rendue en sa défaveur ne fasse pas l'objet d'un appel, elle sera normalement liée in personam par cette décision sur cette question, même si elle est erronée en droit. En résumé, le principe de l'autorité de la chose jugée met l'accent sur le règlement définitif du litige.

- 31 Je vais maintenant examiner les deux arguments de manière plus détaillée. Je propose de prendre les arguments dans l'ordre inverse, en commençant par l'argument fondé sur l'autorité de la chose jugée.

1) AUTORITÉ DE LA CHOSE JUGÉE/« ISSUE ESTOPPEL »

- 32 L'expression « autorité de la chose jugée » est souvent utilisée comme un terme générique, englobant un certain nombre de principes connexes qui cherchent tous à promouvoir l'intérêt public à ce que les litiges soient définitivement tranchés. La forme la plus stricte de l'autorité de la chose jugée est le « cause of action estoppel » [fin de non-recevoir tirée d'une identité de cause], en vertu duquel une partie est empêchée d'invoquer une cause particulière en raison d'un jugement définitif dans une procédure antérieure. L'autre forme d'autorité de la chose jugée est l'« issue estoppel » [fin de non-recevoir relative à une question déjà tranchée], en vertu duquel une partie est généralement empêchée de remettre en cause une question de fait ou de droit qui a précédemment été tranchée en sa défaveur dans une procédure antérieure. Trancher cette question doit avoir été nécessaire à l'issue de la procédure antérieure, c'est-à-dire que la conclusion sur cette question doit avoir été fondamentale plutôt que simplement secondaire ou accessoire.
- 33 En d'autres termes, bien que le jugement rendu dans une procédure antérieure puisse ne pas avoir entraîné une décision définitive sur le droit invoqué dans la procédure ultérieure, il peut néanmoins avoir tranché une *question* commune aux deux procédures. Pour autant que l'appréciation de cette question ait été un élément essentiel de la motivation du jugement antérieur, la conclusion sur cette question sera, en général, contraignante dans la procédure ultérieure.
- 34 Il existe une troisième espèce d'autorité de la chose jugée, en vertu de laquelle une partie sera généralement empêchée de soulever une question dans une deuxième procédure si cette partie aurait dû soulever la question (mais ne l'a pas fait) dans une procédure antérieure. Ce principe est qualifié de jurisprudence Henderson/Henderson, mais la jurisprudence récente confirme qu'il est également fondé sur le principe de l'autorité de la chose jugée (Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanala [2011] IESC 29 ; [2012] 2 I.R. 99, points 46 et 57).
- 35 Il convient d'expliquer que l'application tant de l'« issue estoppel » que de la jurisprudence Henderson/Henderson est soumise à des exceptions. Ces catégories

d'autorité de la chose jugée représentent des aspects de la compétence intrinsèque de la juridiction pour empêcher un abus de procédure [McCauley/McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486 et Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanala (précité)]. La juridiction a le pouvoir discrétionnaire, dans des circonstances particulières, de permettre à une partie de soulever une question dans une procédure ultérieure, même si la question a été tranchée en sa défaveur dans une procédure antérieure ou si la partie ne l'a pas soulevée dans cette procédure antérieure. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la juridiction doit rechercher un équilibre entre i) le droit constitutionnel d'accès à la justice, d'une part, et ii) l'intérêt public et le bien commun, en veillant à ce que les litiges soient définitivement tranchés et à ce qu'une personne ne soit pas soumise à des litiges répétés ou redondants concernant des questions qui ont déjà été tranchées, d'autre part.

- 36 La forme d'autorité de la chose jugée invoquée à l'encontre de la requérante dans la présente procédure est l'« issue estoppel ». Le défendeur, très justement, n'invoque pas le « cause of action estoppel ». Il n'y a pas eu de décision judiciaire définitive concernant le droit de la requérante d'accéder aux documents pertinents en vertu de la réglementation nationale transposant la directive sur l'information en matière d'environnement. Le jugement rendu dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres n'a pas constitué une décision de justice définitive tranchant cette controverse. Au contraire, la question de l'accès aux documents pertinents avait été renvoyée à l'auteur de la décision initiale pour réexamen, en vertu de l'article 84 des Rules of the Superior Courts [règlement de procédure des juridictions supérieures].
- 37 L'argument du défendeur est plus étroit. Il soutient que le jugement dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres a tranché une question de droit déterminée en défaveur de la requérante. Plus précisément, le jugement a considéré que, aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement, les réunions du gouvernement sont à juste titre qualifiées comme impliquant des « communications internes » d'une autorité publique. La portée de cette décision est évidemment que l'exigence de divulgation obligatoire des documents relatifs aux informations sur des émissions dans l'environnement ne s'appliquait pas.
- 38 La décision sur cette question satisfait aux critères traditionnels d'un « issue estoppel » tels qu'énoncés dans l'affaire McCauley/McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486. Premièrement, la question de droit est exactement la même que celle que la requérante cherche à soulever dans la présente procédure. Deuxièmement, la décision était définitive : aucun recours n'a été formé contre le jugement de la High Court (Haute Cour) dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres. Troisièmement, la question de droit se pose dans une procédure opposant les mêmes parties que précédemment (il s'avère même qu'elle porte sur les mêmes documents).
- 39 L'exigence selon laquelle trancher la question est fondamental et non pas secondaire pour l'issue de la procédure antérieure est également satisfaite. La

question de la qualification correcte des comptes rendus des réunions du gouvernement avait été l'une des principales questions en litige dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres, et la décision sur cette question avait été fondamentale pour l'issue de la procédure. Si la High Court (Haute Cour) était parvenue à une conclusion *différente* sur cette question et avait jugé que les documents portaient sur des « délibérations » confidentielles d'une autorité publique au sens de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement, la divulgation des documents aurait été obligatoire si et dans la mesure où la demande concernait des informations relatives à des émissions dans l'environnement. Si la High Court (Haute Cour) était parvenue à cette conclusion, la seule base sur laquelle la divulgation aurait pu être refusée aurait été que le gouvernement invoque son ébauche d'argumentation selon laquelle les *débats* ne sont pas soumis à la « dérogation relative aux émissions » au motif que le seul type d'information susceptible de constituer une « information relative à des émissions dans l'environnement » est une information factuelle relative à de telles émissions.

- 40 En l'occurrence, la High Court (Haute Cour) a tranché la question en défaveur de la requérante, estimant que les documents constituaient des « communications internes » d'une autorité publique et que, en tant que tels, ils ne seraient pas soumis à une divulgation obligatoire quand bien même ils constitueraient des « informations relatives à des émissions dans l'environnement ». Cette conclusion a dicté l'issue de la procédure dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres et, en particulier, a déterminé la base sur laquelle la demande d'accès devait être renvoyée à l'auteur de la décision pour réexamen. L'auteur de la décision a été invité à réexaminer la demande en mettant en balance l'intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulgation (comme l'exige l'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement).
- 41 Dans des circonstances où la question a déjà été tranchée en sa défaveur dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres, la requérante ne serait normalement pas autorisée à soulever de nouveau de la question de la qualification correcte des comptes rendus des réunions du gouvernement. Le principe selon lequel une partie est empêchée de soulever une question précédemment tranchée en sa défaveur n'est cependant pas absolu. La juridiction conserve un pouvoir d'appréciation pour autoriser le réexamen d'une question dans l'intérêt de la justice. Dans l'exercice de ce pouvoir d'appréciation, la juridiction doit rechercher un équilibre adéquat entre les droits concurrents des parties et, plus globalement, entre le droit constitutionnel d'accès à la justice et l'intérêt public à ce que les litiges soient définitivement tranchés. La juridiction devrait examiner si autoriser une exception à la règle générale, à savoir qu'une partie devrait être liée par la solution apportée antérieurement à une question, porterait atteinte aux valeurs que le principe de l'« issue estoppel » cherche à protéger. Il s'agit notamment du préjudice causé à la partie adverse en la soumettant à une seconde procédure soulevant la même question, ainsi que des

implications plus larges d'une duplication des litiges pour l'administration de la justice et l'économie de la procédure.

- 42 Pour les raisons qui suivent, je suis convaincu que l'équilibre correct est atteint en permettant à la requérante de faire valoir son argumentation sur la question de la « qualification », sous réserve de la possible nécessité d'une solution consistant à prononcer une condamnation appropriée aux dépens à la fin de la procédure.
- 43 L'application stricte du principe de l'« issue estoppel » aux circonstances de la présente affaire pourrait avoir pour conséquence d'empêcher de remédier à une violation du droit communautaire. En substance, le grief de la requérante est que le jugement rendu dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres qualifie erronément les réunions du gouvernement aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement, ce qui a pour conséquence d'écarter, à tort, l'application de l'exigence de divulgation obligatoire des documents relatifs aux informations sur des émissions dans l'environnement. Si ce grief est fondé, mais que la requérante n'est pas autorisée à le faire valoir dans la présente procédure, alors une interprétation erronée, par une juridiction nationale, de la directive sur l'information en matière d'environnement ne sera pas rectifiée.
- 44 Bien entendu, un tel résultat n'est pas nécessairement incompatible avec le droit de l'Union. La jurisprudence de la Cour de justice a constamment souligné l'importance d'assurer que des décisions de justice devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours ne puissent plus être remises en cause. Le droit de l'Union n'impose pas nécessairement à une juridiction nationale d'écarter l'application des règles de procédure internes conférant l'autorité de la chose jugée à une décision, même si cela permettrait de remédier à une violation du droit communautaire par la décision en cause. Ceci sous réserve des principes d'équivalence et d'efficacité. La logique de cette approche est de garantir aussi bien la stabilité du droit et des relations juridiques qu'une bonne administration de la justice. (Voir, de manière générale, arrêt du 16 mars 2006, *Kapferer*, C-234/04, EU:C:2006:178 Case C-234/04, *Kapferer*, EU:C:2006:178).
- 45 La particularité de la présente affaire est que, même après le prononcé du jugement dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres, un différend important restait à résoudre entre les parties. La contestation sur le droit éventuel de la requérante d'accéder aux documents pertinents demeurerait d'actualité. La requérante avait avancé un certain nombre d'arguments alternatifs pour soutenir que la première décision de refus d'accès du défendeur était erronée en droit. Ces arguments avaient été, en grande partie, accueillis par la High Court (Haute Cour) dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres. L'affaire avait donc été renvoyée au défendeur [OMISSIS] [Aspect de procédure]. C'est la décision sur renvoi qui est contestée dans la présente procédure.

- 46 Étant donné que l'un des principaux objectifs sous-tendant la jurisprudence de la Cour de justice est d'assurer la « stabilité des relations juridiques », la justification de l'application de la doctrine de l'autorité de la chose jugée se trouve considérablement affaiblie dans les circonstances de la présente affaire. La question de l'accès aux documents pertinents n'avait pas été tranchée par le jugement dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres. La situation juridique restait incertaine et instable. La présente affaire peut être opposée à un cas où, par exemple, la validité d'une décision administrative avait été confirmée dans une procédure antérieure de contrôle juridictionnel, et où les parties étaient en droit de supposer que la question avait été résolue et d'agir sur cette base.
- 47 Plus généralement, on peut se demander si le type d'autorité de la chose jugée examiné dans la jurisprudence de la Cour s'étend à l'« issue estoppel » (par opposition au « cause of action estoppel »). Je reviendrai sur cette question au point 52 du présent jugement.
- 48 La jurisprudence nationale sur l'« issue estoppel » indique que l'un des facteurs à prendre en compte pour conclure à l'existence d'une fin de non-recevoir est le comportement de la partie à laquelle la fin de non-recevoir s'applique. En l'espèce, on ne saurait raisonnablement affirmer que la conduite de la requérante implique un abus de procédure. La requérante s'est retrouvée dans l'embarras après le prononcé du jugement dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres. Alors qu'elle avait manifestement succombé sur la question de la « qualification », elle avait obtenu gain de cause sur ses autres arguments. La décision attaquée dans la procédure avait été annulée et l'affaire renvoyée au défendeur pour réexamen. Dans ce contexte, l'argument de la requérante selon lequel elle se serait trouvée dans une position délicate si elle avait cherché à interjeter appel du jugement rendu dans la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres revêt une certaine pertinence. La requérante laisse entendre que tout appel de ce type aurait probablement reçu une réponse indiquant qu'il était prématuré de faire appel en attendant la décision sur le renvoi. Elle soutient en outre que, dans la mesure où l'« issue estoppel » vise à *décourager* les contentieux répétitifs inutiles, il serait surprenant qu'il soit appliqué d'une manière qui encourage effectivement les contentieux défensifs par une partie en prévision de procédures futures qui pourraient ne jamais être nécessaires. [OMISSIS]
- 49 L'une des justifications de l'application stricte de l'« issue estoppel » est qu'il y aurait abus de procédure de la part d'une partie – qui disposait d'une voie de recours claire, mais qui n'a pas exercé son droit d'appel – si elle soulevait à nouveau la question dans le cadre d'une seconde procédure devant la juridiction de première instance. Cette justification relative à l'abus de procédure ne s'applique pas à la requérante pour les raisons exposées ci-dessus.
- 50 Il convient par ailleurs d'accorder un certain poids au fait que, indépendamment de la question de savoir si la requérante est empêchée de soulever la question de la

« qualification », il existe un certain nombre d'autres arguments qui doivent en tout état de cause recevoir une réponse dans la présente procédure. Le préjudice résultant, pour le défendeur, de l'obligation de défendre un argument fondé sur la qualification correcte des documents est limité. Il ne s'agit pas d'un cas où, par exemple, l'application du principe de l'« issue estoppel » dispenserait une partie d'avoir à faire face à un contentieux.

- 51 Compte tenu des considérations exposées dans tous les points précédents, je suis convaincu qu'il serait disproportionné d'empêcher la requérante de soulever la question de la « qualification » dans la présente procédure. L'intérêt public de permettre à la requérante de soulever des questions indubitablement importantes de droit de l'Union et de droit constitutionnel interne l'emporte sur l'intérêt public opposé qu'est le règlement définitif du litige. Dans les circonstances particulières de la présente affaire, les valeurs que l'on cherche à protéger par le principe de l'autorité de la chose jugée peuvent plutôt être défendues par le prononcé d'une condamnation appropriée aux dépens lors de la clôture de la procédure. Si, par exemple, le défendeur est en mesure de démontrer que le fait que la question de la « qualification » soit soulevée dans deux procédures a eu pour effet d'entraîner une duplication inutile des coûts, alors ce problème peut être résolu par une condamnation appropriée aux dépens. Cette approche mesurée est suffisante pour garantir l'atténuation d'un éventuel préjudice subi par le défendeur. Plus généralement, la perspective d'une condamnation aux dépens dans des affaires similaires servira à dissuader d'autres plaideurs d'intenter des procédures redondantes.
- 52 Pour parvenir à ma décision sur l'« issue estoppel », je suis parti du postulat qu'une juridiction dispose, dans des circonstances particulières, du pouvoir discrétionnaire de décider qu'une partie n'est pas empêchée de soulever à nouveau une question de droit précédemment tranchée en sa défaveur. L'existence d'un tel pouvoir discrétionnaire semble reconnue par la jurisprudence citée au point 35 du présent jugement.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [référence à de la jurisprudence nationale]

- 53 Je note cependant que le défendeur a cité les jugements rendus dans les affaires *Moffitt/Agricultural Credit Corporation* [2007] IEHC 245 et *Mount Kennett Investment Company/O Meara* [2011] 3 I.R. 547 en tant que précédents pour conclure à l'absence de pouvoir discrétionnaire dans le contexte de l'autorité de la chose jugée. Si et dans la mesure où il pourrait être suggéré qu'un tel pouvoir discrétionnaire n'existe qu'en ce qui concerne la jurisprudence *Henderson/Henderson*, et non pas s'agissant de l'« issue estoppel », la question se poserait alors de savoir si le droit procédural interne viole le principe d'effectivité. Comme signalé précédemment, on peut se demander si le type d'autorité de la chose jugée examiné dans la jurisprudence de la Cour s'étend à l'« issue estoppel » (par opposition au « cause of action estoppel »). En effet, la

justification autorisant qu'une violation du droit de l'Union ne soit pas rectifiée par référence au principe de sécurité juridique est beaucoup moins convaincante lorsqu'il n'a pas été définitivement statué sur les droits des parties. Compte tenu de ce doute, et du fait que je propose de saisir la Cour en tout état de cause en ce qui concerne la directive sur l'information en matière d'environnement, je propose d'inclure une question sur l'applicabilité de l'autorité de la chose jugée. [OMISSIS] [question de procédure]

2) PRÉCÉDENT ET JURIDICTIONS DU MÊME DEGRÉ

- 54 L'énoncé moderne de l'application du principe du précédent à des juridictions du même degré se trouve dans le jugement [de la High Court (Haute Cour)] dans l'affaire *In re Worldport Ireland Ltd.* [2005] IEHC 189 (p. 7 et 8).

« [...] Il est bien établi que, au titre de la courtoisie judiciaire, un juge de première instance doit généralement suivre la décision d'un autre juge de la même juridiction, à moins qu'il existe des raisons sérieuses de croire que le jugement initial était erroné. *Huddersfield Police Authority/Watson* [1947] K.B. 842, point 848, *Re Howard's Will Trusts, Leven & Bradley* [1961] Ch. 507, point 523. Parmi les circonstances dans lesquelles il peut être approprié pour une juridiction d'adopter un point de vue différent, on peut citer le cas où il était clair que la décision initiale n'était pas fondée sur l'examen d'un précédent pertinent important, le cas d'une erreur manifeste dans le jugement, ou bien le cas où le jugement que l'on cherche à revoir a été rendu suffisamment longtemps auparavant pour que l'on puisse affirmer que la jurisprudence de la juridiction dans le domaine concerné a progressé dans l'intervalle. À défaut de telles circonstances supplémentaires, il me semble que la cohérence exige qu'un juge de la juridiction de céans ne cherche pas à remettre en cause une décision récente de ladite juridiction qui est manifestement le résultat d'un examen approfondi de tous les précédents pertinents et qui était [...] fondée sur la formation d'un jugement départageant des arguments en équilibre. Si, chaque fois qu'une telle question devait être soulevée à nouveau, un juge était libre de se faire sa propre opinion sans tenir dûment compte du fait qu'elle avait déjà été tranchée, le niveau d'incertitude qui serait introduit serait disproportionné par rapport à un quelconque avantage perçu à voir la question réexaminée. [...] »

- 55 La Supreme Court (Cour suprême) a récemment réaffirmé cette approche dans l'affaire *A./Minister for Justice and Equality* [2020] IESC 70. La Supreme Court (Cour suprême) a souligné l'exigence de la sécurité juridique. Des décisions différentes sur une même question par différents membres d'une même juridiction ne sauraient que donner lieu à une situation où tant les juges que les praticiens seraient incapables d'affirmer avec clarté quel est l'état du droit dans un domaine donné. La Supreme Court (Cour suprême) a souligné que lorsqu'un juge de la High Court (Haute Cour) estime nécessaire de s'écarter d'une décision d'un

collègue de ladite juridiction, il lui incombe d'en expliquer les raisons. Il s'agit non seulement d'une question de courtoisie, mais également d'une question importante afin d'assurer que le droit ne dégénère pas en incertitude.

- 56 J'en viens à présent à l'application de ces principes aux circonstances de la présente affaire. Au lieu de suivre les jugements rendus dans les première et seconde affaires concernant la confidentialité du conseil des ministres, j'ai décidé de saisir la Cour d'une question préjudicielle. Je le fais parce que ces deux jugements antérieurs ont été rendus sans que la juridiction ait eu l'occasion d'examiner la position de la Cour sur l'interprétation de la directive sur l'information en matière d'environnement. Le jugement dans la première affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres a été rendu en juin 2010, à un moment où l'interprétation des dispositions pertinentes de la directive sur l'information en matière d'environnement, à savoir l'article 4, paragraphe 1, sous e), et l'article 4, paragraphe 2, sous a), n'avait pas encore été examinée. La jurisprudence avait évolué au moment où la seconde affaire concernant la confidentialité du conseil des ministres a été jugée en juin 2018, mais, malheureusement, les importantes conclusions de l'avocat général dans deux affaires n'avaient pas été portées à l'attention de la juridiction de céans. Le conseil de la requérante a très franchement reconnu ne pas avoir eu conscience, à l'époque, de la pertinence potentielle des conclusions précitées. En outre, la jurisprudence a encore évolué depuis juin 2018, la Cour ayant, en janvier 2021, rendu un arrêt important concernant la directive sur l'information en matière d'environnement. (Les conclusions et l'arrêt sont examinés en détail aux points 58 et suivants du présent jugement).
- 57 J'ai eu l'occasion [OMISSIS] d'examiner la jurisprudence récente de la Cour relative à la directive sur l'information en matière d'environnement. Alors que la situation juridique n'est toujours pas claire, je crains vraiment que les première et seconde affaires concernant la confidentialité du conseil des ministres n'aient pas été correctement jugées. En particulier, il me semble que la ligne de démarcation entre les « communications internes » d'une autorité publique et ses « délibérations » confidentielles ultérieures n'a peut-être pas été respectée comme il se doit dans les deux arrêts. Ces termes doivent faire l'objet d'une interprétation autonome et uniforme partout dans l'Union, et leur interprétation relève du droit de l'Union, et non pas du droit national. [OMISSIS]

NÉCESSITÉ D'UN RENVOI À LA COUR

- 58 Il y a tout lieu d'affirmer que les réunions du gouvernement irlandais représentent précisément le type de délibérations confidentielles envisagées à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive sur l'information en matière d'environnement. En vertu de l'article 28, paragraphe 4, point 2°, de la Constitution irlandaise, le gouvernement est mandaté pour « se réunir et agir en tant qu'autorité collective ». L'objectif de ces réunions, tel qu'identifié par la Supreme Court (Cour suprême) dans l'affaire *Attorney General/Hamilton* [1993]

2 I.R. 250, est de permettre une discussion complète, libre et franche entre les membres du gouvernement avant l'adoption des décisions (voir p. 266 de l'arrêt précité s'énonçant comme suit).

« Ces obligations impliquent des devoirs évidents, nécessaires et consécutifs. Le premier de ceux-ci pertinents pour les questions soulevées dans le présent pourvoi est la nécessité d'une discussion complète, libre et franche entre les membres du gouvernement avant l'adoption des décisions, ce qui semble l'inévitable accessoire de l'obligation de se réunir collectivement et d'agir collectivement. L'obligation d'agir collectivement doit, par nécessité, impliquer la prise d'une décision unique sur toute question, qu'elle soit prise à l'unanimité ou à la majorité. L'obligation d'accepter une responsabilité collective pour les décisions et, vraisemblablement, pour les actes de gouvernement également, implique nécessairement la non-divulgaration des opinions différentes ou dissidentes des membres du gouvernement avant l'adoption des décisions. »

- 59 Il est plus exact de qualifier ces discussions comme impliquant des délibérations plutôt que des communications internes et, en tant que telles, elles entrent logiquement dans le champ d'application de l'exception relative aux « délibérations » d'une autorité publique. Cette interprétation est confortée par les deux conclusions invoquées par le conseil de la requérante. Les premières sont celles dans l'affaire Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413). L'avocat général Sharpston y décrit la notion de « délibérations » d'une autorité publique comme étant limitée aux échanges de vues et aux débats sur les options politiques dans le cadre des procédures de prise de décisions au sein de chacune de ces autorités publiques. L'avocat général a également attiré l'attention sur le fait que, dans un certain nombre de versions de la directive faisant foi, une expression apparentée à « délibérations » est utilisée.

« Je relève, à cet égard, que le libellé de la directive, ainsi que celui de la convention, peut être source d'hésitations lorsque sont comparées différentes versions linguistiques. D'une part, la version française de la convention faisant foi parle de "délibérations", terme également utilisé dans la directive dans laquelle il trouve, par exemple, son pendant dans le terme allemand "Beratungen" et dans le terme italien, plus précis encore, "deliberazioni interne". Ces versions semblent aller davantage dans le sens de la Commission. D'autre part, la version anglaise de la convention qui fait également foi parle de "proceedings". Là encore, ce terme est également utilisé dans la directive dans laquelle il trouve, par exemple, son pendant dans les termes espagnol et portugais "procedim(i)entos" et dans le terme néerlandais "handelingen". L'ensemble de ces termes peut être interprété comme ayant un sens plus large et donc comme allant davantage dans le sens de l'interprétation du gouvernement allemand. »

- 60 L'arrêt de la Cour lui-même ne contient pas d'analyse détaillée de cette question, mais il est indiqué, au point 63, que la notion de « délibérations » des autorités

publiques renvoie aux étapes finales du processus décisionnel des autorités publiques.

- 61 Les secondes conclusions citées sont celles de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Saint-Gobain Glass Deutschland/Commission (C-60/15 P, EU:C:2016:778). L'avocat général a estimé que la notion de « délibérations » doit être comprise comme visant seulement le stade délibératif des procédures décisionnelles.
- 62 Le conseil de la requérante suggère que la distinction entre ce qu'il décrit comme un « espace de réflexion » et le processus de délibération formel pourrait représenter la ligne de démarcation entre les « communications internes » et les « délibérations ». Les réunions du gouvernement relèveraient de cette dernière catégorie.
- 63 Après avoir soigneusement examiné l'ensemble de cette jurisprudence, j'ai conclu que l'interprétation des deux termes n'est pas évidente. En particulier, la ligne de démarcation entre les « communications internes » et les « délibérations » confidentielles n'est pas claire. À défaut de précisions de la Cour quant à l'interprétation de la directive sur l'information en matière d'environnement, je ne suis pas en mesure de déterminer avec certitude de quelle catégorie relèvent les comptes rendus des réunions du gouvernement. L'arrêt du 20 janvier 2021, Land Baden-Württemberg (Communications internes) (C-619/19, EU:C:2021:35) ne m'est que d'une utilité limitée à cet égard. Il est difficile de savoir comment la notion informations qui circulent au sein d'une autorité publique et qui, à la date de la demande d'accès, n'ont pas quitté la sphère interne de celle-ci, doit être appliquée aux réunions du gouvernement.
- 64 En résumé, je suis persuadé qu'il y a tout lieu de considérer que les réunions du gouvernement s'apparentent davantage au type de processus délibératif inclus dans le terme « délibérations », tel qu'interprété par les deux avocats généraux dans les deux conclusions citées au nom de la requérante. Compte tenu du statut constitutionnel élevé qui s'attache aux réunions du gouvernement, elles sont difficilement compatibles avec la catégorie des « communications internes ». La juridiction de renvoi ne peut toutefois pas parvenir à une décision définitive sur cette question sans le bénéfice d'une décision préjudicielle de la Cour.

ÉPUISEMENT DU DROIT DE RECOURS AUPRÈS DU COMMISSIONER

- 65 [OMISSIS]
- 66 [Question liée au point de savoir si la requérante était en mesure de solliciter un contrôle juridictionnel]
- 67 [OMISSIS] J'ai conclu que, dans les circonstances très particulières de la présente affaire, refuser d'accueillir une demande de contrôle juridictionnel au motif que la partie requérante n'a pas épuisé son droit de recours légal auprès du Commissaire

aux informations environnementales (ci-après le « Commissaire ») ne correspondrait pas à un exercice correct du pouvoir discrétionnaire de la juridiction de céans.

- 68 Premièrement, la demande d'accès de la requérante soulève des questions importantes – et difficiles – de droit de l'Union et de droit constitutionnel national. Elles comportent, à l'évidence, des questions relatives à l'interprétation correcte de la directive sur l'information en matière d'environnement et, en particulier, à l'articulation entre les exceptions respectivement relatives aux « communications internes » et aux « délibérations » d'une autorité publique. Cependant, des questions cruciales se posent également en ce qui concerne le droit constitutionnel national. Ces questions ont trait à l'articulation entre la protection accordée à la confidentialité du conseil des ministres en vertu de la Constitution irlandaise et les réglementations nationales relatives à l'accès à l'information en matière d'environnement [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel].
- 69 [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel].
- 70 Deuxièmement, pour apprécier le caractère raisonnable du comportement de la requérante consistant à engager une procédure de contrôle juridictionnel par préférence à un recours légal auprès du Commissaire, il est nécessaire de prendre en considération le paysage juridique tel qu'il se présentait au moment où la présente procédure a été engagée [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel].
- 71 Par conséquent, à la date d'introduction de la présente procédure, il aurait été douteux que le Commissaire soit compétent pour trancher un conflit entre le droit national et le droit de l'Union [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel]
- 72 [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel]
- 73 [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel]
- 74 [Raisonnement relatif à l'autorisation du contrôle juridictionnel]
- 75 Compte tenu du fait que la High Court (Haute Cour) avait précédemment accordé l'autorisation d'introduire une demande de contrôle juridictionnel au motif qu'il s'agissait du remède approprié, il était raisonnable pour la requérante de suivre la même voie pour contester la décision sur renvoi, c'est-à-dire d'engager une procédure de contrôle juridictionnel par préférence à un recours légal.
- 76 Enfin, il serait, dans les circonstances particulières de cette affaire, contraire au droit d'accès à la justice prévu à l'article 6 de la directive sur l'information en matière d'environnement de se fonder sur l'objection technique selon laquelle la procédure de contrôle juridictionnel est inappropriée. [OMISSIS] [Raisonnement lié à l'autorisation du contrôle juridictionnel].

CONCLUSION [OMISSIS] [procédure nationale]

- 77 Il y a tout lieu de penser que les réunions du gouvernement devraient être qualifiées, aux fins de la directive sur l'information en matière d'environnement, comme impliquant le type de processus délibératif inclus dans le terme délibérations au sens de à l'article 4, paragraphe 2, sous [a)]. Il s'ensuit que certaines exceptions à l'obligation de divulguer des informations ne s'appliqueraient pas aux comptes rendus des réunions du gouvernement. Il serait obligatoire de divulguer les documents relatifs aux informations sur les émissions dans l'environnement.
- 78 Cette interprétation de la directive sur l'information en matière d'environnement est conforme à l'approche adoptée par les deux avocats généraux dans les deux conclusions citées au nom de la requérante (voir points 58 à 63 du présent jugement). Je ne saurais toutefois statuer définitivement sur cette question sans le bénéfice d'une décision préjudicielle de la Cour.
- 79 En conséquence, je propose de saisir la Cour, au titre à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), d'une demande de décision préjudicielle portant sur l'interprétation des dispositions pertinentes de l'article 4 de la directive sur l'information en matière d'environnement. [OMISSIS] [mention de procédure]
- 80 Je propose également de poser une question portant sur l'application, le cas échéant, du principe de l'autorité de la chose jugée sous la forme de l'« issue estoppel » à l'interprétation de la directive sur l'information en matière d'environnement. [OMISSIS]. [mention de procédure]
- 81 [OMISSIS].
- 82 [OMISSIS] [questions de procédure]
- [OMISSIS]
- [OMISSIS] [informations sur les représentants des parties]