



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.PP/IR/2008/EST
10 avril 2008

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**

Troisième réunion, Riga, 10-13 juin 2008
Point 6 a) de l'ordre du jour provisoire
Procédures et mécanismes pour faciliter la mise en application de la Convention
Rapports d'exécution

RAPPORT D'EXÉCUTION SOUMIS PAR L'ESTONIE¹

Le paragraphe 2 de l'article 10 de la Convention demande aux Parties, lors de leurs réunions, de suivre en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports communiqués régulièrement par les Parties.

À travers la décision I/8, la Réunion des Parties a élaboré un mécanisme par lequel il est demandé à toute Partie de présenter avant chaque réunion des Parties un rapport sur les mesures législatives, réglementaires ou autres qui ont été prises en vue d'appliquer les dispositions de la Convention. La structure du rapport suivra le cadre présenté en annexe de la présente décision. Le secrétariat est prié d'élaborer pour chaque réunion des Parties un rapport de synthèse, résumant les progrès accomplis et présentant les principales tendances, difficultés et solutions. Le système de communication de l'information a été décrit dans la décision II/10, qui traite entre autres de la façon de préparer le second rapport et les rapports suivants.

¹ Le présent document a été soumis à la date susmentionnée en raison d'un manque de ressources.

I. PROCÉDURE D'ÉLABORATION DU PRÉSENT RAPPORT

1. Le rapport de 2005 a été établi par le Ministère de l'environnement. L'Association des villes d'Estonie et l'Association des municipalités d'Estonie ont participé à son élaboration parce que le Ministère leur a demandé de répondre à un questionnaire sur leur expérience dans l'application des divers articles de la Convention. Les directions de l'environnement et d'autres organismes relevant du Ministère de l'environnement ont aussi donné leur avis sur l'application de la Convention. Le projet de rapport a été affiché du 3 au 14 février 2005 sur le site Web du Ministère de l'environnement, pour observations. Cependant, comme le rapport a aussi été présenté à la Chambre estonienne des associations environnementales, la date limite pour formuler des observations a été, à la demande de cette dernière, repoussée au 18 février. Des observations ont été reçues de la Société estonienne pour la protection de la nature, de la Chambre estonienne des associations environnementales et du Centre pour l'information et la technologie du Ministère de l'environnement. Il en a été tenu compte, le cas échéant et dans la mesure du possible.

2. Pour le rapport de 2007, les autorités nationales et les municipalités, les organisations non gouvernementales (ONG) et toutes les autres parties intéressées ont été invitées à présenter des observations. En mai 2007, un questionnaire a été établi et envoyé aux institutions susceptibles d'être intéressées. Le questionnaire a également été publié sur le site Web du Ministère de l'environnement et envoyé à la liste de diffusion publique « Le Temps de la nature ». Au total, 26 réponses ont été reçues à la date limite du 20 juillet de la part d'autres ministères et de leurs organes subsidiaires, des administrations locales, des organisations à but lucratif et non lucratif actives dans le secteur de l'environnement et des ONG². Sur la base de ces réponses, le précédent rapport d'exécution de 2005 a été complété par le Ministère de l'environnement et envoyé le 10 août pour observations à toutes les organisations ayant répondu au questionnaire. Le projet de rapport a également été publié sur le site Web du Ministère pour observations et envoyé à l'association « Le Temps de la nature ». À la date butoir du 17 septembre, un commentaire supplémentaire a été reçu de la Cour nationale des comptes. Une nouvelle occasion de débattre de ces questions et de les commenter a été offerte par la table ronde ordinaire du Ministère de l'environnement et de la Chambre estonienne des associations environnementales.

II. CIRCONSTANCES PARTICULIÈRES IMPORTANTES POUR COMPRENDRE LE RAPPORT

3. Selon la Constitution, en cas de discordance entre la législation nationale et les dispositions d'une convention, d'un traité ou d'un instrument international similaire ayant force obligatoire, ce sont ces dernières qui prévalent. La Convention est donc directement appliquée par les tribunaux, en vertu du droit d'accès à la justice reconnu aux organisations non gouvernementales dans le domaine de l'environnement qui mettent en cause, dans l'intérêt du public, certains actes émanant des autorités publiques.

² La liste complète des organisations ayant répondu au questionnaire figure en annexe.

III. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES PRISES EN VUE D'APPLIQUER LES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DES PARAGRAPHES 2, 3, 4, 7 ET 8 DE L'ARTICLE 3

Article 3, paragraphe 2

4. L'obligation générale d'aider les personnes qui demandent des renseignements, qui incombe aux autorités publiques détentrices de ces renseignements a été énoncée au paragraphe 9 de la loi sur l'information du public. Une description plus détaillée des obligations des autorités publiques figure au paragraphe 15 de la même loi, selon lequel les détenteurs de l'information sont tenus d'expliquer clairement aux demandeurs la procédure à suivre pour accéder à l'information et les conditions et les modalités de cet accès; de les aider de toutes les manières possibles durant tout le processus et de déterminer les informations pertinentes et les moyens les plus adéquats pour y accéder; si nécessaire, de diriger rapidement les demandeurs vers l'agent ou l'employé compétent ou de transmettre rapidement la demande par écrit à cet agent ou employé. Si le demandeur n'indique pas la forme sous laquelle il veut recevoir l'information, le détenteur de l'information doit rapidement le contacter pour qu'il précise sa demande.

5. Des programmes de formation spéciaux ont été menés à bien dans la plupart des administrations centrales et municipales, afin de former les agents sur l'information du public et la communication avec ce dernier.

Article 3, paragraphe 3

6. Les sites Web des administrations locales et nationales contiennent des informations sur leur champ d'activité ainsi que les coordonnées des experts. On y trouve aussi de plus en plus d'informations sur l'environnement. La plupart des pages d'accueil permettent de demander des informations par voie électronique.

7. En vertu de la loi sur les réponses aux mémorandums et aux demandes de clarification, toute autorité publique est tenue de donner gratuitement des explications sur les actes juridiques ou projets d'actes juridiques qu'elle a élaborés et les actes juridiques sur lesquels sont fondées ses activités et sa compétence. La loi susmentionnée énonce aussi l'obligation de recevoir les personnes.

8. L'obligation des autorités publiques est aussi définie au paragraphe 36 de la loi de procédure administrative, selon lequel un organe administratif est tenu d'expliquer les droits et obligations des parties à la procédure et la façon dont celle-ci se déroule.

9. En 2004, le Centre d'information sur l'environnement a été créé au sein du Ministère de l'environnement pour répondre aux demandes du public et des écoles primaires et secondaires; un bureau pour l'éducation à l'environnement a également été créé. La promotion de la formation et de la sensibilisation à l'environnement n'a pas été directement lancée en vertu de tel ou tel acte juridique, mais divers projets ont été réalisés dans ce domaine. En 2002, le Centre d'éducation à l'environnement a été créé par la fondation Tartu. Ce centre a pour principal objectif de promouvoir l'éducation et la sensibilisation à l'environnement par des publications, des conférences, des excursions et d'autres événements. En 2006–2007, les principes de

l'éducation à l'environnement ont été élaborés en coopération avec les Ministères de l'environnement et de l'éducation et de la science. L'importance de l'éducation à l'environnement est également soulignée dans le Plan de développement du système éducatif général pour la période 2007-2013, adopté par le Gouvernement début 2007.

10. Sur la période 2000-2004, deux projets sur l'application de la Convention ont été réalisés grâce à un financement de l'Agence danoise pour l'environnement: le premier (2000-2002) était axé sur les deux premiers piliers de la Convention et le deuxième (2002-2004) sur le troisième pilier. L'objectif principal de ces projets était d'élaborer un concept pour l'application du troisième pilier et de familiariser les organisations environnementales avec les principes de prise de décisions en matière environnementale et l'ampleur des contrôles juridiques exercés sur ces décisions.

11. Parmi les activités d'éducation à l'environnement menées par les directions de l'environnement et d'autres administrations sous la tutelle du Ministère de l'environnement, il convient de citer des stages de formation, des séminaires et des journées d'information sur tous les thèmes liés à l'environnement et ciblés sur des groupes différents. Chaque année, des projets de sensibilisation à l'environnement sont menés à bien par le Centre des investissements pour l'environnement (CIE) (page environnement dans les journaux régionaux, stages de formation pour divers groupes cibles, etc.) et des publications sont distribuées gratuitement aux écoles, bibliothèques et autres parties intéressées. Plusieurs projets communs ont été réalisés en collaboration avec les ONG (par exemple, nuits nature, groupes de travail bénévoles, nettoyage de zones protégées, etc.). Par ailleurs, les ONG actives dans le secteur de l'environnement ont organisé un certain nombre de séminaires de formation, d'événements d'information et autres sur l'environnement. Les producteurs agricoles souhaitant bénéficier d'un appui du CIE pour leurs actions de protection de l'environnement et des valeurs locales sont tenus de suivre des formations spéciales.

Article 3, paragraphe 4

12. En 2007, les obligations légales portant sur la création et le fonctionnement des ONG donnaient satisfaction, mais des problèmes sont apparus concernant la viabilité de ces ONG et l'instabilité des mécanismes d'appui. Les autorités publiques ont intégré un nombre croissant d'ONG à la composition de diverses commissions ordinaires ou ad hoc, bien que le pouvoir d'influence des ONG soit souvent limité et variable. Les grandes ONG ont bénéficié d'un soutien financier de l'État, ces dernières années, ce qui leur a permis de couvrir une partie de leurs frais généraux. Le respect mutuel et la collaboration entre l'État et les ONG s'est sensiblement amélioré récemment; dans certains cas, les représentants des ONG ont intégré les délégations participant aux négociations internationales. Le désir, l'intérêt et la nécessité de poursuivre le développement de cette collaboration sont présents de chaque côté, les obstacles résidant principalement dans le manque de ressources humaines, financières et en temps.

Article 3, paragraphe 8

13. L'interdiction énoncée au paragraphe 8 de l'article 3 de pénaliser, persécuter ou soumettre à des mesures vexatoires des personnes qui exercent leurs droits figure tout d'abord au paragraphe 12 de la Constitution, selon lequel nul ne peut faire l'objet d'une discrimination fondée sur la nationalité, la race, la couleur, l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe, la langue,

l'origine ethnique, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, la fortune ou le statut social, ni sur toute autre situation. Le Code pénal dispose que, comme il convient pour un État fondé sur la primauté du droit, nul ne peut être déclaré coupable ou puni pour un acte qui ne constituait pas une infraction selon la loi en vigueur à la date à laquelle il a été commis, mais toute personne qui a été reconnue coupable d'un acte illicite présentant les éléments constitutifs d'une infraction doit être punie. Dans la pratique, les ONG ont signalé qu'une tentative de manipulation ou d'écartement des ONG avait eu lieu, à l'échelon des administrations centrale et locale.

IV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS LA MISE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 3

14. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

V. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE L'ARTICLE 3

15. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

VI. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 3

16. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

VII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES CONCERNANT L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4 RELATIVES À L'ACCÈS À L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT

Définitions

17. Les termes définis dans l'article 2 de la Convention ont été partiellement transposés dans la législation nationale. L'expression « autorité publique » est définie comme suit au paragraphe 8.1 de la loi de procédure administrative: « Toute institution, tout organe ou tout agent qui est autorisé à exercer des fonctions d'administration publique par une loi, un règlement établi en vertu d'une loi ou un contrat de droit public ».

18. L'expression « information sur l'environnement » n'a pas été définie, mais le paragraphe 3.1 de la loi sur l'information du public définit l'« information publique » comme l'information qui est consignée et étayée de quelque manière que ce soit sur n'importe quel support et qui est obtenue ou créée dans le cadre de l'exercice de fonctions publiques prévues par le droit ou la législation en vigueur fondée sur ce dernier. Ainsi, l'expression « information publique » englobe l'« information sur l'environnement ».

19. Les expressions « le public » et « le public concerné » n'ont pas été directement définies, mais figurent, à titre d'expressions génériques, dans divers actes juridiques sur l'environnement.

Article 4

20. L'accès à l'information sur l'environnement est garanti par les paragraphes 9 et 10 de la loi sur l'information du public selon laquelle les détenteurs de l'information autorisent l'accès à

l'information en leur possession et aident le public à formuler leurs demandes. Les personnes qui demandent des informations n'ont pas à faire valoir un intérêt ou à justifier leur demande. Les motifs de rejet des demandes sont énumérés de façon exhaustive et sont liés à la présentation, au contenu, etc., de la demande. Les demandes sont rejetées notamment si l'information demandée est réservée à l'usage interne de l'autorité publique. Ceci comprend les informations sur la défense nationale, les relations internationales, les solutions industrielles, les droits de propriété intellectuelle, les enquêtes et les procédures judiciaires et les données personnelles sensibles et relevant de la vie privée.

21. Les demandes d'information doivent recevoir une réponse rapide, dans un délai de cinq jours ouvrables au maximum. Si ce délai ne peut pas être respecté, le demandeur en est avisé. Le délai peut être repoussé à un maximum de 15 jours ouvrables.

22. Les autorités publiques sont tenues d'enregistrer les demandes d'information (en vertu de la loi sur l'information du public), les mémorandums et les demandes de clarification (en vertu de la loi sur les réponses aux mémorandums et aux demandes de clarification) qui leur sont adressés. Il doit être donné suite aux mémorandums et demandes de clarification par écrit, dans un délai d'un mois. Si des recherches supplémentaires sont nécessaires, le délai peut être prolongé à deux mois.

23. En général, les informations sont fournies gratuitement. Cependant, une autorité publique peut percevoir une rémunération modique lorsqu'elle doit fournir un nombre important d'exemplaires.

VIII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 4

24. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

IX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 4

25. Les informations sur l'environnement sont détenues essentiellement par le Ministère de l'environnement, les directions de l'environnement du Ministère dans les comtés et le Centre pour l'information et la technologie du Ministère. Dans une certaine mesure, les demandes d'information sont également transmises à d'autres autorités nationales et locales.

26. Il a généralement été donné suite aux demandes d'information dans les délais fixés, sauf dans le cas du Centre pour l'information et la technologie qui doit traiter un grand nombre de demandes (5 690 en 2004 dont 5 498 relatives à la protection de la nature). À titre d'exemple, les officiers publics traitent environ 45 demandes par jour. Il faut en moyenne 45 minutes pour répondre à une demande d'information. Cependant, un amendement à la loi sur le registre de l'environnement a été récemment adopté; il fixe à 30 jours le délai pour répondre aux demandes qui portent sur des données provenant du registre. La possibilité a été étudiée de créer un système permettant la communication par voie électronique de demandes entre la Chambre des notaires, le Service du cadastre et le Centre. Au premier semestre 2007, le Centre pour l'information et la technologie a traité 4 377 demandes d'information, dont 4 269 émanaient d'officiers publics. Au sein du Ministère de l'environnement, 100 à 150 demandes sont traitées chaque année, contre 700 à 800 pour le Centre météorologique et hydrologique, 250 pour

le Centre d'étude des rayonnements, 400 pour l'inspection de l'environnement, 100 à 200 pour chaque région relevant du Centre national de protection de la nature et environ 200 pour l'inspection pour la protection de la santé. Les informations sont fournies gratuitement. Toutefois, l'organisme interrogé peut exiger d'être remboursé pour la reproduction de documents très volumineux, mais en général cette participation aux frais n'est pas demandée. Compte tenu de la proportion croissante de demandes par voie électronique, la question de la participation aux frais sera bientôt caduque.

27. En général, les demandes d'information reçoivent une réponse. Toutefois, le respect des délais a parfois été problématique et, dans des cas exceptionnels, les demandes n'ont pas reçu de réponse. Le rejet d'une demande d'information est souvent motivé par la nécessité de poursuivre le traitement de l'information initiale (qui n'existe pas sous la forme demandée), mais aussi par une formulation trop vague ou générale de la demande. De très nombreuses demandes d'information émanent d'étudiants et d'écoliers.

28. Le délai peut aussi être prolongé si les demandes d'informations sont envoyées à des adresses électroniques d'experts qui sont provisoirement absents. Enfin, certaines demandes doivent être éclaircies avant qu'une réponse puisse être donnée.

29. Des ONG environnementales se sont plaintes du fait que les autorités locales et, parfois, les directions de l'environnement, ne répondaient pas toujours aux demandes d'information ou encore que la personne responsable de l'information n'était pas présente. Selon l'étude³ sur l'accès à l'information sur l'environnement et les possibilités de participer à la prise de décisions, publiée en janvier 2005 par l'Institut estonien pour le développement durable, trois demandes d'informations sur 10 sont restées sans réponse. Selon la même étude, le problème le plus important consiste à obtenir des informations sur des entreprises spécifiques. Alors que les rapports des entreprises sur la pollution dont disposent les autorités publiques devraient être accessibles au public (sur demande), il n'existe pas de règle uniforme pour les divulguer et il est parfois considéré qu'ils relèvent du secret commercial (ce qui n'est pas conforme à la Convention); seuls les chiffres moyens de l'industrie sont publiés. En revanche, bien que la loi ne l'impose pas, plusieurs grandes entreprises (par exemple AS Eesti Energia) établissent des rapports sur l'environnement destinés au public. En fait, l'une des recommandations formulées dans l'étude est de préciser plus clairement les principes, figurant dans les actes juridiques, qui régissent la diffusion et la confidentialité des informations sur la pollution détenues par les entreprises.

30. Les ONG signalent que les administrations nationales et locales ont interprété certaines demandes d'information comme étant des attaques. Toutefois, les administrations centrales et locales qui ont envoyé leurs contributions au rapport de 2007 ont déclaré qu'elles respectaient

³ « About the Accessibility to Environmental Information and the Possibilities for Participation in Decision-Making in Estonia », publication EISD no 6, Estonian Institute for Sustainable Development, Tallinn, 2004. Auteurs: Helen Poltimäe (Institut estonien pour le développement durable (Estonian Institute for Sustainable Development (EISD))), Piret Kuldna (Institut estonien pour le développement durable), Maret Merisaar (Mouvement vert estonien-FoE) et Tim Kolk (Fonds estonien pour la nature). L'étude a été réalisée selon la méthodologie internationale élaborée par l'Access Initiative, coalition mondiale de groupes d'intérêts publics qui collaborent pour promouvoir l'application à l'échelle nationale des engagements pris en matière d'accès à l'information, de participation et de justice dans la prise de décisions concernant l'environnement. Voir <http://www.accessinitiative.org>.

habituellement la réglementation lorsqu'elles répondaient aux demandes d'information; toutefois, si les demandes sont très nombreuses, un certain nombre sont rejetées (si elles ne sont pas formulées correctement), d'autres font l'objet d'une réponse avec un certain retard, et un nombre restreint d'entre elles restent sans réponse. En général, la fourniture d'une réponse aux demandes d'information est devenue une tâche quotidienne et bien rodée.

X. ADRESSES DE SITE WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 4

31. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XI. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES, POUR L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5 RELATIVES AU RASSEMBLEMENT ET À LA DIFFUSION D'INFORMATIONS SUR L'ENVIRONNEMENT

32. La divulgation générale d'informations est traitée dans la loi sur l'information du public. Les informations ci-après doivent être (impérativement) publiées sur le site Web de l'autorité publique et si nécessaire être portées à la connaissance du public par les voies suivantes: radio, télévision presse, affichage dans les administrations locales ou les bibliothèques publiques, publications officielles ou par tout autre moyen prévu par la loi:

a) Informations sur les dangers mortels ou les risques pour la santé et les biens des personnes;

b) Informations sur l'état de l'environnement, les dégradations de l'environnement et les effets dangereux sur l'environnement;

c) Autres informations et documents qui doivent être divulgués en vertu d'un accord international, d'une loi ou d'une législation se fondant sur un tel accord ou que le détenteur juge nécessaire de divulguer.

33. Les actes juridiques, les accords internationaux, les décisions motivées de la Cour suprême, les annonces et les autres documents de la République d'Estonie sont, conformément à la loi, publiés au Journal officiel, le *Riigi Teataja*. Le paragraphe 5 de la loi relative à la publication au Journal officiel fixe le délai d'entrée en vigueur des lois, décisions et autres textes qui sont publiés; ce délai est dans la plupart des cas lié à la publication dans le *Riigi Teataja* (par exemple, une loi entre en vigueur le dixième jour suivant sa publication et un règlement adopté par le Gouvernement de la République ou un ministre entre en vigueur le troisième jour suivant sa publication).

34. La collecte, le traitement, la conservation et la divulgation d'informations sur l'environnement sont abordés dans presque toutes les lois nationales sur l'environnement (loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et sur le contrôle environnemental, loi sur la surveillance de l'environnement, loi intégrée sur la prévention de la pollution et la lutte contre la pollution, loi sur la planification, loi sur l'eau, loi sur les forêts, loi sur la croûte terrestre, loi sur la dissémination d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, loi sur les déchets, loi sur les produits chimiques, loi sur le rayonnement et loi sur la protection de la nature). Conformément à ces lois, l'information sur l'environnement est répartie en plus de 40 groupes

de données. Afin de renforcer la cohérence des données, de les relier entre elles et de faciliter l'accès du public, il a été décidé d'établir un registre national de l'environnement. La loi relative à ce registre est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003. Le registre est exploité par le Centre pour l'information et la technologie du Ministère de l'environnement. Diverses bases de données y sont reliées avec un décalage, conformément à cette loi et le registre aurait dû être pleinement opérationnel en 2007, mais des retards se sont produits. Le registre est désormais disponible et accessible au public sur Internet (www.keskkonnainfo.ee). Les réponses aux demandes d'information issues du registre sont données gratuitement et les demandes ne sont rejetées que pour une liste exhaustive d'exemptions telles que les dangers pour la sécurité publique, l'environnement, les espèces protégées, les droits de propriété intellectuelle et l'information commerciale confidentielle.

35. Une fois par an, des informations sont publiées sur l'état des ressources naturelles, les changements importants survenus dans l'état de l'environnement, les activités ou les accidents de production ayant un effet important sur l'environnement ou pouvant toucher un pays voisin, ainsi que les changements intervenus dans le registre. Un rapport récapitulatif des programmes de surveillance de l'environnement est publié tous les quatre ans.

36. En 2003, l'Estonie, en même temps que d'autres pays, a signé le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, qui devait être ratifié en 2005 ou 2006. La ratification a eu lieu en août 2007.

37. Les informations concernant les facteurs de risque pour la santé humaine ou l'environnement doivent être divulguées immédiatement. De telles dispositions figurent dans la loi sur le registre de l'environnement, la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et le contrôle environnemental, la loi sur la surveillance de l'environnement, la loi sur la protection de l'air ambiant et la loi sur la dissémination d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

38. La surveillance constante de l'état de l'environnement et les sources d'impact sont réglementées par la loi sur la surveillance de l'environnement. La surveillance de l'environnement réalisée au titre d'un programme national ou local, ou dans la mesure autorisée par un permis d'exploitation des ressources naturelles ou de pollution, fait l'objet d'une publication périodique et, dans la mesure définie par le Ministère de l'environnement, est publiée sur le site Web du Ministère de l'environnement (www.envir.ee). Dans des cas exceptionnels, seules les personnes exerçant des fonctions officielles ont accès aux données provenant de la surveillance environnementale si la publication de ces données risque de mettre en danger la santé humaine ou des espèces protégées, si ces données sont en cours de traitement ou si elles contiennent ou concernent des éléments commerciaux ou industriels confidentiels ou des éléments relatifs à la propriété intellectuelle.

39. L'accès aux informations concernant les biens et services de consommation courante est réglementé en premier lieu par la loi sur la protection des consommateurs adoptée en 1993 et entrée en vigueur en 1994. La sécurité des produits et la fourniture d'informations pertinentes au consommateur sont régies par la loi sur la sécurité des produits; l'un des droits fondamentaux du consommateur est d'obtenir des informations pertinentes et exactes sur les biens et services offerts de manière à pouvoir choisir en connaissance de cause. Le consommateur a le droit

d'obtenir les informations nécessaires sur la sécurité, la protection de la santé, les droits réels ou les intérêts économiques relatifs aux biens ou services proposés.

40. Le *Riigikogu* (Parlement estonien) a adopté une nouvelle loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et le système de gestion de l'environnement qui, conformément au règlement n°761/2001 du Conseil européen en date du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (SMEA), définit les droits et obligations des institutions correspondantes en Estonie. Conformément au paragraphe 50 de cette loi, le Ministère de l'environnement doit établir une stratégie et un plan d'activité pour promouvoir le système de gestion et de contrôle de l'environnement de l'Union européenne et pour organiser les campagnes d'information et les formations nécessaires.

41. Depuis la fin des années 90, le Ministère de l'environnement a conclu plusieurs accords volontaires avec des entreprises dont les activités ont une incidence importante sur l'environnement (textes accessibles au public sur le site Web du Ministère de l'environnement) dans le but de coopérer pour améliorer l'état de l'environnement. Dans le cadre de cette coopération, le Ministère fournit des informations sur les modifications à prévoir des actes juridiques relatifs à l'environnement et fait participer les représentants des entreprises à l'élaboration d'actes juridiques; pour leur part, les entreprises assument des obligations supplémentaires qui ne sont pas directement imposées par la législation en vigueur mais améliorent considérablement l'état de l'environnement: application de systèmes de gestion de l'environnement conformes à la norme ISO 1400, information du public sur leurs activités ayant une incidence sur l'environnement et activités de recherche scientifique supplémentaires. De tels accords ont été conclus avec la Fédération de l'industrie chimique estonienne, AS Nordic Kunda Tsement et AS Narva Elektriijaamad.

XII. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 5

42. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XIII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 5

43. Certains comtés publient des rapports contenant de nombreuses informations statistiques. Plusieurs dossiers ont été établis dans divers domaines touchant à l'environnement. Des informations statistiques sont publiées et actualisées en permanence sur les pages d'accueil des directions de l'environnement et de nombreuses informations sont données dans tous les domaines ayant trait à l'environnement. Ces sites fournissent aussi tous les formulaires de demandes d'autorisation ainsi que des informations sur la façon de présenter ces demandes. Les pages d'accueil de certaines directions de l'environnement contiennent aussi des programmes et des rapports sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE). Plusieurs directions de l'environnement publient des articles dans la presse régionale.

44. Des journées d'information, des séminaires, des campagnes de sensibilisation à l'environnement et d'autres manifestations en faveur de la sensibilisation à l'environnement sont appuyés ou organisés. Des émissions de télévision et de radio sur l'environnement sont financées par l'État pour informer les citoyens sur les questions relatives à l'environnement.

Le supplément ou la page environnement publié dans chaque journal régional constitue un autre canal important d'information du public, tout comme les manifestations organisées lors du mois de la protection de la nature et de la semaine de la forêt.

45. Dans le cadre d'une nouvelle forme de coopération visant à faire participer le secteur tertiaire, un programme de sensibilisation à l'environnement en collaboration avec les comtés a commencé en 2004. Chaque année, des objectifs particuliers sont arrêtés aux termes du programme.

46. Les ONG ont noté les problèmes suivants dans l'application de l'article 5 de la Convention:

a) Les progrès réalisés en matière de planification et d'évaluation de l'impact sur l'environnement ne sont pas communiqués régulièrement;

b) Les projets d'actes juridiques, la réforme administrative des périmètres de protection et d'autres informations de ce type sur l'environnement ne sont pas communiqués régulièrement;

c) À ce jour, le registre de l'environnement ne contient pas toutes les données qui devraient être accessibles au public conformément à la loi;

d) Les directions de l'environnement et les autorités locales doivent diffuser l'information de façon plus active.

47. Selon l'étude sur l'accès à l'information sur l'environnement et les possibilités de participer à la prise de décisions, publiée en janvier 2005 par l'Institut estonien pour le développement durable et mentionnée au paragraphe 29, des informations de bonne qualité sont communiquées régulièrement et dans les délais voulus au public. Les auteurs de l'étude déplorent toutefois que les prescriptions de confidentialité relatives à la divulgation d'informations sur l'environnement n'aient pas été clairement définies, que les informations soient envoyées à un cercle restreint de personnes et que, souvent, les informations recherchées ne soient pas disponibles sur Internet. En se fondant sur les cas analysés, l'étude conclut que les situations d'urgence ont été correctement couvertes dans les médias, mais que les initiatives des autorités publiques pour divulguer les informations doivent être améliorées : bien que la loi impose de communiquer des informations dans les situations d'urgence et en cas d'accidents affectant l'environnement, l'ordre des opérations de notification et la procédure de notification n'ont pas été clairement définis.

48. Selon l'étude, la surveillance de l'environnement est correcte ; la surveillance de l'air en particulier est régulière et complète, et l'information est de bonne qualité, donnée en temps voulu et accessible au public. Cependant, le niveau d'accessibilité de l'information varie selon les directions parce qu'il n'a pas été établi de procédures uniformes. Selon l'étude, l'accessibilité des rapports nationaux sur l'environnement est bonne et la publication annuelle *Keskkond* (Environnement), publiée (depuis 1999) par le bureau de la statistique, est complète, de bonne qualité et facilement accessible sur Internet. Cependant, toujours selon l'étude, il faudrait publier davantage d'informations sur les statistiques environnementales à l'intention de certains groupes cibles.

49. Les administrations locales gèrent des registres et des bases de données contenant des informations sur leur territoire. Par ailleurs, les ONG et les organisations à but lucratif collectent et diffusent des informations liées à leurs activités concernant l'environnement. Les autorités de l'État collectent et diffusent des informations sur l'environnement en suivant les prescriptions définies dans les textes de loi, et gèrent et développent les bases de données correspondantes. Un nombre croissant d'informations sur l'environnement est disponible via Internet, tandis que des publications sont imprimées à destination de groupes cibles spécifiques. Le Centre d'éducation à l'environnement de Tartu s'est fixé pour objectif de collecter et de conserver un exemplaire de tous les documents traitant de l'environnement imprimés en Estonie.

50. Les services d'audit de l'État ont réalisé une étude sur l'organisation de la surveillance de l'environnement en 2007. Le rapport d'audit a signalé la nécessité de poursuivre l'analyse des caractéristiques et des volumes de données collectées au cours des opérations de surveillance de l'environnement, de publier les résultats et d'organiser d'autres opérations de surveillance de l'environnement, mais a aussi fait état des lacunes concernant le transfert de données sur la surveillance vers le registre de l'environnement.

51. L'un des problèmes restant à résoudre concerne la possibilité pour un particulier d'obtenir des informations sur la qualité de l'environnement et sur les processus et les activités ayant une incidence sur l'environnement à proximité immédiate de son domicile. L'application de la directive européenne INSPIRE devrait servir cet objectif grâce au croisement progressif de données spatiales issues de différentes bases de données.

XIV. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 5

52. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête, mais voir les liens fournis dans les parties correspondantes, plus haut.

XV. MESURES LEGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES CONCERNANT L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 SUR LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX DÉCISIONS RELATIVES À DES ACTIVITÉS PARTICULIÈRES

53. Les activités particulières visées à l'article 6 de la Convention sont réglementées par la législation nationale: délivrance d'autorisations et études d'impact sur l'environnement. Avant la délivrance d'un permis d'exploitation, une EIE est réalisée sur la base de l'impact présumé de l'activité prévue sur l'environnement, soit à titre obligatoire, soit sur la base d'une décision de celui qui délivre l'autorisation. La loi actuellement en vigueur sur l'EIE et le contrôle environnemental a été adoptée en 2005.

54. Les autorisations donnant lieu à une étude d'impact sur l'environnement sont les suivantes:

a) Permis de construire ou permis pour l'utilisation de travaux de construction (loi sur la construction);

b) Permis environnementaux intégrés (loi intégrée de prévention de la pollution et de lutte contre la pollution), permis d'utilisation spéciale d'eau (loi sur l'eau), permis

sur la pollution de l'air ambiant (loi sur la protection de l'air ambiant), permis relatifs aux déchets et autorisations de manipulation de déchets dangereux (loi sur les déchets) et autorisations de certaines pratiques en matière de rayonnement (loi sur le rayonnement);

c) Permis d'extraction, permis de recherches géologiques et permis de recherches géologiques générales (loi sur la croûte terrestre);

d) Tout autre document permettant d'entreprendre des activités susceptibles d'avoir une incidence importante sur l'environnement.

55. Selon le paragraphe 3 de la loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement et le système de gestion de l'environnement, une EIE est obligatoire lorsque l'activité considérée risque d'avoir un impact important sur l'environnement ou d'affecter un site faisant partie du réseau Natura 2000. L'impact sur l'environnement est important lorsque la capacité d'absorption environnementale d'un site risque d'être dépassée, que le projet risque de causer des dommages irréversibles à l'environnement ou de mettre en danger l'héritage culturel, la santé humaine, le bien-être ou les biens. La loi contient une liste des domaines d'activité (projets, sites) pour lesquels une évaluation de l'impact sur l'environnement est obligatoire. Pour la plupart des domaines d'activité, une valeur seuil caractéristique a été fixée et l'EIE est obligatoire si cette valeur est dépassée.

56. Lors de la délivrance de permis, les dispositions sur les procédures ouvertes énoncées dans la loi sur les procédures administratives sont appliquées. Ces procédures ouvertes signifient en règle générale que la participation du public a été prévue et qu'elle est obligatoire.

57. La participation du public aux prises de décisions concernant la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement est régie par une loi spécifique sur cette dissémination. Les OGM ne peuvent être disséminés dans l'environnement que sur autorisation écrite du Ministre de l'environnement. À cette fin, une demande est présentée au Ministère de l'environnement et les notifications correspondantes sont publiées dans le Bulletin officiel d'annonces légales (*Ametlikud Teadaanded*); dans les sept jours qui suivent la réception de la demande et la délivrance du permis, les procédures ouvertes sont engagées.

XVI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6

58. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête, mais voir les paragraphes 63 et 64.

XVII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6

59. Les prescriptions légales en matière de divulgation sont appliquées dans les études d'impact sur l'environnement et la délivrance des permis. L'un des problèmes dans le cadre des EIE consiste à trouver les coordonnées des voisins.

60. Une fois que l'information a été divulguée, l'intérêt pour les demandes de permis n'est généralement plus très élevé. Cependant, dans certains cas, les réactions ont été importantes. Les demandes de permis et la documentation nécessaire à l'évaluation de l'impact sur l'environnement sont accessibles auprès des directions de l'environnement.

61. Le manque de connaissances pourrait très bien expliquer que les propositions et les objections du public sont souvent fondées sur une réaction émotionnelle du type « pas trop près de chez moi ». Les ONG considèrent que l'État devrait s'efforcer d'éduquer le public concerné afin qu'il participe davantage au processus de prise de décisions. Les objections et les propositions des ONG sont mieux formulées et argumentées.

62. Au stade de l'étude d'impact sur l'environnement, les parties concernées sont informées par écrit de la réalisation de l'étude par son initiateur, qui en notifie le public par exemple par un avis dans la presse. Toutefois, comme l'information est encore diffusée essentiellement par voie électronique, le grand public ne dispose pas d'informations suffisantes sur la question. Dans la plupart des cas, seules les parties concernées sont informées. Le même problème se pose pour les permis environnementaux. L'information est divulguée sous forme électronique seulement dans l'*Ametlikud Teadaanded* (bulletin officiel d'annonces légales), que la population ne lit généralement pas et le grand public dispose de très peu d'informations à ce sujet.

63. Les ONG ont noté les problèmes suivants dans l'application de l'article 6 de la Convention:

a) Dans certains cas, la participation du public n'a pas eu lieu à un stade suffisamment précoce ou d'une manière suffisamment efficace;

b) Les avis au public ne contiennent pas toujours toutes les informations requises par la Convention;

c) L'information ne parvient pas toujours au public, pour les raisons invoquées au paragraphe précédent;

d) Le délai de deux semaines réservé à la consultation du public n'est pas toujours suffisant et il est parfois même plus court;

e) Certaines propositions ou objections soumises à l'autorité publique n'ont pas suscité de réaction;

f) Certains arguments et les considérations n'ont pas été divulgués et certaines décisions (permis d'extraction par exemple) ne sont pas publiées immédiatement;

g) Les procédures administratives concernant les OGM ne sont pas conformes aux prescriptions sur la publicité figurant dans la Convention.

64. En 2007, il a été généralement admis que la participation du public et des parties intéressées s'était considérablement améliorée; d'une façon générale, cela peut être considéré comme efficace et suffisant, puisque les personnes qui le souhaitent peuvent participer au processus de prise de décision. Souvent, l'intérêt pour la participation est plus faible au début de ce processus. La plupart des informations sont disponibles sur support électronique, de nouvelles initiatives sont annoncées dans les médias, par voie de publicité locale et par courrier ordinaire.

Les délais sont généralement respectés, la participation n'est pas limitée et les remarques et propositions qui en découlent sont prises en compte. Les auteurs de ces remarques et propositions reçoivent une réponse par écrit. Toutefois, les problèmes suivants ont été signalés en 2007:

- a) En matière de permis environnementaux, l'information n'arrive pas toujours jusqu'aux personnes concernées — le tribunal national (Cour suprême) a d'ailleurs indiqué que les organes administratifs devaient garantir une information efficace, même si cela devait passer par des mesures plus strictes que celles prévues par la loi;
- b) Bien que les délais prévus par la loi pour permettre la participation du public soient généralement suffisants, cela peut ne pas être le cas pour des projets complexes;
- c) Parfois, la participation du public est formelle et les objectifs recherchés dans une telle démarche ne sont pas atteints;
- d) Informer le public ne suffit pas, car l'information qui lui est présentée ne contient pas tous les détails requis sur la procédure;
- e) La procédure de délivrance de permis environnementaux varie d'une loi à l'autre;
- f) Les décisions sur l'organisation ou non d'une EIE sont communiqués trop tard, à la fin de la procédure, ce qui n'est pas efficace;
- g) Les personnes ayant fait des propositions durant la phase de consultation n'obtiennent pas toujours de réponse à la question de savoir si et comment leurs propositions ont été prises en compte;
- h) L'accessibilité et la qualité variable des rapports d'EIE pose problème.

XVIII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 6

65. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XIX. DISPOSITIONS PRATIQUES OU AUTRES PRISES POUR QUE LE PUBLIC PARTICIPE A L'ELABORATION DES PLANS ET DES PROGRAMMES RELATIFS Á L'ENVIRONNEMENT AUX TERMES DE L'ARTICLE 7

66. Le paragraphe 31 de la nouvelle loi sur l'EIE et le système de gestion de l'environnement définit un document de planification stratégique comme étant un plan global ou détaillé élaboré à l'échelle nationale ou régionale, un plan de développement stratégique ou autre, un programme ou une stratégie lié au budget de l'État et faisant l'objet d'un acte juridique du *Riigikogu*, du Gouvernement de la République, d'une administration centrale, d'un gouverneur de comté ou d'une administration locale. En vertu de la législation, les dispositions relatives à la procédure ouverte contenues dans la loi de procédure administrative s'appliquent à la participation du public à l'établissement de ces documents. Conformément à la loi en vigueur, cela a été le cas par exemple dans l'étude stratégique d'impact sur l'environnement de la stratégie « Estonie

durable 21 », dans le plan national estonien de développement et lors de la révision de la stratégie estonienne en matière d'environnement. La participation du public a aussi été prévue dans l'élaboration du plan de développement forestier. Ces documents sont accessibles au public pendant au moins deux semaines dans le cadre du processus de divulgation et d'étude stratégique d'impact sur l'environnement ; ensuite, une réunion ouverte à tous est organisée pour permettre à chacun de poser des questions et de formuler des avis, les propositions devant être rédigées par écrit. Le grand nombre de participants a parfois posé problème ; en outre, les souhaits des divers groupes d'intérêts sont différents et souvent contradictoires, de sorte qu'il a été très difficile de prendre en compte les propositions.

67. Les plans de gestion des déchets, établis en vertu de la loi sur les déchets, sont des documents publics ; il faut donc avoir achevé la procédure de divulgation pour les élaborer. Le public est informé du lancement et de la présentation publique des plans nationaux et des sessions publiques correspondantes par le biais d'avis publiés dans le *Ametlikud Teadaanded*, sur la page d'accueil du Ministère et dans un journal national (aucun plan par comté n'est plus élaboré). L'expérience a montré que la population est très intéressée par ce processus de divulgation et qu'elle y participe activement. Naturellement, la participation du public à l'élaboration du plan de gestion des déchets allonge le processus et il arrive souvent que des propositions mal étudiées et des conclusions hâtives soient formulées. Des propositions adéquates sont parfois aussi présentées.

68. Le public est informé de la délivrance des autorisations de manipulation de déchets dangereux par l'*Ametlikud Teadaanded*. Il a fait preuve d'un intérêt très restreint pour cette procédure.

69. La participation du public à l'élaboration des plans est régie par la loi sur la planification : le public est informé des plans prévus par publication d'un avis soit dans le *Riigi Teataja* (Journal officiel), soit dans la presse. Le ministère, le gouverneur de comté ou l'administration locale responsable de l'élaboration du plan prévoit les principales caractéristiques et le calendrier du processus. Les plans achevés sont présentés au public dans les locaux de l'administration locale ou dans le centre du comté. Chacun a le droit de présenter des propositions et des objections durant la phase de consultation du public. L'administration locale ou le gouverneur de comté chargé de l'élaboration du plan est tenu d'informer les personnes qui ont envoyé des propositions et des objections par courrier postal ou électronique pendant la phase de consultation, de son avis sur ces propositions et objections, mais il doit aussi préciser l'heure et le lieu où se tiendra le débat public dans les deux semaines qui suivent la fin de la consultation. L'administration locale ou le gouverneur de comté apporte les modifications nécessaires au plan en se fondant sur les résultats de la consultation et des débats auxquels elle a donné lieu.

XX. POSSIBILITÉS DONNÉES AU PUBLIC DE PARTICIPER À L'ÉLABORATION DES POLITIQUES RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT EN VERTU DE L'ARTICLE 7

70. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XXI. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 7

71. Les ONG ont fait observer que le délai de deux semaines (souvent plus court) de consultation du public est trop court. Elles font état de leur expérience selon laquelle elles ne reçoivent le plus souvent aucune réaction aux propositions et objections qu'elles ont formulées sur les stratégies et les plans d'action nationaux.

XXII. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 7

72. En 2007, la participation du public à l'élaboration de documents stratégiques a considérablement augmenté, et une phase de consultation est prévue pour tous les documents d'importance supérieure élaborés par les administrations centrale et locales. Les principes ou bonnes pratiques en matière de participation du public ont été élaborés par la chancellerie d'État et seront adoptés par toutes les autorités publiques. Des principes similaires ont déjà été adoptés par de nombreuses autorités de l'État. La participation du public est généralement considérée comme positive, nécessaire et riche en informations aussi bien par le public que par les autorités. Toutefois, des ressources disponibles limitées réduisent aussi les effets de cette participation (par exemple, lorsque les documents sont volumineux, il est impossible de les analyser correctement) et toutes les propositions exprimées ne peuvent être prises en compte (en raison de conflits d'intérêts). Certaines lacunes ont été signalées dans les réponses aux propositions, mais aussi dans les justifications du refus à certaines propositions. Dans certains cas, après la phase de consultation, le document subit des changements très importants au stade de la prise de décisions.

XXIII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 7

73. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XXIV. EFFORTS ENTREPRIS POUR PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION EFFECTIVE DU PUBLIC DURANT LA PHASE D'ÉLABORATION PAR DES AUTORITÉS PUBLIQUES DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES RÈGLES JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANTES D'APPLICATION GÉNÉRALE QUI PEUVENT AVOIR UN EFFET IMPORTANT SUR L'ENVIRONNEMENT CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 8

74. Conformément à l'article 28 (par. 1 à 17) de la loi sur l'information du public, les documents ci-après doivent être portés à la connaissance du public:

a) Projets de lois établis par des ministères et projets de règlements du Gouvernement de la République, accompagnés de mémorandums de clarification, lorsque de tels projets sont envoyés pour approbation ou présentation au Gouvernement de la République;

b) Projets de règlements émanant de ministres et d'administrations locales, accompagnés de mémorandums de clarification, avant que ces projets ne soient présentés pour adoption;

c) Ébauches de concepts, de plans d'aménagement, de programmes et d'autres projets d'importance générale avant leur présentation aux organes compétents pour approbation, et documents correspondants, approuvés ou adoptés.

75. La divulgation d'actes juridiques est réglementée par le système d'information sur l'approbation des projets de loi. En vue de leur approbation, les projets de loi du *Riigikogu*, les projets de règlement du Gouvernement de la République et les projets de règlement des ministres ainsi que toutes leurs annexes sont mis à disposition dans ce système géré par le Ministère de la justice. Les ministères et la Chancellerie d'État afficheront sur leur site Web un lien vers la page Internet du système. Les documents saisis dans le système d'information sur le traitement des projets sont publics. Le public a la possibilité de soumettre des propositions concernant les projets d'actes juridiques pendant la durée de la présentation au public.

76. Conformément aux règles et règlements du Gouvernement de la République, les projets ou autres documents à l'exception des projets d'actes, des projets de loi du *Riigikogu* et des projets de règlement communiqués au Gouvernement de la République par un ministère ou la Chancellerie d'État, peuvent être classés comme informations à usage interne, soit par le ministre, soit par la chancellerie d'État, respectivement pour les raisons et dans l'ordre indiqués par la loi sur l'information du public, jusqu'à l'adoption d'une décision par le Gouvernement de la République ou pendant un autre délai fixé par la loi. Le ministère et le Chancelier d'État ne doivent pas faire connaître ou publier les projets et documents qui y sont annexés, adressés au Gouvernement de la République et classés comme informations à usage interne tant qu'une décision n'a pas été adoptée par le Gouvernement de la République ou tant qu'un autre délai de restriction d'accès n'est pas atteint.

77. Les projets d'actes juridiques en cours d'élaboration pour le Ministère de l'environnement sont envoyés aux ONG concernées ainsi qu'aux associations professionnelles et aux autres parties intéressées. Les règles sur la participation du public aux actes du Ministère de l'environnement sont mises en conformité avec la procédure interne du Ministère pour l'établissement de tels actes. Les propositions adressées au ministère relatives à des actes législatifs sont prises en compte dans la mesure du possible.

XXV. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 8

78. Les ONG ont noté les problèmes suivants en ce qui concerne l'application de l'article 8:

a) Les ONG ne sont pas suffisamment associées aux premières phases de l'élaboration de la législation;

b) La pratique consistant à les associer n'est pas systématique;

c) L'accès à l'information pourrait être meilleur.

XXVI. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION CONCRÈTE DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE L'ARTICLE 8

79. En 2007, les principes généraux prévoyant une participation du public ont été adoptés dans plusieurs ministères et la Chancellerie d'État, en particulier pour les projets de lois importants.

Les rédacteurs ont jugé la participation du public très positive, bien que les représentants du public et les auteurs des propositions d'amendement ne soient pas aussi satisfaits. Selon ces derniers, les problèmes de planifications (manque de ressources et de temps), la réaction aux propositions faites et le faible degré d'acceptation restent problématiques. Le public est encore souvent laissé de côté dans l'élaboration de nombreux textes de lois, en particulier lorsqu'il s'agit d'amender des lois en vigueur.

XXVII. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 8

80. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

XXVIII. MESURES LÉGISLATIVES, RÉGLEMENTAIRES ET AUTRES CONCERNANT L'APPLICATION DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9⁴ RELATIVES À LA JUSTICE

81. Les procédures à l'encontre d'une autorité publique sont énumérées ci-après.

Procédures de contestation

82. Les procédures de contestation sont régies par la loi sur la procédure administrative. Leur but est, d'une part, de permettre un examen rapide et peu onéreux des décisions et, d'autre part, de donner au système administratif la possibilité de rectifier ses erreurs. Ces procédures sont gratuites pour les particuliers. Elles ne sont pas obligatoires en général actuellement (à l'exception de la procédure de contestation obligatoire prévue dans les lois sur les redevances et sur la responsabilité environnementales) et l'intéressé peut s'adresser directement au tribunal. Une contestation peut être formulée par une personne qui considère qu'il a été porté atteinte à ses droits ou à ses libertés par un acte administratif ou dans le cadre d'une procédure administrative (par. 71). Cependant, une contestation ne peut être formulée contre un acte ou une mesure d'une autorité administrative sur laquelle le Gouvernement de la République exerce un pouvoir de supervision et de contrôle.

83. Une contestation concernant une mesure ou un acte administratif doit généralement être formulée dans les 30 jours. L'exécution de l'acte administratif peut être suspendue en attendant le prononcé du jugement. Une contestation est généralement jugée dans les 10 jours, mais le délai d'examen peut être prolongé de 30 jours au maximum pour complément d'enquête.

84. Toute décision sur une contestation doit être notifiée par écrit et, lorsque la contestation est rejetée, la décision doit être motivée et comprendre des explications sur l'engagement d'une action auprès d'un tribunal administratif. Une personne dont la contestation est rejetée ou dont les droits sont bafoués dans le cadre d'une procédure de contestation a le droit d'intenter une action auprès d'un tribunal administratif.

85. En général, les procédures de contestation sont considérées comme un moyen positif pour un organe administratif de corriger ses erreurs de façon rapide et efficace. Toutefois, ce type de

⁴ L'analyse de l'application de l'article 9 de la Convention est fondée sur les documents établis dans le cadre du projet de coopération Danemark-Estonie sur l'accès à la justice en matière d'environnement, réalisé par Hannes Veinla et Kaarel Relve. Ces documents sont disponibles sur le site Web du Ministère de l'environnement.

procédure comporte un aspect négatif: l'administration ne voit pas toujours ses erreurs et l'impartialité et l'indépendance d'une décision sur une contestation ne sont pas garanties. Étant donné qu'une décision peut être contestée à peu de frais (hors frais de justice) par la saisine du tribunal administratif, la procédure qui vient d'être décrite n'est pas utilisée très souvent.

Procédures de contrôle de supervision

86. Le contrôle de supervision consiste en un contrôle interne de la légalité et de l'intérêt des activités administratives. Une personne physique ne peut pas demander qu'un contrôle de supervision soit réalisé, mais peut attirer l'attention de l'organe administratif chargé de ce contrôle sur les circonstances qui en justifieraient la réalisation. Le contrôle n'est pas réalisé sur les mesures et actes de supervision (de l'État), c'est-à-dire sur les instructions du Ministre de l'environnement.

87. Une personne qui exerce un contrôle de supervision peut:

- a) Donner l'ordre de supprimer les insuffisances d'un instrument ou d'un acte juridique;
- b) Suspendre l'exécution d'un acte ou la validité d'un instrument juridique;
- c) Déclarer nul un instrument juridique.

Procédures devant un tribunal administratif

88. Seule une personne qui considère qu'une mesure ou un acte administratif a porté atteinte à ses droits ou à ses libertés a le droit de saisir le tribunal administratif. Une action pour l'établissement de l'existence ou de l'absence d'une relation au sens du droit public ou de l'illégalité d'une mesure ou d'un acte administratif peut être engagée par une personne qui peut faire valoir un intérêt légitime en la matière.

89. Le droit d'intenter une action est assujéti aux trois conditions suivantes:

- a) La norme juridique environnementale concernée doit créer un droit au sens du droit administratif;
- b) Ce droit doit être détenu par la personne qui intente l'action, c'est-à-dire qu'il doit y avoir un lien personnel;
- c) Il doit y avoir un lien de causalité entre les activités administratives et la violation du droit en question.

90. En cas d'intérêt légitime, le droit d'intenter une action est assujéti aux deux conditions principales suivantes:

- a) Le demandeur doit être personnellement concerné par l'affaire;
- b) Il doit démontrer la nécessité de déterminer le caractère illégal de l'acte.

91. Un tribunal administratif a le droit:

- a) D'annuler totalement ou en partie un acte administratif illégal,
- b) D'ordonner l'exécution d'un acte administratif suspendu illégalement, de publier un acte administratif ou d'adopter une mesure qui auraient dû l'être;
- c) De déclarer illégal une mesure ou un acte administratif. Un tribunal administratif doit vérifier la légalité des activités administratives tant sur le plan de la procédure que sur le fond.

92. Les procédures du tribunal administratif sont fondées sur la violation des droits et non sur le contrôle objectif des activités administratives. L'interprétation jusqu'ici assez restrictive que le tribunal donne des critères sur le droit d'intenter une action peut faire fortement obstacle à l'application de la Convention. Le droit de saisine du tribunal par les ONG n'est pas soumis à des conditions spéciales. Dans la pratique, les tribunaux, y compris la Cour suprême, ont appliqué directement la Convention et reconnu à plusieurs occasions le droit de saisine pour les ONG. Cependant, il n'y a pas de pratique judiciaire commune pour la reconnaissance du droit de saisine (dans certains cas, les tribunaux n'ont pas reconnu ce droit alors qu'ils auraient dû le faire); par conséquent, l'intégration de telles dispositions dans une loi est actuellement examinée. (L'élaboration du code de l'environnement a commencé en 2007 et en 2008 débutera l'amendement du code de procédure administrative.) Ces critères sont d'autant plus nécessaires qu'ils ne donneraient pas qualité pour agir en justice à des groupes dangereux défendant des intérêts strictement limités, tout en permettant à la cour d'interpréter et d'appliquer directement la Convention. Toutefois, l'Estonie est l'un des pays d'Europe dont les tribunaux appliquent le plus la Convention concernant l'accès à la justice et les ONG estiment que les critères retenus ne doivent pas restreindre les droits des organisations estoniennes déjà agréées par les tribunaux. Bien que la qualité pour agir en justice appliquée par les tribunaux administratifs d'Estonie soit très large (par exemple, les partenariats de droit civil n'ayant pas la personnalité juridique ont été reconnus), il n'y a pas eu d'abus ou de recours massifs aux tribunaux. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de modifier les critères de façon urgente. Selon le Ministère de la justice, 28 affaires relevant du droit de l'environnement ont été traitées par les tribunaux administratifs en 2006.

Procédures de supervision appliquées par l'Inspection pour la protection des données

93. La loi sur l'information du public est le principal acte juridique national donnant effet aux prescriptions de l'article 4 de la Convention (accès à l'information sur l'environnement). Elle dispose, au paragraphe 46, qu'une contestation peut être formulée auprès de l'Inspection pour la protection des données en cas de violation de la loi. L'Inspection est une institution gouvernementale dont la principale fonction est la supervision du traitement des données personnelles, de la maintenance des bases de données et de l'accès du public à l'information. L'Inspection mène des procédures de contestation spécifiques. Elle est habilitée à ordonner aux détenteurs de l'information de se mettre en conformité avec la loi dans un délai de cinq jours ouvrables. Lorsque le détenteur de l'information n'exécute pas les instructions de l'Inspection et ne les conteste pas non plus devant le tribunal administratif, l'Inspection engage une procédure pour délit ou s'adresse à l'institution ou à l'organe supérieur dont relève le détenteur de l'information pour qu'il effectue un contrôle de supervision. Cependant, le respect des instructions données par l'Inspection est parfois problématique.

Procédures de supervision suivie par le Chancelier des affaires juridiques

94. L'une des principales fonctions du Chancelier des affaires juridiques consiste à vérifier que la législation de portée générale des pouvoirs législatif et exécutif, et des administrations locales est conforme à la Constitution et aux actes juridiques de la République d'Estonie. En outre, le paragraphe 19 de la loi sur le Chancelier des affaires juridiques dispose que toute personne peut saisir le Chancelier pour qu'il contrôle les activités des administrations, notamment sur la question des droits et des libertés garantis par la Constitution. Comme le souligne le chapitre XII de la Constitution portant sur l'indépendance du Chancelier, ce dernier peut sans aucun doute être considéré comme un organe indépendant au sens du paragraphe 1 de l'article 9 de la Convention. Les procédures engagées par le Chancelier sont gratuites pour le demandeur. Le Chancelier n'a pas assez de moyens pour assurer la bonne exécution de ses fonctions et aucun délai précis n'a été établi pour les procédures. Par conséquent, les fonctions d'examen et de supervision exercées par le Chancelier ne conviennent pas pour appliquer les prescriptions de la Convention, mais les procédures susmentionnées peuvent jouer un rôle d'appui.

95. Les éléments suivants sont pertinents pour les particuliers.

Supervision environnementale

96. Conformément au paragraphe 22 de la loi sur la supervision environnementale, une activité portant atteinte à l'environnement peut être suspendue si:

a) Elle n'est pas conforme à une norme environnementale ou aux normes mentionnées dans le permis environnemental concerné;

b) Elle est conforme au permis environnemental, mais met immédiatement en danger la vie, la santé ou les biens des personnes;

c) Elle n'est autorisée qu'en vertu d'un permis environnemental qui n'existe pas, n'a pas été présenté, a été délivré par une personne n'ayant pas autorité pour le faire ou sans tenir compte des prescriptions fixées par la loi en matière de protection de l'environnement;

d) Elle n'est autorisée que pendant une période précise ou sous certaines conditions et ces critères ne sont pas satisfaits.

97. Une autorité de supervision environnementale peut aussi prendre d'autres mesures pour mettre en conformité avec les prescriptions une activité portant atteinte à l'environnement.

Procédure pénale

98. Le paragraphe 6 du Code de procédure pénale dispose que les organismes d'enquête et le ministère public sont tenus d'appliquer les procédures pénales dès l'apparition de faits constitutifs d'une infraction pénale sauf si des circonstances empêchent une telle procédure ou s'il y a lieu de mettre fin aux procédures pénales pour des raisons d'opportunité. Selon le Ministère de la justice, 36 affaires pénales ont été introduites en Estonie en 2006 (principalement pour la coupe illégale d'arbres et d'arbustes). Un grand nombre d'affaires administratives ont été introduites à partir d'informations obtenues de la part des ONG.

Droits du voisinage

99. Selon les paragraphes 143 et 144 de la loi sur le droit de propriété, le propriétaire d'un bien immobilier n'a pas le droit d'interdire la diffusion de gaz, de fumée, de vapeur, d'odeurs, de suie, de chaleur, de bruit, de vibrations et d'autres nuisances provenant d'un autre bien immobilier à moins que ceci ne porte fortement atteinte à l'utilisation de son bien ou soit contraire aux prescriptions relatives à la protection de l'environnement. Il est interdit de causer délibérément des nuisances à un bien immobilier voisin.

100. Le propriétaire d'un bien immobilier a le droit de demander qu'une construction ou une installation ne soit pas érigée ou entretenue dans une propriété voisine s'il existe des raisons de penser qu'elle cause ou causera une nuisance à son bien.

Indemnisation en cas de dommages causés illégalement

101. Les paragraphes 133, 1056 et 1058 de la loi sur les obligations s'appliquent. Si un dommage est causé par des activités dangereuses pour l'environnement, le préjudice qui en découle donne lieu à indemnisation, au même titre qu'un dommage causé à des personnes ou à leurs biens. Les dépenses relatives à la prévention d'une aggravation des dommages, les mesures raisonnables prises pour atténuer les conséquences du dommage et les dommages découlant de l'application de telles mesures donnent aussi lieu à indemnisation.

102. Les principes d'équité (y compris de non-discrimination et de proportionnalité) ainsi que d'indépendance et d'intégrité des tribunaux et du Chancelier des affaires juridiques sont énoncés dans la Constitution.

103. Les tribunaux administratifs sont généralement tenus d'examiner les affaires dans un délai de deux mois après en avoir été saisis. Cependant, dans la réalité, ils sont souvent surchargés (en particulier le tribunal administratif de Tallinn) et le délai global d'examen des affaires est donc souvent dépassé.

104. Les procédures extrajudiciaires sont en principe gratuites et les frais de procédure administrative sont faibles sauf en cas d'indemnisation de dommages, pour lesquels il faut payer un droit correspondant à 3 % des indemnités réclamées. Par ailleurs, les frais de procédure ne se limitent pas au montant exigé par l'organe saisi, mais comprennent aussi d'autres frais tels que les frais de justice et les frais d'experts, ainsi que l'indemnisation du défendeur s'il remporte le procès. Les dépenses sont évidemment plus élevées dans le circuit judiciaire. Le tribunal peut réduire, voire supprimer totalement le montant des frais de justice à verser au défendeur. Il peut aussi décider que les frais de justice à débours par une personne physique insolvable sera prise en charge par l'État. Un effort a été fait dans le cadre de la loi sur l'aide judiciaire assurée par l'État pour apporter une solution plus globale à la fourniture d'une aide judiciaire gratuite aux personnes physiques insolubles ainsi qu'aux ONG environnementales agissant dans l'intérêt public. En vertu de la loi sur les réponses aux mémorandums et aux demandes de clarification, les organes administratifs sont tenus de fournir dans une certaine mesure une aide judiciaire gratuite. Toutefois, de l'avis de la plupart des ONG, les procédures se révèlent parfois trop coûteuses, ce qui peut constituer un obstacle pour contester des décisions administratives. L'éventualité d'une attitude négative sur cette question à l'avenir, surtout à l'échelon local, a également été évoquée. Toutefois, de l'avis général, la plupart des problèmes peuvent être réglés

par la voie extrajudiciaire, la saisine du tribunal étant considérée comme la voie d'ultime recours.

105. Les décisions doivent obligatoirement être écrites dans les procédures de base et on peut présumer qu'il en va de même pour d'autres procédures, notamment pour la procédure d'examen appliquée par le Chancelier des affaires juridiques. L'accès du public aux décisions est plus délicat. Toutes les décisions des tribunaux sont en principe accessibles sur Internet depuis octobre 2001. Les décisions prises dans le cadre d'autres procédures sont aussi, en principe, accessibles au public. Les organes administratifs doivent tenir un registre qui est en principe accessible au public et l'est souvent sur Internet. Dans certains cas, notamment pour la procédure de supervision appliquée par l'Inspection pour la protection des données, les organes administratifs doivent afficher les résultats des procédures sur leur site Web.

106. Le droit pour chacun d'exercer un recours auprès d'un tribunal est énoncé dans la Constitution. Cependant, il est évident que tous les membres du public ne sont pas tous aussi bien informés de la procédure exacte à suivre pour saisir un tribunal, ni des solutions de règlement extrajudiciaires. Le site Web du Ministère de la justice contient une section sur l'assistance aux personnes qui engagent une action en justice, mais elle ne porte malheureusement que sur les recours civils et non administratifs. Le site Web du Ministère de l'environnement présente les principes de la Convention et contient des documents utiles aux personnes souhaitant connaître les possibilités d'accès à la justice en matière d'environnement.

XXIX. OBSTACLES RENCONTRÉS DANS L'APPLICATION DE L'ARTICLE 9

107. Les ONG ont noté les problèmes suivants dans l'application de l'article 9:

a) Les procédures de contestation interne sont inefficaces parce que, dans la plupart des cas, l'autorité ne revient pas sur sa décision;

b) Une éventuelle décision du tribunal concernant le paiement des frais de justice à la partie qui remporte le procès peut s'avérer être un obstacle à la saisine.

108. Cependant, les ONG ont aussi mentionné certains points positifs:

a) Le tribunal national n'a pas exigé le règlement de frais de justice pour les personnes physiques dans les affaires administratives;

b) La disposition de la loi sur la planification permettant une action publique est adéquate et nécessaire, et n'est pas en contradiction avec la loi sur les procédures de droit administratif.

109. Par ailleurs, certains problèmes généraux dans l'application de la Convention ont été recensés par les ONG:

a) Il n'est pas fait référence dans la Constitution au droit à un environnement propre;

b) La traduction en estonien de la Convention présente des défauts et n'est pas entièrement conforme à la version anglaise.

**XXX. RENSEIGNEMENTS COMPLÉMENTAIRES CONCERNANT L'APPLICATION
CONCRÈTE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 9**

110. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

**XXXI. ADRESSES DE SITES WEB UTILES POUR L'APPLICATION
DE L'ARTICLE 9**

111. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

**XXXII. CONTRIBUTION DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION À LA
PROTECTION DU DROIT POUR CHACUN, DANS LES GÉNÉRATIONS
PRÉSENTES ET FUTURES, DE VIVRE DANS UN ENVIRONNEMENT
PROPRE À ASSURER SA SANTÉ ET SON BIEN-ÊTRE**

112. Aucune information n'a été fournie à cet en-tête.

Annexe

LISTE DES AUTORITÉS PUBLIQUES ET DES ORGANISATIONS AYANT RÉPONDU AU QUESTIONNAIRE DANS LE CADRE DE LA PRÉPARATION DU RAPPORT

ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES (ONG)

1. Société estonienne pour la protection de la nature
2. Conseil des ONG estoniennes spécialisées dans l'environnement (réponse collective des membres du Conseil, constitué des ONG suivantes: Société ornithologique estonienne, Mouvement des Verts estoniens, Société des étudiants estoniens pour la protection de l'environnement (Sorex), Fonds estonien pour la nature, Société « route de Nõmme », Association communautaire estonienne pour la conservation des communautés semi-naturelles, Institut estonien du développement durable, Cercle des étudiants de Tartu pour la protection de la nature, association à but non lucratif Läänerannik)
3. Association à but non lucratif « Le Temps de la nature »
4. Centre d'éducation à l'environnement de la Fondation Tartu

ADMINISTRATIONS LOCALES

5. Municipalité de Maardu
6. Municipalité de Jõgeva
7. Municipalité de Tõrva
8. Municipalité de Paide

ORGANISATIONS À BUT LUCRATIF

9. Centre national de gestion des forêts
10. Centre de recherche environnementale d'Estonie

AUTORITÉS PUBLIQUES

11. Ministère de l'éducation et de la science
12. Ministère de la justice
13. Inspection pour la protection de la santé
14. Ministère de l'économie et des communications
15. Ministère de l'agriculture

16. Inspection de l'environnement
17. Centre de protection radiologique
18. Institut météorologique et hydrologique d'Estonie
19. Conservation Centre [Centre de protection de la nature]
20. Centre d'information à l'environnement du Ministère de l'environnement
21. Ministère de l'environnement
22. Direction de l'environnement du comté de Võru
23. Direction de l'environnement du comté de Harju
24. Direction de l'environnement du comté de Põlva
25. Direction de l'environnement du comté de Saare
26. Direction de l'environnement du comté de Pärnu
