

Troisième partie

LIGNES DIRECTRICES SUR L'AUTORISATION DES REJETS D'EAUX USÉES À PARTIR DE SOURCES PONCTUELLES DANS DES EAUX TRANSFRONTIÈRES

élaborées par l'équipe spéciale de la maîtrise de la pollution des eaux provenant de sources ponctuelles et adoptées par le Comité des politiques de l'environnement à sa troisième session en mai 1996

INTRODUCTION

La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Helsinki, 1992), ci-après dénommée la Convention, fait obligation aux Parties de protéger, entre autres, les eaux transfrontières contre la pollution provenant de sources ponctuelles par l'autorisation préalable des rejets d'eaux usées, l'utilisation des meilleures technologies disponibles pour le traitement des eaux usées industrielles contenant des substances dangereuses, la mise en œuvre au minimum d'un traitement biologique ou de procédés équivalents pour le traitement des eaux urbaines et l'information du public au sujet des autorisations accordées. La Convention signale aussi certains cas particuliers dans lesquels s'appliquent des prescriptions plus strictes, qui vont au-delà de l'obligation d'utiliser, par exemple, les meilleures technologies disponibles⁶.

Les recommandations ci-après, qui sont données aux pays pour les aider à mettre en œuvre la Convention et à atteindre un degré élevé de protection des eaux douces, devraient être au moins appliquées par les gouvernements lorsqu'ils envisagent d'attribuer des autorisations pour les rejets d'eaux usées par des sources ponctuelles situées dans les bassins versants d'eaux transfrontières qui risquent d'avoir un impact transfrontière, et lorsqu'ils voudront déterminer si les exploitants des installations respectent ou non les conditions stipulées dans les autorisations.

Les lignes directrices ont été établies en s'inspirant de l'expérience des experts de l'environnement et de l'eau désignés par les gouvernements des pays de la CEE pour faire partie de l'équipe spéciale de la maîtrise de la pol-

lution des eaux provenant de sources ponctuelles⁷. Elles sont également fondées sur le rapport sur la prévention, la maîtrise et la réduction de la pollution des eaux provenant de sources ponctuelles : expérience et problèmes des pays de la CEE⁸.

I. — RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

Les plans de gestion des eaux, objectifs de qualité de l'eau et programmes d'action destinés à réduire la pollution sont des instruments pour guider la procédure d'octroi des autorisations à l'échelon national et au niveau des bassins versants transfrontières. De manière générale, les modalités d'élaboration de ces instruments devraient être conformes aux Principes directeurs concernant l'approche écosystémique de la gestion de l'eau⁹ et aux Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE/ONU sur les critères et objectifs de qualité de l'eau¹⁰.

Cependant, l'expérience a fait apparaître que les efforts tendant à élaborer conjointement une stratégie à long terme commune (par exemple un plan commun de gestion des eaux) pour les bassins transfrontières par

⁷ L'équipe spéciale de la maîtrise de la pollution des eaux provenant de sources ponctuelles avait pour pays chef de file la France. Elle était composée d'experts désignés par l'Allemagne, la Croatie, la Finlande, la France, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie. Le secrétariat de la CEE lui a prêté son concours.

⁸ La version mise à jour (au 30 avril 1996) de ce rapport fait partie de la présente publication (voir additif).

⁹ Principes directeurs concernant l'approche écosystémique de la gestion de l'eau, dans *Protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques* (Série de l'eau n° 1, ECE/ENVWA/31, Nations Unies, New York, 1993).

¹⁰ Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE sur les critères et objectifs de qualité de l'eau, dans *Protection et utilisation durable des ressources en eau — Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE* (Série de l'eau n° 2, ECE/CEP/10, Nations Unies, New York et Genève, 1995).

⁶ Convention sur la protection et l'utilisation des eaux transfrontières et des lacs internationaux, en date, à Helsinki, du 17 mars 1992 (E/ECE/1267, Genève, 1992).

deux ou plusieurs pays riverains des mêmes eaux transfrontières peuvent prendre beaucoup de temps. Il est donc fortement recommandé, aux fins de l'autorisation des rejets d'eaux usées dans des eaux transfrontières, de commencer par définir et réaliser des objectifs de qualité de l'eau et de plans d'action communs plutôt que d'entreprendre immédiatement l'élaboration de plans communs de gestion des eaux.

Autorisation des rejets d'eaux usées et plans de gestion des eaux

Les plans de gestion des eaux devraient concilier les nécessités de la protection des masses d'eau et celles des utilisations présentes et potentielles (futurs) de ces eaux. Ils devraient également définir les principes de la conservation des masses d'eau et les méthodes d'amélioration ou de restauration de leur qualité en résolvant systématiquement les problèmes rencontrés en fonction de priorités préétablies. Les plans de gestion des eaux énoncent également des recommandations destinées aux différents niveaux de l'autorité administrative, y compris les collectivités locales, en vue de résoudre ces problèmes.

Les recommandations formulées dans les plans de gestion des eaux ne sont habituellement pas contraignantes. Elles sont cependant réputées constituer des directives pour la prise de décision relative à l'aménagement du territoire et aux procédures d'autorisation ou autres.

Des engagements clairs des gouvernements des États riverains et des objectifs environnementaux fixés dans le cadre d'une coopération élargie sont un préalable fondamental au succès d'une politique de gestion des eaux à long terme. En tant que cadre stratégique, les plans de gestion des eaux devraient s'adresser à un niveau de prise de décision réellement capable d'intervenir sur l'aménagement du territoire et sur toute activité polluante significative dans le bassin versant.

Les plans de gestion des eaux devraient être élaborés à différents niveaux selon la répartition des compétences entre les autorités nationales. Les plans élaborés au niveau local devraient servir à étayer la définition des objectifs de qualité de l'eau et la rédaction des programmes d'action pour l'ensemble des bassins versants ou des parties de ces bassins et inversement. Des experts indépendants peuvent être chargés de certaines tâches telles que l'étude et la validation des données écologiques de base, la modélisation des systèmes hydrographiques, les études de risque et les analyses de situations conflictuelles. Des représentants des exploitants d'installations, relevant aussi bien du secteur industriel que des municipalités, devraient participer aux bilans de situation, et être consultés sur les prévisions de développement structurel, technologique et économique dans leurs domaines respectifs ainsi que sur les conséquences techniques des objectifs d'émission.

L'implication de toutes les parties concernées (par exemple les directeurs, planificateurs, décideurs aux niveaux appropriés de l'administration et représentants

des grands groupes) ainsi que le recours au savoir-faire technique et aux résultats de la recherche sont décisifs pour qu'un plan de gestion des eaux soit accepté et mis en œuvre avec succès. Un soin particulier devrait être apporté à l'évaluation de la situation initiale dans le bassin versant (par l'obtention de données actualisées sur la qualité et la quantité des ressources en eau et les causes de la pollution et l'identification des émissions), ainsi que de ses relations avec le développement économique de la zone. Un autre aspect déterminant est la prévision du développement économique de la zone et la détermination des tendances relatives aux sources de pollution et au volume et à la composition des eaux usées au sein du bassin versant.

Bilans de situation

Les bilans de situation devraient au minimum comporter :

a) Une évaluation de la qualité actuelle des eaux de surface et souterraines, notamment l'étude des tendances et une comparaison avec les normes de qualité des masses d'eau réceptrices résultant de la législation en vigueur. Le réseau de mesure existant peut habituellement être utilisé. Dans certains cas, des dispositifs de mesure spécialement adaptés peuvent être nécessaires. Les systèmes d'information géographique sont fréquemment utilisés pour le traitement des informations et leur présentation cartographique;

b) L'enregistrement des données quantitatives prenant en compte, entre autres, les débits minimum acceptables du point de vue écologique, les aspects écomorphologiques et la variabilité des débits;

c) L'apport total de substances polluantes dans les masses d'eau du bassin versant.

Un inventaire des sources de pollution devrait être dressé. Les informations nécessaires devraient être recueillies en étroite coopération avec les exploitants des installations concernées.

L'inventaire des sources de pollution devrait fournir une information sur la localisation des sources ponctuelles de pollution dans le bassin versant considéré qui risquent d'avoir un impact transfrontière¹¹. De plus l'inventaire devrait comporter une description de l'activité de production et des caractéristiques du rejet et des données quantitatives sur les différents constituants des eaux usées (concentration et charge par unité de temps). L'inventaire devrait préciser aussi les installa-

¹¹ Aux termes de la Convention, l'expression « impact transfrontière » désigne tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux transfrontières causée par une activité humaine dont l'origine physique se situe entièrement ou en partie dans une zone relevant de la juridiction d'une Partie produit sur l'environnement d'une zone relevant de la juridiction d'une autre Partie. Cet effet sur l'environnement peut prendre plusieurs formes : atteinte à la santé et à la sécurité de l'homme, à la flore, à la faune, au sol, à l'air, à l'eau, au climat, au paysage et aux monuments historiques ou autres constructions, ou interaction de plusieurs de ces facteurs; il peut s'agir aussi d'une atteinte au patrimoine culturel ou aux conditions socio-économiques résultant de modifications de ces facteurs.

tions de traitement des eaux usées existantes (efficacité, capacité nominale et taux d'utilisation de la capacité) et comporter une évaluation de leur efficacité ainsi qu'une comparaison avec les meilleures technologies disponibles; il devrait enfin comporter des informations sur les modifications et développements prévus.

Objectifs de qualité, objectifs de réduction de la pollution et établissement des priorités

Les objectifs de qualité de l'eau sont considérés comme un but à atteindre par les pouvoirs publics dans un délai donné. L'aménagement des bassins versants (dans le cadre des plans d'aménagement du territoire) et la politique nationale relative à la gestion écologique de l'eau devraient constituer les fondements des objectifs de qualité. Cet aménagement devrait également fournir le contexte dans lequel la demande de l'ensemble des usagers peut être harmonisée avec les exigences des objectifs de qualité. De plus, il faudrait indiquer, pour chaque bassin versant transfrontière ou pour les parties concernées d'un tel bassin, que les exigences nationales et internationales en matière de réduction de la pollution sont correctement prises en compte lors du processus d'aménagement.

Il faudrait tenir compte du fait que la définition des objectifs de qualité de l'eau est une démarche politique qui suppose des décisions au sujet de l'utilisation de la masse d'eau concernée, des évaluations soigneuses de la situation économique et des utilisations actuelles et futures de l'eau, des prévisions quant à l'industrialisation et la prise en compte de nombreux autres facteurs socio-économiques. Ce faisant, il faudrait accorder une attention particulière également à la protection de la diversité biologique et à la sauvegarde du potentiel écologique^{12, 13}.

L'expérience montre que des objectifs de réduction des pollutions pour les sources ponctuelles qui n'ont pas été fixés avec soin peuvent affecter la crédibilité des autorités responsables de l'environnement. Pour les sources ponctuelles, il est donc recommandé que :

a) L'état des usines et les activités mettant en œuvre ou produisant des substances dangereuses, ainsi que les moyens correspondants de transport et de stockage, soient expertisés avant toute fixation d'objectifs;

b) Les objectifs de réduction soient compréhensibles par tous les acteurs et transposables en mesures opérationnelles et économiquement avantageuses;

c) L'on puisse vérifier le respect des objectifs. Les objectifs vagues ou trop complexes devraient être évités;

d) Les objectifs aient valeur indicative et non normative, les limites d'émission étant fixées dans l'acte d'autorisation;

e) Les objectifs de réduction soient assortis de calendriers réalistes, des objectifs à long terme pouvant être établis avec indication du but final;

f) Les priorités en matière de maîtrise de la pollution des eaux provenant de sources ponctuelles (les catégories de substances à prendre en considération ou les rejets, par exemple) soient établies au niveau du bassin versant.

Pour établir des priorités visant à réduire en premier lieu la pollution issue des sources capables des dégradations les plus graves de la qualité des eaux, il est recommandé de : définir les facteurs clés de dégradation et les classer par ordre d'importance relative; dresser la liste des exigences de qualité et de quantité des eaux et/ou de protection et d'amélioration de l'environnement les plus concernées par ces dégradations; évaluer l'urgence des mesures à prendre; estimer leur faisabilité économique sur la base des résultats des études d'impact sur l'environnement, afin de formuler des recommandations sur les priorités; et procéder à des ajustements en fonction de l'intérêt général.

Il convient également que soient élaborés des programmes d'action assortis de calendriers d'exécution, le but étant de préciser les mesures concrètes nécessaires pour atteindre les objectifs généraux fixés dans le plan de gestion des eaux. Il y a également lieu de préciser dans les programmes d'action les conditions à remplir et les coûts à prévoir pour la mise en œuvre des mesures prévues dans le plan de gestion des eaux. Les programmes d'action devraient aussi comprendre le suivi de l'exécution des projets.

La maîtrise des émissions provenant de sources ponctuelles dans un bassin versant transfrontière peut être appuyée par un certain nombre d'instruments et faire l'objet de restrictions et d'exigences particulières telles que la protection de la nature, la limitation de l'exploitation des berges ou rivages, des projets d'infrastructures respectueux de l'environnement, des restrictions quant aux utilisations de l'eau, les retombées des études d'impact dans un contexte transfrontière et des enquêtes publiques et autres consultations lors de la délivrance d'autorisations. De ce fait, le but essentiel des objectifs de qualité de l'eau et des programmes d'action, dans un premier temps, puis des plans de gestion des eaux est d'apporter un ensemble de propositions visant à des décisions de haut niveau de la part des pays riverains et/ou des propositions concernant l'élaboration d'accords bilatéraux ou multilatéraux appropriés.

Le processus d'élaboration de tels instruments (objectifs de qualité de l'eau, programmes d'action et plans de gestion des eaux) doit recevoir l'appui de toutes les parties concernées. De plus cette opération devrait être approuvée et si nécessaire cofinancée par les gouvernements des États riverains, et coordonnée par un organe commun.

Le grand public doit être bien informé des dispositions particulières de la Convention concernant l'infor-

¹² Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE sur les critères et objectifs de qualité de l'eau, dans *Protection et utilisation durable des ressources en eau — Recommandations aux gouvernements des pays de la CEE* (Série de l'eau n° 2, ECE/CEP/10, Nations Unies, New York et Genève, 1995).

¹³ Lignes directrices pour la mise au point d'objectifs et de critères de qualité de l'eau (annexe III de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, en date, à Heisinki, du 17 mars 1992 [E/ECE/1267, Genève, 1992]).

mation du public, mais aussi du déroulement du processus de planification et des décisions prises sur les objectifs de réduction et les priorités d'action dans un bassin versant transfrontière. La réalisation des objectifs de qualité de l'eau et la mise en œuvre des programmes d'action et des plans de gestion des eaux, le cas échéant dans le cadre d'un accord international, relèvent habituellement de la compétence des autorités des pays concernés plutôt que de celle d'un organe commun.

Un effort de recherche, de formation et d'échange d'informations est nécessaire pour aider les décideurs à fixer des priorités viables. Les rôles et responsabilités en matière de gestion des eaux devraient être clairement définis aux niveaux national, provincial et local, et la coopération entre collectivités locales devrait être renforcée. La coopération transfrontière en sera améliorée.

II. — L'AUTORISATION DES REJETS D'EAUX USÉES

L'autorisation des rejets d'eaux usées dans les rivières et les lacs, ainsi que dans les eaux souterraines si cela n'est pas interdit par la législation nationale, est un instrument de base pour assurer la protection, la conservation et la restauration des eaux, en qualité et en quantité, ainsi que des écosystèmes concernés et notamment de la faune et de la flore aquatiques. La méthode intégrée multimédia, qu'ont entreprise divers pays et instances internationales, devrait être encouragée.

Les obligations instituées par la Convention, le droit supranational, les accords internationaux et la législation nationale en matière de protection et d'utilisation des eaux, comme par exemple l'interdiction des émissions ou la fixation de limites d'émission pour les substances dangereuses, déterminent des exigences minimales auxquelles doivent se conformer les autorisations à accorder. Les valeurs limites d'émission et les paramètres et mesures techniques équivalents devraient se fonder sur la meilleure technologie disponible sans qu'il soit nécessaire de prescrire une technique ou technologie quelconque. Il faudrait cependant tenir compte des caractéristiques techniques de l'installation et des conditions écologiques. Dans tous les cas, l'autorisation doit être assortie de dispositions sur la réduction de la pollution à longue distance ou transfrontière et assurer une forte protection de l'environnement dans son ensemble. Une exception à ce principe peut être faite pour les petits rejets qui n'ont pas d'impact transfrontière.

Pour être satisfaisant, un système d'autorisation devrait de préférence se fonder sur un examen cas par cas des sources d'émission et sur les conclusions des études d'impact. Cela s'explique par la variabilité des caractéristiques et de la capacité des cours d'eau en fonction de facteurs tels que la géologie, la géomorphologie et d'autres éléments déterminant le régime hydrologique. De plus, les objectifs de qualité fixés pour un bassin versant sont fonction des besoins des utilisateurs présents et futurs ainsi que des nécessités liées à la protection et à la conservation des masses d'eau.

Il peut être utile, pour fixer des valeurs limites aux concentrations aussi bien qu'aux charges polluantes, de recourir à des modèles mathématiques destinés à déterminer les effets d'une ou plusieurs sources ponctuelles sur les eaux réceptrices, à prévoir les effets de solutions de substitution ou à choisir entre des variantes lors de la fixation des conditions à stipuler dans l'autorisation.

Parmi les dispositions juridiques applicables aux autorisations qui ont été mentionnées précédemment, certaines conduisent à formuler des limites de rejet uniquement en termes de concentrations. Cependant la fixation de limites impératives ne prenant en considération que les concentrations de substances dans les effluents peut donner lieu à une augmentation de la consommation d'eau pour diluer les eaux usées, ou au mélange d'eaux usées issues de plusieurs lignes de fabrication d'une même usine alors qu'elles pourraient être traitées plus efficacement séparément. De ce fait des valeurs limites portant sur la totalité des rejets par substance polluante devraient être imposées dans les autorisations, exprimées par exemple en poids par unités de temps.

Dans les cas où s'appliquent des prescriptions plus strictes que celles qui sont liées au recours aux meilleures technologies disponibles, les valeurs limites pour le rejet de substances polluantes devraient être étudiées cas par cas en fonction des nécessités de la protection des écosystèmes aquatiques et pour garantir les usages de l'eau les plus exigeants tels que par exemple l'alimentation en eau potable. Une attention spéciale doit être portée aux substances dangereuses et aux nutriments. Cela revêt une importance particulière pour les cours d'eau qui se jettent dans des lacs, les eaux atteintes d'eutrophisation et les eaux chargées de matières en suspension susceptibles de sédimenter et de relarguer ensuite des substances dangereuses. S'il est impossible de satisfaire aux objectifs de qualité de l'eau de la masse d'eau réceptrice, des mesures complémentaires, en sus de la meilleure technologie disponible, sont nécessaires qui pourraient comprendre des restrictions à la production et/ou à l'utilisation des substances dangereuses et nutriments en question, voire leur interdiction.

Se conformer aux objectifs de qualité élaborés en tenant compte de l'évolution économique ultérieure n'est qu'un des buts de la procédure d'autorisation. La conservation et, dans la mesure du possible, la remise en état des écosystèmes aquatiques en vue d'une haute qualité écologique, objectif majeur d'une politique de gestion des eaux, devraient devenir un principe directeur de la délivrance d'autorisations. La réduction au minimum des émissions au niveau de la fabrication — qui caractérise les meilleures technologies disponibles — est une autre nécessité à prendre en considération dans la procédure d'autorisation. Il s'agit, notamment, de maîtriser les substances polluantes au sein des procédés de fabrication, d'économiser les matières premières, de procéder à un traitement sélectif des eaux usées industrielles aux fins de recyclage de l'eau et de récupérer les substances utilisables, lorsque cela se justifie. Les dispositions appropriées comprennent aussi l'interdiction partielle ou totale de la production ou de l'usage de substances dangereuses. L'emploi de produits de substitution moins dangereux à des substances potentiellement dangereuses

dans l'industrie, le commerce et les services peut être envisagé.

L'autorisation des rejets d'eaux usées est une tâche lourde et demandant beaucoup de temps aux autorités compétentes. Elle nécessite un personnel convenablement organisé et compétent en matière juridique, technique et écologique pour pouvoir accorder ou refuser une autorisation dans des délais raisonnables et réviser les autorisations accordées à intervalles réguliers. On devrait porter une attention particulière à la mise en valeur des ressources humaines et au renforcement des capacités institutionnelles surtout dans les pays en transition.

Habituellement les autorités doivent traiter beaucoup plus de demandes d'autorisation pour de petites et moyennes installations que de demandes relatives à des établissements importants. Des procédures simplifiées ont donc été instituées dans certains pays pour autoriser les rejets d'installations qui n'ont pas d'effets notables sur les eaux réceptrices. Toutefois la décision d'appliquer ou non une procédure simplifiée ne peut pas être laissée à l'appréciation des autorités locales qui ont en général la charge de délivrer les autorisations. Cette pratique doit être réglementée au niveau national. De telles réglementations précisent par exemple que les valeurs limites des petits rejets sont établies d'après des normes de référence.

La décision d'accorder ou de refuser une autorisation de rejet d'eaux usées nécessite une information appropriée sur les caractéristiques de l'installation, qui doit être donnée par l'exploitant. La détermination du minimum d'informations à exiger du pétitionnaire est une tâche prioritaire, tout particulièrement en cas d'effets possibles de l'installation sur des eaux transfrontières.

Au strict minimum, des informations devraient être données sur la production ou l'activité et les sources possibles d'émission à partir des installations. Cela comporterait des données sur la quantité et la qualité des émissions, les mesures proposées pour prévenir le rejet de substances polluantes par l'installation, les dispositions proposées en matière de traitement et les rejets prévus. De plus une étude du risque d'impact transfrontière devrait faire partie intégrante du dossier de demande d'autorisation. En outre, la demande d'autorisation devrait comprendre l'exposé des mesures prévues pour prévenir les accidents industriels, y faire face et remédier à leurs effets. La demande d'autorisation devrait également inclure une description précise des moyens et opérations proposés pour surveiller les émissions dans les milieux récepteurs et les réseaux d'égout. L'expérience récente a montré aussi la nécessité de fournir des informations sur les mesures qu'il est proposé de prendre en cas de cessation complète d'activité de l'établissement, pour s'assurer qu'il n'en résultera aucun effet sur les eaux.

La procédure d'autorisation devrait être impartiale vis-à-vis des droits et des intérêts du pétitionnaire, et transparente à l'égard de toutes les parties, y compris le public, qui trouvent leur intérêt dans la protection et l'utilisation des eaux concernées. Cela demanderait, entre autres :

a) Que l'on se fasse conseiller par des experts indépendants de la protection de l'environnement et des problèmes de santé publique;

b) Que l'on consulte les autorités locales compétentes dans l'aire de juridiction desquelles d'importants effets de l'activité envisagée peuvent se produire;

c) Que l'on mène une enquête publique dans la zone exposée à des effets significatifs.

De plus le pétitionnaire devrait jouir d'un droit de réponse aux conclusions de ces démarches.

Au terme d'un certain délai, l'autorité compétente doit envisager la nécessité de réviser les prescriptions énoncées dans l'autorisation, voire même de la révoquer. Cela demande qu'elle puisse se référer à un ensemble très clair de critères d'appréciation élaborés dans ce but.

Habituellement, les procédures de révision des prescriptions énoncées dans les autorisations sont semblables aux modalités de délivrance de l'autorisation initiale. Une enquête ou une audition publiques peuvent cependant ne pas être nécessaires si l'impact sur l'environnement de l'objet de la révision est négligeable.

Toutes les dispositions en matière d'autorisation seraient inefficaces si elles n'étaient pas assorties d'une surveillance et de sanctions en cas d'infraction aux prescriptions édictées. La vérification de conformité relève des autorités nationales compétentes. Les sanctions pénales sont habituellement prises par les tribunaux ou des instances similaires.

Le choix d'un cadre institutionnel convenable pour la gestion des eaux transfrontières, tout comme l'attribution ou le refus d'une autorisation, se font selon plusieurs critères. Les solutions possibles dépendent entre autres des paramètres suivants :

a) Le fait que la masse d'eau constitue ou traverse la frontière;

b) La nature de la masse d'eau;

c) L'intensité et la nature des utilisations dont elle fait l'objet;

d) Les enseignements tirés d'une coopération antérieure.

Elles dépendent aussi du fait que l'accord s'y appliquant contienne ou non des obligations spécifiques en matière d'autorisation, de contrôle et de surveillance des sources de pollution.

Pour la délivrance d'autorisations, des accords instituant un dispositif de notification et une procédure relative aux études d'impact des pollutions issues de sources ponctuelles paraissent être une nécessité minimale en matière de coopération sur les eaux transfrontières. L'organe commun créé par les pays riverains devrait contrôler le système de notification transfrontière.

Pour améliorer la coopération en matière d'autorisations de rejet d'eaux usées, quelques autres aspects peuvent présenter un intérêt particulier, s'ils ne sont pas déjà traités par une loi internationale en vigueur :

a) Quand un pays sait que le fonctionnement d'une installation risque d'avoir des répercussions sensibles sur l'environnement d'un autre pays, ou qu'un pays susceptible d'être sensiblement touché le demande, le pays où la demande d'autorisation a été présentée doit transmettre les renseignements communiqués à l'autre pays au moment où il les porte à la connaissance de ses propres ressortissants. Ces renseignements doivent servir de base à toute consultation nécessaire dans le cadre des relations bilatérales/multilatérales entre les pays intéressés, à titre de réciprocité et sur un pied d'égalité;

b) Dans le cadre des relations bilatérales/multilatérales, la population du pays susceptible d'être touché doit avoir le droit de s'exprimer sur les autorisations avant que l'autorité compétente prenne une décision;

c) À la demande d'une des parties, les prescriptions proposées pour une autorisation de rejet susceptible d'avoir des effets sensibles devraient être étudiées par un organisme indépendant à bref délai, avant que l'autorité du pays d'amont prenne sa décision. La recommandation formulée par cet organe devrait être dûment prise en considération lors de la négociation d'un compromis portant sur les prescriptions de l'autorisation elle-même, et/ou lorsqu'il s'agit de prendre une décision sur les mesures correctives et le dédommagement, s'il y a lieu. Il faudrait aussi mettre en place un mécanisme en vertu duquel les grands groupes du pays d'aval auraient la possibilité de faire appel des décisions prises par l'autorité chargée des autorisations dans le pays d'amont;

d) Lorsque les émissions provenant d'une source ponctuelle ne paraissent pas avoir d'effets appréciables en aval, l'autorité nationale compétente du pays d'amont pourrait informer l'autre partie des autorisations accordées, sans consultation préalable.

III. — SURVEILLANCE ET CONTRÔLE DES SOURCES DE POLLUTION PONCTUELLES

Tous les rejets d'eaux usées provenant de sources ponctuelles pouvant avoir un impact transfrontière devraient faire l'objet d'une surveillance. On devrait appliquer, lors de la mise en place et de l'exploitation des systèmes de surveillance, les méthodes indiquées dans les *Directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières*¹⁴. Les critères spécifiques et/ou les facteurs à considérer pour évaluer l'importance d'un impact et pour définir le contenu des programmes de surveillance comprennent le volume d'eaux usées produit par unité de temps, la composition des eaux usées, les programmes de rejet et les caractéristiques des masses d'eau réceptrices.

La surveillance des sources d'émission devant fournir les informations permettant d'évaluer les risques potentiels encourus par l'environnement du fait des sources ponctuelles, il est important d'acquérir des données sur

les charges polluantes plutôt que seulement sur les concentrations de polluants.

L'autosurveillance (c'est-à-dire la mesure des caractéristiques de la nature des eaux usées et de leur écoulement) devrait être partie intégrante de la surveillance des sources ponctuelles. Les conditions et exigences qu'elle implique, telles que les paramètres à analyser, la fréquence des mesures, l'assurance de qualité des données, la fréquence et la présentation des rapports adressés aux autorités, devraient être spécifiées à l'occasion de l'octroi de l'autorisation. Des procédures appropriées devraient être établies en conséquence.

Ces procédures devraient également exiger — comme indiqué plus avant dans les *Directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières* — que les examens physico-chimiques et biologiques des eaux usées effectués par l'exploitant de l'installation ou par un tiers soient validés et/ou contrôlés par un laboratoire agréé indépendant, se conformant aux normes internationales.

Les programmes de surveillance des rejets d'eaux usées provenant de sources ponctuelles dans des eaux transfrontières devraient être conçus et, au besoin, révisés afin que l'on puisse en obtenir l'information nécessaire pour déterminer si les émissions ont un impact transfrontière préjudiciable important sur la santé et la sécurité de l'homme, la flore, la faune, le sol, l'air, l'eau, le climat, les paysages et les constructions.

La surveillance des performances des procédés de fabrication ou de traitement devrait faire partie du contrôle de la charge polluante. Des inspecteurs devraient être habilités à accéder aux installations pour vérifier les charges polluantes des flux latéraux et internes et des rejets d'eaux usées dans les masses d'eau réceptrices. La charge spécifique de substances polluantes par unité de poids ou de volume de produit ou de matières premières et additifs utilisés devrait faire l'objet d'une surveillance et de contrôles dans la mesure où cela permet d'apprécier le comportement environnemental de l'exploitant. L'efficacité des installations de traitement des eaux usées devrait également être vérifiée.

Les exploitants d'installations devraient apporter aux inspecteurs toute l'aide nécessaire pour leur permettre de procéder aux contrôles appropriés, de prélever des échantillons et de recueillir toute autre information nécessaire pour s'assurer du respect des prescriptions énoncées dans les autorisations.

Il faudrait mettre en place des mécanismes permettant de veiller à ce que les impacts transfrontières soient détectés et signalés sans délai.

Une surveillance conjointe des sources ponctuelles par les autorités des pays riverains peut être nécessaire pour les installations présentant un danger potentiel pour des eaux transfrontières. Des organes communs pourraient décider de critères applicables au choix cas par cas des sources ponctuelles qui feraient l'objet d'une surveillance conjointe.

Un échange complet et systématique d'informations entre les pays riverains est essentiel dans le cadre des

¹⁴ Directives sur la surveillance et l'évaluation de la qualité de l'eau des cours d'eau transfrontières (voir la première partie ci-dessus).

mesures conjointes pour prévenir, maîtriser et réduire la pollution transfrontière provenant de sources ponctuelles. Il devrait devenir une tâche permanente des autorités nationales compétentes des pays riverains. Si elles ne sont pas classées confidentielles, les données d'auto-surveillance devraient faire partie du programme commun d'échange d'informations. Pour être efficace, cet échange devrait être régi par des règles fixées de commun accord entre les parties, précisant la présentation et la périodicité des transmissions. La création et la mise à jour d'une base de données conjointe pourraient aussi être utiles.

IV. — INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES

Les instruments économiques devraient encourager les exploitants d'installations à appliquer les meilleures technologies disponibles. Ils devraient être considérés comme un complément des réglementations directes et des procédures administratives visant à maîtriser la pollution de l'eau par des sources ponctuelles. Ils devraient aussi motiver les pollueurs pour qu'ils adoptent volontairement des mesures visant à maîtriser la pollution.

Les instruments économiques devraient être conformes au principe pollueur-payeur. L'instrument le plus important de réduction des rejets provenant de sources ponctuelles est donc une redevance perçue sur les activités engendrant une pollution, telles que les rejets d'eaux usées. Un système efficace doit encourager le pollueur à réaliser des économies en prenant des mesures antipollution plutôt qu'à payer la redevance.

Les redevances d'émission devraient donc refléter la nocivité potentielle et la quantité des substances polluantes rejetées. Des redevances fixées d'après des valeurs normatives des quantités de substances polluantes émises, avant tout traitement des eaux usées, par le procédé de fabrication ou l'activité peuvent également

être appliquées, compte tenu d'un abattement au titre de la réduction des rejets.

Ces redevances devraient être suffisamment élevées pour engendrer une forte incitation à la maîtrise et à la réduction des rejets d'eaux usées au moyen de technologies appropriées s'appliquant aux procédés de fabrication et/ou aux techniques de traitement des eaux usées. Des redevances ayant un faible pouvoir d'incitation peuvent avoir un effet négatif sur le comportement du pollueur. Le montant effectivement appliqué doit cependant être ajusté en fonction des conditions nationales, notamment dans les pays en transition, et augmenté progressivement pour s'attaquer en premier lieu aux atteintes à l'environnement les plus graves.

Le produit de ces redevances devrait être utilisé à des fins écologiquement rationnelles. Dans beaucoup de pays, ce revenu est versé, en totalité ou en partie, dans un fonds destiné à promouvoir des mesures antipollution.

V. — CONSÉQUENCES DES INFRACTIONS

Des amendes et sanctions devraient s'appliquer aux infractions à la réglementation antipollution. Elles devraient être fonction du dépassement des limites fixées, des valeurs de référence et des normes.

Les amendes et sanctions devraient être suffisamment élevées pour provoquer la mise en conformité et l'indemnisation en cas de dommage. Elles devraient toutefois être fondées sur un examen cas par cas des infractions aux dispositions législatives et réglementaires.

Les sanctions administratives et pénales devraient être assorties d'un dédommagement. Les actions en réparation pourraient être intégrées à la procédure administrative ou pénale, mais elles dépendent du droit privé.

Les avantages économiques tirés des infractions aux prescriptions réglementaires devraient être confisqués.