

ECE/BELGRADE.CONF/2007/12

ENVIRONMENT FOR EUROPE  
UN ENVIRONNEMENT POUR L'EUROPE  
ОКРУЖАЮЩАЯ СРЕДА ДЛЯ ЕВРОПЫ  
ЖИВОТНА СРЕДИНА ЗА ЕВРОПУ

Belgrade, 10-12 octobre 2007



**SIXIÈME CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE**

# **“UN ENVIRONNEMENT POUR L’EUROPE”**

BELGRADE (SERBIE)

10-12 octobre 2007

---

## **APPLICATION DES ACCORDS MULTILATÉRAUX DE LA CEE RELATIFS À L’ENVIRONNEMENT**

document soumis par

le Comité des politiques de l’environnement de la CEE-ONU

par l’intermédiaire du Groupe de travail préparatoire spécial  
composé de hauts fonctionnaires



NATIONS UNIES





**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/BELGRADE.CONF/2007/12  
18 juillet 2007

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

**COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE**

Sixième Conférence ministérielle  
«Un environnement pour l'Europe»  
Belgrade, 10-12 octobre 2007  
Point 2 ) b) de l'ordre du jour provisoire

**ÉVALUATION ET MISE EN ŒUVRE**

**MISE EN ŒUVRE DES ACCORDS MULTILATÉRAUX RELATIFS À  
L'ENVIRONNEMENT ET CONCLUSIONS DES ÉTUDES DE PERFORMANCE  
ENVIRONNEMENTALE DE LA CEE-ONU**

**APPLICATION DES ACCORDS MULTILATÉRAUX DE LA CEE  
RELATIFS À L'ENVIRONNEMENT**

**TABLE DES MATIÈRES**

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 8	3
I. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL .....	8 – 46	4
A. La ratification des AME, un indicateur de leur mise en œuvre au niveau national .....	10 – 19	4
B. Résultats obtenus en matière de mise en œuvre au niveau national.....	20 – 25	6
C. Difficultés rencontrées en matière de mise en œuvre au niveau national et leçons à retenir .....	26 – 46	7
II. MÉCANISME ET PROCÉDURES VISANT À PROMOUVOIR LA MISE EN ŒUVRE.....	47 – 78	11
A. Notification .....	48 – 55	11
B. Respect des dispositions .....	56 – 59	13
C. Financement.....	60 – 64	14
D. Renforcement des capacités.....	65 – 71	15
E. Synergies avec d'autres programmes internationaux et promotion.....	72 – 78	18
III. CONCLUSIONS .....	79 – 91	19

## Introduction

1. Cinq conventions de la CEE relatives à l'environnement<sup>1</sup> forment la pierre angulaire de sa politique environnementale internationale et servent de guide aux multiples initiatives nationales visant à protéger l'être humain et son environnement et à contribuer au développement durable dans la région. Ces conventions et les protocoles qui s'y rapportent ont donné de bons résultats: de nombreux États membres de la CEE sont parties à ces instruments et profitent de leurs retombées.

2. Cela étant, les ministres réunis à Kiev en 2003 à l'occasion de la cinquième Conférence ministérielle «Un environnement pour l'Europe» ont insisté sur le fait qu'«il faudrait mettre davantage l'accent sur leur respect et leur mise en œuvre au niveau national» (Déclaration ministérielle, ECE/CEP/94/Rev.1, par. 18). Dans leur Déclaration ministérielle, ils ont également appelé l'attention sur l'état de plusieurs accords multilatéraux relatifs à l'environnement (AME)<sup>2</sup> dont les États devaient s'attacher à mieux appliquer les dispositions ou à promouvoir une prompte ratification.

3. Or, encore aujourd'hui, les organes directeurs des conventions estiment qu'il convient de pousser plus loin l'application des AME. Bon nombre de pays ne sont pas encore devenus parties à des accords qui présentent un intérêt pour eux, alors que certains qui en sont parties ne parviennent pas à honorer leurs obligations.

4. Les ministres réunis à Kiev ont souscrit (ECE/CEP/94/Rev.1, par. 43) aux Principes directeurs concernant le respect et l'application des AME dans la région de la CEE (ECE/CEP/107) (les Principes directeurs de Kiev), considérés comme un outil important pour renforcer le respect et l'application des conventions et protocoles régionaux de protection de l'environnement. Ces Principes directeurs recensaient les obstacles qui en entravent la mise en œuvre et le respect au niveau national, abordaient des questions clés ayant trait à l'élaboration des AME et présentaient un éventail de solutions permettant de les faire appliquer et respecter plus efficacement et d'étoffer le processus connexe de notification. Grâce à la démarche concrète et méthodique qui y est appliquée, les Principes directeurs de Kiev restent un

---

<sup>1</sup> La Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance (Convention sur la pollution atmosphérique), la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention sur l'EIE), la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau), la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) et la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus).

<sup>2</sup> À Kiev, en adoptant le Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale, le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages résultant des effets transfrontières des accidents industriels sur les eaux transfrontières et le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants, les ministres ont invité tous les États remplissant les conditions requises à cet effet à devenir parties à ces instruments et tous les États membres de la CEE intéressés qui n'avaient pas encore ratifié les conventions ou qui n'y avaient pas encore adhéré à le faire dans les meilleurs délais.

outil utile pour fournir des orientations précises et ciblées, remédier aux problèmes d'application et de respect des dispositions, partager des solutions et échanger des données d'expérience.

5. Le présent rapport a été établi en collaboration avec les bureaux des organes directeurs des cinq conventions et le Bureau du Comité des politiques de l'environnement, comme suite à la demande formulée par le Groupe de travail composé de hauts fonctionnaires à sa deuxième réunion (ECE/CEP/AC.11/2006/2, par. 22). Il vise à prendre en compte les opinions exprimées au sujet de tous les AME de la CEE et met l'accent en particulier sur leur mise en œuvre au niveau national (sect. I) et sur les mesures que les États membres doivent prendre pour la promouvoir; de telles considérations peuvent être assimilées à une démarche «venant de la base» en matière de mise en œuvre. La section I, où sont énumérés des exemples de réussite, les obstacles rencontrés et les leçons retenues, décrit la situation actuelle et fournit des orientations pour l'avenir. Compte tenu des Principes directeurs de Kiev, elle donne un aperçu des démarches et des mécanismes convenus aux fins de la mise en œuvre des AME au niveau national.

6. Le document récapitule aussi, selon une perspective allant «du sommet vers la base», certains des mécanismes et procédures prévus dans les AME pour en faire appliquer les dispositions (sect. II).

7. Enfin, la section III présente une série de conclusions et de recommandations reposant sur les éléments décrits dans les sections I et II, en vue de rendre compte de la situation actuelle et de suggérer des mesures éventuelles pour l'avenir.

8. Un résumé de la présente note figure dans le document ECE/CEP/AC.11/2007/4.

## I. MISE EN ŒUVRE AU NIVEAU NATIONAL

9. La force des conventions et de leurs protocoles réside dans l'efficacité de leur mise en œuvre au niveau national. Les Principes directeurs de Kiev contiennent une liste générique à la fois détaillée et très utile des mesures à envisager pour mettre en œuvre un traité, à partir de laquelle les gouvernements peuvent élaborer leurs propres plans nationaux de mise en œuvre. Même si l'établissement de tels plans n'est pas expressément prescrit dans les instruments juridiques en question, les pays peuvent y recourir dans la perspective de la ratification et de la mise en œuvre desdits instruments. L'application de mesures nationales de ce type dans l'ensemble des États membres de la CEE est essentielle pour que ces instruments soient intégralement mis en œuvre à l'échelle régionale.

### A. La ratification des AME, un indicateur de leur mise en œuvre au niveau national

10. Le fait, pour un État, de devenir partie à un AME (en le ratifiant ou en y adhérant) est un indicateur de la mise en œuvre de cet instrument au niveau national, puisque l'État accepte ainsi de se conformer aux obligations qui en découlent. Les Principes directeurs de Kiev notent que toutes les mesures appropriées, de caractère juridique ou non, nécessaires pour appliquer l'accord devraient être mises en place afin de s'assurer que les Parties sont en mesure de se conformer à leurs obligations internationales au moment de l'entrée en vigueur de l'AME à leur égard. Cependant, force est de constater que tous les États ne le font pas. En outre, il arrive que des États choisissent de mettre en œuvre les dispositions d'un AME sans le ratifier. Malgré ces inconvénients, la ratification peut être considérée comme un indicateur simple de mise en œuvre

d'un instrument donné et de respect des obligations juridiques des parties à celui-ci (voir le tableau intitulé «Ratification des conventions et des protocoles dans différentes sous-régions de la CEE» figurant à la fin du présent document).

11. À en juger uniquement par le nombre des ratifications, les cinq conventions sont effectivement mises en œuvre par une majorité d'États membres de la CEE: la Convention sur la pollution atmosphérique compte 51 Parties, la Convention sur l'EIE 41, la Convention d'Aarhus 41, la Convention sur les accidents industriels 35 et la Convention sur l'eau 35. La Communauté européenne, en tant qu'organisation d'intégration économique régionale, est partie à toutes ces conventions.

12. L'indicateur de la ratification peut également être appliqué aux protocoles se rapportant aux conventions (voir le tableau). En l'occurrence, le nombre de Parties à ces instruments donne à penser que leur mise en œuvre n'est pas aussi efficace. Les États tardent souvent à les ratifier et le nombre des Parties actuelles est généralement bien inférieur à celui des Parties aux conventions.

13. L'examen des pays qui se sont abstenus d'adhérer aux conventions ou à leurs protocoles, ou de les ratifier, fournit d'importantes informations. Les raisons de la non-ratification varient selon les cas (voir les Principes directeurs de Kiev), mais l'étude de la répartition géographique des non-Parties peut mettre en évidence des problèmes liés à la ratification plus génériques et plus largement partagés, qui méritent d'être étudiés plus avant.

14. Il apparaît clairement, par exemple, que la plupart des États membres de l'Union européenne (UE) sont parties aux cinq conventions et à bon nombre de leurs protocoles, mais que ces instruments comptent nettement moins de Parties dans la zone géographique de l'Europe du Sud-Est et dans celle de l'Europe orientale, du Caucase et de l'Asie centrale (EOCAC). Dans le cas de certaines conventions, il est indéniable que les pays de l'EOCAC et de l'Europe du Sud-Est adhèrent plus facilement à celles-ci qu'aux protocoles, qui comportent souvent des obligations plus concrètes.

15. Le fait que les pays auxquels il serait le plus profitable d'être parties aux conventions et aux protocoles ne les ont pas ratifiés est particulièrement préoccupant. Les raisons qui peuvent expliquer un tel état de choses sont énumérées dans les Principes directeurs de Kiev (par. 5), qu'il s'agisse d'un manque d'intérêt politique, d'une méconnaissance des obligations qui en découlent, de capacités techniques, administratives et financières insuffisantes, de l'absence de coordination entre les autorités nationales compétentes ou d'autres obstacles qui entravent la mise en œuvre et le respect des dispositions au niveau national. Le manque de volonté politique – qui peut même s'accroître dans certains pays – est d'autant plus inquiétant qu'il risque du même coup d'être difficile de remédier à d'autres insuffisances.

16. Le rythme de ratification des instruments représente un autre problème. Certains des premiers protocoles relativement simples se rapportant à la Convention sur la pollution atmosphérique ont été ratifiés rapidement et sont entrés en vigueur peu après. Entre-temps, il est devenu manifeste que les protocoles plus complexes relatifs à cette convention, qui comportent des obligations de caractère technique et peuvent faire intervenir plusieurs services gouvernementaux (par exemple le Protocole de 1999 relatif à la réduction de l'acidification, de

l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique, ou Protocole de Göteborg), posent un problème à tous les pays et soulèvent d'insurmontables difficultés pour certains pays en transition.

17. Les Principes directeurs de Kiev (par. 6) fournissent également des indications utiles pour remédier aux problèmes susmentionnés, mais il convient de s'y attacher à un stade précoce, par exemple au moment d'élaborer l'accord ou de définir les mécanismes visant à le mettre en œuvre. Les organes directeurs des conventions devraient tirer les leçons des erreurs commises dans le passé et appliquer les Principes directeurs de Kiev dans leurs travaux ultérieurs.

18. Lors de la Conférence de Kiev, les ministres ont signé trois nouveaux protocoles: le Protocole à la Convention sur l'EIE, relatif à l'évaluation stratégique environnementale; le Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (RRTP) à la Convention d'Aarhus; et le Protocole sur la responsabilité civile, se rapportant à la Convention sur l'eau et à la Convention sur les accidents industriels. Malheureusement, très peu de Signataires ont jusqu'ici ratifié ces instruments. Cependant, il n'est pas rare, même pour les pays qui font preuve de la plus grande diligence, que le processus de ratification prenne de trois à quatre ans. Il a fallu par exemple plus de six ans pour que le Protocole sur l'eau et la santé entre en vigueur, mais le rythme des ratifications s'est entre-temps sensiblement accéléré.

19. Enfin, ainsi qu'il a été noté ci-dessus au paragraphe 10, certains pays ont eu tendance à ratifier les conventions/protocoles sans avoir au préalable apporté les modifications nécessaires sur le plan législatif ou prévu des dispositions relatives à leur mise en œuvre (voir les Principes directeurs de Kiev, sect. III). Une telle façon de procéder présentait l'avantage d'exercer une pression sur les gouvernements et les parlements de ces Parties pour qu'ils adoptent les mesures d'application voulues, et d'accroître les possibilités de bénéficier d'une assistance technique, qui est dans certains cas envisageable uniquement lorsque l'État devient partie à l'instrument en question. Aujourd'hui, cependant, il semble qu'en règle générale, les pays ne procèdent à la ratification d'un instrument donné que lorsqu'ils sont pleinement préparés à le mettre en œuvre. Il en résulte un rythme de ratification sans doute plus lent, mais également une meilleure évaluation de la mise en œuvre lorsque la ratification est considérée comme un indicateur.

## **B. Résultats obtenus en matière de mise en œuvre au niveau national**

20. Les publications et rapports sur l'état de la mise en œuvre des conventions au niveau national montrent que celles-ci sont appliquées par un nombre croissant de Parties dans la région de la CEE. La majorité des Parties a introduit des cadres législatifs visant à en mettre en œuvre les dispositions comme il convient. Selon les besoins, la plupart des Parties ont désigné des autorités compétentes ou des points de contact (par exemple au titre de la Convention sur l'EIE et de la Convention sur les accidents industriels) et instauré une coopération bilatérale ou multilatérale (Convention sur les accidents industriels, Convention sur l'EIE, Convention sur l'eau).

21. Les objectifs généraux fixés à l'échelle régionale pour la plupart des polluants visés par les protocoles à la Convention sur la pollution atmosphérique sont en passe d'être atteints et la plupart des Parties aux protocoles s'acquittent de leurs obligations individuelles; de fait, certaines dépassent largement les objectifs fixés grâce à des mesures efficaces adoptées au niveau national. Les émissions de tous les polluants visés par les protocoles ont diminué et on observe à présent une régénération dans le cas d'effets environnementaux tels que l'acidification.

Quelques Parties seulement se signalent par leurs manquements aux obligations auxquelles elles ont souscrit.

22. Les Parties à la Convention sur les accidents industriels ne cessent de progresser dans le recensement et la notification des activités dangereuses. Cependant, cela n'est pas toujours le cas dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, qui ont du mal à dûment recenser et notifier ces activités et à se conformer aux prescriptions propres à la Convention.

23. Un peu partout dans la région de la CEE, les Parties à la Convention d'Aarhus manifestent leur volonté de mettre en œuvre cette convention (en la ratifiant), encore que le degré d'application varie d'un pays à l'autre. Celui-ci peut être fonction, entre autres, des traditions juridiques des pays et de leur expérience d'un régime démocratique. Selon les traditions juridiques de l'UE et d'autres pays d'Europe occidentale, et comme le recommandent les Principes directeurs de Kiev, les instruments internationaux ne sont généralement ratifiés que lorsque des dispositions législatives et réglementaires ont été introduites au niveau national pour les mettre en œuvre. Cependant, tel n'est pas le cas dans certains pays, ce qui peut influencer sur les taux relatifs de ratification, comme on l'a vu au paragraphe 19 ci-dessus.

24. Les mesures législatives prises par la Communauté européenne en prévision de la ratification des AME ont été un important élément moteur pour inciter tant les pays membres de l'UE que les pays candidats à l'adhésion à les ratifier. Dans le cas de la Convention d'Aarhus, de telles mesures prennent en compte de manière détaillée la mise en œuvre des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la participation du public; de même que l'accès à la justice. Dans l'ensemble, c'est la mise en œuvre des dispositions relatives à l'accès à l'information qui a posé le moins de problèmes aux Parties, encore que d'importants obstacles à l'application de mesures permettant de traiter les demandes d'information subsistent dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est.

25. Au niveau régional, la Convention sur l'eau a notablement contribué à favoriser l'instauration d'une coopération et à renforcer celle-ci. La plupart des accords négociés depuis la désintégration de l'Union soviétique, dont découle la nécessité de prendre en considération de nouvelles masses d'eau transfrontières, s'inspirent de cette convention. Les pays de l'EOCAC ont, au cours des dix dernières années, remanié ou actualisé la législation et les textes réglementaires relatifs à l'eau, ce qui s'est traduit par d'importantes améliorations allant dans le sens de l'évolution récente constatée au niveau international. Il est prévu de procéder à une évaluation plus approfondie dans un rapport sur l'état des eaux transfrontières dans la région de la CEE.

### **C. Difficultés rencontrées en matière de mise en œuvre au niveau national et leçons à retenir**

26. En dépit des engagements affichés, la mise en œuvre des conventions présente des insuffisances et pose des problèmes dans certains pays (certains exemples en ont déjà été donnés ci-dessus). Des rapports et des publications mettent en évidence les difficultés concrètes qu'elle suscite, qu'il s'agisse de l'accès à la justice au titre de la Convention d'Aarhus, de l'application de mesures de prévention appropriée au titre de la Convention sur les accidents industriels ou de la création de structures de gestion des bassins hydrographiques au titre de la Convention sur l'eau. De tels problèmes peuvent être liés à toutes sortes de facteurs: les Principes directeurs de

Kiev (par. 5) énumèrent bon nombre des obstacles de ce type qui entravent la mise en œuvre et le respect des dispositions au niveau national. Quelques-uns des problèmes le plus souvent rencontrés dans le cadre des différentes conventions sont examinés ci-dessous.

a) *Cadre législatif*

27. Dans plusieurs pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, les travaux visant à établir les cadres juridiques et institutionnels voulus pour mettre en œuvre les dispositions des conventions n'ont pas suffisamment progressé.

28. Concernant les accidents industriels, bon nombre de pays disposent d'un cadre juridique prévoyant des mesures de prévention et d'intervention applicables aux situations d'urgence, notamment les accidents de ce type. Cependant, tel n'est pas le cas pour certains pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est où la législation ne satisfait pas toujours à l'ensemble des prescriptions de la Convention sur les accidents industriels. Par conséquent, la mise en œuvre peut être insuffisante, en particulier dans la prévention des accidents et la préparation aux situations d'urgence, ainsi que dans l'instauration d'une réelle coopération. Quelques pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est ont donc demandé des conseils pour évaluer leur législation ou contribuer à l'améliorer.

29. Dans le cas de la Convention d'Aarhus, la plupart des pays de l'EOCAC signalent que, conformément à leur constitution nationale, les dispositions de la Convention font partie intégrante du système juridique interne. Certains pays ont fait observer que ces dispositions étaient directement applicables. Quelques-uns ont noté que les dispositions de la Convention prévalaient sur les lois nationales. Certains ont indiqué que, de ce fait, il n'était pas nécessaire d'introduire des lois d'application, ou n'ont pas apporté la preuve qu'ils avaient pris les mesures législatives prévues par la Convention (art. 3, par. 1). Il s'agit en l'occurrence de garantir que les principes inscrits dans les constitutions nationales, ou l'application directe de la Convention, permettent effectivement de mettre en œuvre les dispositions de la Convention.

30. En dépit des progrès réalisés, les réformes de la réglementation introduites dans le domaine de l'eau sont loin d'être complètes dans les pays de l'EOCAC, d'où certaines lacunes et contradictions dans les nouveaux textes (lois, décrets, codes, règlements, etc.). Bon nombre des dispositions réglementaires de l'ex-Union soviétique restant en vigueur, il n'est pas toujours facile de déterminer quelle réglementation s'applique dans tel ou tel cas. L'évaluation des eaux transfrontières pose un problème particulier, car les «concentrations maximales autorisées» (CMA) de polluants pour un type précis de consommation d'eau ou les normes de qualité de l'eau encore largement utilisées semblent plus rigoureuses que les critères et objectifs de qualité de l'eau retenus ailleurs dans la région de la CEE. Il est souvent impossible de respecter ces normes, soit que les appareils de mesure voulus fassent défaut, soit que les ressources financières et humaines restent insuffisantes, soit encore que de telles normes se révèlent parfois économiquement inapplicables ou irréalistes. L'expérience d'autres pays (notamment ceux qui appliquent la Directive-cadre sur l'eau) donne à penser que les évaluations futures devraient reposer sur la qualité de l'eau ou sur des objectifs définis d'un point de vue écologique, plutôt que sur des valeurs de CMA. Cependant, il n'est pas facile pour les pays de l'EOCAC de modifier leur législation nationale à brève échéance.

b) *Cadre institutionnel: coordination et coopération entre les autorités nationales compétentes*

31. De nombreux pays semblent avoir du mal à coordonner l'action des services et organismes gouvernementaux en vue d'une mise en œuvre efficace. Dans le cas de la Convention sur la pollution atmosphérique, il faut considérer ensemble les émissions provenant de l'agriculture, des transports, de l'industrie et de l'énergie pour satisfaire aux obligations découlant du Protocole de Göteborg. Cela soulève des difficultés majeures pour certains pays, bien que le rapprochement de ces différents secteurs ait montré qu'une démarche résolument intégrée était un bon moyen de faire face à des problèmes aussi complexes.

32. Dans le cas de la Convention sur l'eau, une des principales difficultés tient à la définition et au partage des tâches au sein des administrations nationales ainsi qu'à leur manque de coordination. Dans les pays de l'EOCAC, la réforme en cours des départements ministériels chargés de l'environnement et des services des eaux est une occasion d'harmoniser les responsabilités en matière de gestion de l'eau, d'améliorer la coopération entre les entités intervenant dans la surveillance et l'évaluation, y compris les nouveaux partenaires (par exemple les milieux de la recherche et le monde universitaire), et de désigner des institutions appropriées pour superviser et orienter la surveillance et l'évaluation et s'y impliquer. Cela étant, une réorganisation incessante des institutions et de leurs tâches et responsabilités pourrait sérieusement compromettre la continuité et la viabilité de la coopération ainsi que la mise en œuvre de la Convention sur l'eau.

33. Dans le cas de la Convention d'Aarhus, en ce qui concerne les méthodes utilisées pour introduire les mesures législatives, réglementaires et autres nécessaires, plusieurs pays de l'EOCAC ont fait état de plans de mise en œuvre nationaux et de la création de groupes de travail spéciaux. Comme il fallait s'y attendre, les ministères de l'environnement ont joué un rôle de chefs de file en encourageant les efforts de mise en œuvre et se sont efforcés de faire intervenir d'autres administrations publiques, par exemple dans le cadre de groupes interministériels. Cependant, deux obstacles majeurs subsistent: a) la mise en œuvre laisse à désirer aux niveaux local et provincial; et b) la Convention n'est guère appliquée par les administrations publiques autres que les ministères de l'environnement.

34. La mise en œuvre efficace de la Convention sur les accidents industriels nécessite une coopération et une coordination «verticales» entre les autorités nationales et locales ainsi qu'avec l'industrie et le public, mais la coopération et la coordination «horizontales» entre les autorités chargées de mettre en œuvre des dispositions précises de la Convention sont tout aussi importantes. Dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est, en particulier, il faudrait encore améliorer la coopération entre les autorités nationales, entre les autorités nationales, régionales et locales, et avec l'industrie. Dans le cas de ces pays, il est essentiel de renforcer les capacités pour leur permettre de se doter de cadres institutionnels appropriés, faute de quoi les services consultatifs et activités complémentaires de développement des compétences prévus au titre du programme d'aide en faveur des pays de l'EOCAC (voir le paragraphe 68) ne procureront pas les avantages escomptés.

*c) Technologie obsolète*

35. La technologie obsolète employée dans l'industrie des pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est fait obstacle à la mise en œuvre des conventions sur les accidents industriels et sur la pollution atmosphérique, en particulier. Dans ces pays, bon nombre d'opérations industrielles n'ont pas été modernisées et recourent encore à des procédés archaïques et polluants, dans des installations parfois dépassées et mal entretenues. Le niveau de risque propre à de telles installations, déjà élevé, risque probablement de s'accroître si le taux d'utilisation des capacités augmente. Pour aggraver encore les choses, tout accident industriel porterait atteinte à la fois à la santé des populations et à l'environnement dans une société particulièrement vulnérable.

*d) Financement*

36. L'insuffisance des ressources financières internes entrave considérablement la mise en œuvre des AME de la CEE, en particulier dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. De nombreuses activités étant fonction des ressources disponibles, un financement plus efficace dans des domaines précis pourrait en améliorer sensiblement l'exécution. La plupart des pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est ont par exemple du mal à faire face aux situations d'urgence comme le prévoit la Convention sur les accidents industriels, notamment en maintenant des points de contact dans le cadre du Système de notification des accidents industriels de la CEE. Cela est dû principalement à l'insuffisance et l'irrégularité des ressources allouées au matériel et à la formation du personnel.

37. Toutes les conventions dont la mise en œuvre repose sur des activités de surveillance pâtissent de l'absence de stations de surveillance dans certaines régions. Diverses raisons ont été mentionnées pour expliquer le ralentissement des activités de surveillance et d'évaluation de l'eau au début des années 90: matériel de contrôle de mauvaise qualité ou dépassé, manque de pièces de remplacement, appareils de laboratoire laissant à désirer, dégradation de la situation concernant les opérations d'échantillonnage et l'acheminement des échantillons depuis des stations éloignées et personnel qualifié de moins en moins nombreux. Face à ces problèmes, les programmes d'assistance extérieure ainsi que l'augmentation des ressources provenant des budgets nationaux commencent néanmoins à porter leurs fruits.

38. La traduction des documents ayant trait à la Convention sur l'EIE est très onéreuse. Vu les difficultés liées à l'emploi d'un grand nombre de langues dans la région, des accords bilatéraux et multilatéraux restent à conclure entre les Parties pour déterminer, en particulier, quels sont les documents à traduire dans les langues vernaculaires, qui devrait les traduire et comment financer ces dépenses.

39. Concernant le pilier «accès à la justice» de la Convention d'Aarhus, les coûts de la procédure à engager devant les tribunaux sont, dans certains pays, trop élevés pour des particuliers et il faudrait prévoir les services d'avocats commis d'office.

*e) Participation du public*

40. La convention d'Aarhus a été élaborée en vue d'améliorer l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice en matière d'environnement et d'encourager les efforts liés à ces questions transversales. La mise en œuvre des mesures relatives au pilier

«participation du public» semble cependant être moins avancée que celle des mesures liées à l'accès à l'information. Les pays font état d'un certain nombre de difficultés, notamment l'absence de réglementation uniforme relative à l'évaluation de l'impact sur l'environnement et, de façon générale, la résistance traditionnelle à la participation du public. En 2005, les participants à la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus ont adopté les Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les instances internationales. De larges consultations sur la mise en œuvre de ces lignes directrices ont été menées au sein de diverses instances internationales, lesquelles ont débouché sur des résultats prometteurs s'agissant des pratiques en matière de participation du public et des moyens de les améliorer et de les étendre. Les Parties à la Convention estiment qu'il conviendrait de promouvoir l'application de ces lignes directrices dans le cadre d'autres conventions et activités de la CEE.

41. Tant dans la formulation de leurs récents protocoles que par des initiatives de leurs organes directeurs, les quatre autres conventions tendent également à encourager leurs Parties à faire davantage participer le public et à communiquer à celui-ci des informations sur l'environnement. Même si cela pose un problème dans certains cas, les sites Web et les publications des conventions et de leurs Parties témoignent des résultats obtenus.

42. Dans le cas de la Convention sur l'EIE, il a été constaté que, dans les Parties concernées, le public n'était pas suffisamment encouragé à participer aux procédures prévues.

43. Pour la Convention sur les accidents industriels, la communication d'informations au public et la participation de celui-ci à la prise de décisions liées aux activités dangereuses (par exemple dans l'établissement de plans pour les situations d'urgence hors site) s'avèrent essentielles. Or les dispositions prises dans certains pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est sont insuffisantes: plusieurs d'entre eux ont demandé une formation dans ce domaine, qu'il s'agisse de la prévention des accidents industriels, de la planification préalable ou de l'intervention face à ce type de situation.

*f) Participation des non-Parties aux activités découlant des conventions*

44. Il est manifestement utile de faire participer des parties potentielles aux activités entreprises au titre des conventions de la CEE et de leurs protocoles: la participation accroît par exemple la probabilité d'une adhésion. Certaines conventions disposent de mécanismes permettant de faire participer les non-Parties à leurs travaux: le Programme international d'aide de la Convention sur les accidents industriels (voir le paragraphe 70) leur est par exemple ouvert.

45. Concernant la Convention sur la pollution atmosphérique, des réunions des Parties à ses protocoles sont organisées à l'occasion des réunions des Parties à la Convention pour que tous les pays concernés puissent prendre part aux discussions et aux processus d'examen, même dans le cas d'instruments auxquels ils ne sont pas parties. Des manuels d'application relatifs à plusieurs conventions sont disponibles pour fournir aux non-Parties des indications en matière de mise en œuvre et de ratification.

46. Les non-Parties sont également invitées à participer aux travaux des organes créés en application de la Convention sur l'eau.

## **II. MÉCANISME ET PROCÉDURES VISANT À PROMOUVOIR LA MISE EN ŒUVRE**

47. Le mécanisme et les procédures utilisés par les organes issus des AME pour mettre en œuvre ces instruments peuvent sensiblement influencer sur le degré d'application au niveau national. Ils complètent les activités découlant de la Convention, et sont soit définis et régis par le texte de l'instrument proprement dit, soit élaborés en parallèle ou à la suite de l'adoption de l'instrument. C'est un domaine dans lequel les Parties mettent en œuvre et développent les AME collectivement grâce à leur propre expérience et à leur connaissance des pratiques observées dans d'autres instances. Les sections ci-dessous portent sur leurs différents aspects, dont certains sont également décrits dans les Principes directeurs de Kiev.

### **A. Notification**

48. Les Principes directeurs de Kiev soulignent combien la communication d'informations est importante pour le bon fonctionnement des AME et présentent des suggestions concrètes visant à améliorer ce processus.

49. Qu'elles contiennent ou non des dispositions précises relatives à la notification, toutes les conventions de la CEE prévoient des systèmes permettant de recueillir périodiquement des renseignements et d'utiliser ceux-ci pour examiner la mise en œuvre et le respect des dispositions ou pour disposer d'un tableau général de la situation. Au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique, de la Convention d'Aarhus, de la Convention sur l'EIE et de la Convention sur les accidents industriels, des informations sur la mise en œuvre sont recueillies au moyen de questionnaires régulièrement adressés aux Parties. La Convention sur l'eau recourt à des questionnaires conçus en fonction d'objectifs précis conformément à son plan de travail. Une grande partie des informations recueillies est ensuite publiée. Des données scientifiques et techniques (par exemple sur les émissions et la qualité de l'eau) sont également recueillies au titre des conventions sur la pollution atmosphérique et sur l'eau.

50. Concernant les questionnaires, des progrès considérables ont été accomplis en vue de les améliorer: ils sont désormais mieux ciblés et plus clairs et il est plus facile de les remplir grâce à l'Internet et aux formulaires électroniques. Les Parties jouent un rôle actif dans la formulation des questions et l'expérience acquise est mise à profit.

51. De ce fait, tant le nombre de pays qui communiquent des informations que la proportion de rapports de qualité se sont accrus. Ces rapports sont souvent une mine d'informations sur l'état de la mise en œuvre des conventions et de leurs protocoles, et les Parties partagent avec enthousiasme ces informations avec le monde extérieur.

52. Des informations utiles sont souvent communiquées par l'intermédiaire des études de performance environnementale (EPE) de la CEE, lesquelles portent sur l'ensemble des questions environnementales qui concernent les pays en développement. Les EPE peuvent mettre en relief l'intérêt que revêt la mise en œuvre d'instruments juridiques ou encore les besoins en matière de renforcement des capacités.

53. Les Parties à plusieurs conventions ont appelé l'attention sur le fardeau que représentent les rapports à établir, notamment dans les cas où il faut communiquer des données et des

informations analogues à plusieurs organes ou au titre de plusieurs instruments. La présentation de rapports électroniques a nettement contribué à alléger cette tâche et le mode de communication des données a été aligné autant que possible sur d'autres régimes de notification. La notification des données d'émission au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique correspond par exemple dans une large mesure aux modalités de présentation de rapports au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et au système de notification de l'Union européenne.

54. En dépit des résultats obtenus, des problèmes subsistent:

a) Certaines Parties s'abstiennent encore de communiquer des informations, ce qui empêche d'évaluer la façon dont elles mettent en œuvre l'instrument. De ce fait, il se peut que les conclusions tirées de l'examen de la mise en œuvre d'une convention ne prennent pas en compte toutes les Parties;

b) Il arrive souvent que les Parties communiquent des informations en retard. La présentation tardive des rapports limite la possibilité de procéder à un examen détaillé et exhaustif des réponses et de demander des éclaircissements aux Parties avant d'établir un rapport sur l'état de la mise en œuvre;

c) La qualité des rapports est souvent insuffisante. Tant la teneur que la longueur sont en cause. L'absence d'informations pertinentes ou l'imprécision des réponses à des questions concrètes peuvent être une source de confusion et d'incertitude. Les pays membres de l'UE ont par exemple tendance à se référer simplement aux directives communautaires sans décrire clairement la façon dont leur législation nationale satisfait aux exigences des AME;

d) La charge que représente l'établissement de rapports pour les parties à plusieurs instruments doit être prise en considération et davantage doit être fait pour simplifier et harmoniser les procédures de présentation des rapports, y compris, dans la mesure du possible, les échéanciers.

55. Les Principes directeurs de Kiev donnent des indications utiles sur la manière d'améliorer la qualité et l'efficacité des rapports. Les conventions ont, ces dernières années, mis à profit plusieurs des suggestions qui y figurent, telles que l'utilisation des formulaires électroniques et des questionnaires en ligne, comme on l'a vu ci-dessus. Il reste néanmoins nécessaire de se reporter aux Principes directeurs pour veiller par exemple à ce que les délais fixés soient raisonnables et faire en sorte que les prescriptions en matière de notification cadrent avec les exigences émanant d'autres entités.

56. Force est de constater que des problèmes de collecte et de stockage des données se posent dans certains pays, notamment ceux de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. Ces problèmes peuvent influencer sur la mise au point des procédures de présentation des rapports ou imposer le recours à des solutions de remplacement (la messagerie électronique au lieu de l'Internet, par exemple) ou l'élaboration de programmes d'assistance (formation ou assistance bilatérale, par exemple).

## B. Respect des dispositions

57. Des mécanismes officiels d'examen du respect des dispositions et des comités chargés de procéder à ces examens fonctionnent depuis plusieurs années au titre de la Convention sur la pollution atmosphérique, de la Convention sur l'EIE et de la Convention d'Aarhus, et sont en passe d'être créés pour le Protocole sur l'eau et la santé se rapportant à la Convention sur l'eau.

58. Les cas de non-respect éventuel peuvent être signalés par une Partie au sujet d'elle-même, par une Partie au sujet d'une autre Partie, par le secrétariat (dans le cas de la Convention sur la pollution atmosphérique), voire par le comité chargé de veiller au respect des dispositions (dans le cas de la Convention sur l'EIE). Dans le cas de la Convention d'Aarhus, les membres du public peuvent aussi signaler les cas de non-respect éventuel.

59. L'existence de régimes de contrôle du respect des dispositions a contribué à accroître l'attention accordée à la mise en œuvre des AME au niveau national et à faire appliquer des mesures à cet égard. Mis à part le traitement de cas individuels de non-respect, ces régimes peuvent favoriser la mise en œuvre des conventions en général.

60. Cela étant, certaines des leçons retenues aident à mettre en évidence des moyens d'améliorer l'efficacité des régimes de contrôle du respect des dispositions, à savoir:

a) *Assurer une communication/un dialogue efficace avec les Parties qui ne respectent pas les dispositions.* Les attitudes adoptées à l'égard des travaux des comités chargés de veiller au respect des dispositions varient considérablement suivant les cas; certaines Parties sont tout à fait disposées à échanger des communications, alors que d'autres doivent au contraire faire l'objet de fortes pressions pour communiquer;

b) *Veiller à ce que les exigences en matière de notification soient satisfaites.* Si les informations communiquées sont insuffisantes, les mécanismes de contrôle du respect des dispositions ne sont pas en mesure de s'assurer que l'instrument est effectivement mis en œuvre (ils peuvent néanmoins assimiler le défaut de déclaration au non-respect des dispositions si la notification est obligatoire);

c) *Choisir des mesures propres à encourager les Parties à se conformer à leurs obligations.* Les solutions envisageables sont généralement limitées. Vu que l'application de sanctions risque d'aller à l'encontre du but recherché, l'accent est mis sur les moyens d'encourager les Parties à honorer leurs obligations et de leur apporter un appui à cette fin. Le procédé consistant à «montrer du doigt» les Parties qui se trouvent en infraction peut s'avérer efficace: il y a différentes façons de le faire (par exemple à l'occasion des réunions des conventions ou publiquement), ce qui peut offrir toutes sortes d'options se caractérisant par des degrés variables de persuasion. Dans le cas de la Convention sur la pollution atmosphérique, des options ont été définies dans les décisions officielles relatives au non-respect des dispositions: l'option initiale consiste à inviter une Partie qui ne respecte pas ses engagements à fournir des informations pour aider le Comité de l'application dans ses travaux, tandis que l'option la plus rigoureuse retenue jusqu'ici a consisté à demander à la Partie qui ne s'acquitte pas de ses obligations de faire un exposé devant l'Organe exécutif (Réunion des Parties) sur ce qu'elle avait entrepris pour se mettre en conformité.

## C. Financement

61. Le budget ordinaire de l'ONU prévoit des services de secrétariat et de conférence pour les conventions, mais les Parties financent l'essentiel de leurs activités par des contributions en espèces ou en nature.
62. Seule la Convention sur la pollution atmosphérique dispose d'un instrument de financement obligatoire (pour son programme EMEP<sup>3</sup>); les Parties au Protocole EMEP contribuent, selon le barème des quotes-parts de l'ONU, au financement des centres de l'EMEP, qui coordonnent la collecte des données et les travaux de modélisation.
63. Toutes les conventions recourent à des fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour gérer les contributions en espèces faites par les Parties. Ces contributions sont très souvent affectées à des activités précises relevant de la Convention, mais il arrive parfois que des Parties versent des contributions sans affectation particulière qui peuvent être utilisées pour des travaux se rapportant à la Convention, comme le prévoit le plan de travail ou le budget convenu et en accord avec les modalités d'utilisation des fonds d'affectation spéciale respectifs.
64. Les moyens employés pour atteindre les objectifs financiers des fonds d'affectation spéciale varient suivant les conventions. La Convention sur la pollution atmosphérique applique le barème des quotes-parts de l'ONU pour deux de ses fonds d'affectation spéciale, tandis que la Convention sur l'EIE et la Convention d'Aarhus divisent leurs activités et leurs budgets en parts dont les Parties sont invitées à en payer une ou plusieurs à titre volontaire. La Convention sur les accidents industriels prévoit un système analogue, selon lequel la Conférence des Parties définit un plan de travail biennal et détermine les ressources correspondantes; les Parties sont invitées à apporter à titre volontaire des contributions financières et en nature pour exécuter les activités prévues.
65. Il est indéniable que bon nombre de Parties apportent des contributions en espèces ou en nature d'un montant non négligeable, aux fins de la bonne application des conventions, mais d'importants déficits subsistent et certains travaux pâtissent du manque de fonds ou doivent être interrompus pour cette raison. L'expérience fournie par les conventions a fait ressortir ce qui suit:
- a) Niveau insuffisant de financement – qu'elles soient fondées ou non sur le barème des quotes-parts de l'ONU, les contributions financières volontaires couvrent rarement la totalité des besoins en ressources et représentent fréquemment une faible proportion du budget, ce qui empêche d'exécuter la totalité des activités prévues dans les plans de travail;
  - b) Partage inéquitable de la charge – dans les cas où les modalités de financement volontaire ne sont pas fondées sur le barème des quotes-parts de l'ONU, la charge est généralement répartie de façon inégale entre quelques donateurs;

---

<sup>3</sup> Programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe.

- c) Versement irrégulier des contributions – les Parties versent souvent leurs contributions annuelles après la date à laquelle les activités auraient dû être exécutées;
- d) Mécanismes de financement de caractère obligatoire – ceux-ci s'avèrent solides et fiables, mais il est très difficile de parvenir à un accord à ce sujet. Certains pays ne sont pas en mesure de passer de tels accords et, lorsque c'est le cas, l'adoption de tels mécanismes pourrait être contre productive.
- e) Les Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies offrent de nombreuses possibilités et permettent une certaine souplesse en matière de financement, mais ils sont assortis de frais généraux (actuellement de 13 %);
- f) Dans les cas où les arrangements volontaires ne peuvent assurer un financement stable, durable et prévisible, les éléments du plan de travail doivent être dûment hiérarchisés pour que les activités de base puissent être exécutées;
- g) Les contributions en nature (fournies par exemple en dirigeant des équipes spéciales ou en accueillant des ateliers) sont essentielles à une mise en œuvre efficace.

#### **D. Renforcement des capacités**

66. Les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est sont, dans leur grande majorité, aux prises avec des cadres institutionnels insuffisants, une pénurie de ressources humaines et un manque de ressources financières, encore que la situation économique générale se soit améliorée ces dernières années dans la plupart d'entre eux. Les Parties à toutes les conventions ont pris conscience du fait que, sans une assistance, ces pays ne pourront se doter des capacités requises pour les mettre en œuvre efficacement. Ces questions ont également été mises en relief par les études de performance environnementale de la CEE. Des activités de renforcement des capacités sont prévues au titre de chacune des conventions, parfois dans le cadre de programmes communs.

67. Dans le cas de la Convention sur la pollution atmosphérique, le plan d'action à l'appui des activités de mise en œuvre dans les pays de l'EOCAC a été étendu à l'Europe du Sud-Est. Avec le concours de donateurs, des manuels d'application sont également en cours d'élaboration, en anglais et en russe, pour les trois protocoles les plus récents. Dans le cadre du projet CAPACT financé par le Compte de l'ONU pour le développement (relatif au renforcement des capacités pour la gestion de la qualité de l'air et l'application des technologies propres de combustion en charbon en Asie centrale), d'une durée de trois ans, un plan national de mise en œuvre a été élaboré pour le Kazakhstan et des ateliers de formation ont été organisés à l'intention d'experts d'Asie centrale. Ces ateliers ont été étendus à l'ensemble de l'EOCAC avec l'appui de donateurs.

68. L'objectif de la Convention sur l'eau consistant à aider les pays de l'EOCAC à résoudre les problèmes sous-régionaux et à développer le potentiel en matière de gestion intégrée des bassins hydrographiques et de protection des eaux a donné lieu à un projet relatif aux capacités de coopération dans le domaine de l'eau. Ce projet a établi un cadre se prêtant au croisement et à l'échange d'expériences entre les organismes de gestion des bassins hydrographiques (y compris les organes communs) et les pays sur les aspects réglementaires, institutionnels,

méthodologiques et autres de la gestion intégrée des eaux transfrontières. Il a permis de mettre à profit l'expérience d'autres entités de la CEE et de créer un réseau d'experts des pays de l'EOCAC qui s'attachent à coopérer dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières. Les principes de base et la conception du projet se sont avérés concluants et ont été transposés en Europe du Sud-Est dans le cadre de l'International Waters Learning Exchange and Resource Network.

69. La Convention sur l'EIE prévoit certaines activités de renforcement des capacités à l'intention des pays de l'EOCAC: fourniture d'informations permettant de guider ces pays dans l'application concrète de la Convention au niveau sous-régional; ateliers régionaux et diffusion active des orientations; cours de formation; informations de base, en russe, sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans le cadre de la Convention et diffusion d'une revue en langue russe. Une démarche plus globale est suivie dans le cas du Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale, se rapportant à la Convention sur l'EIE. Le manuel pour l'application du Protocole contient un guide à l'intention des instructeurs mettant en évidence l'approche à adopter pour développer efficacement les capacités et prescrit un cadre de renforcement des capacités pour l'évaluation stratégique environnementale. Une initiative portant sur la période 2003-2006 a été lancée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Centre régional pour l'environnement de l'Europe centrale et orientale (CRE) et la CEE sur la base de ce cadre et a mis en évidence les obstacles à surmonter et les possibilités à exploiter pour les systèmes nationaux d'évaluation stratégique environnementale. Cependant, une initiative unique n'étant guère susceptible de renforcer sensiblement les capacités dans un pays ou une région donnée, il faut donc la considérer comme une mesure initiale.

70. Dans le cadre de la Convention sur les accidents industriels, un programme d'aide est prévu à l'intention des pays de l'EOCAC pour soutenir leurs efforts visant à mettre en œuvre la Convention (ECE/CP.TEIA/12, annexe I, décision 2004/1). Ce programme détermine les tâches essentielles que les pays doivent eux-mêmes assumer et l'aide extérieure qui peut leur être offerte. Des équipes d'enquête se rendent dans les pays bénéficiaires pour s'assurer de l'exécution des tâches fondamentales et recenser les besoins d'aide extérieure. Le mécanisme du programme d'aide permet de veiller à ce que les pays se préparent à recevoir une aide dans des domaines complexes en exécutant des tâches simples; une telle approche s'est avérée à la fois efficace et fructueuse.

71. Concernant la Convention d'Aarhus, le cadre pour le renforcement des capacités permet d'harmoniser et de rationaliser les activités menées dans ce domaine et de promouvoir les synergies. Ce cadre fait intervenir certaines des principales organisations internationales concernées, dont le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le PNUD, l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le CRE et le Centre régional pour l'environnement de l'Asie centrale (CAREC). Le secrétariat organise des réunions annuelles pour coordonner les principales initiatives de renforcement des capacités et a rassemblé des informations complémentaires au moyen d'une enquête sur les projets et programmes exécutés en vue de faciliter l'examen et l'évaluation des initiatives de ce type et de recenser les ressources (matériel, personnel, etc.) qui pourraient être mises à disposition. Il a également recensé les leçons tirées de l'exécution des projets et les besoins supplémentaires d'aide. Le programme relatif aux profils nationaux mis en place dans le cadre de la Convention montre que, dans certains pays, une

analyse approfondie de la législation nationale s'avérait indispensable en vue de la ratification de la Convention. Dans d'autres, notamment dans ceux de l'EOCAC, l'application directe d'un traité international se substitue souvent à l'analyse détaillée et au rapprochement des législations, ce qui peut se traduire par des défaillances dans le respect des dispositions. En 2003, la CEE et l'UNITAR ont élaboré un programme pilote pour aider les pays à établir des profils nationaux permettant d'évaluer la capacité d'appliquer la Convention. Celui-ci prévoit un processus multipartite visant à évaluer les capacités et les besoins nationaux; des profils nationaux ont été établis dans deux pays pilotes.

72. Le renforcement des capacités est d'une grande importance pour les cinq conventions. De nombreux enseignements ont été tirés de l'expérience acquise, mais les ressources sont peu abondantes et il y a beaucoup à faire. Il importe tout particulièrement:

- a) De reconnaître qu'il faudrait en priorité s'attacher à recenser de manière systématique les capacités nécessaires. Les Parties bénéficiaires devraient structurer et hiérarchiser leurs besoins à court et à long terme et montrer qu'elles s'impliquent dans le processus. Tout en étant coordonné par le gouvernement national, celui-ci devrait faire intervenir toutes les parties prenantes;
- b) De souligner que les pays dont les capacités sont insuffisantes devraient assumer la responsabilité des transformations à opérer pour se conformer aux obligations qui leur incombent au niveau international et faire appliquer leur législation interne. Il leur faudra sans doute prévoir des ressources tant humaines que financières à cet effet;
- c) De veiller à ce que les capacités soient renforcées systématiquement plutôt que de façon sporadique. Une évaluation approfondie s'avère nécessaire pour recenser les besoins, les lacunes et les contraintes, puis définir des priorités et des mesures à prendre. La coordination du processus au niveau national permet d'éviter les chevauchements et de tenir compte des priorités;
- d) De reconnaître que les fonctionnaires sont souvent surchargés, notamment au niveau national. La mise au point par le pays lui-même d'une démarche structurée et systématique en matière de renforcement des capacités, qui soit prise en compte par les agents de réalisation et les organismes donateurs, aide à créer des synergies entre les activités menées dans ce domaine et à éviter les doubles emplois;
- e) De comprendre qu'un dialogue durable entre les pays et les secrétariats, passant par un suivi concret et cohérent des projets, est essentiel à un renforcement efficace des capacités, notamment pour étoffer et mettre à profit les compétences techniques. Il faudrait autant que possible faire appel aux experts et aux instructeurs de la région visée, ce qui permet d'échanger des données d'expérience au niveau sous-régional et entre les sous-régions et de pérenniser les initiatives de renforcement des capacités.

#### **E. Synergies avec d'autres programmes internationaux et promotion**

73. Force est de constater que d'autres régions dans le monde sont confrontées à des problèmes environnementaux analogues à ceux de la CEE; plusieurs conventions ont des relations avec des organisations extérieures à la région de la CEE, ou sont liées à des initiatives de portée mondiale partageant des intérêts communs. L'expérience et les réalisations propres à chacune

des conventions peuvent offrir à la fois des orientations pour les mesures environnementales, des connaissances permettant de traiter les problèmes environnementaux transfrontières et une aide dans l'élaboration d'instruments juridiques.

74. Il importe au plus haut point d'exploiter les effets de synergie avec d'autres organisations internationales, vu la modicité des ressources généralement disponibles. La collaboration établie par la CEE dans le cadre de l'Initiative environnement et sécurité ainsi qu'avec différents partenaires (PNUE, PNUD, OSCE et CRE) en est un exemple. Les liens existant avec d'autres régions et à l'échelle mondiale peuvent à terme procurer des avantages appréciables.

75. Un certain nombre des conventions de la CEE et de leurs protocoles sont ouverts aux États non membres de la CEE, ou des dispositions ont été prises pour permettre à ceux-ci d'y adhérer. Une telle possibilité est, pour d'autres régions, un moyen de tirer parti des cadres juridiques des conventions de la CEE et de bénéficier directement de l'expérience acquise en matière de coopération transfrontière, ce qui pourrait s'avérer particulièrement important pour les pays dont le territoire est limitrophe de la région de la CEE.

76. Les Parties à la Convention sur l'EIE et à la Convention sur l'eau ont adopté des amendements visant à ouvrir ces conventions à d'autres Parties, mais ces amendements ne sont pas encore entrés en vigueur. Le Protocole sur l'évaluation stratégique environnementale, le Protocole sur la responsabilité civile et la Convention d'Aarhus autorisent déjà l'adhésion de tout État Membre de l'ONU après approbation par la réunion des Parties.

77. Jusqu'ici, aucun État non membre de la CEE ne s'est déclaré désireux d'adhérer à ces instruments. Cependant, le fait que cette possibilité existe est un signal suffisamment clair pour les autres régions.

78. Des occasions d'établir des liens avec les pays voisins extérieurs à la région de la CEE se présentent parfois. Pour la mer Caspienne, des directives sur la mise en œuvre régionale des dispositions de la Convention sur l'EIE ont été élaborées par les cinq États riverains concernés (Azerbaïdjan, Fédération de Russie, Kazakhstan, République islamique d'Iran et Turkménistan) avec le concours du PNUE, de la CEE, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et du Programme pour l'environnement de la mer Caspienne.

79. Le Système de notification des accidents industriels de la CEE, adopté au titre de la Convention sur les accidents industriels, prévoit la présentation d'un rapport commun et harmonisé de demande d'assistance à l'usage des points de contact tant dans le cadre de ce système qu'au sein du groupe commun PNUE/Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH).

### **III. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

80. Les conventions de la CEE ont produit de multiples résultats et apporté une importante contribution aux politiques de l'environnement dans la région. Cela étant, l'objectif consiste encore à mettre en œuvre ces cinq conventions à l'échelle régionale et il reste nécessaire de prendre des mesures complémentaires. Dans les paragraphes ci-après, l'attention est appelée sur des problèmes précis qui méritent d'être pris en considération. Les questions qu'il est proposé

d'examiner sont présentées en italique; les décisions susceptibles d'être adoptées sont en italique, entre parenthèses.

81. Mise en œuvre au niveau national. En dépit du bilan global manifestement positif affiché par les conventions, leur mise en œuvre à l'échelle de la région offre un tableau contrasté: certains pays s'acquittent pleinement des exigences de certaines conventions, tandis que d'autres rencontrent des difficultés, ou choisissent de ne pas le faire. La mise en œuvre au niveau national est essentielle à l'application de ces instruments à l'échelle régionale, et il faudrait donc faire une large place à cet aspect. La coordination nationale entre les autorités intervenant dans la mise en œuvre d'un AME doit être encore améliorée.

82. *Quelles sont les priorités et les dispositions ultérieures à prévoir pour promouvoir la ratification des AME? Comment peut-on en encourager la mise en œuvre au niveau national dans les pays qui affichent un piètre bilan en la matière? (Les ministres souhaiteront peut-être mettre l'accent sur les mesures prioritaires préconisées à l'attention des organes directeurs des conventions.)*

83. Notification. Mis à part la ratification, la notification est la principale source d'information permettant d'évaluer la mise en œuvre d'instruments au niveau national. Les Principes directeurs de Kiev consacrent toute une section à la notification et mettent en évidence les multiples fonctions qu'elle remplit, notamment le partage d'informations entre les Parties et avec le public. Cependant, toutes les Parties ne communiquent pas les informations voulues dans les délais ni de manière efficace.

84. *Comment les procédures actuelles de notification peuvent-elles être améliorées? Comment les Parties peuvent-elles être encouragées à communiquer des informations efficacement et dans les délais fixés? (Les ministres souhaiteront peut-être suggérer des solutions ou appeler l'attention sur des points qui posent des difficultés.)*

85. Renforcement des capacités. Des activités de renforcement des capacités ont été mises au point dans le cadre des cinq conventions pour en faciliter la mise en œuvre dans les pays de l'EOCAC et d'Europe du Sud-Est. Des efforts supplémentaires s'avèrent nécessaires, tant de la part des donateurs que des bénéficiaires, pour veiller à ce que de telles activités soient efficaces et se traduisent par une application durable des instruments. Le programme d'aide prévu au titre de la Convention sur les accidents industriels et le cadre pour le renforcement des capacités relevant de la Convention d'Aarhus peuvent à cet égard servir d'exemples.

86. *Les activités actuelles de renforcement des capacités présentent-elles des insuffisances? Dans l'affirmative, quelles mesures seraient à prendre pour y remédier? (Les ministres souhaiteront peut-être suggérer des exemples de renforcement efficace des capacités ou appeler l'attention sur des programmes inopérants; ils souhaiteront peut-être également donner des indications sur les priorités futures.)*

87. Financement. Il faudrait mobiliser des moyens de financement prévisibles et à long terme pour exécuter les plans de travail des conventions. Même s'il est difficile de parvenir à un accord sur des mécanismes de financement de caractère obligatoire, l'expérience fournie par la plupart des dispositifs de financement volontaire n'a pas toujours été satisfaisante. Il s'avère nécessaire de trouver des mécanismes fiables de financement.

88. *Que faire pour stabiliser les mécanismes de financement de façon à améliorer la planification des programmes de travail? (Les ministres voudront peut-être envisager des possibilités pour établir des mécanismes stables de financement à long terme.)*

89. Participation du public. La Convention d'Aarhus a été l'instrument de promotion par excellence en matière de participation du public et de diffusion d'informations sur l'environnement, mais d'autres conventions prévoient également des dispositions visant à associer le public et la société civile à leurs travaux.

90. *Que faudrait-il faire de plus pour intégrer la participation du public dans les travaux menés au titre des conventions? (Les ministres souhaiteront peut-être adresser des recommandations aux organes directeurs des conventions.)*

91. Promotion. Les conventions de la CEE sont des instruments efficaces pour protéger l'environnement et la santé des populations et pour renforcer la coopération internationale. Elles représentent d'excellents modèles et il peut être utile «d'exporter» leur expérience, leurs méthodes et leurs approches au moyen d'activités de promotion et d'une collaboration internationale au profit d'autres régions en proie à des problèmes analogues. Des efforts supplémentaires d'ouverture et d'échange d'informations avec d'autres régions du monde devraient être entrepris.

92. *Quelles mesures complémentaires faudrait-il prendre pour encourager le partage d'informations et de données d'expérience avec d'autres régions? (Les ministres souhaiteront peut-être constater que les efforts actuels suffisent, ou peuvent recommander des mesures supplémentaires dans le cas de certains AME.)*

#### **Ratification des conventions et des protocoles dans différentes sous-régions de la CEE**

Instrument – date d'adoption	Union européenne <sup>1</sup> (28)	EOCAC (12)	Europe du Sud-Est (7)	Autres pays d'Europe (7)	Amérique du Nord <sup>2</sup> (2)	Total (56)
Pollution atmosphérique – 1979	28	9	7	5	2	51
Eau – 1992	24	6	2	3	0	35
EIE – 1991	27	7	3	3	1	41
Accidents industriels – 1992	25	6	2	3	0	36
Aarhus – 1998	27	10	2	1	0	40
EMEP <sup>3</sup> – 1983	28	3	5	4	2	42
Premier Protocole sur les émissions de soufre <sup>4</sup> – 1985	15	3	0	3	1	22
NO <sub>x</sub> <sup>5</sup> – 1988	23	3	0	3	2	31
COV <sup>6</sup> – 1991	17	0	0	4	0	21
Deuxième Protocole sur les émissions de soufre <sup>7</sup> – 1994	21	0	1	4	1	27

Instrument – date d'adoption	Union européenne <sup>1</sup> (28)	EOCAC (12)	Europe du Sud-Est (7)	Autres pays d'Europe (7)	Amérique du Nord <sup>2</sup> (2)	Total (56)
Métaux lourds <sup>8</sup> – 1998	21	1	0	4	2	28
POP <sup>9</sup> – 1998	22	1	0	4	1	28
Göteborg <sup>10</sup> – 1999	18	0	0	2	1	21
Eau et santé – 1999	13	4	2	2	0	21
Registres des rejets et transferts de polluants <sup>11</sup> – 2003	2	0	0	0	0	2
Évaluation stratégique environnementale <sup>12</sup> – 2003	5	0	1	0	0	6
Responsabilité civile <sup>13</sup> – 2003	1	0	0	0	0	1

Les nombres correspondent au nombre d'États qui ont ratifié chaque instrument. Les nombres entre parenthèses correspondent au nombre total de pays dans chaque sous-région.

<sup>1</sup> Les chiffres portés dans cette colonne comprennent à la fois les États membres de la Communauté européenne et les États en voie d'adhésion (Roumanie et Bulgarie).

<sup>2</sup> Les États-Unis ont des textes qui comportent des dispositions similaires.

<sup>3</sup> Protocole relatif au financement à long terme du programme concerté de surveillance continue et d'évaluation du transport à longue distance des polluants atmosphériques en Europe (EMEP).

<sup>4</sup> Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 %.

<sup>5</sup> Protocole relatif à la lutte contre les émissions d'oxydes d'azote ou de leurs flux transfrontières.

<sup>6</sup> Protocole relatif à la lutte contre les émissions des composés organiques volatils ou leurs flux transfrontières.

<sup>7</sup> Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre.

<sup>8</sup> Protocole relatif aux métaux lourds.

<sup>9</sup> Protocole relatif aux polluants organiques persistants.

<sup>10</sup> Protocole relatif à la réduction de l'acidification, de l'eutrophisation et de l'ozone troposphérique.

<sup>11</sup> Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants.

<sup>12</sup> Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale.

<sup>13</sup> Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières.

-----