



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CP.TEIA/AP.5
6 novembre 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION
SUR LES EFFETS TRANSFRONTIÈRES
DES ACCIDENTS INDUSTRIELS

Quatrième réunion
Rome, 15-17 novembre 2006
Point 7 de l'ordre du jour provisoire

**PROGRAMME D'AIDE DESTINÉ AUX PAYS MEMBRES DE LA CEE
D'EUROPE ORIENTALE, DU CAUCASE ET D'ASIE CENTRALE AINSI QUE
D'EUROPE DU SUD-EST POUR QU'ILS INTENSIFIENT LEUR ACTION
EN FAVEUR DE L'APPLICATION DE LA CONVENTION***

**Rapport de la mission d'enquête dans l'ex-République
yougoslave de Macédoine**

Résumé

À l'issue de la mission qu'elle a effectuée dans l'ex-République yougoslave de Macédoine les 29 et 30 mai 2006, l'équipe d'enquête a conclu que les tâches fondamentales à entreprendre au titre de la Convention – telles qu'elles sont décrites dans le programme d'aide – n'avaient pas été exécutées. L'équipe recommande néanmoins que la Conférence des Parties étudie la possibilité d'aider le pays comme indiqué à la section III.

* Ce document a été soumis à la date indiquée ci-dessus en raison de retards survenus dans la procédure.

I. INTRODUCTION

1. Les missions d'enquête sont organisées dans les pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale (EOCAC) ainsi que d'Europe du Sud-Est (ESE) qui ont adopté la déclaration à la Réunion d'engagement de haut niveau¹ (Genève, 14 et 15 décembre 2005) et se sont engagés à appliquer la Convention, notamment à entreprendre les tâches fondamentales telles qu'elles sont définies dans le programme d'aide (chap. IV, premiers paragraphes des sections A à J²).

2. Conformément au programme d'aide et à leur mandat, les équipes d'enquête³ doivent engager des discussions avec les représentants des autorités compétentes, nationales et locales, des points de contact et des activités dangereuses, puis établir un rapport sur:

- L'exécution des tâches fondamentales;
- Les domaines particuliers dans lesquels il faut mener des activités de renforcement des capacités ou dispenser des services consultatifs, ainsi que, dans la mesure où cela est possible et nécessaire, lancer des projets pilotes transfrontières et des exercices conjoints avec les pays voisins de l'EOCAC et de l'ESE.

3. Le présent document contient le rapport de la mission d'enquête qui a eu lieu dans l'ex-République yougoslave de Macédoine les 29 et 30 mai 2006 à l'invitation du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

A. Informations sur la mission

4. L'équipe d'enquête était composée comme suit:

- M. Cornelius van Kuijen (chef d'équipe), ancien inspecteur pour l'environnement, ancien Directeur de la sécurité extérieure et des substances chimiques au Ministère néerlandais de l'environnement. Il a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Convention et de la directive Seveso II de l'Union européenne;
- M. Ennio Acquilino, fonctionnaire du Ministère italien de l'intérieur, Département de la défense civile, des secours et des pompiers, Direction centrale des situations d'urgence et des sauvetages techniques;
- M^{me} Tsevetelina Borissova Filipova, spécialiste du droit de l'environnement au Centre régional pour l'environnement (CRE) de l'Europe centrale et orientale.

¹ Rapport de la Réunion d'engagement de haut niveau, Genève, 14 et 15 décembre 2005 (CP.TEIA/2005/12).

² Programme d'aide bénéficiant d'un soutien international, destiné aux pays d'Europe orientale, du Caucase et d'Asie centrale ainsi que d'Europe du Sud-Est pour qu'ils intensifient leur action en faveur de l'application de la Convention (CP.TEIA/2004/2).

³ Mandat des équipes d'enquête créées dans le cadre du programme d'aide au titre de la Convention de la CEE sur les effets transfrontières des accidents industriels.

5. Le programme de la mission avait été établi conjointement par la coordonnatrice de la mission, M^{me} Kaja Sukova (tél.: +389 230 66 930) du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire et le secrétariat de la Convention. Il comportait des réunions avec les autorités et organismes industriels suivants:

- Le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, qui est responsable de l'élaboration de la politique environnementale, y compris de la transposition de la directive Seveso II. Il octroie également les permis environnementaux intégrés pour les établissements à risque de grande taille;
- La Direction de la protection et des secours, organisme public chargé de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence;
- La municipalité de Centar, qui a des responsabilités dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment de l'octroi des permis environnementaux intégrés pour les établissements à risque de petite taille. Elle est également chargée de la préparation aux situations d'urgence et des interventions d'urgence sur son territoire;
- La décharge de déchets chimiques de Ad Ohis, où se trouvent des déchets provenant de l'ancienne production de lindane.

6. Le tableau ci-après indique les noms et titres des personnes qui représentaient ces organismes aux réunions. M^{me} Sukova a accompagné l'équipe à toutes les réunions.

Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire	
M ^{me} Kaja Sukova	Coordonnatrice de la mission; chef du Département pour le développement durable
M. Darko Blinkov	Inspecteur, Inspection publique de l'environnement
M. Bosko Nikov	Bureau de l'environnement, Convention internationale pour la prévention des végétaux (CIPV)
Direction de la protection et des secours	
M ^{me} Slavica Najdovska	Chef de la Division du développement et de l'analyse
Plusieurs autres hauts fonctionnaires de la Direction	
Municipalité de Centar	
M. Sokol Mitrovski	Maire
Décharge de déchets chimiques de Ad Ohis	
M. Stojan Petrovski	Ingénieur de fabrication

B. Informations sur le pays

7. L'ex-République yougoslave de Macédoine est un pays enclavé situé en plein cœur de la partie méridionale de la péninsule des Balkans. Elle est bordée au nord par la Serbie (Kosovo), à l'est par la Bulgarie, au sud par la Grèce et à l'ouest par l'Albanie. Elle compte un peu plus de 2 millions d'habitants. Le Vardar est un fleuve qui coupe le pays en deux, passe par la capitale, Skopje, et traverse la Grèce avant de se jeter dans la mer Égée.

8. Le pays est devenu indépendant en novembre 1991, lorsqu'il a fait sécession de la République fédérale de Yougoslavie, alors en pleine désagrégation. Économiquement, le pays est encore en transition vers une économie de marché. Le taux d'utilisation de la capacité industrielle est à peine supérieur à 50 %.

9. L'élaboration du Plan d'action national pour l'environnement a marqué la première étape vers l'intégration de la politique environnementale dans les programmes nationaux de développement socioéconomique. La mise au point de plans d'action locaux pour l'environnement s'inscrit dans la même logique. Lors de sa rencontre avec le maire de Gorce Petrov, l'équipe a reçu un exemplaire du plan d'action de la municipalité pour l'environnement, qui avait été publié peu de temps auparavant.

10. Publié en 1997, le Plan d'action national pour l'environnement fait de la pollution atmosphérique le problème environnemental le plus grave du pays. Cette pollution est principalement due à l'industrie⁴ et au trafic. En outre, la pollution de l'eau et les déchets – aussi bien les déchets solides municipaux que les déchets dangereux et industriels – posent des problèmes écologiques importants. A cet égard, l'équipe a visité une usine chimique avec une énorme décharge de déchets de HCH provenant de l'ancienne production de lindane. Bien que la prévention des accidents industriels ne figure pas parmi les priorités définies dans le Plan d'action national, cette question mérite un examen attentif car la plupart des usines industrielles ont été construites dans les années 60 et 70, ce qui signifie que plus de 80 % de l'équipement est obsolète. En outre, des pratiques inadéquates ont toujours cours. Le projet de nouveau plan d'action national, en cours d'élaboration, prévoit de réduire le risque d'accidents industriels et de limiter leurs conséquences au moyen de procédures spécifiques conformément à la directive Seveso II.

11. En avril 2001, le pays et la Communauté européenne ont signé l'Accord de stabilisation et d'association. Cet Accord est aujourd'hui l'élément moteur de la politique environnementale car il oblige le pays à aligner sa législation environnementale sur la réglementation de l'Union européenne. Dans cette optique, le pays a entrepris de transposer la directive Seveso II dans la loi nationale sur l'environnement. Cette loi-cadre comprend des dispositions générales et offre une base juridique pour l'adoption d'une législation secondaire (règlements et directives) nécessaire pour la mise en œuvre des dispositions générales. La transposition de la directive Seveso II, y compris de la réglementation secondaire, n'est pas encore achevée.

⁴ D'après l'étude de performance environnementale de l'ex-République yougoslave de Macédoine, on compte plus de 130 sites industriels dans le pays.

12. Le pays n'est pas signataire de la Convention et le Gouvernement n'a pas encore pris la décision officielle de devenir Partie à la Convention. Il importe de noter que les représentants du pays n'ont commencé à participer aux activités entreprises au titre de la Convention qu'en 2005.

II. EXAMEN DE L'EXÉCUTION DES TÂCHES FONDAMENTALES AU TITRE DE LA CONVENTION

A. Accès à la Convention et autres documents dans les langues nationales

13. La Convention et les documents jugés essentiels pour sa mise en œuvre ne sont pas disponibles dans la langue nationale. Il est prévu de les traduire et de les mettre à la disposition des autorités compétentes aux niveaux national et local et des points de contact avant le lancement possible de la procédure de ratification de la Convention.

B. La Convention et le cadre juridique national

14. Le contrôle des accidents et risques industriels est régi par le chapitre XV «Prévention et contrôle des risques majeurs impliquant des substances dangereuses» de la loi sur l'environnement, dans laquelle a été transposée la directive Seveso II. Les obligations découlant de la transposition de la directive de l'Union européenne relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (dite «directive IPPC») ont également toute leur pertinence parce qu'elles renvoient à un régime intégré de délivrance de permis d'environnement. Conjugué à la législation secondaire fondée sur le chapitre XV susmentionné, ce régime permettra aux autorités d'obliger les exploitants à prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les accidents majeurs.

15. La loi sur l'environnement prévoit la délivrance de permis d'environnement intégrés de type A (pour les nouvelles activités) et de permis de conformité de type A (pour les activités existantes) pour les installations qui se livrent aux activités visées à l'annexe I de la directive IPPC. Les permis d'environnement intégrés de type B et les permis de conformité de type B doivent être délivrés pour les installations visées dans ladite annexe mais de moins grande capacité. Le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire est compétent pour la délivrance des permis de type A. Pour les permis de type B, ce sont les collectivités locales (municipalités) qui sont compétentes, en coopération avec le Ministère. La question de la compétence des collectivités locales reste encore à éclaircir, étant donné que les autorités de Skopje comme celles des personnes morales locales dans la circonscription de Skopje affirment être compétentes. Le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire a entrepris plusieurs activités afin d'informer les exploitants, les autorités et les ONG et de les faire participer à la mise en œuvre de la directive IPPC.

C. Autorités compétentes

16. À ce jour, le pays n'a désigné aucune autorité compétente pour mettre en œuvre la Convention. L'organisme compétent en matière de protection de l'environnement en général est le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire.

D. Recensement des activités dangereuses

17. Le pays procède actuellement à un inventaire de tous les sites qui relèvent de la directive IPPC. Cet inventaire devrait être disponible d'ici à la mi-2007. On estime qu'environ 120 sites auront besoin d'un «permis de type A» et environ 170 d'un «permis de type B». Parmi eux, une demi-douzaine pourraient avoir des effets transfrontières en cas d'accident.

E. Notification des activités dangereuses aux pays voisins

18. Le recensement des activités dangereuses n'étant pas achevé, aucune notification n'a été possible jusqu'à présent. Cela étant, en vertu de l'article 70 de la loi sur l'environnement, si une étude d'impact sur l'environnement révèle qu'une activité prévue pourrait avoir des effets transfrontières sur l'environnement, les pays voisins susceptibles d'être touchés doivent en être informés et doivent être invités à participer aux procédures de consultation. Les représentants du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire ont informé l'équipe que le Ministère se chargerait des notifications.

F. Mesures préventives

19. La législation secondaire, y compris les normes requises pour l'application de la directive Seveso II sur la sécurité des sites de production dangereux, n'est pas encore disponible.

20. L'Inspection publique de l'environnement, qui relève du Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire, est responsable de l'inspection technique des sites industriels. L'Inspection, qui compte actuellement 12 inspecteurs, collabore avec les inspecteurs du réseau IMPEL de l'Union européenne.

G. Points de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle

21. À ce jour, aucun point de contact n'a été officiellement désigné. D'après la loi sur l'environnement, l'organisme responsable en cas d'accident est l'Inspection publique de l'environnement, qui doit être informée dans les meilleurs délais par l'exploitant. Le Centre de gestion des crises doit également être informé dès que l'accident survient.

H. Système de notification des accidents industriels

22. Le Centre de gestion des crises est responsable de la notification des accidents et fonctionne en permanence. Il n'utilise pas le système de la CEE-ONU pour la notification des accidents industriels. Le Centre, au sein duquel sont représentés tous les organismes publics compétents en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention d'urgence, est un organisme autonome.

23. En vertu de l'article 156 de la loi sur l'environnement, en cas d'accident majeur susceptible d'avoir des effets transfrontières, l'organisme public compétent en matière d'environnement (à savoir le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire) doit fournir aux pays voisins susceptibles d'être touchés toutes les informations utiles pour entreprendre les activités et adopter les mesures de sécurité nécessaires. Il doit donc avoir recours au système de notification des accidents.

I. Préparation aux situations d'urgence, intervention et assistance mutuelle

24. Conformément à la loi sur la protection et les secours, le Gouvernement doit élaborer un plan national de protection et de secours, précisant les mesures de préparation et les mesures opérationnelles ainsi que les activités et procédures en matière de protection et de secours. En se fondant sur ce plan, les collectivités locales sont tenues d'élaborer et d'adopter un plan de protection pour leurs municipalités.

25. Organisme public chargé de la préparation aux situations d'urgence, la Direction de la protection et des secours a été créée en 2005 à partir du Service de la protection civile du Ministère de la défense et du Service de protection contre l'incendie du Ministère de l'intérieur. Entité distincte, la Direction relève directement de l'autorité du Gouvernement, est constituée de divisions régionales et comprend un effectif total de 275 employés. Les responsables de la Direction ont confié aux membres de l'équipe qu'avant la mission, ils ne connaissaient pas l'existence de la Convention.

26. En coopération avec le Centre de gestion des crises, la Direction élabore actuellement une nouvelle législation concernant les plans municipaux de secours. Une fois entrée en vigueur, cette législation sera applicable aux plans existants, ce qui signifie que des modifications devront être apportées à ces derniers.

27. Bien qu'il y ait de temps à autre une coopération transfrontière entre les services de secours, la Direction ne dispose d'aucune information sur les sources potentielles de dangers de l'autre côté de la frontière nationale. Rien ne garantit donc que les plans de secours des deux côtés de la frontière soient compatibles.

28. La question de la coopération transfrontière est aussi une source de préoccupation au niveau municipal, comme l'a confié le maire de Gjorce Petrov, une municipalité près de Skopje, qui se trouve à la frontière avec la Serbie (Kosovo). Le maire a en outre indiqué à l'équipe que les ressources nécessaires pour mettre en œuvre les plans existants de préparation aux situations d'urgence et de défense civile, qui devraient provenir du gouvernement central, étaient insuffisantes.

29. En ce qui concerne la protection de l'environnement, la loi sur la protection et les secours exige des personnes morales susceptibles de provoquer des catastrophes écologiques qu'elles évaluent les risques encourus, élaborent un plan de protection et de secours, et établissent et exploitent un système d'alerte précoce et un service d'urgence. En outre, en vertu de la loi sur l'environnement, l'exploitant doit élaborer un plan d'urgence sur site, présentant les mesures à prendre sur place en cas d'accident, et doit le soumettre à la municipalité. En se fondant sur ce plan, la municipalité doit élaborer un plan d'urgence hors site.

30. Le Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire est chargé d'élaborer des directives pour l'élaboration des plans d'urgence sur site et hors site concernant les activités industrielles dangereuses. Toutefois, l'équipe n'a constaté aucune forme de coopération entre le Ministère et la Direction de la protection et des secours, actuellement chargée d'élaborer la législation sur les plans d'urgence municipaux.

J. Information et participation du public

31. En vertu de la loi sur l'environnement, le public doit être informé de la notification qu'un exploitant est tenu de donner au Ministère de l'environnement et de l'aménagement du territoire en vertu de l'article 147 et du plan d'urgence hors site élaboré au niveau municipal. En outre, en vertu de l'article 150 de ladite loi, l'exploitant doit fournir au public des informations sur les mesures de sécurité en place et sur le comportement à adopter en cas d'accident. En outre, aux fins de l'application de ces dispositions, les installations concernées doivent être recensées. Comme indiqué à la section D, le recensement n'est pas encore achevé.

32. À ce jour, aucune activité n'a été entreprise pour informer le public sur les questions de prévention des accidents industriels ainsi que de préparation et d'intervention en cas d'accidents industriels.

III. CONCLUSIONS SUR L'EXÉCUTION DES TÂCHES FONDAMENTALES

33. L'équipe a examiné dans le détail le cadre administratif, institutionnel et juridique établi dans l'ex-République yougoslave de Macédoine en vue de prévenir les accidents industriels et d'atténuer leurs effets. Le pays procède actuellement à la transposition de la directive Seveso II mais n'a toujours pas commencé à appliquer les dispositions de la Convention non couvertes par cette directive.

34. La Convention n'est pas disponible dans la langue nationale et aucune autorité compétente ni point de contact aux fins de la notification des accidents industriels n'a été officiellement désigné. Les politiques de prévention et de préparation aux situations d'urgence sont insuffisantes. L'équipe a donc conclu que le pays n'avait pas réalisé les tâches fondamentales au titre de la Convention.

35. Il s'ensuit que le pays ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier du programme d'aide. Néanmoins, il a montré qu'il comprenait l'importance d'améliorer la sécurité industrielle en décidant de transposer la directive Seveso II. En raison du manque de capacités institutionnelles et humaines aux niveaux national et local, qui est principalement lié au fait que la situation économique reste défavorable, le pays n'est pas encore parvenu à appliquer pleinement la directive ni à élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention qui ne sont pas couvertes par la directive.

36. Les équipes ont conclu que, l'ex-République yougoslave de Macédoine n'étant pas encore prête à participer aux activités visant à exécuter les tâches, autres que fondamentales, énoncées dans le programme d'aide, elle devrait bénéficier d'une aide appropriée. Cela est également dans l'intérêt des pays voisins, dans la mesure où l'application des dispositions fondamentales de la Convention non couvertes par la directive Seveso II – qui ont trait principalement aux questions transfrontières – est extrêmement importante pour eux. D'après l'équipe, une assistance devrait être prêtée dans deux grands domaines. Premièrement, il faudrait mieux faire connaître les tâches à entreprendre au titre de la Convention et renforcer les capacités nécessaires pour créer un cadre institutionnel propice à la réalisation desdites tâches. Deuxièmement, des experts internationaux devraient aider les autorités à élaborer un plan d'action pour mettre en œuvre la Convention, en commençant par les tâches fondamentales.

37. L'équipe remercie les représentants des autorités nationales et des sites dangereux de leur accueil chaleureux en ex-République yougoslave de Macédoine et de l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve lors des entretiens menés. L'équipe se félicite tout particulièrement du travail accompli par la coordonnatrice de la mission, M^{me} Kaja Sukova.

IV. AIDE ULTÉRIEURE REQUISE

38. Si lors des entretiens avec les représentants du pays, l'équipe a mis l'accent sur les problèmes entravant l'exécution des tâches fondamentales, elle a également pu recenser les domaines dans lesquels le pays aurait besoin d'une aide pour mettre en œuvre les tâches complémentaires. La liste en est dressée ci-après pour référence.

Accès à la Convention et aux autres documents

39. À l'heure actuelle, il n'existe aucun besoin particulier en ce qui concerne les documents essentiels à la mise en œuvre des tâches complémentaires au titre de la Convention. Pour ce qui est des tâches fondamentales, le pays voudrait recevoir la documentation dans la langue nationale.

La Convention et le cadre juridique national

40. Des services consultatifs juridiques sont nécessaires pour élaborer la législation qui n'est pas couverte par la directive Seveso II mais qui est requise au titre de la Convention.

Autorités compétentes

41. Il serait fort utile d'obtenir une assistance pour instaurer une coopération entre les autorités compétentes nationales et les autorités locales et nationales, de disposer d'informations sur cette question, et de promouvoir la participation de l'industrie et du public. À cet égard, il a été suggéré d'organiser des tables rondes avec toutes les parties prenantes.

Recensement des activités dangereuses

42. Il est recommandé de fournir des services spécialisés techniques aux fins de l'application de l'annexe I à la Convention et des critères relatifs au choix des sites.

Notification des activités dangereuses aux pays voisins

43. Des informations sur les meilleures pratiques en la matière seraient utiles.

Mesures préventives

44. Il faudrait une assistance pour élaborer des directives sur la gestion de la sécurité et la prise de décisions concernant le choix des sites, ainsi que des activités de formation pour l'application des directives.

Points de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle

45. Outre les besoins exprimés au paragraphe 41, des critères de qualité et des séances de formation contribueraient à accroître l'efficacité des points de contact.

Système de notification des accidents industriels

46. Des conseils sur le fonctionnement des systèmes de notification des accidents industriels aux niveaux local et régional aideraient le pays à appliquer la Convention.

Préparation aux situations d'urgence, intervention et assistance mutuelle

47. Des projets pilotes transfrontières sont nécessaires pour aider le pays et les pays voisins à instaurer une coopération bilatérale dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence. Il faudrait prêter une attention spéciale à l'élaboration de plans de secours compatibles hors site pour les régions frontalières. Ces plans devraient être vérifiés au moyen d'exercices conjoints.

Information et participation du public

48. Des activités visant à renforcer la capacité des autorités locales et nationales d'améliorer l'accès du public à l'information et aux procédures judiciaires et administratives pertinentes sont nécessaires afin d'appliquer la Convention.
