



Conseil économique et social

Distr. générale
18 septembre 2014
Français
Original: anglais

Commission économique pour l'Europe

Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels

Huitième réunion

Genève, 3-5 décembre 2014

Point 7 c) de l'ordre du jour provisoire

**Développement de la Convention: autres amendements
possibles de la Convention et directives élaborées
par la Conférence des Parties**

Ouverture de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels à l'adhésion d'États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la CEE

Motifs d'un éventuel amendement et options possibles

Note du secrétariat

Résumé

À sa septième réunion (Stockholm, 14-16 novembre 2012), la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels a demandé au Groupe de travail du développement de la Convention de rédiger une version révisée de l'annexe I à la Convention et, afin de limiter au minimum la fréquence des amendements, d'évaluer un certain nombre d'autres domaines qui pourraient faire l'objet d'un amendement, notamment l'ouverture de la Convention à l'adhésion d'États Membres de l'ONU qui ne sont pas membres de la Commission économique pour l'Europe (CEE) (ECE/CP.TEIA/24, par. 66 g)).

Le Groupe de travail du développement de la Convention a donc examiné la question et mené à bien un certain nombre de tâches. À sa quatrième réunion (Genève, 28 et 29 avril 2014), le Groupe de travail a décidé que, étant donné son caractère stratégique, cette question devrait faire l'objet d'un débat approfondi à la huitième réunion de la Conférence des Parties, sur la base d'un document qu'il a demandé au secrétariat d'établir (ECE/CP.TEIA/WG.1/2014/3, par. 42). Le présent document a été élaboré par le secrétariat comme suite à cette demande.

GE.14-16536 (F) 071114 101114



* 1 4 1 6 5 3 6 *

Merci de recycler



Outre le présent document, les représentants sont invités à examiner le document intitulé «Ouverture des accords de la Commission économique pour l'Europe relatifs à l'environnement et promotion de ces accords au-delà de la région», établi par le secrétariat de la CEE aux fins d'examen par le Comité des politiques de l'environnement à sa vingtième session (Genève, 28-31 octobre 2014) (ECE/CEP/2014/6).

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1–3	3
I. Considérations concernant l'ouverture de la Convention à l'adhésion d'États Membres de l'ONU n'appartenant pas à la région de la CEE	4–32	4
A. Renforcement des normes de sécurité industrielle dans un contexte transfrontière et avantages éventuels pour l'investissement, les échanges et le développement économique.....	6–10	4
B. Amélioration du cadre institutionnel, administratif et juridique.....	11–14	5
C. Mise en œuvre des engagements internationaux en matière de développement durable	15–17	6
D. Échange plus enrichissant de données d'expérience et de bonnes pratiques	18–20	6
E. Sensibilisation accrue, possibilités de mobilisation et nouveaux partenariats	21–24	7
F. Incidences administratives et budgétaires, y compris nouvelles possibilités de financement	25–32	8
II. Activités relatives à la sécurité industrielle et aux aspects transfrontières au-delà de la région de la CEE.....	33–41	9
A. Activités des autres commissions régionales.....	34–35	10
B. Activités menées aux niveaux mondial et régional sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement	36–39	10
C. La coopération régionale et les initiatives visant à renforcer la sécurité industrielle dans un contexte transfrontière.....	40–41	11
III. Examen des questions concernant une convention mondiale sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et la répartition des pertes consécutives à de tels dommages, dans le cadre de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale des Nations Unies.....	42–58	12
IV. Conclusions.....	59–66	14

Introduction

1. À sa septième réunion (Stockholm, 14-16 novembre 2012), la Conférence des Parties à la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Convention sur les accidents industriels) a demandé au Groupe de travail du développement de la Convention d'envisager un éventuel amendement qui ouvrirait la Convention aux États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la Commission économique pour l'Europe (CEE) (ECE/TEIA/24, par. 66 g)). Le Groupe de travail a examiné la question à ses troisième et quatrième réunions (Genève, 3 et 4 septembre 2013, 28 et 29 avril 2014, respectivement). À sa quatrième réunion, le Groupe de travail est convenu que, étant donné son caractère stratégique, cette question devrait faire l'objet d'un débat approfondi à la huitième réunion de la Conférence des Parties. Pour faciliter le débat, le Groupe de travail a demandé au secrétariat d'établir un document de base sur la question (ECE/CP.TEIA/WG.1/2014/3, par. 42).

2. La Convention sur les accidents industriels est l'un des accords multilatéraux relatifs à l'environnement dont la CEE assure le secrétariat. Les organes directeurs des accords multilatéraux de la CEE relatifs à l'environnement (AME), à savoir les cinq conventions et leurs protocoles respectifs, ont tous, à un moment ou un autre, examiné des questions touchant la coopération avec des régions situées à l'extérieur de celle de la CEE et étudié la possibilité pour des États Membres de l'ONU non-membres de la CEE d'adhérer aux accords concernés.

3. Compte tenu de ces éléments, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE, à sa dix-neuvième session en octobre 2013, a demandé au secrétariat d'établir un document sur l'état d'avancement des activités relatives à l'ouverture des AME et d'autres instruments de la CEE sur l'environnement à l'adhésion d'États extérieurs à la région, pour qu'il l'examine à sa vingtième session en octobre 2014 (ECE/CEP/2013/2, par. 24 et 116 f) v)¹. Ce document (ECE/CEP/2014/6), établi par le secrétariat en concertation avec le Bureau du Comité des politiques de l'environnement, donne une vue d'ensemble des progrès accomplis à ce jour dans ce domaine et met en lumière un certain nombre de défis. Il offre un aperçu général en ce qui concerne différents instruments de la CEE en matière de politique environnementale. Le présent document complète le document établi pour le Comité des politiques de l'environnement et met plus particulièrement l'accent sur les questions qui intéressent la Convention sur les accidents industriels.

I. Considérations concernant l'ouverture de la Convention à l'adhésion d'États Membres de l'ONU n'appartenant pas à la région de la CEE

4. Comme spécifié dans le préambule de la Convention sur les accidents industriels, les Parties «tiennent compte du fait que les effets des accidents industriels peuvent se faire sentir par-delà les frontières et nécessitent une coopération entre les États». À ce jour, la Convention porte uniquement sur la coopération entre les États au sein de la région de la CEE. Les Parties à la Convention sont tenues d'identifier les activités dangereuses visées par l'annexe I qui pourraient avoir un effet transfrontières et d'en donner notification aux Parties susceptibles d'être touchées au sein de la région de la CEE. Cependant, les effets des accidents industriels peuvent également se faire sentir dans les États voisins de la région et au-delà. De la même manière, les États situés au sein de la région de la CEE

¹ Disponible à l'adresse <http://www.unece.org/env/cep/2014sessionoctober.html>.

peuvent eux aussi être touchés par des accidents imputables à des activités industrielles menées dans des pays extérieurs à la région.

5. Dans ce contexte, et à la lumière des conclusions formulées par le Groupe de travail, la possibilité de modifier la Convention pour autoriser l'adhésion d'États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la CEE doit être examinée de façon approfondie. Dans les paragraphes qui suivent, on met en avant plusieurs considérations importantes, en faisant ressortir les avantages et les problèmes éventuels, et en tenant compte des débats menés précédemment dans le cadre des troisième et quatrième réunions du Groupe de travail.

A. Renforcement des normes de sécurité industrielle dans un contexte transfrontière et avantages éventuels pour l'investissement, les échanges et le développement économique

6. Les effets potentiels des accidents industriels ignorent les frontières entre les pays ou les régions. De nombreux accidents industriels survenus dans le passé ont eu des effets transfrontières, que ce soit à l'intérieur de la région de la CEE ou au-delà de cette région. Dans la région de la CEE, parmi les accidents relevant du champ de la Convention, on peut citer les exemples bien connus des catastrophes survenues à Schweizerhalle (Suisse) en 1986² et à Baia Mare (Roumanie) en 2000³. À la frontière de la région de la CEE, l'accident survenu en 2005 à l'usine chimique de Jilin, en Chine, a touché le territoire de la Fédération de Russie. L'explosion qui ravagea l'usine chimique fit six morts, des douzaines de blessés parmi les ouvriers et priva des milliers de résidents d'alimentation en eau pendant vingt-deux jours. Les déflagrations entraînèrent la formation d'une nappe de produits toxiques de 80 kilomètres de long dans un affluent de l'Amour, ce dernier étant aussi pollué à son tour.

7. Étant donné que les accidents industriels sont susceptibles d'avoir des effets transfrontières, il pourrait être utile d'élargir la portée de la Convention de façon à garantir que des normes adéquates de sécurité industrielle soient appliquées également au-delà des frontières de la région de la CEE. Une telle approche offrirait l'avantage de permettre de renforcer éventuellement la protection des êtres humains et de l'environnement tant au sein de la région de la CEE qu'à l'extérieur de cette région.

8. En outre, les pays situés à l'extérieur de la région de la CEE qui appliqueraient la Convention renforceraient leurs normes de sécurité industrielle en prenant «les mesures législatives, réglementaires, administratives et financières appropriées pour prévenir les accidents industriels, s'y préparer et y faire face» (Convention, art. 3, par. 4). L'application de la disposition générale en vertu de laquelle l'exploitant assume la responsabilité de la sécurité industrielle sur le site encourage l'industrie à investir dans des technologies plus sûres, dans les capacités et compétences humaines et dans les procédures administratives.

² Catastrophe écologique majeure, cet accident fut provoqué par un incendie, et les méthodes employées pour y mettre fin, dans l'entrepôt de produits agrochimiques de l'usine Sandoz à Schweizerhalle (Suisse) le 1^{er} novembre 1986. Des substances agrochimiques toxiques furent relâchées dans l'atmosphère et des tonnes de polluants furent déversées dans le Rhin, qui prit une coloration rougeâtre. La pollution atteignit les Pays-Bas. Cette catastrophe fut le déclencheur des négociations qui aboutirent à la Convention sur les accidents industriels.

³ La catastrophe de Baia Mare en 2000 a été provoquée par le déversement de cyanure dans le Somes, suite aux activités d'une société d'exploitation aurifère. Les eaux contaminées ont atteint la Tisza, un affluent du Danube, puis le Danube lui-même, tuant des quantités considérables de poissons en Hongrie et sur le territoire de l'ancienne République fédérale de Yougoslavie. La fuite de cyanure, qualifiée de pire catastrophe écologique en Europe depuis la catastrophe de Tchernobyl, a contaminé l'eau potable de plus de 2,5 millions de Hongrois.

De tels investissements pourraient au final contribuer à la création d'un cadre de politiques et de gouvernance plus stable, propre à attirer les investissements, notamment les investissements étrangers directs⁴. Les investisseurs étrangers, lorsqu'ils prennent des décisions en matière d'investissement, pourraient être rassurés par l'existence de normes de sécurité industrielle comparables à celles qui sont en vigueur dans leur propre pays ou dans d'autres pays de la CEE.

9. Une évolution dans ce sens profiterait, selon toute probabilité, aux éventuelles nouvelles Parties à la Convention extérieures à la région de la CEE, dans la mesure où l'accroissement des investissements favoriserait leur développement économique. Les pays en question pourraient offrir un environnement plus stable et plus sûr pour l'investissement grâce à une amélioration des niveaux de sécurité industrielle. À plus longue échéance, en investissant davantage dans la sécurité industrielle, les pays extérieurs à la région de la CEE qui appliqueraient les dispositions de la Convention pourraient stimuler les investissements internationaux et les flux commerciaux, ce qui se traduirait éventuellement par des gains socioéconomiques dans les différentes régions, y compris pour les Parties appartenant à la région de la CEE.

10. Certaines des considérations ci-dessus, notamment celles qui ont trait à la protection des êtres humains et de l'environnement dans la région de la CEE contre les effets transfrontières éventuels des accidents industriels, sont valables en particulier pour les pays limitrophes de la région⁵. Cependant, si l'on modifie la Convention en ajoutant une disposition qui prévoit la possibilité pour les seuls pays limitrophes de la région de la CEE d'adhérer à cet instrument, cela risque de créer à l'avenir des problèmes sur les plans juridique et pratique, car la frontière entre cette région et les éventuelles Parties à la Convention est susceptible d'évoluer au fil du temps. En outre, un tel choix ne donnerait pas aux pays situés encore plus à l'extérieur de la région de la CEE la possibilité de bénéficier du cadre de la Convention.

B. Amélioration du cadre institutionnel, administratif et juridique

11. Les avantages que les pays extérieurs à la région de la CEE pourraient retirer de l'adhésion à la Convention sont, dans une large mesure, analogues à ceux qu'elle procure aux Parties appartenant à la région. En appliquant la Convention, les nouvelles Parties (et celles qui engagent le processus préalable à l'adhésion) seront invitées à revoir leurs cadres juridiques et institutionnels en vigueur en matière de sécurité industrielle et à mettre en place des dispositifs mieux structurés et plus efficaces pour garantir cette sécurité.

12. Avec l'amélioration du cadre institutionnel, les pays seront encouragés à valoriser leurs capacités humaines et administratives et à définir les responsabilités dévolues, au niveau national, aux différents acteurs impliqués dans la prévention, la préparation et l'intervention. Les modalités de coopération entre institutions, d'une part, et d'autre part, entre les institutions, l'industrie, la société civile et la population seront réexaminées et affinées afin de s'assurer qu'elles sont solidement documentées, actualisées et efficaces.

13. Outre la mise en œuvre des procédures et des responsabilités au niveau national, les nouvelles Parties devront aussi mettre en place des modalités de coopération avec les pays voisins, afin de leur notifier les activités dangereuses visées par la Convention et pour que

⁴ Une telle évolution dépendra probablement d'autres paramètres de l'environnement économique ainsi que de la stabilité politique des pays concernés.

⁵ À l'heure actuelle, les États voisins de la région de la CEE sont les suivants (par ordre alphabétique): Afghanistan, Chine, Égypte, Iran, Iraq, Jordanie, Liban, Mexique, Mongolie, Palestine, République démocratique populaire de Corée et Syrie.

les uns et les autres soient en mesure de se prêter mutuellement assistance en cas de nécessité. La coopération régionale entre les États voisins et les Parties susceptibles d'être touchées peut s'en trouver renforcée, ce dont profiteraient d'autres pays voisins qui sont Parties à la Convention, qu'ils se situent dans la région de la CEE ou à l'extérieur de celle-ci.

14. Comme on l'a indiqué à la section A ci-dessus, investir dans le cadre institutionnel, la législation, les politiques et les modalités de coopération pourrait contribuer au final à améliorer l'environnement de l'investissement et, à plus longue échéance, créer des conditions égales entre les différentes Parties à la Convention (qu'elles appartiennent ou non à la région de la CEE), du fait qu'elles appliqueraient des normes comparables en matière de sécurité industrielle.

C. Mise en œuvre des engagements internationaux en matière de développement durable

15. Pour les États extérieurs à la région de la CEE qui sollicitent l'adhésion, la Convention pourrait devenir un instrument qui faciliterait la mise en œuvre de leurs engagements internationaux en matière de développement durable, notamment ceux énoncés dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁶, ainsi que les engagements contractés ultérieurement.

16. En particulier, les principes 2, 4, 18 et 19 de la Déclaration de Rio pourraient être concrétisés dans le cadre de l'application de la Convention sur les accidents industriels. Conformément au principe 2, les États ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres États. Selon le principe 4, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus visant à parvenir à un développement durable. Conformément au principe 18, les États doivent notifier aux autres États les situations d'urgence (catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme) qui risquent d'avoir des effets néfastes sur l'environnement de ces derniers. La communauté internationale doit être prête à aider les États sinistrés. Enfin, en vertu du principe 19, les États doivent prévenir à l'avance les États susceptibles d'être affectés et leur communiquer toutes informations pertinentes concernant les activités qui peuvent avoir des effets transfrontières sérieusement nocifs sur l'environnement.

17. Comme on le voit, la possibilité pour des États Membres de l'ONU n'appartenant pas à la région de la CEE de devenir Parties à la Convention sur les accidents industriels leur permettrait de disposer d'un cadre favorisant une meilleure mise en œuvre de la Déclaration de Rio et des autres engagements en matière de développement durable.

D. Échange plus enrichissant de données d'expérience et de bonnes pratiques

18. Les États Membres de l'ONU n'appartenant pas à la région de la CEE qui sont désireux d'adhérer à la Convention profiteraient de la plate-forme de partage et d'échange de connaissances qu'offre cet instrument, grâce aux réunions à l'échelon intergouvernemental de ses organes subsidiaires ainsi qu'aux ateliers et séminaires

⁶ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, vol. I, *Résolutions adoptées par la Conférence* (Publication des Nations Unies, numéro de vente F.93.I.8 et rectificatif). Disponible à l'adresse: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>.

techniques organisés au niveau national ou sous-régional. La participation de pays extérieurs à la région de la CEE aux activités menées dans le cadre de la Convention permettrait aux Parties membres de la CEE de se familiariser avec d'autres démarches et différentes conceptions adoptées pour parvenir à des niveaux souhaitables de sécurité industrielle. En effet, les pays en développement ne seraient pas les seuls susceptibles d'être intéressés par l'adhésion: les candidats pourraient aussi être des pays développés, notamment des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) extérieurs à la région de la CEE. Ces pays, aux expériences différenciées, permettraient un échange plus large d'informations à l'échelle de différentes régions.

19. L'un des objectifs énoncés dans la Stratégie à long terme pour la Convention adoptée en 2010 (ECE/CP.TEIA/22, annexe I) consiste à consolider et développer l'échange d'informations, jugé essentiel pour renforcer encore l'application de la Convention. En associant un plus grand nombre de pays aux activités menées dans le cadre de la Convention, on favoriserait un échange plus fécond de données d'expérience entre les Parties et d'autres pays et organisations intéressés, ce qui élargirait les perspectives pour repérer et recenser les bonnes pratiques et permettrait, par exemple, de prendre en compte de nouveaux paramètres concernant la prévention des accidents industriels ou le choix du site pour les installations dangereuses, etc.

20. Comme le montrent les résultats obtenus dans le cadre des autres AME de la CEE, en particulier la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) mais aussi 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) et son Protocole sur les registres des rejets et transferts de polluants (Protocole sur les RRTP), les pays non-membres de la CEE peuvent apporter des contributions actives lorsque les réunions des organes issus des AME leur sont ouvertes. Les participants à ces événements ouverts appréciaient l'échange de données d'expérience et les nouvelles perspectives proposées par des interlocuteurs extérieurs à la région de la CEE.

E. Sensibilisation accrue, possibilités de mobilisation et nouveaux partenariats

21. L'universalisation de la Convention pourrait aussi permettre de mieux sensibiliser les responsables ministériels et politiques des différentes Parties aux avantages que présente l'application de cet instrument. En outre, elle pourrait contribuer à accroître la visibilité de la Convention auprès d'autres communautés – spécialistes chargés de l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans les dossiers transfrontières ou responsables de l'aménagement du territoire, entre autres – et parmi le public en général.

22. La Stratégie à long terme et les plans de travail biennaux relatifs à la Convention accordent une grande importance aux «partenariats stratégiques», l'objectif étant de rendre la Convention plus pertinente grâce à de tels partenariats. Dans cette optique, l'ouverture de la Convention pourrait offrir l'occasion de recenser et de mobiliser de nouveaux partenaires: autres organisations et entités internationales au sein et en dehors du système des Nations Unies, associations à but non lucratif, organismes nationaux de coopération pour le développement, industrie, fondations, etc.

23. Une évolution dans ce sens pourrait déboucher sur de nouvelles possibilités de financement, par les ministères des affaires étrangères ou les organismes de coopération pour le développement, par exemple, ou générer de nouvelles contributions en nature par le biais des partenariats stratégiques.

24. Dans le cas des autres AME de la CEE, l'ouverture de la procédure d'adhésion aux États non-membres de la CEE s'est traduite par une sensibilisation accrue à ces instruments parmi les politiques et les décideurs, notamment au niveau ministériel, et par un soutien plus important. Dans le cas de la Convention sur l'eau, par exemple, il en est résulté un intérêt et des financements accrus de la part des ministères des affaires étrangères. L'expérience de la Convention d'Aarhus et de la Convention sur l'eau témoigne d'une visibilité plus grande au niveau mondial: ces deux conventions ont été invitées à contribuer au débat mondial, par exemple sur le programme de développement pour l'après-2015.

F. Incidences administratives et budgétaires, y compris nouvelles possibilités de financement

25. Lorsqu'on envisage l'adhésion d'États Membres de l'ONU n'appartenant pas à la région de la CEE, il faut évaluer soigneusement les incidences administratives et budgétaires.

26. Actuellement, les réunions officielles prévues dans le cadre de la Convention se tiennent dans les trois langues officielles de la CEE (anglais, français et russe). Les services d'interprétation pour ces réunions et la traduction des documents officiels dans les trois langues sont financés au titre du budget ordinaire de l'ONU, un quota spécifique étant prévu pour la CEE. L'adhésion d'autres États Membres de l'ONU nécessiterait d'assurer aussi ces services dans d'autres langues officielles de l'Organisation.

27. L'ouverture de la Convention à l'adhésion d'États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la CEE entraînerait aussi probablement une participation accrue des pays n'appartenant pas à cette région: non seulement les nouvelles Parties à la Convention, mais aussi les pays candidats à l'adhésion, qui voudraient sans doute prendre part aux plates-formes d'échange d'informations sur la sécurité industrielle mises en place, – sans parler des ONG et d'autres partenaires. La participation d'un plus grand nombre de pays nécessitant un soutien financier aurait une incidence sur le budget de la Convention. La Conférence des Parties devrait examiner les possibilités et les critères d'octroi d'un soutien financier aux représentants de pays en développement (intéressés par l'adhésion), en sus du soutien financier actuellement apporté aux pays en transition.

28. Comme on l'a indiqué plus haut, dans le cas de plusieurs autres AME de la CEE, des Parties au sein de la région de la CEE ont fourni des financements au secrétariat expressément pour permettre la participation de représentants de pays en développement. En outre, le financement de la participation de pays remplissant les conditions requises est parfois assuré et organisé par des partenaires (tels que le Partenariat mondial pour l'eau dans le cas de la Convention sur l'eau). D'autres sources de financement sont les programmes mondiaux ou les initiatives des organismes nationaux de coopération pour le développement tels que la Direction du développement et de la coopération (Suisse), qui a fourni récemment un soutien financier important pour l'ouverture de la Convention sur l'eau. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), qui sert également de mécanisme financier pour plusieurs AME appliqués dans le monde⁷, est une autre source potentielle

⁷ Le FEM sert de mécanisme financier pour la Convention sur la diversité biologique, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification

pour financer la participation de pays en transition. Une coopération s'est établie entre la Convention sur l'eau et le FEM – avant l'entrée en vigueur de l'amendement ouvrant la Convention à l'adhésion de pays extérieurs à la région de la CEE – concernant à la fois les projets réalisés dans la région de la CEE et un appui apporté à l'ouverture de la Convention et à des activités promotionnelles pour la faire mieux connaître. Le secrétariat du Protocole sur les RRTP coopère avec le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) dans le cadre de projets en rapport avec les RRTP qui sont financés par le FEM.

29. Actuellement, la Convention sur l'eau reçoit un financement substantiel, spécifiquement aux fins de son ouverture, de la part de ministères des affaires étrangères ou de la coopération pour le développement. Dans le cadre de la Convention d'Espoo, des efforts sont faits pour intensifier la coopération avec les institutions financières internationales afin qu'elles facilitent l'application de la Convention (et de son Protocole relatif à l'ESE) au-delà de la région de la CEE, éventuellement en finançant des réformes législatives et des activités de renforcement des capacités.

30. En outre, si le nombre de pays intéressés et de Parties (éventuelles) augmente, cela aurait une incidence sur le plan de travail pour la mise en œuvre de la Convention: le nombre et l'ampleur des activités à mener dans le cadre du plan de travail augmenteraient probablement et seraient fonction des besoins des Parties candidates à l'adhésion, des ressources financières disponibles ainsi que des décisions et des priorités arrêtées par la Conférence des Parties. Il faudrait également prendre une décision concernant l'élargissement éventuel de la portée du Programme d'aide.

31. Un volume plus grand d'activités impliquerait une charge de travail accrue pour le secrétariat: ce dernier devrait consacrer du temps et des ressources à dialoguer avec les pays intéressés par l'adhésion, notamment ceux extérieurs à la région de la CEE, à fournir des informations sur la Convention et à aider les pays à se préparer à l'adhésion. De telles activités seraient évidemment tributaires du volume des ressources financières disponibles. Le secrétariat aurait également besoin de moyens supplémentaires afin d'épauler les nouvelles Parties dans leurs efforts pour appliquer la Convention. L'ampleur des ressources supplémentaires nécessaires serait fonction du nombre de nouvelles Parties.

32. Lorsqu'on évalue tous ces paramètres, il faut tenir compte du délai requis pour qu'un amendement éventuel entre en vigueur, une fois qu'il a été adopté par la Conférence des Parties. Le temps nécessaire aux Parties, à l'échelon national, pour se préparer à l'adhésion est un autre élément à prendre en considération. L'expérience des Parties à la Convention et des candidats à l'adhésion peut donner une idée du temps nécessaire pour dialoguer avec les décideurs au niveau national et mettre en place les mécanismes qui permettront aux pays d'appliquer la Convention.

II. Activités relatives à la sécurité industrielle et aux aspects transfrontières au-delà de la région de la CEE

33. Dans la section ci-dessous, on trouvera un aperçu non exhaustif des activités relatives à la sécurité industrielle et à la coopération transfrontières menées au-delà de la région de la CEE. Ces informations, fournies comme suite à la demande formulée par le Bureau de la Convention sur les accidents industriels à sa réunion de juin 2014, découlent des consultations tenues avec les autres commissions régionales et des organisations mondiales telles que le PNUE.

dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et la nouvelle Convention de Minamata sur le mercure. De plus, il soutient la mise en application du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

A. Activités des autres commissions régionales

34. Au sein du système de l'ONU, la CEE est la seule commission régionale qui accueille le secrétariat d'une convention ainsi qu'un groupe s'occupant spécifiquement de la prévention des accidents, de la préparation et de l'intervention dans leur dimension internationale ainsi que des aspects transfrontières correspondants.

35. Les autres commissions régionales mènent des activités ciblées sur l'industrie en général, comme c'est le cas, par exemple, pour la Commission économique pour l'Afrique dans le cadre de son programme Intégration régionale et commerce⁸. Toutefois, ce programme ne met pas spécifiquement l'accent sur les obligations des industries en matière de prévention des accidents. La Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale aborde les aspects relatifs à la viabilité environnementale des équipements industriels dans le cadre de son programme axé sur les «Secteurs de production verts»⁹. La Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, avec son programme sur l'environnement et le développement, accorde une place importante à la «croissance et l'économie vertes».

B. Activités menées aux niveaux mondial et régional sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement¹⁰

36. Sous l'égide du PNUE, dans le cadre de l'Approche stratégique de la gestion internationale des produits chimiques, des réunions sont organisées périodiquement au niveau régional entre l'Australie, le Canada, les pays de l'Union européenne, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis d'Amérique. Les pays participant à ces réunions ont fait observer qu'elles offraient le seul cadre international leur permettant de débattre de sujets relatifs à la gestion des produits chimiques.

37. Des réunions du même type sont organisées dans d'autres régions au titre de l'Approche stratégique. Ainsi, durant la réunion régionale organisée en 2014 pour l'Asie et le Pacifique, les pays se sont penchés sur la thématique suivante: «Quelles sont les conditions indispensables au niveau national pour parvenir à une gestion rationnelle des produits chimiques?» Les éléments de réponse ci-après ont été avancés, entre autres:

- a) Sensibilisation à la sécurité chimique, à de multiples échelons et parmi une multiplicité de parties prenantes;
- b) Priorité suffisante accordée à la question des produits chimiques par les responsables et volonté politique correspondante;
- c) Coordination efficace entre les organismes gouvernementaux et les parties prenantes;
- d) Législation adéquate régissant tous les aspects de la gestion des produits chimiques;
- e) Prévention des accidents et des effets chroniques et préparation aux évènements néfastes imprévus;
- f) Diminution des risques;
- g) Identification des dangers et des risques;

⁸ Peut être consulté à l'adresse <http://www.uneca.org/our-work/regional-integration-and-trade/pages/industrialisation-and-infrastructure>.

⁹ Peut être consulté à l'adresse <http://www.escwa.un.org/sites/gps/index.asp>.

¹⁰ Il vaut la peine de noter que l'OCDE, elle aussi, associe de plus en plus à ses activités des États non membres, tels que le Brésil, l'Inde et la Chine.

- h) Harmonisation de l'information relative aux produits chimiques;
- i) Adoption du Système général harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques et renforcement des capacités nécessaires à son utilisation;
- j) Mesures d'application efficaces.

38. Ces éléments sont très proches des dispositions de la Convention sur les accidents industriels. Ainsi, il y a des liens évidents entre la «Prévention des accidents et des effets chroniques et préparation aux événements néfastes imprévus» et les articles 6 (Prévention), 8 (Préparation aux situations d'urgence) et 11 (Lutte) de la Convention. «L'identification des dangers et des risques» renvoie à la nécessité d'identifier les installations qui présentent davantage de danger dans le pays, comme prescrit par la Convention à l'article 4 (Identification, consultation et avis).

39. Le PNUE coordonne aussi la mise en œuvre d'une autre initiative mondiale – l'Initiative du cadre souple pour la prévention des accidents chimiques et la préparation à de tels accidents – dont le but est de promouvoir des mesures de prévention et de préparation plus efficaces, en particulier dans les économies qui connaissent une industrialisation rapide. Depuis le lancement de l'Initiative en 2009, des activités ont été menées en Chine, à Sri Lanka, en Tanzanie et en Thaïlande afin que ces pays soient mieux à même de se protéger contre les accidents chimiques et de prévenir de tels accidents. La coopération entre la Convention et l'Initiative se traduit par la participation à des réunions conjointes et l'échange d'informations.

C. La coopération régionale et les initiatives visant à renforcer la sécurité industrielle dans un contexte transfrontière

40. Il existe plusieurs accords sous-régionaux ou bilatéraux et initiatives nationales visant à renforcer la coopération transfrontières en matière de sécurité industrielle; certains d'entre eux comportent aussi un volet transfrontière. En 1994, le Canada, les États-Unis et le Mexique ont créé une Commission de coopération environnementale¹¹. En 2008, les États-Unis et le Mexique ont également signé un accord relatif à la coopération pour la gestion des situations d'urgence en cas de catastrophes naturelles et d'accidents. Un accord analogue a été conclu en 2009 entre les États-Unis et le Canada.

41. En outre, des organisations non gouvernementales régionales ou nationales ou des associations industrielles ont organisé épisodiquement (dans certains cas périodiquement) des réunions et des forums sur des sujets en rapport avec la sécurité industrielle. On peut citer à titre d'exemple le Disaster Management Institute de Bhopal¹², qui a vocation à offrir des formations et des services de consultant dans le domaine de la gestion des catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme.

¹¹ Informations disponibles à l'adresse http://www.cec.org/Page.asp?PageID=1226&SiteNodeID=310&BL_ExpandID=87.

¹² Voir <http://www.dmibhopal.nic.in/>.

III. Examen des questions concernant une convention mondiale sur la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et la répartition des pertes consécutives à de tels dommages, dans le cadre de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale des Nations Unies

42. Les États Membres de l'ONU ont débattu de questions relatives à la prévention des accidents industriels et aux dommages transfrontières dans le cadre de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale des Nations Unies.

43. Dans sa résolution 3071 du 30 novembre 1973, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international d'entreprendre une étude de la question de la «Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant de l'accomplissement d'autres activités»¹³. Cette décision a été prise dans le cadre des travaux que menait la Commission sur la responsabilité des États. À l'époque, la Commission du droit international a décidé de scinder l'examen de la question en deux volets: l'un portant sur les responsabilités découlant de violations du droit international, et l'autre traitant de la prévention et de la responsabilité internationale pour les préjudices découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international¹⁴. Ce deuxième volet, qui sera examiné dans les paragraphes suivants, a été inclus dans le programme de travail de la Commission en 1978.

44. En 1977, la Commission du droit international a décidé d'examiner le volet prévention et responsabilité internationale pour les préjudices découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international en traitant séparément les questions de la prévention et de la responsabilité, et de s'intéresser d'abord aux aspects concernant la prévention. En 2001, la Commission a achevé le projet d'articles relatifs à la prévention¹⁵ et a recommandé à l'Assemblée générale d'élaborer une convention sur cette base.

45. Le projet d'articles rédigé en 2001 s'applique aux «activités non interdites par le droit international qui comportent un risque de causer un dommage transfrontière significatif de par leurs conséquences physiques» (art. 1). À la différence du libellé de la Convention sur les accidents industriels, le terme «dommage transfrontière» désigne «le dommage causé sur le territoire ou en d'autres lieux placés sous la juridiction ou le contrôle d'un État autre que l'État d'origine, que les États concernés aient ou non une frontière commune» (art. 2 c)) et il s'appliquerait aussi aux eaux internationales et aux mers.

46. Le projet d'articles porte sur plusieurs questions abordées dans la Convention sur les accidents industriels, à savoir notamment la nécessité: de prendre toutes les mesures appropriées pour prévenir les dommages transfrontières significatifs ou en réduire le risque au minimum (analogue à l'article 6 de la Convention, portant sur la prévention); de fournir des informations au public (analogue à l'article 9 de la Convention, portant sur l'information et la participation du public); de notifier les États susceptibles d'être affectés (analogue à l'article 4 de la Convention, portant sur l'identification, la consultation et l'avis); et de coopérer, consulter et échanger des informations (analogues aux articles 12,

¹³ Autres activités, par distinction avec «les activités engageant la responsabilité de l'État pour fait internationalement illicite».

¹⁴ Voir Luis Barrionuevo Arevalo, "The Work of the International Law Commission in the Field of International Environmental Law", *Boston College Environmental Affairs Law Review*, vol. 32, n° 3 (janvier 2005), p. 493 à 507. Disponible à l'adresse <http://lawdigitalcommons.bc.edu/ealr/vol32/iss3/2>

¹⁵ Disponible à l'adresse http://legal.un.org/ilc/texts/9_7.htm.

15 et 16 de la Convention, portant sur l'assistance mutuelle, l'échange d'informations et l'échange de technologie).

47. En 2001, à la cinquante-sixième session de l'Assemblée générale, les États Membres n'ont pas pu s'accorder sur la nécessité d'élaborer une convention. En outre, l'Assemblée générale a prié la Commission du droit international de reprendre ses travaux sur le volet «Responsabilité», en les centrant sur la mise au point d'un régime juridique pour la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière résultant d'activités dangereuses. Un tel régime devait être conforme au principe du pollueur-payeur¹⁶ et reconnaître qu'il incombait à l'exploitant d'assumer la responsabilité principale du préjudice causé aux personnes et à l'environnement.

48. La Commission a présenté en 2006 les résultats de ses travaux, sous la forme d'un «projet de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses»¹⁷. Le champ d'application du projet de principes était le même que celui du projet d'articles. Il est intéressant de noter la similitude entre le projet de principes et le Protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières (Protocole sur la responsabilité civile) négocié dans le cadre des conventions sur les accidents industriels et sur l'eau.

49. En ce qui concerne le volet «Responsabilité», la Commission n'a pas préconisé l'élaboration d'une convention mais a recommandé à l'Assemblée générale de faire sien le projet de principes par une résolution, afin que les États prennent des mesures aux plans national et international pour les appliquer. C'est ce qu'a fait l'Assemblée générale en adoptant sa résolution 61/36.

50. Différentes délégations ayant fait remarquer que le «projet d'articles» (volet sur la prévention adopté en 2001) et le «projet de principes» (volet sur la responsabilité adopté en 2006) étaient liés et qu'il ne saurait y avoir de régime de responsabilité sans prévention, l'Assemblée générale a décidé de regrouper à nouveau les deux sujets.

51. À la soixante-cinquième session de l'Assemblée générale, en 2010, les États Membres, une fois encore, n'ont pu parvenir à une décision quant à l'opportunité d'élaborer une convention. L'Assemblée générale a invité les gouvernements à présenter leurs observations, en particulier sur la forme à donner aux deux documents (à savoir la proposition de la Commission du droit international d'élaborer une convention sur la base du projet d'articles relatifs à la prévention et d'adopter simplement par voie de résolution les principes relatifs à la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses).

52. Le sujet a été débattu tout récemment à la soixante-huitième session de l'Assemblée générale, en 2013. Plusieurs délégations ont estimé que, quelle que soit la forme donnée aux deux documents (le projet d'articles et le projet de principes), ils devraient être combinés en un seul instrument. Tel était également le point de vue des États qui, par principe, étaient opposés à l'idée d'une convention¹⁸.

53. En 2010, le Portugal a exprimé l'espoir qu'il serait un jour possible de disposer d'une convention unique - regroupant les volets prévention et responsabilité- en vertu de laquelle les États assumeraient dûment leurs responsabilités. Le Portugal espérait également que, dans cette éventualité, un véritable régime d'indemnisation serait mis en place. La Chine et le Viet Nam ont exprimé des positions analogues.

¹⁶ Voir Luis Barrionuevo Arevalo, «The Work of the International Law Commission».

¹⁷ Disponible à l'adresse: http://legal.un.org/ilc/texts/9_10.htm.

¹⁸ Australie, Canada, Inde et Nouvelle-Zélande.

54. Une analyse des déclarations faites par les délégations lors des sessions de l'Assemblée générale et de la Commission du droit international montre que les pays qui étaient favorables à l'élaboration d'une convention à l'échelle mondiale n'étaient pas partie prenante à un cadre international régissant la sécurité industrielle et la prévention des effets transfrontières - à savoir El Salvador, la Lybie et le Viet Nam. Ce constat, en soi, démontre l'utilité de dispositions obligatoires pour prévenir les dommages transfrontières mais aussi la nécessité de renforcer la coopération et de mener des consultations¹⁹.

55. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis ont indiqué qu'il n'était nullement nécessaire d'élaborer une convention sur les deux sujets car ils étaient déjà couverts par un certain nombre d'autres instruments spécifiques et régionaux. La Fédération de Russie a noté la valeur des projets d'articles et de principes mais a estimé qu'il était prématuré de discuter de la rédaction d'une convention à caractère contraignant. D'autres délégations ont encouragé les États à continuer de se référer aux articles et aux principes comme guide pour négocier des accords bilatéraux et multilatéraux et pour élaborer au plan national des mesures législatives et des politiques.

56. En conclusion, les vues exprimées par la majorité des délégations indiquaient qu'il était prématuré de rédiger une convention. Selon certaines propositions, une étape préliminaire consisterait à regrouper les projets d'articles et de principes en un seul projet d'instrument, que les États pourraient examiner plus avant. On a également noté que l'adoption d'une telle convention unifiée pourrait prendre un certain temps.

57. En conséquence, l'Assemblée générale a adopté en 2013 la résolution 68/114²⁰, dans laquelle elle a invité les États Membres à continuer de présenter leurs observations, en particulier à propos de la forme à donner aux articles et aux principes. L'Assemblée a également décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de sa soixante et onzième session, en septembre 2016.

58. Étant donné l'opposition systématique de certains États Membres et les hésitations des autres, il semble peu probable que dans un proche avenir les États tombent d'accord pour entreprendre la rédaction d'une convention mondiale.

IV. Conclusions

59. La Conférence des Parties est invitée à envisager l'ouverture éventuelle de la Convention sur les accidents industriels à des États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la CEE en tenant compte des éléments suivants:

- a) Les avantages et les problèmes qui pourraient découler d'une décision dans ce sens, tels qu'exposés dans le présent document;
- b) Les activités relatives à la sécurité industrielle et aux aspects transfrontières qui sont menées à l'extérieur de la région de la CEE;
- c) Les délibérations de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale sur les questions de la prévention des dommages transfrontières imputables à des activités dangereuses et de la répartition des pertes consécutives à de tels dommages, ainsi que les perspectives (peu encourageantes) pour le lancement de négociations sur une convention mondiale relative à ces questions.

60. Les Parties à la Convention sur les accidents industriels ont l'avantage de pouvoir mettre à profit les enseignements des autres AME de la CEE pour débattre de l'opportunité

¹⁹ Voir le document A/C.6/65/SR.17.

²⁰ Disponible à l'adresse <http://www.un.org/en/ga/68/resolutions.shtml>.

d'ouvrir la Convention à l'adhésion d'États extérieurs à la région de la CEE. Au niveau national, les représentants participant à la huitième réunion de la Conférence des parties sont donc invités à consulter leurs collègues qui servent de coordonnateur ou de point de contact pour les autres AME de la CEE afin qu'ils leur fassent part de leur expérience à cet égard.

61. Comme le montre le bilan des autres AME de la CEE, l'implication d'États Membres de l'ONU extérieurs à la région dans leurs activités a donné plusieurs résultats positifs, à savoir en particulier:

- a) L'échange plus soutenu d'informations, de données d'expérience et de bonnes pratiques;
- b) La visibilité accrue des AME aux niveaux régional et mondial, et le soutien politique apporté notamment par les ministères des affaires étrangères;
- c) La conclusion de nouveaux partenariats avec des acteurs régionaux et mondiaux;
- d) La mobilisation de nouvelles sources de financement, non seulement à l'appui des mesures portant sur l'ouverture et la participation de pays d'autres régions, mais aussi au bénéfice de l'ensemble du programme de travail.

62. En outre, l'application de la Convention au-delà de la région de la CEE se traduirait selon toute probabilité par des avantages tant pour les pays extérieurs à la région qu'au sein de celle-ci, et par un renforcement de la sécurité industrielle, les retombées étant notamment les suivantes:

- a) Mise en place de dispositifs institutionnels, administratifs et juridiques mieux structurés et plus efficaces concernant la prévention des accidents industriels, la préparation et l'intervention;
- b) Intensification de la coopération entre les autorités nationales, l'industrie, la société civile et le grand public;
- c) Instauration d'une coopération entre les pays voisins et les Parties susceptibles d'être touchées au-delà des frontières de la région de la CEE;
- d) Renforcement des normes de sécurité industrielle, ce qui pourrait contribuer à un accroissement de l'investissement direct étranger dans les pays appliquant la Convention et, par voie de conséquence, favoriser le développement des échanges et de l'économie;
- e) Enfin, et cet aspect n'est pas le moins important, la possibilité d'adhérer à la Convention sur les accidents industriels permettrait aux pays extérieurs à la région de la CEE de disposer d'un outil pour concrétiser les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit en matière de développement durable, tels que les principes de Rio.

63. En même temps, la décision d'ouvrir un AME à l'adhésion d'États Membres de l'ONU extérieurs à la région de la CEE ne va pas sans soulever un certain nombre de problèmes, dont les principaux sont les suivants:

- a) L'impact sur la portée du programme de travail, qui devrait prendre en compte les activités de sensibilisation à la Convention ainsi que les besoins et préoccupations des nouvelles Parties;
- b) Les incidences budgétaires liées à l'implication de pays supplémentaires dans les travaux des organes, notamment le financement de la participation des représentants aux réunions;
- c) L'augmentation de la charge de travail du secrétariat et les ressources supplémentaires qui lui seraient nécessaires.

64. La Convention sur les accidents industriels est le seul cadre juridique qui traite de la prévention, de la préparation et de l'intervention dans un contexte transfrontières. Toutefois, s'il était décidé d'ouvrir la Convention à l'adhésion universelle, certaines des initiatives (FEM, par exemple) ou organisations mondiales mentionnées à la section I.F ci-dessus pourraient en devenir partenaires.

65. Dans le cadre de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale, les États Membres de l'ONU ont examiné les aspects relatifs à la prévention des dommages transfrontières résultant d'activités dangereuses et à la répartition des pertes consécutives à de tels dommages. L'un des volets de cet examen portait sur des éléments couverts par la Convention sur les accidents industriels, l'autre volet portant sur des éléments régis par le Protocole sur la responsabilité civile. Les opinions des États Membres différaient quant à l'opportunité de codifier les projets de principes et d'articles dans un instrument juridiquement contraignant. Étant donné que plusieurs États Membres de l'ONU s'opposent systématiquement au lancement de négociations sur un tel instrument et compte tenu du fait que l'examen de la question a été reporté d'une session à l'autre de l'Assemblée générale, les perspectives paraissent peu prometteuses pour entamer des négociations sur une convention mondiale.

66. Indépendamment du débat sur l'ouverture de la Convention, la Conférence des Parties est encouragée à envisager d'autres mesures en rapport avec cette question. En particulier, elle voudra peut-être charger le secrétariat, agissant avec le soutien des organes compétents au titre de la Convention, de promouvoir les objectifs et les principes de cet instrument dans d'autres régions, en intensifiant ses activités de sensibilisation et en consolidant les partenariats ou en en nouant de nouveaux. Plus précisément, la Conférence des Parties pourrait envisager de demander au secrétariat:

a) De prendre contact avec les quatre autres commissions régionales et de déterminer les homologues compétents pour faire mieux connaître la Convention, son bilan et ses principes auprès des pays membres intéressés;

b) D'instaurer un dialogue avec la Commission du droit international et l'Assemblée générale de façon que, le cas échéant, des représentants de la Convention puissent assister aux réunions de ces deux organes afin de sensibiliser davantage à la Convention et au Protocole sur la responsabilité civile;

c) D'inviter des pays non-membres de la CEE à participer aux réunions et événements clés organisés dans le cadre de la Convention.
