



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/MP.EIA/2008/6
27 février 2008

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

RÉUNION DES PARTIES À LA CONVENTION SUR
L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT
DANS UN CONTEXTE TRANSFRONTIÈRE

Quatrième réunion
Bucarest, 19-21 mai 2008
Point 8 b) de l'ordre du jour provisoire

EXAMEN DES TRAVAUX ACCOMPLIS PAR LE GROUPE DE TRAVAIL DE
L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT
ET ADOPTION DE DÉCISIONS

EXAMEN DU RESPECT DES OBLIGATIONS DÉCOULANT
DE LA CONVENTION

**Conclusions et recommandations formulées comme suite à une communication
de la Roumanie concernant l'Ukraine (EIA/IC/S/1)**

Rapport présenté par le Comité d'application

Résumé

Les présentes conclusions et recommandations ont été formulées par le Comité d'application de la Convention le 17 janvier 2008 comme suite à la décision III/2 sur l'examen du respect des obligations (ECE/MP.EIA/6, annexe II) et à une communication adressée par le Gouvernement roumain le 23 janvier 2007, dans laquelle celui-ci exprimait des préoccupations quant au respect par l'Ukraine des obligations découlant de la Convention s'agissant du canal de navigation en eau profonde entre le Danube et la mer Noire dans le secteur ukrainien du delta du Danube (le «projet de canal de Bystroe»). Le Comité a estimé que l'Ukraine n'avait pas respecté ses obligations au titre de la Convention, en particulier les articles 2, 3 et 4. Il a fait un certain nombre de recommandations à la Réunion des Parties comme suite à la communication.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. INTRODUCTION – LA COMMUNICATION ET LA PROCÉDURE DU COMITÉ	1 – 18	3
II. RÉSUMÉ DES FAITS, DES INFORMATIONS ET DES PROBLÈMES	19 – 30	6
A. Le projet.....	19 – 20	6
B. Phase I.....	21 – 25	6
C. Phase II	26 – 30	6
III. EXAMEN ET ÉVALUATION	31 – 57	7
A. Observations générales	31 – 34	7
B. Base juridique	35 – 42	8
C. Phase I.....	43 – 51	9
D. Phase II	52 – 57	11
IV. CONCLUSIONS.....	58 – 65	12
V. RECOMMANDATIONS.....	66	14

I. INTRODUCTION – LA COMMUNICATION ET LA PROCÉDURE DU COMITÉ

1. Le 26 mai 2004, le Gouvernement roumain a présenté au Comité d'application une communication dans laquelle il a exprimé des préoccupations quant au respect par l'Ukraine des obligations découlant de la Convention s'agissant du canal de navigation en eau profonde entre le Danube et la mer Noire dans le secteur ukrainien du delta du Danube (le «projet de canal de Bystroe»)¹. Dans la communication, le Gouvernement roumain s'est également référé à l'alinéa *a* du paragraphe 5 de l'appendice de la décision III/2.
2. Le 19 août 2004, le Gouvernement roumain a, à propos du même projet, demandé la création d'une commission d'enquête en application du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention².
3. À sa sixième réunion (3-5 novembre 2004), le Comité a noté que, selon le paragraphe 15 de l'appendice de la décision III/2, lorsqu'une question est examinée dans le cadre d'une procédure d'enquête, cette question ne peut faire l'objet d'une communication. Il a donc estimé qu'il ne pouvait pas examiner la communication de la Roumanie (MP.EIA/WG.1/2005/3, par. 14).
4. La commission d'enquête a achevé ses travaux le 10 juillet 2006 et remis aux Ambassadeurs de la Roumanie et de l'Ukraine à Genève et au Secrétaire exécutif de la CEE son avis définitif concernant l'impact du projet sur l'environnement. Elle a estimé à l'unanimité que le projet risquait d'avoir d'importants effets transfrontières néfastes pour l'environnement³.
5. Suite à l'avis définitif rendu par la commission d'enquête, la Roumanie a adressé cinq notes (10 juillet 2006, 3 et 26 octobre 2006, 13 novembre et 8 décembre 2006) dans lesquelles elle exprimait son souhait de participer au processus d'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) et se déclarait disposée à apporter sa contribution en organisant des consultations publiques sur son territoire. Dans une lettre adressée au Secrétaire exécutif de la CEE, reçue le 30 mai 2007, l'Ukraine a fait savoir qu'elle examinait plus avant les questions soulevées dans l'avis définitif de la commission d'enquête.

¹ On trouvera un résumé de cette communication à l'adresse: http://www.unece.org/env/eia/implementation_committee_matters.htm.

² On trouvera une description de la procédure d'enquête et des travaux de la commission d'enquête à l'adresse: <http://www.unece.org/env/eia/inquiry.htm>.

³ L'avis de la commission d'enquête figure dans son rapport, également disponible à l'adresse: <http://www.unece.org/env/eia/inquiry.htm>.

6. Le 23 janvier 2007, le Gouvernement roumain a présenté une deuxième communication dans laquelle il exprimait des préoccupations quant au respect par l'Ukraine de ses obligations au titre de la Convention concernant le projet du canal de Bystroe, à la lumière de l'avis définitif de la commission d'enquête sur l'impact environnemental du projet⁴. Dans cette communication, la Roumanie affirmait que malgré des démarches répétées, l'Ukraine n'avait pas indiqué qu'elle envisageait d'appliquer les dispositions pertinentes de la Convention et, en particulier, qu'aucun dossier d'EIE ne lui avait été soumis.

7. Le 23 janvier 2007, le secrétariat, conformément à l'alinéa *a* du paragraphe 5 de l'appendice à la décision III/2, a transmis un exemplaire de la communication au correspondant pour la Convention en Ukraine, demandant à l'Ukraine de lui faire parvenir, ainsi qu'au correspondant de la Convention pour la Roumanie, dans un délai de trois mois (c'est-à-dire avant le 23 avril 2007), ses éventuelles réponses et informations.

8. À sa onzième réunion (13 et 14 février 2007), le Comité a estimé que la deuxième communication de la Roumanie remplaçait la première, qui a été classée (ECE/MP.EIA/WG.1/2007/4, par. 23). Il a par ailleurs décidé qu'il examinerait la deuxième communication, avec la participation de représentants des deux parties concernées, à sa douzième réunion (26-28 juin 2007).

9. Le 19 avril 2007, le secrétariat a reçu des informations de la Mission permanente de l'Ukraine auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève. Dans ces informations figurait, entre autres, une notification sans date ni signature. Le 20 avril 2007, le secrétariat a demandé des éclaircissements au correspondant pour la Convention en Ukraine afin de déterminer si ces informations constituaient la réponse de l'Ukraine à la communication du Gouvernement roumain.

10. Le 11 mai 2007, le secrétariat a reçu du correspondant pour la Convention en Ukraine l'information ci-après:

«Je souhaite vous informer que l'Ukraine a présenté les documents ci-après à la Partie roumaine, en application de l'article 3 de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement:

1. Notification concernant le projet relatif au canal de navigation en eau profonde dans le delta du Danube et lettre d'accompagnement datée du 18 avril 2007, n° 4430/11-7, signée par le Ministre V. Dzharty.
2. Dossier analytique et rapport de l'EIE, sur CD-ROM.

Veillez noter que ces documents doivent être considérés comme la réponse à la communication de la Roumanie datée du 23 janvier 2007.»

⁴ On trouvera un résumé de cette communication à l'adresse: http://www.unece.org/env/eia/implementation_committee_matters.htm.

11. Le dossier analytique et le CD-ROM ont été soumis au secrétariat le 31 mai 2007, de même que l'exemplaire original et une traduction non officielle d'une lettre datée du 18 avril 2007 adressée par le Ministre ukrainien de l'environnement au Secrétaire exécutif de la CEE.
12. Des considérations supplémentaires ont été présentées par le Gouvernement roumain (dans une lettre datée du 20 juin 2007) et par le Gouvernement ukrainien (dans une lettre datée du 22 juin 2007).
13. À sa douzième réunion, le Comité a examiné l'affaire visée dans la communication, en invitant d'abord la délégation roumaine, puis la délégation ukrainienne, à présenter respectivement la communication et la réponse, puis à répondre chacune à l'argumentation de l'autre. Les deux délégations ont aussi répondu aux questions posées par les membres du Comité.
14. La délégation roumaine a présenté une déclaration écrite résumant ses allégations et répondant à certains des arguments présentés par le Gouvernement ukrainien dans la lettre du 22 juin 2007 et y a joint les traductions des notes échangées entre les Ministères des affaires étrangères des deux pays. Dans son exposé oral, elle a présenté des informations concernant l'importance du delta du Danube pour l'environnement, en précisant que la construction du canal de Bystroe avait été annoncée en 2002 et que, depuis, le Gouvernement roumain avait demandé à plusieurs reprises au Gouvernement ukrainien de l'informer correctement et de l'associer suffisamment à la procédure transfrontière comme prévu par la Convention. Elle a également fait savoir qu'elle avait saisi le Comité de la question le 23 janvier 2007 (voir par. 6 plus haut), le Gouvernement ukrainien n'ayant pas donné suite à l'avis définitif de la commission d'enquête.
15. La délégation ukrainienne a présenté un ensemble de documents décrivant le projet⁵. Lors de son exposé oral, la délégation ukrainienne a indiqué que les travaux du canal de Bystroe avaient pour objectif de rétablir le trafic sur cette voie de navigation et que les résultats de la procédure d'enquête avaient été repris dans le rapport d'EIE. Elle a assuré que l'ensemble du projet serait mené dans le respect des obligations internationales pertinentes.
16. À sa treizième réunion (30 octobre-1^{er} novembre 2007), aux fins de l'établissement de son projet de conclusions et de recommandations, le Comité a examiné les informations portées à son attention avant et pendant sa douzième réunion.
17. Le Comité a communiqué son projet de conclusions et de recommandations aux deux parties concernées, conformément au paragraphe 9 de l'appendice à la décision III/2. À sa quatorzième réunion (15-17 janvier 2008), il a établi la version définitive de ses conclusions et recommandations en prenant en compte les nouvelles informations transmises par les deux parties.
18. Le Comité s'est félicité de l'esprit de coopération dans lequel les gouvernements roumain et ukrainien ont pris part à ses délibérations concernant l'affaire.

⁵ Dont un document intitulé «Ukraine's Report Materials Regarding Execution of Espoo Convention Provisions; Geneva, 2007».

II. RÉSUMÉ DES FAITS, DES INFORMATIONS ET DES PROBLÈMES

A. Le projet

19. Le projet de canal de Bystroe était divisé en deux phases, chacune soumise à une procédure d'autorisation nationale distincte comprenant une procédure d'autorisation environnementale (ou «examen écologique public»).

20. Lors de la douzième réunion du Comité, la délégation ukrainienne a indiqué que l'Ukraine avait informé son public du projet en 2003, 2004 et 2005, conformément à sa législation nationale.

B. Phase I

21. La procédure d'autorisation de la phase I a débuté en 2002 par une étude de faisabilité, et un rapport d'EIE qui ont été soumis aux autorités ukrainiennes compétentes. La décision finale a été prise en avril 2004, et les travaux ont commencé le mois suivant.

22. Le Gouvernement ukrainien a affirmé qu'il avait informé la Roumanie du projet dans un certain nombre de notes, dont la première était datée du 18 décembre 2002, et qu'il lui avait de plus soumis le rapport d'EIE concernant la phase I le 5 août 2004.

23. Le Gouvernement roumain a reconnu avoir reçu les deux documents susmentionnés, mais estimait qu'aucun de ces documents ne répondait aux exigences stipulées dans la Convention. Il a affirmé par ailleurs qu'en dépit de ses démarches, l'Ukraine n'avait pas pris toutes les mesures prévues par la Convention pour permettre aux autorités et au public roumains de participer à la procédure d'EIE avant la décision finale concernant la phase I.

24. Le Gouvernement ukrainien a affirmé que s'il avait informé la Roumanie du projet, il ne considérait pas que celui-ci était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, et qu'il n'avait par conséquent pas jugé nécessaire de suivre en détail les prescriptions de la Convention.

25. Les travaux concernant le projet ont été suspendus en juin 2005, mais ils ont repris en novembre 2006⁶.

C. Phase II

26. Les travaux de conception de la phase II ont commencé en 2004 et, sur la base d'un rapport d'EIE, une autorisation environnementale a été délivrée en 2006. La date exacte et les détails de l'autorisation varient en fonction des communications du Gouvernement ukrainien: dans la lettre du 18 avril 2007, mentionnée plus haut, il est indiqué que l'autorisation avait fait l'objet de la décision n° 345 datée du 19 avril 2006, mais selon d'autres informations transmises au Comité, il s'agissait de la décision n° 116/04, datée du 26 octobre 2006⁷.

⁶ «Ukraine's Report Materials», p. 11 et 12.

⁷ «Ukraine's Report Materials», p. 14.

27. Le Gouvernement roumain a affirmé que la décision finale concernant la phase II avait été en fait prise par le Conseil des ministres ukrainien, le 30 mai 2007, alors que la délégation ukrainienne avait, lors de la douzième réunion du Comité, indiqué que la décision n'était pas constituée par l'approbation du Conseil des ministres mais par la délivrance par les autorités locales d'un permis de construire, permis qui à l'époque n'avait toujours pas été délivré. Selon un communiqué de presse du Ministère ukrainien des transports, l'inauguration officielle du canal a eu lieu le 2 mai 2007.

28. Une notification datée du 18 avril 2007 a été communiquée à la Roumanie le 24 avril 2007. Un rapport d'EIE a été soumis par la suite.

29. Le 15 juin 2007, la Roumanie a répondu à la notification de l'Ukraine en confirmant son souhait de participer à la procédure, et fait part de ses observations préliminaires concernant les informations transmises par l'Ukraine. Le Gouvernement roumain a néanmoins estimé que la notification ne répondait pas aux prescriptions de la Convention en ce qu'elle ne mentionnait pas «la nature de la décision qui pourra être prise», comme prévu au paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention. Il a également estimé que le rapport d'EIE ne répondait pas aux exigences de la Convention sur un certain nombre de points, en particulier qu'il ne traitait pas suffisamment des aspects transfrontières, ignorait le rapport de la commission d'enquête et ne fournissait pas de résumé non technique.

30. Le 18 juin 2007, le Gouvernement ukrainien a organisé une manifestation à Vilkove (Ukraine), ce dont l'Ukraine avait informé la Roumanie le 4 juin 2007, indiquant que cet événement constituait des «consultations concernant l'impact du projet sur l'environnement». La manifestation a été comprise par le Gouvernement roumain comme contribuant à la participation du public, tandis que le Gouvernement ukrainien la considérait aussi comme contribuant aux consultations intergouvernementales prévues à l'article 5 de la Convention. Le Comité n'a pas été informé des résultats substantiels de cette manifestation.

III. EXAMEN ET ÉVALUATION

A. Observations générales

31. Le Comité estime que le cadre réglementaire national ukrainien régissant les autorisations de projets et les EIE est extrêmement complexe. En particulier, il est difficile d'identifier, parmi les diverses procédures qui se succèdent, celle dont le résultat doit être considéré comme la «décision d'autoriser une activité proposée», comme stipulé au paragraphe 3 de l'article 2 de la Convention. Qui plus est, il semble qu'aucun cadre juridique clair ne régit les procédures d'EIE transfrontières. Le Comité croit comprendre qu'en vertu de la Constitution ukrainienne, les traités internationaux ratifiés par l'Ukraine font partie intégrante de la législation nationale et priment sur les lois nationales.

32. Le projet a fait l'objet d'enquêtes dans le contexte de plusieurs accords internationaux. En particulier, le Comité d'application de la Convention d'Aarhus⁸, puis la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus, ont relevé le manque de clarté du cadre réglementaire de la participation du public concernant ce projet⁹.

33. L'absence de cadre juridique national clair a eu une incidence sur l'information et la documentation fournies par le Gouvernement ukrainien, qui n'ont pas toujours été suffisamment cohérentes et claires. Les numéros de dossiers et les dates de certains faits n'étaient pas toujours les mêmes, et les motifs et explications fournis différaient parfois de façon significative.

34. Le Comité a réuni des informations qui lui permettent d'identifier avec suffisamment de précision les facteurs et faits principaux et d'évaluer l'application de la Convention d'Espoo, en dépit des difficultés rencontrées pour saisir l'ensemble des éléments juridiques et factuels afférents aux procédures d'autorisation du projet en Ukraine.

B. Base juridique

35. La Roumanie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 29 mars 2001, et l'Ukraine a déposé le sien le 20 juillet 1999. Toutes deux étaient donc Parties à la Convention lorsque le projet de canal de Bystroe a été lancé.

36. Le projet est couvert par le point 9 de l'appendice I de la Convention. Le canal de Bystroe existait déjà et ne pouvait par conséquent pas être considéré comme une nouvelle activité, mais le Comité estime que, suivant la définition de l'expression «activité proposée» (telle qu'elle figure à l'alinéa v de l'article 1^{er}), le projet revient à «modifier sensiblement» une activité. Le Comité estime qu'aux fins des procédures prévues dans la Convention, en particulier du paragraphe 3 de l'article 2, une telle activité englobe non seulement la construction, mais aussi les travaux d'exploitation et de maintenance.

37. Dans l'avis définitif qu'elle a rendu en application du paragraphe 7 de l'article 3 de la Convention, la commission d'enquête a estimé que le projet aurait probablement un impact transfrontière préjudiciable important. En pareil cas, les dispositions de la Convention s'appliquent, et le Comité estime que la Roumanie doit être considérée comme la «Partie touchée».

⁸ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

⁹ Décision II/5b de la Réunion des Parties à la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Aarhus, 1998). On trouvera des informations complémentaires à l'adresse: <http://www.unece.org/env/pp>.

38. L'avis définitif d'une commission d'enquête repose sur des faits et prend effet immédiatement; en particulier, la Convention ne donne pas aux Parties la possibilité d'«étudier» cet avis (voir le paragraphe 5 plus haut). Celui-ci ne peut être contesté et doit, s'il conclut à un impact transfrontière préjudiciable important probable, donner lieu à notification. La Convention dispose qu'une notification doit être adressée dès que possible et au plus tard lorsque la Partie d'origine informe son propre public de cette activité (art. 3, par. 1). Si le public de la Partie d'origine a déjà été informé de l'activité proposée, la notification doit être envoyée immédiatement.

39. La probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important concerne les deux phases du projet, et la commission d'enquête a indiqué qu'à certains égards, l'impact transfrontière de la phase II pouvait être plus sévère¹⁰.

40. La phase I a été autorisée et largement mise en œuvre avant que la commission d'enquête conclue à la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important.

41. La procédure d'autorisation de la phase II a été engagée alors que la création de la commission d'enquête avait déjà été demandée.

42. Le Comité estime que les faits susmentionnés ont une incidence sur ses conclusions concernant l'application de la Convention dans le contexte des phases I et II.

C. Phase I

43. Les informations transmises montrent que, s'agissant de la phase I, l'Ukraine n'a pas respecté les prescriptions de la Convention concernant une participation suffisante des autorités et du public roumains aux procédures d'EIE. En particulier:

- a) Elle n'a pas notifié la Roumanie comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 3;
- b) Elle n'a pas soumis d'informations comme stipulé à l'alinéa *a* du paragraphe 5 de l'article 3;
- c) Elle n'a pas pris de mesures pour faire en sorte, conjointement avec la Roumanie, que le public roumain des zones susceptibles d'être touchées soit informé de l'activité proposée et ait la possibilité de formuler des observations, comme stipulé au paragraphe 8 de l'article 3;
- d) Elle n'a pas fourni, comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 4 et au paragraphe 3 de l'article 2, de dossier d'EIE à la Roumanie avant la décision (celle-ci ayant été prise en avril 2004 et le dossier d'EIE n'ayant été transmis que le 5 août 2004);
- e) Elle n'a pas pris de mesures pour faire en sorte, conjointement avec la Roumanie, que le dossier de l'EIE soit distribué au public roumain, comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 4;

¹⁰ Rapport de la commission d'enquête, p. 60.

f) Elle n'a pas engagé de consultations avec la Roumanie concernant l'impact transfrontière potentiel et les mesures à prendre pour le réduire ou l'éliminer, comme stipulé à l'article 5, et n'a pas pris de mesures pour convenir avec la Roumanie d'un calendrier pour de telles consultations, comme stipulé dans ce même article;

g) Elle n'a pas fait en sorte que la décision définitive autorisant la mise en œuvre de la phase I prenne en compte les résultats des consultations avec la Roumanie, comme stipulé au paragraphe 1 de l'article 6;

h) Elle n'a pas communiqué à la Roumanie le texte de la décision définitive autorisant la mise en œuvre de la phase I, ni les motifs et les considérations sur lesquelles reposait ladite décision, comme stipulé au paragraphe 2 de l'article 6.

44. Dans certains documents, le Gouvernement ukrainien a indiqué qu'il s'attachait à appliquer les dispositions de la Convention par un échange de notes avec la Roumanie¹¹, mais lors de la douzième réunion du Comité, il a confirmé qu'il n'appliquait pas la Convention, ayant estimé au départ que le projet n'aurait pas d'impact transfrontière préjudiciable important.

45. La Convention ne spécifie pas clairement les conséquences juridiques de l'avis définitif de la commission d'enquête. En particulier, elle ne précise pas s'il a un effet rétroactif (effet *ex tunc*) ou si les obligations qui découlent de la Convention s'appliquent uniquement après que la commission d'enquête a conclu à la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important (effet *ex nunc* ou non rétroactif), ni si la demande de création de la commission d'enquête a un quelconque effet suspensif sur une activité.

46. Le Comité estime qu'en l'absence de fondement juridique clair dans la Convention en faveur de l'effet *ex tunc*, l'avis définitif de la commission d'enquête doit être considéré uniquement comme ayant un effet *ex nunc*.

47. La Convention n'exige pas clairement la suspension immédiate de la mise en œuvre de la phase I suite à la demande de création de la commission d'enquête, en août 2004.

48. La suspension immédiate de la mise en œuvre peut toutefois être invoquée sur la base de l'objectif et du but de la Convention. Comme stipulé dans le préambule et au paragraphe 1 de l'article 2, la Convention repose sur le principe de prévention, qui est clairement inscrit dans le droit international de l'environnement¹². En conséquence, l'Ukraine aurait dû prendre toutes les

¹¹ «Ukraine's Report Materials», p. 7.

¹² Selon les termes employés par la Cour internationale de Justice, «L'obligation générale qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ... fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement» (Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, Recueil des avis consultatif de la Cour internationale de Justice, 1996, par. 29) et «La vigilance et la prévention s'imposent en raison du caractère souvent irréversible des dommages causés à l'environnement» (affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie), Recueil des arrêts de la Cour internationale de Justice, 1997, par. 140).

mesures appropriées et effectives, avant tout pour prévenir un impact environnemental transfrontière préjudiciable important. Pour prévenir un tel impact, il est indispensable de mettre en œuvre la procédure transfrontière prévue par la Convention. La commission d'enquête ayant estimé, dans son avis définitif, que le projet était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, le Comité considère que l'Ukraine, en poursuivant la mise en œuvre du projet après l'ouverture de la procédure d'enquête et en n'initiant pas de procédure transfrontière, a détourné l'objet et le sens de la procédure d'enquête et a fait obstacle à l'exercice de l'obligation qui lui incombait d'empêcher la phase I du projet d'avoir un impact environnemental transfrontière préjudiciable important.

49. Le paragraphe 1 de l'article 3 de la Convention dispose que les Parties notifient à toute autre Partie une activité proposée inscrite sur la liste figurant à l'appendice I et susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important. Le Comité considère que, même si le principal objectif de la Convention, tel qu'énoncé au paragraphe 1 de l'article 2, est de «prévenir, réduire et combattre l'impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement», la probabilité, même faible, d'un tel impact devrait suffire à motiver l'obligation de notifier les Parties touchées en application de l'article 3. Une telle approche serait conforme au paragraphe 28 des *Directives concernant l'application de la Convention d'Espoo* approuvées par la décision III/4 (ECE/MP.EIA/6, appendice IV). En d'autres termes, la notification est nécessaire, sauf si la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important peut être exclue.

50. Le fait de reconnaître la probabilité d'un «impact transfrontière préjudiciable important que des activités proposées pourraient avoir sur l'environnement» comme élément déclencheur des procédures prévues par la Convention doit être considéré comme la volonté de coopérer avec les Parties concernées pour «prévenir, réduire et combattre» un tel impact avant que l'activité proposée soit autorisée. Ainsi, la mise en route des procédures prévues par la Convention n'empêche pas la Partie d'origine d'entreprendre les activités proposées après avoir mis en œuvre les procédures transfrontières, à condition que leurs résultats soient dûment pris en compte dans la décision définitive (par. 1 de l'article 6).

51. Les renseignements transmis montrent qu'après que la commission d'enquête a rendu son avis définitif, et contrairement aux conclusions exposées dans les paragraphes qui précèdent, l'Ukraine n'a pas notifié immédiatement la Roumanie concernant la phase I, reprenant même en partie les travaux prévus pour cette phase.

D. Phase II

52. Les informations transmises montrent que l'Ukraine a envoyé une notification officielle à la Roumanie en avril 2007, soit plus de dix mois après que la commission d'enquête a rendu à l'unanimité son avis définitif, en juillet 2006.

53. La notification du mois d'avril 2007 était non seulement tardive, mais elle ne répondait pas non plus à toutes les prescriptions énoncées au paragraphe 2 de l'article 3; en particulier, elle ne mentionnait pas correctement la nature de la décision qui pourrait être prise. Le Comité a par ailleurs noté que la notification n'avait pas été rédigée conformément aux décisions I/3 et I/4 (ECE/MP.EIA/2, annexes III et IV respectivement).

54. Les informations transmises montrent qu'après que la commission d'enquête a rendu son avis définitif, le processus décisionnel portant sur la phase II a été mené sur la base de la décision fondée sur la conclusion de l'examen écologique public prise en octobre 2006 sur la base de documents du dossier d'EIE, qui excluaient la probabilité d'un impact transfrontière préjudiciable important.

55. Le Comité estime qu'immédiatement après la publication de l'avis définitif de la commission d'enquête, l'autorisation de la phase II aurait dû être suspendue en attendant:

a) Que la Roumanie ait bénéficié d'une réelle possibilité de soumettre des commentaires, notamment en ce qui concerne l'impact transfrontière potentiel à évaluer sur la base du dossier de l'EIE;

b) Que le public roumain ait eu l'occasion de faire des commentaires;

c) Que de véritables consultations aient eu lieu entre l'Ukraine et la Roumanie sur la base du dossier de l'EIE.

56. Les procédures susmentionnées, qui sont prévues par la Convention, doivent précéder la décision finale concernant l'activité proposée. Le Comité considère que, même si les Parties sont libres de décider laquelle des innombrables décisions requises par leur réglementation doit être considérée comme définitive aux fins de la Convention, leur pouvoir discrétionnaire se limite aux décisions qui fixent concrètement les conditions environnementales de la mise en œuvre de l'activité. À cet égard, il doute que la décision des autorités locales ukrainiennes ait pu différer sensiblement des décisions précédemment prises par les autorités nationales.

57. Le Comité note que le Gouvernement ukrainien a adopté une attitude positive et fait des efforts pour engager des consultations avec les autorités et le public roumains.

IV. CONCLUSIONS

58. Au vu de ce qui précède, le Comité adopte les conclusions ci-après, afin de les porter à l'attention de la Réunion des Parties pour adoption officielle, en application du paragraphe 13 de l'appendice à la décision III/2.

59. Le Comité considère que la disposition constitutionnelle visant à appliquer directement les accords internationaux (voir le paragraphe 31) est insuffisante aux fins de la bonne mise en œuvre de la Convention en l'absence de dispositions plus détaillées dans la législation nationale. En particulier, le cadre réglementaire national doit indiquer clairement:

a) Laquelle des décisions portant approbation des activités doit être considérée comme la décision définitive aux fins de l'application des prescriptions de la Convention;

b) À quel stade du processus décisionnel peut intervenir la procédure d'EIE transfrontière, qui en est responsable et de quels moyens il dispose.

60. Les informations transmises par la délégation ukrainienne ont conduit le Comité à conclure que l'Ukraine avait bien créé un système national d'EIE, mais qu'elle ne respectait pas pleinement le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, son cadre réglementaire n'indiquant pas avec suffisamment de précision les informations mentionnées au paragraphe 59.

61. Par ailleurs, l'Ukraine n'a pas mis en œuvre les décisions I/3 et I/4 adoptées par la Réunion des Parties.

62. En l'absence d'un cadre réglementaire suffisant, il est primordial que les fonctionnaires soient correctement informés des obligations découlant de la Convention. Or, les informations transmises par la délégation ukrainienne n'ont guère convaincu le Comité de ce que ces obligations étaient suffisamment bien comprises par l'ensemble des fonctionnaires ukrainiens impliqués dans la procédure d'EIE transfrontière et dans les décisions connexes.

63. Comme suite au paragraphe 38 ci-dessus, le Comité est convaincu qu'immédiatement après que la commission d'enquête a rendu son avis définitif, la procédure transfrontière aurait dû être engagée pour ce projet par l'envoi d'une notification, en application du paragraphe 2 de l'article 3 de la Convention.

64. S'agissant de la phase I:

a) Le Comité estime que le fait d'avoir autorisé et mis en œuvre la phase I ne peut être considéré comme un non-respect manifeste de la Convention au moment de la décision, l'Ukraine ayant jugé que le projet ne risquait pas d'avoir d'impact transfrontière préjudiciable important;

b) Toutefois, à la lumière des explications fournies plus haut au paragraphe 48, le Comité estime que l'Ukraine aurait dû suspendre le projet, y compris la maintenance et l'exploitation (voir par. 36), immédiatement après que la Roumanie ait demandé la création d'une commission d'enquête, en août 2004. Par ailleurs, après l'avis définitif de la commission d'enquête (voir par. 4), le projet, y compris les travaux de maintenance et d'exploitation, aurait dû demeurer suspendu en attendant l'achèvement des procédures prévues par la Convention.

c) Comme suite au paragraphe 38, le Comité estime que le fait de ne pas avoir notifié la Roumanie immédiatement après l'avis définitif de la commission d'enquête doit être considéré comme un non-respect de la Convention.

65. S'agissant de la phase II du projet:

a) Le Comité estime qu'en informant la Roumanie trop tardivement et de façon insuffisante après l'avis définitif de la commission d'enquête, l'Ukraine n'a pas respecté ses obligations au titre de l'article 3 de la Convention;

b) Le Comité estime que l'Ukraine ne peut être considérée comme n'ayant pas respecté la Convention:

i) Tant que la décision définitive concernant la phase II n'est pas prise; et

- ii) Dans la mesure où, avant la décision définitive concernant la phase II, toutes les mesures nécessaires prévues par la Convention sont appliquées, en particulier:
 - a. Le dossier de l'EIE est établi conformément à l'ensemble des prescriptions visées à l'appendice II, notamment en ce qui concerne la prise en compte suffisante des impacts transfrontières;
 - b. La Roumanie jouit d'une réelle possibilité de faire des commentaires sur le dossier de l'EIE;
 - c. Le public roumain a la possibilité de faire des commentaires;
 - d. De véritables consultations entre l'Ukraine et la Roumanie ont lieu concernant, entre autres, l'impact transfrontière de l'activité proposée et les mesures permettant de réduire cet impact.
- iii) Si l'Ukraine, après avoir pris les mesures mentionnées au point ii):
 - a. Soumet sa décision définitive à la Roumanie, après avoir dûment pris en compte les commentaires reçus;
 - b. Si, sur la demande de la Roumanie, elle détermine avec celle-ci s'il y a lieu de réaliser une analyse a posteriori.

V. RECOMMANDATIONS

66. Le Comité recommande que la Réunion des Parties:

- a) Approuve la conclusion du Comité d'application selon laquelle l'Ukraine n'a pas respecté ses obligations au regard de la Convention, en particulier les articles 2, 3 et 4;
- b) Prie le Gouvernement ukrainien, afin d'éviter la persistance du non-respect, d'appliquer pleinement les dispositions de la Convention dans le contexte du projet de canal de Bystroe, en tenant compte des conclusions du Comité d'application, et d'en rendre compte au Comité à sa quinzième réunion (octobre 2008) et, si nécessaire, lors de réunions ultérieures;
- c) Demande au Gouvernement ukrainien d'adapter la législation et les procédures administratives nationales de façon à permettre une pleine mise en œuvre des dispositions de la Convention, et de décider de l'aider à entreprendre une étude indépendante de ses procédures juridiques, administratives et autres afin de permettre la mise en œuvre des dispositions de la Convention, étude qui devra être soumise à l'examen du Comité d'application dans le courant du premier semestre 2009. Cette étude indépendante devra être menée par un consultant désigné par le Comité et financée à partir du budget de la Convention;

d) Demande en outre au Gouvernement ukrainien de soumettre au Comité d'application, avant la fin de 2009, une stratégie prenant en compte les efforts pour mettre en œuvre les dispositions de la Convention fondée sur les résultats de l'étude indépendante, et comportant notamment un calendrier, des activités de formation et toute autre mesure destinée à promouvoir le respect de la Convention, puis de rendre compte au Comité d'application de cette stratégie;

e) Demande au Comité d'application de lui rendre compte à sa cinquième Réunion de la stratégie susmentionnée et de sa mise en œuvre, et d'élaborer, si nécessaire, de nouvelles recommandations destinées à aider l'Ukraine à se conformer à ses obligations au regard de la Convention;

f) Invite le Gouvernement ukrainien à engager des négociations avec les Parties voisines, dans le but de coopérer à l'élaboration d'accords ou d'autres arrangements bilatéraux propres à promouvoir les dispositions de la Convention, comme stipulé à l'article 8, et à solliciter les conseils du secrétariat. Le Gouvernement ukrainien est invité à rendre compte au Comité d'application, avant la fin de 2010, puis à la cinquième Réunion des Parties, des progrès réalisés dans l'élaboration de tels accords, notamment avec la Roumanie.
