



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CP.TEIA/AP.10

9 janvier 2007

FRANÇAIS

Original: ANGLAIS

COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'EUROPE

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

**PROGRAMME D'AIDE 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**

Rapport de l'équipe d'enquête sur sa mission au Kirghizistan

Résumé

À l'issue de la mission qu'elle a effectuée au Kirghizistan du 12 au 14 septembre 2006, l'équipe d'enquête a conclu que 7 sur 10 des tâches fondamentales à entreprendre au titre de la Convention – telles qu'elles sont décrites dans le programme d'aide – avaient été exécutées. Il reste à nommer des autorités compétentes chargées de l'application de la Convention, à désigner une autorité responsable de la notification des activités dangereuses aux pays voisins et à mettre en place le Système de notification des accidents industriels de la CEE au niveau national. L'équipe recommande que les autorités kirghizes fassent le nécessaire pour mener à bien ces trois tâches dès que possible. Une fois ces tâches exécutées, le pays devrait participer activement à la phase suivante du programme d'aide.

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 au Kirghizistan du 12 au 14 septembre 2006 à l'invitation de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts.

A. Informations sur la mission

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

- M. Bruno Frattini, chef d'équipe, conseiller auprès du Ministère italien de l'environnement et du territoire;
- M. Massimo Cozzone, haut fonctionnaire du Ministère italien de l'environnement et du territoire;
- M. Victor Novikov, spécialiste de l'environnement, PNUE/GRID-Arendal.

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 le coordonnateur de la mission, M. Kubanychbek Noruzbayev (tél.: +998 312 610 016) de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts et le secrétariat de la Convention. Il comportait des réunions avec les autorités et organismes industriels suivants:

- Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts;
- Ministère des situations d'urgence;
- Administration de la ville de Bichkek (autorités locales)⁴;
- Gazprom Neft Asia (distributeur de pétrole).

6. Le tableau ci-après indique les noms et titres des personnes qui représentaient ces organismes aux réunions. M. Noruzbayev a accompagné l'équipe à la plupart des réunions.

Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts	
M. Arstan Davletkediev	Directeur
M. Kubanychbek Noruzbayev	Chef du Programme de mise en œuvre de la sécurité radioécologique
M ^{me} Gulfia Rashidova	Chef du Service kirghize d'inspection écologique
M ^{me} Taisia Neronova	Chef du Département de l'information
Ministère des situations d'urgence	
M. Turarbek Sarkulov	Directeur du Service kirghize d'inspection de la sécurité industrielle
M. Aman Mahmutov	Chef du Département de la sécurité industrielle
M. Kanat Ermatov	Chef adjoint du Département de la sécurité industrielle
M. Ivan Porshenko	Expert, Département de la sécurité industrielle
M. Taalajbek Temiraliev	Chef du Département des relations internationales et des investissements
M. Erlan Djusupov	Chef du Département des investissements
M ^{me} Kasiet Irgebaeva	Expert, Département des relations internationales et des investissements

⁴ La réunion avec l'administration de la ville de Bichkek a été annulée en raison de l'indisponibilité notifiée du représentant désigné.

Gazprom Neft Asia	
M. Murat Sulajmanov	Directeur général adjoint
M. Azat Ishenov	Chef du Département du marketing
M. Viatcheslav Gabak	Chef du Département technique
M. Rysman Dujshenbiev	Directeur du stockage
M. Medet Kalilov	Chef de la station de ravitaillement

B. Informations sur le pays

7. Le Kirghizistan est un pays enclavé d'Asie centrale qui s'étend sur 198 500 km² et compte 5,2 millions d'habitants. Il a déclaré son indépendance en se séparant de l'Union soviétique en 1991.

8. L'économie kirghize a été gravement touchée par l'effondrement de l'Union soviétique qui a entraîné la perte de son vaste marché. En 1990, quelque 98 % des exportations kirghizes se faisaient en direction des autres parties de l'Union soviétique. Néanmoins, depuis 1998, les résultats économiques s'améliorent grâce aux réformes engagées par le Gouvernement.

9. L'industrie agroalimentaire est une composante clef de l'économie industrielle, ainsi que l'un des secteurs les plus attrayants pour l'investissement étranger. Le Kirghizistan regorge de ressources minérales: il possède des réserves importantes de charbon, d'or, d'uranium, d'antimoine et d'autres terres rares. La métallurgie est une industrie majeure et le Gouvernement espère attirer les investissements étrangers dans ce secteur. Le Gouvernement a encouragé activement la participation étrangère dans les activités d'extraction et de traitement de l'or. L'abondance des ressources en eau et la présence de régions montagneuses permettent de produire et d'exporter de grandes quantités d'énergie hydroélectrique.

10. Le Kirghizistan n'est pas partie à la Convention, mais ses représentants participent aux réunions au titre de celle-ci. Ils ont assisté aux trois Conférences des Parties ainsi qu'à l'atelier sous-régional sur l'application de la Convention, qui a eu lieu en mars 2003 à Erevan.

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

11. La Convention et les autres documents essentiels sont mis à disposition par les autorités compétentes en russe, qui est la deuxième langue la plus parlée au Kirghizistan (après le kirghize). Ils ne sont pas disponibles en kirghize.

B. La Convention et le cadre juridique national

12. Bien que le Kirghizistan n'ait pas encore adhéré à la Convention, il a promulgué un certain nombre de lois concernant la prévention, la préparation et l'intervention en cas d'accidents industriels, notamment:

- La loi de la République kirghize de novembre 2001 sur la sécurité industrielle des sites de production dangereux et la loi de la République kirghize de mars 1997 sur l'identification des activités dangereuses et l'octroi de licences;
- La loi de la République kirghize de juin 1999 sur la protection de l'environnement, qui réglemente les normes d'évaluation de l'impact sur l'environnement et la protection de l'environnement au Kirghizistan;
- La loi de la République kirghize de mars 1997 sur l'octroi de licences, qui réglemente les procédures de délivrance des licences, des autorisations et des permis;
- La loi de la République kirghize de janvier 2000 sur la défense civile, qui réglemente les normes de référence en matière de protection de l'environnement et de prévention des risques pour la santé en cas d'accident industriel;
- La loi de la République kirghize de mai 2004 sur l'établissement de règlements techniques en République kirghize, qui réglemente la conformité aux prescriptions obligatoires;
- La loi de la République kirghize de février 2000 sur la protection de la population et des territoires dans les situations d'urgence d'origines naturelle et anthropique, qui traite des mesures à prendre en cas d'urgence et de la préparation de la population et établit un système de notification des situations d'urgence.

13. Les lois kirghizes sur la sécurité industrielle des sites de production dangereux et sur la protection de la population et des territoires dans les situations d'urgence d'origines naturelle et anthropique servent particulièrement bien les objectifs de la Convention. Au total, le pays possède 150 normes et textes réglementaires concernant la sécurité industrielle.

14. Les dispositions de la Convention sont en partie reprises dans le cadre législatif existant. Pour une transposition complète (une fois que la Convention aura été ratifiée), des mesures législatives supplémentaires devront être prises dans les domaines suivants:

- Identification des installations dangereuses selon les critères indiqués dans la Convention et leur notification aux pays voisins;
- Mesures de prévention et prise de décisions concernant le choix du site des activités dangereuses;
- Information et participation du public;

- Intervention transfrontière d'urgence et assistance mutuelle;
- Responsabilité.

15. Les autorités chargées de veiller au respect de la législation nationale sur la sécurité industrielle sont le Ministère des situations d'urgence et l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts.

C. Autorités compétentes

16. Deux institutions sont chargées des activités de mise en œuvre de la Convention au Kirghizistan. Le Ministère des situations d'urgence contrôle et surveille la sécurité des activités industrielles; il est également responsable de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention face à de telles situations. L'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts est surtout responsable de la protection de l'environnement face aux conséquences des activités industrielles.

17. L'équipe a jugé que la coordination entre ces deux institutions est actuellement peu développée dans le domaine de la sécurité industrielle, sauf en ce qui concerne la sécurité radioécologique. Par ailleurs, en raison des réformes institutionnelles en cours, les responsabilités et les rôles dans la mise en œuvre de la Convention ne sont pas clairement définis.

18. Le siège du Ministère des situations d'urgence⁵ (118 employés) coordonne trois départements de région: les départements du nord, du sud et de l'est (100 employés au total). Ces départements sont subdivisés en départements d'*oblast*, eux-mêmes subdivisés en départements de district, qui mobilisent la majorité des ressources humaines.

19. Le siège de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts⁶ (100 employés) coordonne sept départements de région, qui à leur tour supervisent des bureaux locaux. Les départements de région et les départements locaux sont responsables de l'inspection des établissements industriels et de la surveillance de l'environnement.

D. Identification des activités dangereuses

20. Le Service d'inspection de la sécurité industrielle et des mines au sein du Ministère des situations d'urgence tient à jour un inventaire des activités dangereuses et des substances dangereuses entreposées, transportées et manipulées par le personnel des principales entités économiques. Cette base de données est appuyée en partie par un système d'information géographique (base de données MapInfo).

⁵ Le Ministère des situations d'urgence emploie quelque 5 000 personnes au total, personnel militaire compris. Le tout nouveau Département de prévention des incendies emploie quelque 1 500 personnes, dont 164 inspecteurs incendie.

⁶ L'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts compte au total environ 3 500 employés, dont 3 000 travaillent dans le secteur forestier.

21. L'inventaire, dressé en russe, tient à jour une liste de plus de 2 500 activités dangereuses, parmi lesquelles figurent diverses entités présentant des risques pour la santé des personnes et pour l'environnement. Cette liste a été établie sur la base des critères de classification de l'article 3 de la loi kirghize n° 93 du 19 novembre 2001 sur la sécurité industrielle des sites de production dangereux.

E. Notification des activités dangereuses aux pays voisins

22. À ce jour, le Kirghizistan n'a pas encore désigné officiellement l'autorité qui sera responsable de la coopération avec les pays voisins et de la notification des activités dangereuses.

23. Le Parlement kirghize a déjà ratifié l'Accord de coopération pour la sécurité industrielle dans les unités de production dangereuses, signé le 28 septembre 2001 à Moscou par les pays alors membres de la Communauté des États indépendants. Les Signataires ont accepté d'échanger en permanence des informations et des données sur les circonstances, les causes et les conséquences des accidents survenus dans des installations de production dangereuses. Ils sont aussi convenus d'échanger des données statistiques et analytiques sur divers aspects de la sécurité industrielle. Un Conseil inter-États sur la sécurité industrielle a été créé aux fins de la mise en œuvre de l'Accord.

F. Mesures préventives

24. Le Ministère des situations d'urgence est responsable des règlements techniques, des mandats, des critères et des normes nationales concernant la médecine du travail et la sécurité industrielle. Des organes spécialisés du Ministère des situations d'urgence sont chargés de superviser les activités dangereuses, de fournir des conseils aux opérateurs et de délivrer les autorisations nécessaires. Le Ministère des situations d'urgence doit aussi dépolluer des zones héritées de l'activité industrielle passée, où il subsiste par exemple des résidus d'uranium et des déchets toxiques issus de l'activité minière, qui ont été stockés dans de mauvaises conditions. L'ampleur de cette dépollution dépend de la disponibilité des fonds et de la mobilisation des ressources. L'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts s'occupe de prévenir et de limiter la pollution de l'environnement par des installations industrielles. Elle conduit des études d'impact, évaluant les répercussions des projets industriels, et contrôle l'émission de polluants par les industries dangereuses, qu'il s'agisse de polluants rejetés dans l'atmosphère ou dans l'eau, ou encore de déchets industriels mis en décharge.

25. Au siège du Ministère des situations d'urgence, le personnel affecté à la gestion de la prévention des risques industriels, qui comprend un Service d'inspection, se compose de 38 personnes. Elles sont appuyées dans l'exécution de leurs fonctions par d'autres fonctionnaires du Ministère. À l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts, une dizaine de personnes sont affectées à la protection de l'environnement dans l'industrie.

26. L'équipe a conclu que le nombre d'employés disponibles dans les deux institutions était insuffisant pour garantir un niveau de sécurité approprié. En outre, les employés devraient aussi recevoir une formation, ce qui n'est pas prévu pour le moment.

G. Point(s) de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle

27. Le Département de la défense civile au sein du Ministère des situations d'urgence a été désigné comme point de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle au titre de la Convention. Le personnel responsable est formé selon les procédures du Ministère.

H. Système de notification des accidents industriels

28. L'équipe a établi que le personnel du Département de la défense civile, qui sert de point de contact en cas d'accident, ne connaissait pas le Système de notification des accidents industriels de la CEE. Le Département de la défense civile exploite son propre système de notification des catastrophes naturelles et techniques aux niveaux national, régional et local.

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

29. Conformément à la loi sur la sécurité industrielle des sites de production dangereux, les exploitants d'établissements industriels où l'on manipule des substances dangereuses et/ou radioactives sont tenus de prévoir des plans d'urgence sur site.

30. Les représentants locaux du Ministère des situations d'urgence conduisent des inspections sur les sites industriels pour vérifier l'état de préparation aux situations d'urgence. Ces inspections consistent à s'assurer que le personnel connaît les procédures de préparation aux situations d'urgence et qu'il existe à disposition du matériel d'urgence et des systèmes de lutte contre l'incendie. En plus de ces inspections, le Ministère des situations d'urgence organise des formations et des exercices sur les sites industriels.

31. Le Ministère des situations d'urgence, conjointement avec les administrations des districts où sont situées les principales industries et installations dangereuses, est également chargé de la conception et de la mise en œuvre de plans d'urgence hors site, ce qui suppose de former la population et de tester les mécanismes d'intervention d'urgence et de coordination.

32. Dans les situations d'urgence transfrontières, une assistance mutuelle peut être fournie dans le cadre de plusieurs accords multilatéraux et bilatéraux que le Kirghizistan a conclus avec les pays voisins et d'autres pays de l'EOCAC. Ces accords couvrent la prévention des catastrophes naturelles et techniques, la formation et la gestion des situations d'urgence, la notification et l'assistance ainsi que des exercices conjoints.

J. Information et participation du public

33. Bien que le Kirghizistan ait ratifié 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, les dispositions de la Convention sur la participation du public au processus décisionnel en ce qui concerne les questions d'environnement et sur l'accès du public aux données relatives à l'environnement ne sont pas encore complètement transposées dans la législation nationale.

34. La législation en vigueur stipule que les autorités informent le public en cas d'urgence et spécifie que le public a le droit d'être informé des effets possibles des accidents.

35. Il reste à développer les domaines de la fourniture d'informations et de la facilitation de la participation des publics des pays voisins.

III. CONCLUSION SUR L'EXÉCUTION DES TÂCHES FONDAMENTALES

36. Après avoir examiné dans le détail les cadres institutionnel et juridique établis au Kirghizistan en vue de prévenir les accidents industriels, de s'y préparer et d'y faire face, l'équipe a conclu que trois des tâches fondamentales restaient à exécuter. Il reste à nommer une autorité compétente chargée de l'application de la Convention, à désigner une autorité responsable de la notification des activités dangereuses aux pays voisins et à mettre en place le Système de notification des accidents industriels de la CEE au niveau national.

37. L'équipe a recommandé que les autorités kirghizes prennent les mesures nécessaires pour exécuter ces trois tâches dès que possible. Elles devraient déterminer les rôles et les responsabilités des institutions compétentes chargées de l'application de la Convention, notamment pour ce qui est de notifier les activités dangereuses aux pays voisins. Elles devraient également s'assurer que le personnel du point de contact connaît les procédures du Système de notification des accidents industriels de la CEE de sorte qu'il puisse utiliser le système pour des notifications transfrontières en cas d'accident et réagir de manière appropriée lors des essais du système. Le point de contact devrait se déclarer prêt à participer aux essais du système et communiquer des coordonnées actualisées au secrétariat de la Convention.

38. Il est vivement recommandé que le Kirghizistan, après avoir accompli les tâches ci-dessus, participe activement à la phase d'application du programme d'aide.

39. L'équipe tient à remercier les représentants des autorités pertinentes et des activités dangereuses de l'accueil amical qui leur a été fait au Kirghizistan et de l'esprit de coopération qui a régné au cours des discussions. L'équipe remercie en particulier M. Noruzbayev, coordonnateur de la mission, d'avoir organisé celle-ci.

IV. BESOINS D'ASSISTANCE ULTÉRIEURE

40. Les représentants de l'Agence nationale pour la protection de l'environnement et les forêts n'ont pas formulé de demandes particulières en matière d'assistance ultérieure. Ils ont signalé à l'équipe qu'un programme général de reconstruction et de développement du secteur industriel en conformité avec les normes de sécurité et de protection de l'environnement devait être mis en place au Kirghizistan avant que le processus d'application ne commence. Ils se sont montrés particulièrement intéressés par l'application de la Convention à condition qu'elle soit exécutée en coordination avec les pays voisins.

41. Les représentants du Ministère des situations d'urgence ont informé l'équipe qu'ils souhaitaient améliorer l'application de la Convention et qu'ils demanderaient de l'assistance à cette fin.

La Convention et le cadre juridique national

42. L'équipe estime qu'il est nécessaire de continuer d'améliorer le cadre législatif et recommande donc de fournir au pays des services consultatifs juridiques pour examiner la législation existante et repérer les manques et les incohérences par rapport à la Convention.

Les autorités nationales pourraient bénéficier d'informations sur les bonnes pratiques et de lignes directrices concernant l'exécution des tâches et leur attribution aux différentes autorités.

Autorités compétentes

43. Il faut renforcer les capacités en ce qui concerne les rôles et les responsabilités des autorités. De plus, ces dernières devraient être familiarisées avec les bonnes pratiques aux fins d'une coopération efficace à l'échelle nationale et entre les niveaux national, régional et local, ainsi qu'avec l'industrie.

Identification des activités dangereuses

44. Les représentants du Ministère des situations d'urgence se sont montrés intéressés par les formations sur l'identification des activités dangereuses conformément à l'annexe I de la Convention et aux critères qui y figurent en matière de choix du site.

Notification des activités dangereuses aux pays voisins

45. L'équipe estime qu'il est nécessaire d'échanger avec les autorités compétentes des informations sur les bonnes pratiques en matière de coopération avec les pays voisins, notamment l'échange de renseignements sur les activités dangereuses à différents niveaux.

Mesures préventives

46. Les représentants du Ministère des situations d'urgence ont demandé de l'assistance dans les domaines de l'évaluation et de la gestion des risques sur les sites d'activités dangereuses. Ils souhaitent aussi appliquer des mesures préventives.

Point(s) de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle

47. Le personnel du point de contact du Système de notification des accidents industriels de la CEE nécessite une formation supplémentaire.

Systèmes de notification des accidents industriels

48. S'appuyant sur les expériences menées dans la région, l'équipe a établi que des conseils et des informations sur les meilleures pratiques étaient entre autres nécessaires pour que les systèmes de notification des accidents industriels aux niveaux régional et local fonctionnent bien et puissent être reliés au Système de notification des accidents industriels de la CEE.

Préparation aux situations d'urgence, intervention et assistance mutuelle

49. Les représentants du Ministère des situations d'urgence se sont montrés particulièrement désireux de recevoir des conseils techniques sur l'établissement de plans d'urgence à l'extérieur des sites. Ils cherchent aussi de l'assistance s'agissant de former du personnel capable d'aider les exploitants lors de la conception de plans d'urgence sur site.

50. Un projet pilote sur la conception d'un plan d'urgence sur site pour une installation dangereuse sélectionnée et d'un plan hors site pour la région environnante pourrait aider le Ministère des situations d'urgence à améliorer la planification d'urgence dans le pays. Un exercice d'intervention pourrait lui succéder, au cours duquel le plan serait testé. Si un tel projet est adopté, l'équipe recommande de choisir une installation dangereuse située dans la zone frontalière de sorte que les aspects transfrontières de la coopération, notamment la compatibilité entre les plans hors site des deux pays, puissent être pris en considération.

Information et participation du public

51. Selon l'équipe et conformément aux expériences menées dans la région, les autorités compétentes devraient recevoir des informations sur les bonnes pratiques et sur les moyens de faire participer le public à la prévention et à l'intervention en cas d'accidents industriels.
