



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

ECE/CP.TEIA/AP.11
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 en Ukraine

Résumé

À l'issue de la mission qu'elle a effectuée en Ukraine du 17 au 20 septembre 2006, l'équipe d'enquête a conclu que le pays avait exécuté les tâches fondamentales à effectuer au titre de la Convention – telles que décrites dans le programme d'aide. Elle recommande au pays de participer activement à la phase suivante de ce programme.

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 mandat³, les équipes d'enquête doivent engager des discussions avec les représentants des autorités compétentes, nationales et locales, des points de contact et de l'industrie, 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 en Ukraine du 17 au 20 septembre 2006 à l'invitation du Ministère des situations d'urgence et du Ministère de la protection de l'environnement.

A. Informations sur la mission

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

- M. Cornelius van Kuijen (chef d'équipe), ancien Inspecteur pour l'environnement, ancien Directeur de la sécurité extérieure et des substances chimiques au Ministère néerlandais de l'environnement. Il a participé à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Convention et de la Directive Seveso II de l'Union européenne;
- M^{me} Hanna Sundstrom, administratrice de programme au Département international de l'Agence suédoise des services de sauvetage, ancienne fonctionnaire du Département de la supervision. Elle a participé à l'encadrement de la supervision de la Directive Seveso II;

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.

- M. Lajos Kátai-Urbán, Vice-Président de la Conférence des Parties, responsable de la gestion des catastrophes à la Direction générale nationale de la gestion des catastrophes au sein du Ministère hongrois des collectivités locales et du développement régional. Il a participé à l'harmonisation des lois et à la mise en œuvre de la Convention et de la Directive Seveso II en Hongrie.

5. Le programme de la mission avait été établi conjointement par le coordonnateur de la mission, M. V. Stoetskiy du Ministère des situations d'urgence; M. Y. Yuschenko du Ministère de la protection de l'environnement; et le secrétariat de la Convention. Il comportait des réunions avec les autorités et organismes industriels suivants:

- Le Ministère des situations d'urgence, qui est responsable de l'application de la législation sur la prévention et l'atténuation des effets des accidents industriels, de la préparation aux situations d'urgence et des opérations de sauvetage en général;
- Le Ministère de la protection de l'environnement, qui est chargé de gérer les principaux dossiers concernant l'environnement ainsi que d'élaborer et de superviser les politiques nationales sur l'environnement;
- L'Administration d'État de Kiev, division régionale du Ministère des situations d'urgence qui supervise la préparation aux situations d'urgence et les opérations de sauvetage dans la région de Kiev;
- La SA Obolon, brasserie qui possède un stock de 70 tonnes d'ammoniac utilisé comme frigorigène.

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

Ministère des situations d'urgence	
M. V. Stoetskiy	Chef de l'Inspection d'État de la protection civile et de la sécurité technologique
M. I. Gasek	Chef adjoint de l'Inspection d'État de la protection civile et de la sécurité technologique
M ^{me} O. Gayduk	Inspection d'État des établissements industriels
Ministère de la protection de l'environnement	
M. Y. Yuschenko	Chef du Département de la sécurité écologique
Administration d'État de la région de Kiev (Ministère des situations d'urgence)	
M. V. Pshenichnyi	Chef du Département de la planification et du suivi
SA Obolon	
M. O. Puchok	Directeur général

B. Informations sur le pays

7. L'Ukraine s'étend sur 604 000 km² environ et compte quelque 48 millions d'habitants. Elle a des frontières communes avec la Fédération de Russie au nord-est, le Bélarus au nord, la Hongrie, la Pologne et la Slovaquie à l'ouest, et la Moldova et la Roumanie au sud-ouest. La mer Noire marque la frontière sud du pays.
8. Le pays est divisé en 24 *oblasts* (provinces) et une république autonome, la Crimée. L'autonomie des collectivités locales est garantie officiellement. Les conseils locaux et les maires des villes sont élus par le peuple. Deux villes, Kiev et Sébastopol, ont un statut juridique spécial.
9. Pendant les 10 années qui ont suivi l'obtention de l'indépendance de l'Union soviétique en 1991, l'Ukraine a dû surmonter d'importants problèmes économiques. La production de 1999 représentait moins de 40 % de celle de 1991. Depuis 2000, l'économie est en expansion, tendance que reflète la croissance du produit intérieur brut (PIB), qui a augmenté de 12,4 % en 2004. En 2005, le taux de croissance est tombé à 2,4 %, probablement à cause de l'instabilité politique de 2004.
10. L'Ukraine est riche en ressources naturelles. C'est un pays très industrialisé, doté d'une importante industrie des métaux ferreux et qui produit des volumes non négligeables de produits chimiques, notamment d'engrais minéraux, d'acide sulfurique et de produits du coke.
11. La sécurité industrielle est considérée comme relevant de la sécurité nationale générale. D'après les auteurs de l'Étude de performance environnementale de l'Ukraine (2000) de la CEE, cette situation critique est due principalement a) à la forte concentration d'industries potentiellement dangereuses, b) au degré élevé d'obsolescence sur les principaux sites industriels, c) au non-respect généralisé des mesures de prévention des accidents et d) à l'utilisation d'équipements dangereux due à un manque de discipline à tous les niveaux dans l'industrie.
12. La coopération avec les pays voisins membres de la CEE est fondée sur des accords bilatéraux, qui sont appliqués de manière satisfaisante.
13. L'Ukraine n'est pas partie à la Convention et le Gouvernement n'a pas encore pris officiellement la décision d'y adhérer. Il est envisagé que le pays puisse devenir partie en 2008. L'équipe d'enquête a donc étudié dans quelle mesure les dispositions en place correspondent aux prescriptions de base.

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

14. Le texte de la Convention n'est pas disponible en ukrainien. Les autorités ont accès à des versions en langue russe du texte de la Convention et d'autres documents essentiels s'y rapportant depuis les sites Web des ministères compétents via des liens vers le site Web de la Convention.

15. Le russe étant compris largement en Ukraine, l'accès à la documentation en russe peut être considéré comme une solution adéquate pour le moment. Il est toutefois conseillé aux autorités de faire traduire en ukrainien le texte de la Convention ainsi que les autres documents essentiels dans un avenir proche.

B. La Convention et le cadre juridique national

16. L'Ukraine cherche à harmoniser ses lois avec la législation de l'UE. Lors de l'élaboration de lois et de règlements nouveaux, les textes juridiques respectifs de l'UE sont pris en considération. Le système réglementaire de l'Ukraine concernant la sécurité industrielle a été élaboré d'après la Directive Seveso II et l'harmonisation avec la Convention a été recherchée.

17. La loi sur la protection de l'environnement stipule que les exploitants d'établissements industriels doivent posséder une licence où sont spécifiées les prescriptions pertinentes en matière d'environnement. Cette licence est délivrée par les autorités locales ou, pour les grands établissements, par les autorités régionales ou le Ministère de la protection de l'environnement.

18. En outre, conformément à la loi sur les établissements présentant un danger élevé, les exploitants d'établissements dangereux doivent obtenir un permis spécial avant de pouvoir commencer leurs activités. La législation d'application correspondante est en vigueur.

19. Ce permis, lui aussi délivré par les autorités susmentionnées, est soumis à l'approbation de deux services d'inspection relevant du Ministère des situations d'urgence: l'Inspection d'État de la protection civile et de la sécurité technologique et l'Inspection d'État des établissements industriels.

20. Par ailleurs, en vertu d'un décret spécial, un contrat entre l'exploitant et le chef de l'Administration d'État de la région stipule que des supervisions et des inspections doivent avoir lieu régulièrement.

21. En outre, la législation oblige les établissements dangereux à être assurés contre les plaintes qui seraient déposées à la suite d'accidents dus à leurs activités.

C. Autorités compétentes

22. Deux ministères sont chargés de la mise en œuvre de la Convention en Ukraine. Le Ministère de la protection de l'environnement est responsable des préparatifs en vue de l'adhésion à la Convention et sert de point de contact. Depuis six ans environ, un représentant de ce ministère prend part aux activités de la Convention. Le Ministère des situations d'urgence est responsable de l'application des règlements sur la prévention des accidents industriels et l'atténuation de leurs effets, de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas d'urgence.

D. Identification des activités dangereuses

23. Le processus d'identification des installations susceptibles d'être à l'origine d'accidents industriels est presque terminé. D'après les critères de la Directive Seveso II concernant les établissements relevant du «seuil haut» et du «seuil bas», on a recensé quelque 5 500 installations dangereuses dans 2 284 établissements. La prochaine étape contribuera à

identifier les activités risquant d'avoir des effets transfrontières et qui, de ce fait, relèvent de la Convention. Cinq cents installations environ sont concernées.

E. Notification des activités dangereuses aux pays voisins

24. La notification des activités dangereuses aux pays voisins est prévue dans la loi sur les établissements présentant un danger élevé et dans les accords bilatéraux sur la gestion des catastrophes et sur l'assistance mutuelle. Elle est effectuée par les départements régionaux du Ministère des situations d'urgence, situés dans les régions frontalières. Bien que l'identification officielle des activités relevant de la Convention n'ait pas encore été faite, il semble que ces départements régionaux aient connaissance des activités concernées. L'équipe d'enquête n'a pas pu déterminer si les informations communiquées aux pays voisins étaient conformes aux dispositions de la Convention.

F. Mesures préventives

25. Les actes de droit dérivé résultant de la loi sur les établissements dangereux concernent la prévention. Les décrets contiennent des règles sur l'identification des installations dangereuses, sur les informations à fournir par l'exploitant (notification et rapport de sécurité) et sur la délivrance de permis d'exploitation des installations. Des lignes directrices sur les méthodes d'évaluation des risques ont été publiées, et une norme nationale présente des dispositions et des prescriptions générales visant à garantir la sûreté des installations. Un décret portant création d'un registre d'État des établissements dangereux est actuellement en vigueur. Des cours de formation ont eu lieu pour présenter aux professionnels ce système de réglementation de la sécurité industrielle.

26. Des principes ont été définis en ce qui concerne l'emplacement de nouvelles activités dangereuses et les modifications importantes à apporter aux activités existantes. La prise de décisions repose sur une évaluation des risques réalisée par l'exploitant et examinée par les autorités compétentes régionales ou locales. Elle tient compte de la quantité des substances dangereuses, de la probabilité que des accidents graves se produisent, de leurs effets et de la vulnérabilité des zones environnantes.

27. L'équipe a pu examiner les mesures préventives prises par un exploitant en visitant une brasserie de la SA Obolon à Kiev. Cet établissement, situé à proximité d'un quartier résidentiel, stocke en temps ordinaire 70 tonnes d'ammoniac utilisé comme agent frigorigène. Il est surveillé en permanence par une équipe spécialisée et un système de surveillance interne fonctionne en continu. L'établissement est inspecté à intervalles réguliers par les services de l'État. Le Directeur général de l'entreprise a fait état de l'esprit de coopération qui marque les relations entre le personnel de son établissement et les autorités compétentes.

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

28. Le Ministère des situations d'urgence fait office de point de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle. Le centre est opérationnel à tout moment. Il est équipé d'un téléphone, d'un fax et d'un courrier électronique. Les langues pratiquées sont l'ukrainien et le russe.

H. Système de notification des accidents industriels

29. Le Ministère des situations d'urgence a établi et exploite un système de notification des accidents similaire au Système de notification des accidents industriels de la CEE. Le système ukrainien est aussi opérationnel aux niveaux régional et local. Dans le cadre d'accords bilatéraux avec tous les pays voisins, des arrangements ont été pris en ce qui concerne les systèmes de notification des accidents.

30. Le Ministère des situations d'urgence n'assure pas lui-même l'exploitation du Système de notification des accidents industriels de la CEE, mais il y participe. Ses coordonnées sont disponibles sur le site Web de la Convention et il prend part aux essais du Système (effectués par le point de contact russe).

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

31. La loi sur la protection de la population et des territoires dans les situations d'urgence d'origines naturelle et anthropique comporte des dispositions sur la préparation aux situations d'urgence et sur l'intervention en cas d'urgence aux niveaux national, régional et local. Au niveau national, l'Ukraine a un plan national pour les situations d'urgence. La mise en œuvre de ce plan dépend du Ministère des situations d'urgence, ainsi que de ses départements régionaux et ses deux services d'inspection.

32. Chaque région a un plan régional fondé sur un inventaire des accidents d'origine naturelle ou humaine susceptibles de survenir. Ce plan est révisé tous les six mois ou plus fréquemment quand des accidents se produisent. La taille des services d'urgence et de sauvetage est déterminée sur la base de ce plan. Chaque administration locale est aussi tenue d'adopter un plan d'urgence hors site.

33. L'équipe a eu la possibilité de voir comment l'Administration d'État de la région de Kiev est organisée et comment elle gère et coordonne les activités de prévention des accidents, d'atténuation de leurs effets et d'intervention. La région de Kiev compte 1,8 million d'habitants et accueille quelque 50 établissements de chimie industrielle et 40 installations présentant un risque d'explosion élevé. Les établissements de l'industrie chimique sont susceptibles de produire des émissions toxiques (Cl_2 et NH_3 principalement). De nombreuses autres situations d'urgence sont possibles.

34. L'Administration d'État de la région de Kiev au sein du Ministère des situations d'urgence emploie 107 personnes qui gèrent et coordonnent les activités de prévention, d'atténuation des effets et d'intervention en cas d'accident. Par ailleurs, l'Inspection régionale de la protection civile et de la sécurité technologique emploie 22 inspecteurs et le service de lutte contre les incendies de la région de Kiev comprend 2 000 pompiers.

35. Parce que la région de Kiev est à la frontière du Bélarus, l'Administration est aussi responsable de l'application de l'accord bilatéral signé avec ce pays sur les activités transfrontières en ce qui concerne la prévention des accidents, la préparation aux situations d'urgence et l'intervention en cas d'urgence. Dans le cadre de cet accord ont été élaborés un plan d'action et un système d'alerte communs.

36. Chaque établissement dangereux est tenu de disposer d'un plan d'urgence sur site. Ce plan doit être élaboré par un consultant déclaré apte à cette tâche par l'institution d'État. Une fois le plan terminé, il doit être approuvé par l'Inspection régionale de la protection civile et de la sécurité technologique.

J. Information et participation du public

37. L'Ukraine est partie 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 depuis 1999, et une législation a été établie pour réglementer les procédures concernant la soumission de données sur l'environnement et la participation du public lors de la prise de décisions relatives à la protection de l'environnement. L'équipe d'enquête n'a pas pu déterminer si la législation en rapport avec la Convention d'Aarhus, notamment en ce qui concerne la participation du public, s'appliquait aussi aux règles mises en œuvre sous la responsabilité du Ministère des situations d'urgence pour prévenir les accidents industriels. En tout cas, cette réglementation contient des dispositions concernant les informations à communiquer au public. Le registre d'État des établissements présentant un danger élevé, disponible sur le site Web officiel à l'adresse www.dnop.kiev.ua, fournit des informations générales sur les caractéristiques de danger des établissements enregistrés.

38. D'après la loi, les exploitants de nouveaux établissements dangereux sont tenus d'établir et de diffuser à l'intention du public des informations sur leurs activités, sur les mesures de sécurité en place et sur la conduite à tenir en cas d'accident. Les exploitants des établissements existants ne sont pas astreints à de telles obligations, la fourniture d'informations au public revenant aux départements de la communication des autorités régionales ou locales.

39. Il n'existe pas de dispositions juridiques qui prévoient la participation du public à l'établissement des plans d'urgence. Toutefois, le public peut participer à la prise des décisions concernant l'emplacement et la construction des établissements dangereux.

III. CONCLUSION SUR L'EXÉCUTION DES TÂCHES FONDAMENTALES

40. L'équipe a examiné dans le détail les cadres administratif, institutionnel et juridique pour déterminer dans quelle mesure les prescriptions de base au titre de la Convention sont actuellement respectées. À partir de l'étude du rapport du pays et des réunions et entretiens avec les représentants des autorités et de l'industrie, l'équipe a conclu que l'Ukraine avait exécuté les tâches fondamentales à mener au titre du programme.

41. Il convient de souligner que les autorités compétentes sont instamment priées de traduire la Convention en ukrainien dans un avenir proche. En attendant, elles devraient publier le texte de la Convention en russe sur les sites Web des ministères au lieu de se contenter de proposer un lien vers le site Web de la Convention.

42. L'équipe a établi que le système d'alerte rapide utilisé, bien qu'il ne soit pas le Système de notification des accidents industriels de la CEE, est néanmoins opérationnel à tous les niveaux requis. De plus, les accords bilatéraux signés avec tous les pays voisins prévoient des arrangements en matière de notification.

43. L'équipe a noté que le Ministère des situations d'urgence est responsable au premier chef de la prévention, de la préparation et de l'intervention en cas d'accident industriel. C'est pourquoi ses experts devraient participer aux activités organisées au titre de la Convention.

44. L'équipe tient à remercier les représentants des autorités et de l'industrie de l'accueil amical qui leur a été fait en Ukraine et de l'esprit de coopération qui a régné au cours des discussions. L'équipe remercie en particulier M. Stoyetski, coordonnateur de la mission, et M. Yuschenko d'avoir organisé celle-ci.

IV. BESOINS D'ASSISTANCE

45. Les besoins particuliers suivants en matière d'assistance ont été mis en évidence par les représentants ukrainiens et/ou l'équipe d'enquête.

Accès à la Convention

46. Le pays a demandé de l'assistance pour traduire la Convention en ukrainien.

Identification des activités dangereuses

47. S'agissant d'appliquer les dispositions de l'annexe I de la Convention, une assistance est nécessaire pour recenser les activités qui relèvent de la Convention.

Mesures préventives

48. Les représentants des pouvoirs publics et de l'industrie souhaitent obtenir une assistance (sous la forme d'ateliers, de formations, de projets pilotes, etc.) en ce qui concerne la gestion des risques ainsi que les méthodes d'analyse du risque et leur application lors de la prise de décisions sur la délivrance d'autorisations, l'emplacement et la surveillance des établissements.

Information et participation du public

49. Il serait très souhaitable de dispenser aux représentants des autorités et de l'industrie une formation sur les moyens de faire participer le public aux questions en rapport avec la prévention, la préparation et l'intervention en cas d'accident industriel.
