



**Conseil économique  
et social**

Distr.  
GÉNÉRALE

ECE/CP.TEIA/AP.9  
10 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 Géorgie**

**Résumé**

À l'issue de la mission qu'elle a effectuée en Géorgie du 29 août au 1<sup>er</sup> septembre 2006, l'équipe d'enquête a conclu que le cadre juridique nécessaire pour mener à bien les tâches fondamentales à entreprendre au titre de la Convention – telles qu'elles sont décrites dans le programme d'aide – existe, mais est insuffisamment appliqué. Il faudrait intensifier l'exécution des tâches consistant à recenser les activités dangereuses et à en informer les pays voisins. L'équipe recommande en conséquence que la Géorgie fasse le nécessaire pour intensifier l'exécution de ces tâches. Une fois celles-ci exécutées, il faudrait aider le pays dans le cadre du 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 niveau<sup>1</sup> (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 J<sup>2</sup>).

2. Conformément au programme d'aide et à leur mandat, les équipes d'enquête<sup>3</sup> 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 en Géorgie du 29 août au 1<sup>er</sup> septembre 2006 à l'invitation du Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles.

### 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<sup>me</sup> Hanna Mäkinen, Administrateur de programme au Département international de l'Agence suédoise de services de secours, ancien fonctionnaire du Département de la supervision. Elle a participé à l'encadrement de la supervision de la directive Seveso II;

---

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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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. Tomas Trcka, haut fonctionnaire au Département de la gestion des risques environnementaux du Ministère slovaque de l'environnement.

5. Le programme de la mission avait été établi conjointement par la coordonnatrice de la mission, M<sup>me</sup> Irma Gurguliani (tél.: +995 32 275723) du Ministère géorgien de la protection de l'environnement et des ressources naturelles, et le secrétariat de la Convention. Il comportait des réunions avec les autorités et organisme industriel suivants:

- Le Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles (MPERN), principale entité chargée de mettre en œuvre la politique environnementale, y compris la délivrance d'autorisations aux grandes installations dangereuses. Il comprend des services centraux, 15 départements régionaux (dont 12 établis dans les grandes villes), un service d'inspection et plusieurs instituts scientifiques;
- Le Bureau régional pour l'environnement de Kvemo Kartli, l'un des 15 organismes régionaux qui sont les principaux acteurs de la mise en application de la législation environnementale. Ces derniers relèvent directement du MPERN. Les organismes régionaux mènent également des tâches de contrôle, de surveillance et d'inspection qui visent à faire respecter, par les entreprises, les prescriptions légales relatives à la protection de l'air et de l'eau. Le Bureau contrôle une centaine d'établissements dans la région fortement industrialisée de Roustavi;
- Le Département de la gestion des situations d'urgence, chargé, au Ministère de l'intérieur, de coordonner au niveau national la préparation aux situations d'urgence et les interventions;
- La société par actions Madneuli, qui extrait le cuivre du minerai par lavage. Ce procédé ne risque pas, en soi, de provoquer un accident qui pourrait nuire à l'environnement, mais il comporte un circuit d'eau fermé et une digue à rejets, qui retient 20,8 millions de tonnes d'eau contenant des concentrations élevées de métaux lourds. Une rupture de la digue entraînerait une forte contamination de la Koura, fleuve qui traverse, non loin de là, la frontière avec l'Azerbaïdjan en direction de la mer Caspienne.

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

<b>Ministère de la protection de l'environnement et des ressources naturelles</b>	
M. Zaal Lomtadze	Vice-ministre
M. Zviad Cheisvili	Chef du Département du développement durable
M <sup>me</sup> Marina Makarova	Chef de la Division de la protection de l'eau
M <sup>me</sup> Nino Sharashidze	Chef adjoint du Département des relations internationales et des conventions

<b>Bureau régional pour l'environnement de Kvemo Kartli</b>	
M. Zurab Pertenava	Chef
M <sup>me</sup> Ketevan Mirotadze	Spécialiste principale
M. Ludvig Oganian	Spécialiste principal
<b>Département de la gestion des situations d'urgence</b>	
M. Levan Buiglishvili	Chef adjoint du Département
M. Shalva Shublades	Spécialiste principal du Département des relations internationales
M. Jorjik Tabatadze	Chef de la Division biologique, nucléaire et chimique
M. Ilia Khurtsidze	Chef du Service central de secours
<b>Madneuli</b>	
M. Thamaz Karalashvili	Agent du Service de l'environnement
M. Solomon Tsabadze	Coordinateur pour l'environnement
M. Zaza Jjeishvili	Chef du Département de la sûreté industrielle

## **B. Informations sur le pays**

7. La Géorgie a une superficie d'environ 70 000 km<sup>2</sup> et une population d'environ 5 millions d'habitants. Elle possède 310 km de littoral sur la mer Noire et est bordée par quatre pays: la Fédération de Russie au nord (723 km de frontière), la Turquie au sud-ouest (252 km), l'Arménie au sud (164 km) et l'Azerbaïdjan au sud-est (322 km). En raison de la géographie du pays et de l'emplacement de ses activités industrielles, seuls l'Arménie et l'Azerbaïdjan, du fait de leur proximité, pourraient être exposés aux effets transfrontières d'accidents industriels.

8. Pendant les années qui ont suivi le rétablissement de son indépendance, en 1991, la Géorgie a connu de graves turbulences politiques et économiques. Depuis 2000, cependant, l'économie du pays s'améliore lentement. En 2004, la croissance du produit intérieur brut (PIB) était d'environ 6 %. L'inflation est faible et stable. Les principaux secteurs économiques sont l'énergie, l'agriculture, le commerce, le tourisme et les transports, et d'importants projets sont mis en œuvre dans les secteurs de la transformation alimentaire et des télécommunications.

9. Pour faire face à ses nombreux problèmes d'environnement, la Géorgie a entrepris de mettre au point, dans ce domaine, un ensemble approprié de documents de planification et de textes législatifs. Tous ces textes énoncent, en matière d'environnement, des priorités claires et prescrivent d'élaborer une stratégie de développement durable. Ces efforts, cependant, ont produit peu de résultats. Aussi, depuis le récent changement de gouvernement, la politique environnementale vise-t-elle plutôt à mettre en œuvre par étapes des objectifs concrets.

10. La Géorgie n'a pas signé la Convention et le Gouvernement n'a pas officiellement décidé d'y adhérer, principalement parce que le pays ne remplit pas encore les conditions nécessaires.

## 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. Le texte de la Convention a été traduit en géorgien. Lorsque le site Web du MPERN sera prêt (normalement au début de 2007), le texte sera mis à la disposition des autorités nationales, régionales et locales compétentes et d'autres parties prenantes. Le site Web sera utilisé pour publier des informations et des orientations sur la prévention des accidents industriels en général et sur la mise en œuvre de la Convention.

### B. La Convention et le cadre juridique national

12. La loi sur la protection de l'environnement, adoptée en 1996, fixe le cadre général de la protection de l'environnement. Elle aborde un grand nombre de points, dont l'élaboration de normes, la délivrance d'autorisations et de permis, la surveillance et la tenue de registres nationaux sur l'environnement. Elle énonce également des prescriptions générales applicables à la production de biens et oblige à couvrir par une assurance les risques environnementaux. Ce cadre se complète de lois et de règles spécifiques:

- Loi sur les agents chimiques dangereux;
- Loi sur la sûreté des installations de production dangereuses;
- Loi sur les substances chimiques dangereuses;
- Loi sur les permis environnementaux;
- Loi sur le contrôle public de l'environnement;
- Loi sur les autorisations et permis.

13. Malgré l'existence d'une réglementation permettant de mettre en œuvre une politique de prévention des accidents industriels, on peut raisonnablement douter de l'efficacité de cette politique, principalement parce que la réglementation est peu appliquée. Conscient de cette situation, le MPERN a proposé que le Gouvernement crée un nouvel organisme intégré d'exécution: l'Inspection de la protection de l'environnement. La loi en question – loi sur le contrôle public de l'environnement – a été promulguée en juillet 2005 et est en vigueur. L'Inspection a commencé à opérer en septembre 2005. Un projet d'appui au lancement de ses activités est mis en œuvre actuellement grâce à des financements norvégien et néerlandais.

### C. Autorités compétentes

14. Le MPERN est chargé de préparer la procédure d'adhésion. Il considère comme une priorité absolue le fait que la Géorgie adhère à la Convention dans un proche avenir. Depuis 2004, un représentant du Ministère participe activement aux activités de la Convention.

### D. Recensement des activités dangereuses

15. La loi sur les permis environnementaux offre un cadre légal au recensement des grandes installations dangereuses. Elle prévoit de recenser les installations en fonction de leur impact

environnemental. Les informations dont on dispose, cependant, ne sont pas systématiquement rassemblées dans une base de données centrale sur les installations dangereuses.

16. La création de cette base de données sera l'une des priorités de la nouvelle Inspection de la protection de l'environnement. Au second trimestre 2007, il sera établi un inventaire des installations dangereuses et des établissements visés par la Convention.

#### **E. Notification des activités dangereuses aux pays voisins**

17. Aucun pays voisin n'a été informé d'activités jugées dangereuses dans le cadre de la Convention. Aux termes de la loi sur les substances chimiques dangereuses, lorsqu'il se produit un accident industriel mettant en jeu de telles substances, le MPERN doit informer les pays voisins qui risqueraient d'être affectés. Cette obligation, cependant, n'a pas été respectée.

18. Le programme de travail de la nouvelle Inspection prévoit «une coordination avec les pays voisins sur l'ampleur et la périodicité de l'inspection des sites ayant des effets transfrontières», qui sera mise en œuvre en 2008.

#### **F. Mesures préventives**

19. La loi sur la protection de l'environnement prévoit un système combiné d'autorisations et de permis. Les autorisations sont délivrées à la discrétion du MPERN. Les permis, qui ne peuvent être accordés qu'après qu'une autorisation a été délivrée, relèvent également de la seule responsabilité du MPERN. La loi sur les permis environnementaux de 1996 décrit la procédure d'octroi des permis. Le demandeur doit soumettre au MPERN une étude de faisabilité et une étude d'impact du projet sur l'environnement ainsi que d'autres informations connexes (plans d'urgence, par exemple).

20. La loi sur les substances chimiques dangereuses s'applique également à cet égard. Pour garantir la sûreté d'utilisation de ces substances, elle encadre diverses procédures, notamment leur manipulation, leur stockage et leur transport par les producteurs et les utilisateurs.

21. Outre un permis environnemental, les grandes installations dangereuses doivent obtenir l'approbation des services nationaux de contrôle technique. Ces services relèvent du Ministère de l'économie, de l'industrie et du commerce. Sa Division du contrôle des entreprises chimiques est chargée de veiller au respect, par l'industrie chimique, de la réglementation relative à la sûreté. En cas de non-respect des prescriptions de sûreté, l'inspecteur émet une consigne d'amélioration, à laquelle l'exploitant est tenu de donner suite.

22. En ce qui concerne l'implantation de nouvelles activités dangereuses et les modifications importantes à apporter à celles qui existent, la loi sur la sûreté des installations de production dangereuses et la loi sur les autorisations et permis obligent à coordonner la prise de décisions avec le MPERN. Ces textes imposent d'instaurer un zonage autour de toute activité industrielle. Autour de l'usine Rustavi JSC Azoti (principale usine chimique de Géorgie, avec une capacité annuelle de production de 400 000 tonnes d'ammoniac), par exemple, ce zonage s'applique dans un rayon de 1,5 à 3 km.

23. La loi sur les substances chimiques dangereuses interdit d'implanter des usines qui manipulent ces substances à proximité de villes, de zones à forte densité de population et d'installations produisant des aliments.

24. En l'absence d'orientations sur la classification des installations dangereuses, sur l'élaboration de rapports de sûreté, sur les techniques d'évaluation des risques et sur les systèmes de gestion de la sûreté, il est difficile aux autorités qui octroient les permis, aux services d'inspection et aux entités industrielles, de définir des mesures préventives appropriées.

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

25. Le Département de la gestion des situations d'urgence (DGSU) du Ministère de l'intérieur sert de point de contact. Il est constamment opérationnel. Son personnel parle géorgien, russe et anglais. Il communique par téléphone, télécopie et messagerie électronique.

#### **H. Système de notification des accidents industriels**

26. Au niveau régional, les bureaux régionaux de l'environnement assurent une surveillance permanente et avertissent la population en cas d'accident industriel.

27. Le DGSU participe au Système de notification des accidents industriels de la CEE. Ses coordonnées sont disponibles sur le site Web de la Convention et il prend part aux essais du Système (effectués par les points de contact russes et bulgares).

28. Des systèmes régionaux de notification des accidents industriels ont été mis en place avec l'Arménie et l'Azerbaïdjan dans le cadre du Programme de gestion conjointe du bassin de la Koura.

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

29. La loi sur la sûreté des installations de production dangereuses oblige les exploitants à réagir aux accidents qui surviennent dans une installation conformément au plan d'intervention sur site et à en informer les autorités compétentes. Le plan d'intervention sur site doit être approuvé par les services nationaux de contrôle technique.

30. La loi sur les substances chimiques dangereuses oblige les exploitants d'établissements qui utilisent de telles substances à constituer une équipe d'intervention d'urgence et à élaborer un plan d'intervention.

31. Au niveau national, un plan de préparation aux situations d'urgence est à l'étude. Il définit les modalités de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas d'accidents naturels ou d'origine humaine, y compris la coordination des activités que mènent les autorités compétentes aux niveaux national, régional et local. Le maître d'œuvre de ce plan est le DGSU. Une fois le plan adopté, on commencera à élaborer des plans régionaux.

32. La réaction immédiate aux situations d'urgence incombe aux autorités locales. La formation de services d'urgence locaux est l'une des tâches du DGSU (voir par. 31). Au besoin, des forces supplémentaires peuvent être mobilisées au sein des unités de réserve de la Garde nationale pour appuyer les équipes de secours locales.

33. D'après le rapport de pays, il n'existe, dans la plupart des cas, aucun plan d'urgence et l'on peut se demander si ceux qui existent sont opérationnels.

34. Le plan de déploiement de la nouvelle Inspection de la protection de l'environnement prévoit le renforcement des huit bureaux régionaux, qui comptent actuellement 222 agents, dont 142 affectés à des divisions d'intervention rapide.

35. La Géorgie coopère avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) dans le cadre du «Partenariat pour la paix», notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement par la prévention des catastrophes naturelles et des accidents industriels, la préparation à ces phénomènes et l'atténuation de leurs effets, ainsi que pour renforcer les services de secours.

## **J. Information et participation du public**

36. L'article 37 de la Constitution géorgienne accorde aux individus le droit à l'information. En vertu de cet article, toutes les institutions ont l'obligation de fournir aux citoyens les informations qu'ils demandent, à l'exception de celles classées secret d'État, professionnel, commercial ou personnel. Cependant, la loi (art. 8) sur les secrets d'État de 1996 stipule que les informations relatives à l'environnement et aux situations d'urgence ne peuvent être classées secret d'État.

37. De la même façon, l'article 6 de la loi sur la protection de l'environnement dispose qu'un citoyen a le droit d'obtenir une information complète, objective et opportune sur l'état de l'environnement dans lequel il vit; de prendre part à la prise de décisions; et d'exiger, par l'entremise des tribunaux, que l'on revienne sur des décisions jugées dangereuses d'un point de vue écologique.

38. Cette disposition est développée dans la loi sur les permis environnementaux, qui prévoit une large participation du public. Une disposition similaire régit la prise de décisions sur l'implantation d'installations dangereuses.

39. À cet égard, il faut également mentionner la loi sur les substances chimiques dangereuses. Cette loi prévoit la création d'un registre national de substances dangereuses comprenant des données et des informations sur leur durée utile, leur production, leur transport et leur consommation. Les installations qui travaillent sur des substances dangereuses doivent consigner leurs activités.

40. L'une des tâches prioritaires de la nouvelle Inspection de la protection de l'environnement est de mettre en place des mécanismes efficaces permettant à la société civile de veiller activement au respect de la réglementation. Dans un premier temps, il a été créé une ligne d'écoute téléphonique destinée à recevoir les appels de citoyens dénonçant des atteintes à l'environnement et à y donner suite rapidement.

41. D'après le rapport de pays, le public des pays voisins qui risquerait d'être affecté n'a pas les mêmes possibilités de s'informer et de participer, pas plus qu'il n'a accès aux procédures administratives et judiciaires correspondantes.



### III. CONCLUSIONS SUR L'EXÉCUTION DES TÂCHES FONDAMENTALES

42. L'équipe a soigneusement examiné et étudié le cadre administratif, institutionnel et juridique afin d'évaluer la situation actuelle pour ce qui est de la mise en œuvre de la Convention. Suite aux réunions et entretiens qu'elle a eus avec des représentants des autorités et des sites dangereux, elle a conclu que, globalement, le cadre juridique nécessaire pour mener à bien les tâches fondamentales à entreprendre au titre de la Convention existe, mais qu'il n'est pas suffisamment appliqué.

43. La création de la nouvelle Inspection de la protection de l'environnement a pour objet d'améliorer cette situation. En outre, l'adoption du nouveau Plan national de préparation aux situations d'urgence devrait permettre une meilleure préparation auxdites situations.

44. Il faudrait intensifier l'exécution des tâches consistant à recenser les activités dangereuses et à en informer les pays voisins. Il faudrait que les autorités dressent une liste des installations industrielles qui utilisent, stockent ou produisent des substances dangereuses en «grandes» quantités. Il faudrait, enfin, que l'Inspection de la protection de l'environnement prenne contact avec les autorités des pays voisins pour faciliter la notification des activités dangereuses.

45. L'équipe recommande que la Géorgie, une fois qu'elle aura démontré qu'elle a intensifié l'exécution des deux tâches susmentionnées, participe activement à la mise en œuvre du programme d'aide.

46. L'équipe remercie les représentants des autorités nationales et des sites dangereux de leur accueil chaleureux en Géorgie et de l'esprit de coopération dont ils ont fait preuve lors des entretiens. Elle se félicite tout particulièrement du travail accompli par la coordonnatrice de la mission, M<sup>me</sup> Irma Gurguliani.

### IV. AIDE ULTÉRIEURE REQUISE

47. L'équipe a recensé les besoins spécifiques ci-après pour ce qui est du renforcement des capacités, des consultations techniques et des projets pilotes bilatéraux, compte tenu des tâches fondamentales à entreprendre au titre de la Convention. Ces besoins touchent les domaines de la prévention, de la préparation aux situations d'urgence et de la coopération transfrontières entre municipalités voisines.

#### **Accès à la Convention et aux autres documents**

48. Il serait très utile de produire en russe les documents essentiels à la mise en œuvre de la Convention.

#### **La Convention et le cadre juridique national**

49. Pour aider le pays à recenser les domaines non couverts, insuffisamment couverts ou couverts par des textes contradictoires dans la législation nationale, il faudrait mettre en place des services consultatifs juridiques. La Géorgie a également besoin qu'on l'aide à élaborer un plan d'adhésion à la Convention.

### **Autorités compétentes**

50. Il faudrait aider le pays à opérer une division appropriée des compétences et des tâches entre la nouvelle Inspection de la protection de l'environnement et les services nationaux de contrôle technique. Il faudrait également faciliter la coopération entre toutes les autorités concernées et avec l'industrie.

### **Recensement des activités dangereuses**

51. Il faudrait aider le pays à dresser un inventaire de ses installations industrielles dangereuses et à créer une base de données à partir de ces informations. Il faudrait également l'aider, par des conseils spécialisés, à appliquer les critères de l'annexe I pour recenser les activités dangereuses.

### **Notification des activités dangereuses aux pays voisins**

52. Il faudrait aider le pays à intensifier sa coopération transfrontière, y compris la notification des activités dangereuses.

### **Mesures préventives**

53. Il faudrait aider le pays à concevoir et à mettre en œuvre des mesures préventives efficaces. Il faudrait également l'aider à élaborer des directives de gestion de la sûreté ainsi que des normes d'évaluation des risques et de sûreté, et à former les autorités et les responsables des sites dangereux à l'application de ces directives.

### **Point de contact aux fins de la notification des accidents industriels et de l'assistance mutuelle, système de notification des accidents industriels**

54. Il faudrait former le personnel du point de contact à l'utilisation du Système de notification des accidents industriels de la CEE.

### **Préparation aux situations d'urgence, intervention et assistance mutuelle**

55. Il faudrait aider le pays à intensifier sa coopération avec les pays voisins dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence. Il faudrait également l'aider à élaborer des plans d'intervention d'urgence sur site et hors site. Il faudrait former le personnel des autorités chargées de la préparation aux situations d'urgence à l'élaboration de plans d'intervention hors site. On veillera en particulier à élaborer, dans les régions frontalières, des plans d'intervention hors site compatibles. Il faudrait, enfin, apprendre au personnel à aider les exploitants à élaborer les plans d'intervention sur site.

### **Information et participation du public**

56. Il faudrait montrer aux autorités comment associer le public à des activités telles que la prévention des accidents industriels, la préparation à ces situations et l'atténuation de leurs effets.

-----