



Conseil Economique
et Social

Distr.
GENERALE

E/CN.4/1998/10/Add.2
8 décembre 1997

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-quatrième session
Point 5 de l'ordre du jour provisoire

QUESTION DE LA JOUISSANCE EFFECTIVE, DANS TOUS LES PAYS, DES DROITS
ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS PROCLAMES DANS LA DECLARATION
UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME ET DANS LE PACTE INTERNATIONAL
RELATIF AUX DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, ET ETUDE DES
PROBLEMES PARTICULIERS QUE RENCONTRENT LES PAYS EN DEVELOPPEMENT
DANS LEURS EFFORTS TENDANT A LA REALISATION DE CES DROITS DE L'HOMME

Conséquences néfastes des mouvements et déversements illicites
de produits et déchets toxiques et nocifs pour la jouissance
des droits de l'homme

Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les déchets toxiques,
Mme Fatma-Zohra Ksentini

Additif

Rapport sur la mission de la Rapporteuse spéciale en Afrique

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Introduction	1 - 7	3
I. REUNIONS AVEC DES REPRESENTANTS DES AUTORITES GOUVERNEMENTALES	8 - 40	4
A. Afrique du Sud	8 - 33	4
B. Ethiopie	34 - 40	10

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
II. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE)	41 - 43	12
III. ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE (OUA)	44 - 45	13
IV. CONSULTATIONS AVEC LES ONG	46 - 53	13
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	54 - 63	15

Annexe : Liste des personnes et organisations consultées par
la Rapporteuse spéciale au cours de sa mission

Introduction

1. Dans sa résolution 1997/9, la Commission des droits de l'homme : a noté avec une profonde préoccupation qu'il n'avait pas été mis à la disposition de la Rapporteuse spéciale assez de moyens humains et financiers pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat, notamment de se rendre en mission sur place; a demandé à la Rapporteuse spéciale, lorsqu'elle établirait son prochain rapport, de continuer de consulter tous les organismes compétents, en particulier le Secrétariat pour la Convention de Bâle, et a prié instamment tous les gouvernements, les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Secrétariat pour la Convention de Bâle et les organisations non gouvernementales de continuer à coopérer pleinement avec la Rapporteuse spéciale en fournissant des informations sur les mouvements et les déversements de produits et déchets toxiques et dangereux; a demandé également à la Rapporteuse spéciale de continuer de procéder, dans le cadre de son mandat, à une étude mondiale, multidisciplinaire et approfondie des problèmes existants et des solutions à apporter en matière de trafic illicite des produits et déchets toxiques et dangereux, de transport et de déversement de ces produits et déchets dans les pays en développement, africains notamment, aux fins de formuler, dans son prochain rapport à la Commission des recommandations et des propositions sur les mesures s'imposant pour maîtriser, réduire et éliminer ces phénomènes.

2. Après la cinquante-troisième session de la Commission des droits de l'homme et suite à des consultations avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, pour la première fois depuis l'adoption de son mandat ont été mis à la disposition de la Rapporteuse spéciale assez de moyens humains et financiers pour se rendre en mission sur place. Vu l'intérêt manifesté par les gouvernements africains et étant donné que les pays africains ont longtemps été la principale destination pour le trafic et le déversement de produits et déchets toxiques et nocifs, la Rapporteuse spéciale a jugé nécessaire d'effectuer sa première mission de terrain dans cette région.

3. A l'invitation du Gouvernement sud-africain, la Rapporteuse spéciale s'est rendue à Pretoria, à Johannesburg et au Cap du 10 au 16 août 1997 pour étudier la question des déchets toxiques dans le pays et procéder à un échange de vues sur les politiques et la législation adoptées en réaction à ce phénomène et pouvant présenter de l'intérêt pour les autres pays africains affectés par ce même problème.

4. Après sa visite en Afrique du Sud, la Rapporteuse spéciale s'est rendue au Kenya, du 16 au 19 août 1997, principalement pour des consultations avec des fonctionnaires du secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) à Nairobi. Durant son séjour, la Rapporteuse spéciale a eu des consultations avec le Directeur exécutif adjoint et le juriste du PNUE. Elle a en outre rencontré des fonctionnaires du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) locales.

5. Des consultations avec les autorités kényennes n'ont malheureusement pu avoir lieu. Dans leur réponse à la lettre de la Rapporteuse spéciale sollicitant une entrevue, tout en réaffirmant l'intérêt porté à son mandat, les autorités ont proposé une autre date pour une mission sur le terrain au Kenya. Une telle mission n'a toutefois pu être organisée pour des raisons d'ordre financier et parce que la Rapporteuse spéciale n'a reçu cette réponse que lors de sa visite au siège du PNUE.

6. Enfin, la Rapporteuse spéciale a séjourné à Addis-Abeba (Ethiopie) du 19 au 21 août 1997. Elle a eu des consultations avec des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) au sujet de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique et a rencontré des représentants des autorités éthiopiennes ainsi que des fonctionnaires du PNUD.

7. La Rapporteuse spéciale tient à exprimer sa reconnaissance aux Gouvernements sud-africain et éthiopien pour leur coopération et l'aide apportée durant sa mission, qui lui ont permis d'entrer en contact avec toutes les couches concernées de la société. La Rapporteuse spéciale souhaite également remercier le personnel du PNUD en poste dans les trois pays visités pour le soutien apporté à sa mission sur le plan de la logistique et de l'organisation.

I. REUNIONS AVEC DES REPRESENTANTS DES AUTORITES GOUVERNEMENTALES

A. Afrique du Sud

8. Durant sa visite en Afrique du Sud, la Rapporteuse spéciale a rencontré des hauts fonctionnaires des départements suivants : droits de l'homme; affaires étrangères; direction de la lutte contre la pollution; affaires environnementales et tourisme; affaires environnementales, maritimes, scientifiques et techniques; hygiène de l'environnement; minéraux et énergie; justice. Elle a également rencontré des parlementaires, des fonctionnaires des services de sécurité sud-africains, des membres de la Commission d'enquête sur Thor Chemicals ainsi que des représentants d'organisations non gouvernementales et d'associations locales et d'autres secteurs concernés de la société, ce qui lui a permis de se faire une idée d'ensemble du problème.

9. Les représentants du Département des affaires étrangères ont réaffirmé l'intérêt porté par le Gouvernement à la question des déchets toxiques et son soutien aux travaux de la Rapporteuse spéciale. Ils ont en outre indiqué que l'Afrique du Sud - qui est partie à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination - entendait ratifier l'amendement concernant l'interdiction des exportations.

10. Durant ces entretiens, les autorités sud-africaines ont indiqué qu'en 1989 la construction d'un incinérateur avait fait prendre davantage conscience de la nécessité de gérer les déchets dangereux. Des travaux de recherche et études approfondis avaient été entrepris, débouchant sur l'interdiction de l'importation de déchets dangereux et la publication - en 1992 - d'une étude en cinq volumes intitulée Hazardous Waste in South Africa. Un certain nombre de problèmes liés à la gestion des déchets étaient identifiés dans cette étude : peu d'entreprises se dotaient

d'une stratégie de gestion des déchets ou établissaient un plan de gestion des déchets avant le démarrage d'une activité; la sensibilisation au danger était faible mais il y avait prise de conscience du fait que les installations et les pratiques étaient inadéquates; le recyclage du papier, du verre, des matières plastiques et des métaux atteignait un niveau significatif; peu d'entreprises s'employaient à éviter de produire des déchets; les statistiques annuels ou bases de données faisaient défaut; les installations d'élimination des déchets et les transporteurs ne disposaient bien souvent pas de suffisamment de renseignements détaillés sur la nature des déchets manipulés; le contrôle des transports de déchets était inadéquat, le nombre de sites pour l'élimination des déchets dangereux était insuffisant et le dispositif de surveillance des sites existants présentait des carences. Dans l'étude, il était en outre constaté que les pratiques suivies pour la manipulation des déchets toxiques allait du "responsable et professionnel" au "tout à fait insatisfaisant". En conclusion, il était indiqué qu'en l'absence de législation et de contrôle, la plupart des producteurs de déchets n'investiraient pas suffisamment dans la gestion des déchets.

11. En 1995, un incendie de soufre s'était déclaré dans une usine de la société AECI Ltd. située à Somerset West. La population des environs avait dû être évacuée et deux personnes avaient trouvé la mort. Une commission d'enquête - la commission Desai - avait été mise en place pour enquêter sur l'accident, ce qui avait constitué une première. L'ensemble de la population concernée avait été associé au processus par des auditions publiques et la mise à disposition d'avocats pour les personnes n'ayant pas les moyens de s'assurer leurs services. Les investigations avaient duré quatre mois et donné lieu à l'établissement d'un rapport publié en 1997, dans lequel il était conclu que l'entreprise avait fait preuve de négligence.

12. Cette première avait abouti à la formulation d'un cadre général pour la gestion des déchets, qui avait été soumis dans un livre blanc sur la politique de gestion de l'environnement - paru au Journal officiel le 28 juillet 1997. Le livre blanc révélait que des quantités assez importantes de déchets n'étaient pas évacuées de manière satisfaisante, avec pour résultat des dommages à l'environnement et des coûts sociaux. De plus, le transport et le commerce des déchets faisaient l'objet d'un contrôle inadéquat. Le Gouvernement sud-africain était en conséquence en train d'élaborer une nouvelle législation relative à l'environnement dans le cadre d'un processus participatif global de consultation approfondie - le Consultative National Environmental Policy Process (CONNEPP) - qui offrirait à toutes les parties prenantes la possibilité d'apporter leur contribution. Par ce processus, le Gouvernement s'était attaché à assurer l'exercice des droits relatifs à l'environnement énoncés dans la Constitution. La nature essentielle du développement durable serait en outre définie dans le cadre de cette politique.

13. Un document de réflexion intitulé "Towards a White Paper on integrated pollution control and waste management" (Vers un livre blanc sur la lutte contre la pollution et une gestion des déchets intégrées) avait de plus été publié en mai 1997 par le Département des affaires environnementales et du tourisme, en collaboration avec le Département des eaux et forêts. Certaines parties, se jugeant tenues à l'écart, avaient formulé des critiques.

Le Gouvernement avait en conséquence organisé, le 12 août 1997, un atelier ayant pour objet de recueillir les observations et suggestions des ONG - dont les résultats n'ont pas encore été communiqués à la Rapporteuse spéciale.

14. L'Afrique du Sud avait adhéré à la Convention de Bâle en 1994. Depuis, une seule entreprise avait essayé, en 1995, d'exporter des matières dangereuses vers l'Afrique du Sud, en l'occurrence une entreprise finlandaise (Kokkola Chemicals OY) qui avait essayé de transférer des déchets contenant de l'arsénite de cuivre à une entreprise sud-africaine - JAD Metal Concentrators (Pty.) Ltd. Cette affaire avait suscité une telle indignation des mouvements écologistes que les importations avaient été suspendues et les déchets étaient repartis vers la Finlande. Une commission d'enquête avait été constituée, en consultation avec toutes les parties concernées, y compris les ONG. Cette procédure avait été rendue publique dans les journaux dans un souci de transparence.

15. A l'origine, le Ministre de l'environnement avait réclamé une enquête officieuse. Mais face aux résistances, une commission d'enquête avait été désignée à la fin de 1995 par décret présidentiel, avec mandat de procéder à des interrogatoires et contre-interrogatoires de témoins. La commission avait pour attributions : a) d'étudier tous les aspects juridiques, financiers et administratifs en rapport avec l'approbation de l'importation d'un chargement de substances contenant de l'arsénite de cuivre en Afrique du Sud et de déterminer si elle était conforme aux prescriptions de la Convention de Bâle; b) d'enquêter sur toutes les questions touchant à la genèse, la conclusion et les conditions des contrats passés entre le Département des affaires environnementales et du tourisme et le consultant Daan Malan and Associates; c) d'enquêter sur tout ce qui touchait aux décisions prises par le Département en son sein depuis le 27 avril 1994 tendant à déléguer (y compris par voie contractuelle) tous pouvoirs, devoirs ou fonctions du Département à toute autre personne, tout consultant, toute entreprise ou personne morale; de faire rapport au Président de la République, au plus tôt, sur les résultats de l'enquête.

16. Diverses parties avaient été autorisées à apporter leur contribution aux travaux de la Commission, notamment l'Environmental Justice Networking Forum (EJNF) (Forum pour la mise en réseau de la justice environnementale), le Département des affaires environnementales et l'entreprise en cause. A la fin janvier 1997, un rapport de 2 000 pages regroupant toutes les contributions reçues avait été établi et, en février 1997, les parties étaient prêtes à faire valoir leur point de vue devant le Magistrat. L'ensemble des délibérations devait être consigné dans un nouveau rapport à établir en quelques mois. Le rapport final allait contenir des recommandations et serait soumis au Président de la République.

17. Bien qu'il n'y ait eu aucune victime et que les déchets ne soient jamais parvenus en Afrique du Sud, l'indignation publique avait été très vive. Il était donc permis d'espérer que la commission d'enquête constituerait un précédent et déboucherait sur la mise en place d'organes analogues mais de plus grande taille représentant toutes les parties intéressées - telles que les importateurs et les spécialistes du recyclage - siégeant sur une base plus permanente.

18. Une commission similaire a été nommée le 24 mars 1995 par le Président Mandela pour enquêter sur les opérations de recyclage du mercure effectuées par l'entreprise Thor Chemicals à son usine de Cato Ridge, dans le KwaZulu-Natal. Tirant parti de certaines lacunes dans la législation sud-africaine, Thor Chemicals aurait importé et stocké plus de 3 000 tonnes de déchets toxiques sans avoir les moyens de les traiter. Cette affaire a suscité l'indignation des ONG. La commission est présidée par M. Dennis Davis - militant des droits de l'homme et conseiller du Gouvernement -, ses autres membres étant des ingénieurs en génie chimique. La Commission Thor a été investie de pouvoirs juridictionnels, avec compétence pour entendre des témoins, ceux-ci ayant le droit de se faire assister par un conseil juridique. Les parties étaient censées prendre en charge le coût financier de cette représentation, mais les ONG ont été autorisées à représenter les travailleurs et à fournir une assistance juridique aux personnes en ayant besoin.

19. La Commission avait pour mandat : d'enquêter sur les tenants et aboutissants de l'acquisition par Thor Chemicals de mercure catalytique usagé et la présence sur le site de boues contenant du mercure; de faire rapport sur l'utilisation ultérieure ou l'élimination des substances stockées; de formuler des recommandations en vue du règlement du problème de la manière la plus pratique et la plus respectueuse de l'environnement. Le Gouvernement n'est pas tenu de suivre les recommandations de la Commission mais s'il accepte le rapport, il s'engage automatiquement à les faire appliquer.

20. Après l'établissement du rapport relatif à la première phase, qui a déjà été publié, la seconde phase des travaux de la commission consiste à enquêter sur la réglementation et les procédures de mise en oeuvre concernant la surveillance et le contrôle du traitement du mercure ainsi qu'à formuler des recommandations quant au meilleur moyen de réduire au minimum les risques et de protéger les travailleurs et l'environnement. Cette nouvelle phase s'engagera dès que deux experts supplémentaires - des spécialistes de la santé et de la sécurité - auront été affectés à la commission.

21. La tâche la plus urgente incombant à la commission était de décider comment se débarrasser des déchets d'une manière inoffensive pour l'environnement. Plusieurs options ont été étudiées : mise en décharge, recyclage, technologies de remplacement ou renvoi des déchets aux expéditeurs. Il n'existe pas de décharge appropriée dans la région du KwaZulu-Natal, où l'entreprise Thor Chemicals est implantée, et la plus proche - qui a connu de nombreux incidents - se trouve à Holfontein, Gauteng. La commission a estimé que la manipulation et le transport des déchets constituaient une opération en elle-même dangereuse et que le coût en serait énorme.

22. La commission a exprimé des doutes quant à la possibilité juridique de renvoyer les déchets aux expéditeurs, en premier lieu parce qu'un faible pourcentage seulement des déchets avait été importé et en second lieu parce qu'il était presque impossible de déterminer les sources respectives en raison des fuites qui s'étaient produites. Déplacer les déchets a été jugé trop risqué. En outre, la commission ne disposait d'aucune indication donnant à penser que les gouvernements des pays concernés étaient disposés à accepter le retour des déchets. Enfin, le dialogue avec l'entreprise ne devait pas être interrompu en raison des incidences sociales - possibilités d'emploi et développement.

23. La commission est donc parvenue à la conclusion que la seule option viable consistait à traiter les déchets de mercure d'une manière inoffensive pour l'environnement en les recyclant par incinération ou calcination. Dans le même temps, la commission a demandé au Gouvernement de désigner une équipe d'ingénieurs indépendants chargée de surveiller le processus de recyclage et de veiller à la mise en oeuvre d'un plan viable de désaffectation de l'usine à l'achèvement des opérations de recyclage. Il a été demandé à l'entreprise Thor Chemicals de prendre en charge les coûts de fonctionnement de l'installation pendant l'élimination des déchets, tous les autres coûts - dont la rémunération des experts - étant à la charge de l'Etat.

24. La commission a constaté que si le secteur associatif n'avait pas fait preuve d'autant de ténacité, la révélation publique de ce problème écologique aurait pu prendre beaucoup plus longtemps. Néanmoins, aussi vigilant fût-il, le secteur associatif ne saurait se substituer au Gouvernement. La commission a donc recommandé de procéder à l'intégration de la législation relative à la lutte contre la pollution relevant des différents départements ministériels.

25. Les résultats obtenus par cette commission constitueront un précédent pour d'autres affaires. L'accident à la Thor Chemicals a déjà eu certaines conséquences : la sensibilisation accrue de l'opinion publique a poussé de nombreuses entreprises à faire le ménage chez elles. La société Thor Chemicals a indiqué qu'au moment où l'accident s'était produit aucun instrument ne régissait l'importation de déchets mais qu'à présent elle respectait les directives figurant dans les instruments juridiques ratifiés depuis par l'Afrique du Sud.

26. Les ONG ont cependant exprimé un certain mécontentement, estimant que leurs contributions n'avaient pas été consignées de manière appropriée dans le rapport final. Elles ont poursuivi leur action visant à obtenir que les déchets toxiques de la Thor Chemicals soient renvoyés aux expéditeurs et se sont opposées à toute méthode d'élimination non conforme aux normes et susceptible de menacer la santé de la population et de l'environnement. L'EJNF a fait valoir que les normes retenues par la commission pour l'incinération des déchets toxiques pouvaient - cela avait été prouvé à l'échelon international - entraîner des problèmes de santé et d'environnement. De plus, les normes proposées étaient contraires à la loi dans les pays d'origine du gros des déchets.

27. Le Département des affaires environnementales a estimé que l'accident mettant en cause Thor Chemicals s'était produit en raison de la dilution des responsabilités entre les nombreux départements concernés. La Commission Thor a dégagé divers éléments ayant contribué à l'accident, notamment la grande insuffisance des effectifs chargés d'assurer la pleine application de la législation, la dispersion des compétences et des textes législatifs, l'existence de lacunes dans la législation et l'opacité dans laquelle les exemptions étaient accordées sous le précédent régime.

28. Le Département des mines et de l'énergie a indiqué que son action visait essentiellement à neutraliser, ou pour le moins à atténuer, l'impact sur l'environnement du secteur des industries extractives. Les permis de mise en décharge étaient attribués à l'issue d'un long processus faisant intervenir différents départements. Des consultations semi-officielles avaient lieu avec

toutes les parties intéressées. Certains projets avaient été abandonnés en raison de l'opposition des populations concernées. Le Département des mines et de l'énergie a estimé que l'exploitation minière et l'environnement n'étaient pas inconciliables. Les industries extractives jouaient un rôle important pour la population et le développement. Les risques pesant sur l'environnement s'étaient amoindris depuis l'adoption du principe du pollueur-payeur. Des règlements plus rigoureux étaient approuvés et mis en oeuvre.

29. Le Département de la santé a signalé que deux de ses services s'occupaient de l'environnement : le Service de l'hygiène de l'environnement et le Service des substances médicales/dangereuses - ce dernier étant également compétent pour les produits chimiques. Le Service de l'hygiène de l'environnement surveillait notamment les entrées de substances dans le pays, en particulier de déchets chimiques. Une étroite coopération avait été établie avec le Département des affaires environnementales ainsi qu'avec la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), cette dernière comprenant le Botswana, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, la Zambie et le Zimbabwe. La SADC avait formulé en 1994 une politique et une stratégie en matière d'environnement et de développement durable pour l'Afrique australe. Parmi les principaux facteurs ayant inspiré l'élaboration de cette politique figuraient la nécessité de mettre un terme à la tendance à l'accentuation d'un développement non durable, le constat d'une insuffisance de l'action dans le domaine des questions écologiques et l'incapacité à faire converger l'énergie des gens concernés aux fins de la gestion de l'environnement par des processus participatifs.

30. A l'échelon régional, le Département de la santé a organisé, en partenariat avec l'Institut sud-africain d'hygiène de l'environnement et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), la Conférence internationale sur la santé et l'environnement en Afrique tenue du 8 au 17 septembre 1997 à Pretoria, qui avait pour objet de définir les moyens de faire face aux défis de la santé et de l'environnement dans l'optique du développement durable.

31. A l'échelon national, le Département de la santé était en train de définir une politique de l'hygiène de l'environnement s'articulant autour des priorités suivantes : classification, à l'échelon local, des déchets nocifs entrant dans le pays; identification des populations exposées ainsi que des risques encourus; formation du personnel et développement des capacités des organismes locaux s'occupant de déchets. Le principal obstacle entravant la mise en oeuvre de ce plan résidait dans l'insuffisance des ressources humaines et la dispersion de l'information entre divers départements. De nombreuses parties intéressées, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, devraient être prises en considération afin de parvenir à une approche intégrée dans le domaine de la gestion des substances nocives. Des réunions multisectorielles étaient en train de se tenir à cet effet.

32. Le Département de la santé était en outre en train d'élaborer un dispositif réglementaire, qui pourrait prévoir la poursuite des entités responsables, et s'attachait principalement aux modalités d'identification des responsables. Au nombre des sanctions prévues, figurait le non-renouvellement de permis ou le retrait de licence. La surveillance serait assurée à l'échelon local (district) par les fonctionnaires de l'hygiène de l'environnement, faisant rapport au Département de la santé, ainsi que par des particuliers

recrutés par l'Etat. Un budget spécial avait déjà été affecté à cette fin. La coordination devait être assurée par le Département des affaires environnementales et le Département de l'éducation, par l'intermédiaire du National Environmental Health Forum (Forum national pour l'hygiène de l'environnement), mécanisme de coordination auquel étaient associés des ONG et des syndicats.

33. La nécessité de dispenser une formation avait également été soulignée lors de la réunion sur la promotion de la ratification de la Convention de Bâle et la mise en place de centres régionaux de formation et de transfert de technologie, tenue du 22 au 26 juillet 1996 à Brits (Afrique du Sud) à l'intention des pays africains anglophones. Cette réunion avait été organisée à l'initiative du Département sud-africain des affaires de l'environnement et du tourisme, en collaboration avec le secrétariat de la Convention de Bâle, dans le prolongement de la décision III/19 de la troisième Réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle ayant pour titre "Création de centres régionaux et sous-régionaux de formation et de transfert de technologie pour la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets et la réduction au minimum de leur production". Les délibérations avaient abouti à la décision de créer des centres de formation à la gestion des déchets dangereux en Afrique du Sud. Des centres analogues allaient être créés au Sénégal pour les pays francophones et en Egypte pour les pays arabophones.

B. Ethiopie

34. Lors de sa visite en Ethiopie, la Rapporteuse spéciale a rencontré, outre les représentants de l'OUA, les personnalités suivantes : le Chef du Département des organisations internationales au sein du Ministère des affaires étrangères; le Secrétaire général du Conseil des Représentants (Parlement) et son Conseiller juridique; le Vice-Président de la Commission de la prévention des catastrophes et de la planification des secours; le Directeur général de la protection de l'environnement. Elle s'est également entretenue avec le responsable du Programme du PNUD pour un équilibre durable entre les ressources et la population et le responsable de la sécurité alimentaire et du développement durable de la Commission économique pour l'Afrique (CEA), ainsi qu'avec des représentants d'ONG locales travaillant dans le domaine de l'environnement.

35. Les fonctionnaires du Ministère éthiopien des affaires étrangères ont réaffirmé l'intérêt que le Gouvernement portait à la résolution adoptée par la Commission et à la question des déchets toxiques. Ils ont exprimé un appui sans réserve au mandat de la Rapporteuse spéciale. Ils lui ont fait savoir qu'il existait actuellement environ 200 ONG en Ethiopie et que ce nombre était en constante augmentation. Le Gouvernement procédait d'ailleurs à l'élaboration d'un code de conduite en vue d'améliorer ses rapports avec la société civile, c'est-à-dire les ONG.

36. Les autorités nationales ont indiqué être encore peu informées des mouvements de déchets toxiques mais que l'adhésion de l'Ethiopie à la Convention IV de Lomé témoignait de son intérêt pour la question. L'Ethiopie avait également ratifié la Convention sur la diversité biologique ainsi que la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, en mai 1994, et envisageait par ailleurs de signer à brève échéance

les Conventions de Bâle et de Bamako. Le Parlement avait adopté en avril 1997 une nouvelle politique de l'environnement (NPE), élaborée par l'Agence pour la protection de l'environnement en collaboration avec le Ministère du développement économique et de la coopération. Cette nouvelle politique tendait notamment :

"a) à adhérer au principe de précaution consistant à réduire au minimum et, si possible, à prévenir l'émission de substances, matériaux biologiques ou fragments potentiellement nocifs provenant des installations industrielles, individuelles ou collectives ou de toute autre source extérieure, et à interdire les rejets de produits potentiellement dangereux; b) à appliquer le principe du pollueur-payeur dans les cas où le principe de précaution n'aurait pas permis de prévenir une pollution, et à veiller à ce que les entreprises, les municipalités et les conseils des wereda mettent en place leurs propres installations d'épuration; [...] g) à examiner et à élaborer des directives en matière d'évacuation des déchets, de santé publique et d'hygiène industrielle, à mettre au point des techniques permettant d'appliquer au moindre coût les normes ainsi définies et à promulguer des règlements d'application; [...] j) à établir un registre actualisé des substances toxiques, dangereuses et radioactives et à en communiquer les données sur demande; [...] o) à interdire l'importation et le transit sur le territoire éthiopien des matériaux, organismes ou fragments dangereux figurant sur la liste arrêtée par les Etats africains à Bamako".

37. L'élaboration de normes et de directives, ainsi que d'un système de suivi, est un autre objectif de la NPE. A cet égard, le Gouvernement a décidé d'établir un registre actualisé des substances toxiques, dangereuses ou radioactives, qui sera accessible sur demande.

38. Les hauts fonctionnaires ont indiqué qu'ils n'avaient pas connaissance de cas récents de déversement illégal. Des tentatives avaient néanmoins eu lieu par le passé car il était difficile de contrôler tout ce qui entrait dans le pays. Les enquêtes effectuées à certaines de ces occasions avaient révélé la présence de déchets dangereux importés et abandonnés au mépris des règles de protection de l'environnement.

39. Le principal problème restait le manque d'information. Par exemple, certains pesticides aux effets considérables tant sur la population que sur l'environnement continuaient à être utilisés faute de laboratoires, d'agents et de spécialistes compétents en nombre suffisant pour identifier les substances nocives qu'ils étaient susceptibles de contenir. Il arrivait également que des produits utilisés en Ethiopie et dans d'autres pays en développement contiennent des substances inscrites sur la liste des produits toxiques et, à ce titre, interdites dans d'autres pays. Les Etats qui avaient accès à l'information indispensable ne la partageaient pas avec les pays en développement. Ainsi, les pays développés appliquaient des normes plus rigoureuses pour protéger la vie et la santé de leur population.

40. La Commission de la prévention des catastrophes et de la planification des secours, organe gouvernemental, ne s'occupait pas particulièrement des déchets toxiques parce qu'elle avait d'autres priorités. Pour l'heure, elle se

concentrait davantage sur les catastrophes naturelles que sur les catastrophes d'origine humaine. Toutefois, il était question d'aborder ce problème à l'avenir. Dans le cadre de la NPE, il était prévu d'établir des liens clairs entre la lutte contre la pollution et d'autres domaines d'intervention, tels que les ressources aquatiques, l'agriculture, les établissements humains, la santé, la prévention des catastrophes et la planification des secours.

II. PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT (PNUE)

41. Lors des consultations que la Rapporteuse spéciale a menées avec des fonctionnaires du PNUE, il a été souligné que les activités de cet organisme relatives aux déchets toxiques relevaient de deux champs d'action. Le premier se rapportait à la Convention de Bâle, négociée au siège du PNUE à Nairobi au milieu des années 80, lorsque les plaintes contre les mouvements de déchets dangereux commençaient à se faire insistantes. La Convention représentait alors la deuxième tentative du PNUE - la première ayant abouti au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone - tendant à régler à un certain point la question. Pour l'époque, cette initiative était véritablement remarquable. La poursuite des efforts entrepris dans ce domaine a abouti à l'adoption à Waigani (Papouasie-Nouvelle-Guinée), le 16 septembre 1995, de la Convention interdisant l'importation de déchets dangereux et radioactifs dans les pays insulaires membres du Forum et contrôlant leurs mouvements transfrontières et leur gestion dans la région du Pacifique Sud, qui non seulement était compatible avec la Convention de Bâle, mais encore allait plus loin et rappelait l'approche régionale de la Convention de Bamako et l'Acte final de la Conférence de plénipotentiaires sur le Protocole relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, adopté en 1996.

42. Le second champ d'action du PNUE dans le domaine des produits chimiques concernait l'établissement à l'intention des pays en développement d'un inventaire des produits potentiellement toxiques. L'idée de la sécurité chimique a été lancée en association avec l'OMS et traduite dans un programme consacré à cette question. Le principe du consentement préalable en connaissance de cause a été précisé. Compte tenu du lien avec les pesticides, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a été associée à ces activités. Des dispositions semblables ont été prises en ce qui concerne les polluants organiques persistants (POP). Les deux programmes - sur les produits chimiques et sur les POP - ont débouché sur l'institution et la collaboration d'agents de liaison autres que ceux établis par la Convention de Bâle et chargés de l'application des stratégies au niveau local.

43. La Rapporteuse spéciale a sondé les intentions du PNUE concernant un éventuel projet conjoint. Le PNUE a jugé important d'instituer une coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, soit aux fins de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'un projet spécifique, soit sous forme d'un effort commun d'harmonisation des normes. Il a été souligné que le PNUE tirait son importance de sa situation en Afrique, l'une des régions les plus sensibles. Pour l'heure, à l'issue des consultations tenues tant avec les pouvoirs publics qu'avec les représentants de la société civile, le PNUE avait conclu que les besoins les plus pressants des pays africains

soucieux de contrôler ce qui entrerait sur leur territoire portaient sur la formation et le renforcement des capacités. Le PNUE disposait de bureaux régionaux très efficaces qui travaillaient en permanence avec les gouvernements et pourraient être d'un grand secours à la Rapporteuse spéciale en termes d'information et d'assistance.

III. ORGANISATION DE L'UNITE AFRICAINE (OUA)

44. Des consultations ont eu lieu avec l'OUA sur la question de la Convention de Bamako, dont l'entrée en vigueur nécessite encore une signature. Pour ce qui concerne les liens entre la Convention de Bamako et la Convention de Bâle, l'OUA a estimé que ces deux instruments étaient complémentaires. Les dispositions de la Convention de Bâle avaient été intégralement prises en considération dans la Convention de Bamako, qui pouvait en outre jouer un rôle au niveau régional. Le Secrétariat pour la Convention de Bâle est en train d'encourager les pays africains à signer cet instrument.

45. L'OUA a confirmé que le principal problème rencontré par les pays africains résidait dans le manque d'information, ces derniers n'étant toujours pas dotés de bases de données contenant les renseignements pertinents. En outre, la législation sur les déchets toxiques était peu développée et rarement cohérente. Il serait donc extrêmement important que la Convention de Bamako entre en vigueur et favorise ainsi une réponse régionale homogène à la question des déchets toxiques.

IV. CONSULTATIONS AVEC LES ONG

46. D'après les ONG, les problèmes rencontrés dans le domaine de la gestion des déchets dangereux en Afrique découlaient en partie du caractère fragmenté et non coordonné de la démarche mise en oeuvre. En Afrique du Sud, par exemple, la législation relative aux déchets était disséminée dans quelque 37 textes, sans compter les nombreux décrets et arrêtés provinciaux. Le renforcement des compétences des autorités provinciales risquait de se traduire par un affaiblissement substantiel des possibilités de faire appliquer la législation. Aucune loi ne traitait de manière exhaustive de la gestion et de l'évacuation des déchets : il n'y avait donc aucun instrument législatif pour donner effet à la Convention de Bâle. L'Afrique du Sud n'avait toujours pas signé l'amendement à la Convention de Bâle interdisant l'importation de déchets dangereux mais entendait le faire sous peu. Le principe du pollueur-payeur était inscrit dans un projet, mais n'avait pas encore acquis force de loi.

47. Le manque de coordination découlait du fait que les questions environnementales et, en particulier, le pouvoir de réglementer les déchets dangereux, relevaient de la compétence de plusieurs administrations. L'absence de supervision globale rendait difficile la détermination des responsabilités. Certaines administrations consultaient les ONG, d'autres non, mais, de l'avis général, les suggestions formulées par ces dernières étaient rarement prises en considération.

48. La fragmentation des compétences entravait également l'accès à l'information. On ne disposait parfois d'aucun renseignement, notamment en ce qui concernait les mouvements intérieurs ou transfrontières de déchets

dangereux. Il était difficile de savoir quels déchets étaient considérés comme dangereux et de déterminer la nature des procédés de recyclage. Dans les zones les plus défavorisées, les informations sur les déversements effectués étaient rarement disponibles : la population n'était informée ni de leur existence ni de leur nature, si bien que les déchets mettaient en péril les hommes et la nature sans susciter de protestations.

49. Les ONG avaient le sentiment que l'environnement était toujours perçu comme un "empêcheur" d'investir et de développer dans le calme. Il a cependant été fait état d'une amélioration générale des relations avec les ONG actives dans le domaine de l'environnement, même s'il restait à officialiser ces liens et ces consultations dans un cadre institutionnel.

50. Dans les pays visités, les ONG s'occupant de protection de l'environnement concentraient leur action sur des questions liées à la désertification, à l'environnement urbain, à la biodiversité et à la relation des femmes à l'environnement. Les ONG exécutaient en outre des programmes portant sur les pesticides dangereux. Leur souci principal était d'améliorer la circulation de l'information, notamment sur les déversements sauvages. En dépit d'une lente prise de conscience, ce problème n'était en effet toujours pas considéré comme une priorité. Cela dénotait peut-être une insuffisance des capacités des ONG en Afrique, qui semblaient manquer de moyens pour étayer leurs arguments au moyen de preuves solides. Sur la question des déchets toxiques en particulier, elles estimaient manquer des compétences nécessaires pour prouver des assertions qui, de ce fait, étaient considérées comme de simples rumeurs.

51. Faute de compétences, de matériel et de méthodes, il était quasiment impossible de contrôler la situation. On prétendait ainsi que des déchets étaient déversés dans les fleuves qui traversent les zones rurales du Kenya, sans que l'on sache exactement de quelles substances il s'agissait ni en quelle quantité elles avaient été rejetées. Il en allait de même des déchets provenant de l'étranger. Les ONG n'étaient pas en mesure d'établir une base de données rassemblant l'information nécessaire, ni de prouver leurs dires.

52. Certaines ONG ont exprimé des préoccupations concernant leur statut et le rôle qu'il leur était permis de jouer. Au Kenya par exemple, des mécanismes censés permettre aux ONG de renforcer leur rôle étaient en cours d'établissement, mais il était extrêmement difficile de déterminer s'il en allait effectivement ainsi. Les ONG manifestaient un certain scepticisme quant à la mise en oeuvre des politiques de protection de l'environnement au Kenya - qui aurait été repoussée de plusieurs mois. Ce retard serait imputable aux pressions exercées par des entreprises privées désireuses d'investir dans le pays. Il a été signalé à la Rapporteuse spéciale qu'en juillet 1996, à l'issue d'un reportage de la BBC, la presse s'en était pris aux ONG et au PNUE en leur reprochant de compromettre la sécurité alimentaire par leurs campagnes contre les pesticides. Selon les ONG, l'industrie des pesticides pourrait avoir été derrière ces allégations.

53. Les ONG éthiopiennes avaient pour préoccupation principale la mise en oeuvre du concept de développement durable. Le responsable du programme du PNUD pour l'équilibre durable entre les ressources et la population a confirmé que, même si le problème des déchets toxiques ne se posait pas à

l'heure actuelle, la libéralisation de l'économie pourrait avoir un impact énorme. Déterminer la qualité des produits importés était quasiment impossible faute de normes dans ce domaine. Les ONG s'efforçaient de sensibiliser en organisant des programmes de formation sur différents sujets, tels que la pollution et l'assainissement de la production industrielle, la préservation des ressources et la biodiversité, ainsi que les normes relatives aux denrées alimentaires importées. La question de la gestion des déchets suscitait un intérêt croissant et un atelier y avait été consacré en septembre 1997.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

54. Dans ses précédents rapports à la Commission, la Rapporteuse spéciale a exposé les grandes tendances concernant les mouvements et déversements illicites de produits et déchets toxiques et nocifs et on a analysé les caractéristiques ainsi que les effets préjudiciables sur la jouissance des droits de l'homme, notamment des droits à la vie et à la santé. Après avoir examiné le contexte historique du problème, les facteurs concourant à son développement et les difficultés particulières rencontrées par les pays africains et les autres pays en développement, elle avait notamment indiqué que les pays africains constituaient une destination privilégiée.

55. Les disparités entre pays développés et pays en développement sur le plan des normes juridiques nationales et les ambiguïtés des instruments internationaux ont incité les exportateurs à chercher des débouchés dans les pays les plus pauvres et les moins industrialisés, qui souffrent de carences législatives et d'un manque de ressources humaines et financières pour appliquer la législation, au demeurant tout à fait insuffisante. Tirant profit de la situation économique des pays africains et d'autres pays en développement ainsi que de la libéralisation et de la déréglementation croissantes des marchés internationaux, qui facilitent la délocalisation et, partant, le mouvement transfrontière de déchets toxiques, les sociétés transnationales envoient leurs déchets dans les pays en développement en leur faisant miroiter des avantages financiers, voire en recourant à la corruption.

56. Les pays africains et autres pays en développement manquent également des infrastructures nécessaires pour déterminer la nature des produits qu'ils reçoivent. Ils ne possèdent pas de laboratoires dotés de l'équipement voulu pour procéder à l'analyse et à l'évaluation d'impact environnemental des produits. Les experts, l'information technique et les systèmes de données sur les propriétés nocives des déchets font aussi défaut.

57. Lors de sa visite en Afrique, la Rapporteuse spéciale a pu constater la réalité de ces facteurs et difficultés. Tous ses interlocuteurs, qu'il s'agisse d'officiels ou de représentants d'ONG, lui ont fait part de leur vif intérêt pour cette question.

58. Les principaux problèmes, tels qu'elle a pu les observer au cours de sa mission sur le terrain, demeurent le manque d'informations fiables sur les mouvements intérieurs et transfrontières de déchets toxiques, l'absence de bases de données, l'absence de législation appropriée pour à la fois prévenir l'importation de déchets toxiques et réprimer les pratiques frauduleuses et autres comportements inadmissibles des intermédiaires, l'absence de moyens pour mettre en oeuvre cette législation, ainsi que les carences en infrastructures, en laboratoires et en équipements d'essai pour analyser la nature et les propriétés des déchets.

59. La Rapporteuse spéciale a constaté que des mesures significatives étaient prises pour lutter contre ce problème dans deux des pays où elle s'était rendue. En Ethiopie, la NPE aborde spécifiquement la question des déchets toxiques. En outre, le Gouvernement a manifesté l'intention de signer les Conventions de Bâle et de Bamako. En Afrique du Sud, des commissions d'enquête indépendantes ont été créées pour faire la lumière sur les graves incidents qui se sont produits dans ce pays. La composition et le mandat de ces commissions sont décrits dans le présent rapport et pourraient servir d'inspiration à d'autres pays en développement.

60. Au cours des consultations, l'importance de la coopération technique, de la formation et de l'échange d'informations aux niveaux régional et international a été mise en relief. Il faudrait apporter aux pays en développement l'aide juridique et technique nécessaire à la formation de magistrats et d'agents d'exécution dans la perspective de l'élaboration d'une législation nationale permettant de lutter efficacement contre le trafic illicite et de renforcer les capacités nationales en matière de dépistage, de prévention et de répression des pratiques frauduleuses. Les initiatives régionales doivent être encouragées. L'approche régionale doit permettre aux pays africains de se rencontrer et d'échanger des informations et des données d'expérience.

61. Les incidences internationales des mouvements et déversements illicites de produits et de déchets toxiques et nocifs sont en outre étroitement liées aux problèmes de sécurité. Il a été signalé à la Rapporteuse spéciale que les déversements de déchets se produisaient souvent dans des pays où la situation était telle qu'aucun gouvernement central ne pouvait intervenir. En Somalie, par exemple, l'Armée de salut national avait déclaré que le pays était devenu une véritable décharge, ce qui faisait peser des risques également sur les pays voisins. Dans ce cas comme dans d'autres de ce type, une position claire et une action concertée s'imposent d'urgence de la part de la communauté internationale.

62. La Rapporteuse spéciale encourage la définition de projets spécifiques, susceptibles d'être conçus conjointement par le Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Secrétariat pour la Convention de Bâle, l'OUA, le PNUE et les gouvernements intéressés. Elle encourage de plus les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la Convention de Bâle et son amendement concernant l'interdiction des exportations. En outre, elle considère l'entrée en vigueur de la Convention de Bamako, qui pourrait jouer un rôle complémentaire au niveau régional, d'une grande importance.

63. Compte tenu des incidences internationales du trafic et des déversements illégaux de déchets toxiques, l'approche régionale est essentielle pour apporter une réponse coordonnée au problème. La Rapporteuse spéciale souligne qu'il importe de procéder à un échange permanent d'informations en vue de la création d'une base de données régionale. Dans le cadre de cette stratégie régionale, les rôles respectifs des organisations non gouvernementales, des collectivités et associations locales, des syndicats, des travailleurs et des victimes devraient être harmonisés. La liberté d'expression, d'association et d'accès à des voies de recours effectives pourrait contribuer, en association avec les efforts déployés par les pouvoirs publics, à lutter efficacement contre le phénomène des déversements illicites de déchets toxiques et ses conséquences néfastes.

Annexe

LISTE DES PERSONNES ET ORGANISATIONS CONSULTÉES PAR
LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE AU COURS DE SA MISSION

AFRIQUE DU SUD

Pretoria

M. S.M. Monaisa (et collaborateurs du Département des affaires étrangères)	Directeur, Droits de l'homme
M. M.L. te Water Naude	Directeur en chef, Affaires environnementales, maritimes, scientifiques et techniques
M. F. Hanekom	Vice-Directeur général, Département des affaires environnementales et du tourisme
M. W. Scott	Directeur du Service de la lutte contre la pollution, Département des affaires environnementales et du tourisme
M. B. Fenn	Direction de la lutte contre la pollution, Département des affaires environnementales et du tourisme
M. T. Barnes	Fonctionnaire principal, Environnement et matériaux dangereux, Département des affaires environnementales et du tourisme
M. J.A. Venter	<u>Magistrate</u> , Département de la justice
M. Dick Bakker	Directeur général par intérim, Département des minéraux et de l'énergie
M. Sandy Clarke	
M. T.A. Phule	Directeur, Hygiène de l'environnement, Département de la santé
M. Van Sittert	Inspecteur et conseiller principal, Groupe de recherche et de déminage, Services de sécurité sud-africains

Johannesburg

Mme Jenny Hall	Environmental Justice Networking Forum (Forum de mise en réseau pour la justice environnementale)
Mme Shelley Van der Merwe	Responsable du Programme de soutien parlementaire, Centre de politique minière et énergétique

Le Cap

- | | |
|---------------------|---|
| M. A.M. Crouch | Département de chimie, University of the Western Cape |
| M. F.W. Petersen | Directeur associé, Génie chimique, Cape Technikon |
| M. T.R. Ratshitanga | Membre du Parlement |

KENYA

- | | |
|-----------------|---|
| M. R. Sinclair | Directeur exécutif, Centre international de liaison pour l'environnement |
| M. E. Rukangira | Coordonnateur, Projet sur les plantes médicinales et la biodiversité, aide à l'action communautaire, Centre international de liaison pour l'environnement |
| M. John Munuve | Responsable en chef, Conseil national pour les ONG |
| M. R.J. Olembo | Directeur exécutif adjoint, Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| M. M. Nagai | Juriste, Programme des Nations Unies pour l'environnement |

ETHIOPIE

- | | |
|---------------------|---|
| M. Berhanu Kebede | Chef du Département des organisations internationales, Ministère des affaires étrangères |
| M. B.H. Zewdineh | Direction générale des organisations internationales et de la coopération économique, Ministère des affaires étrangères |
| M. Haile Halefom | Secrétaire général, Conseil des représentants |
| M. Birhane Gizaw | Vice-Commissaire, Commission de la prévention des catastrophes et de la planification des secours |
| M. T.B. G/Egziabher | Directeur général, Agence pour la protection de l'environnement |
| M. S.F. Gashut | Directeur des affaires éducatives, scientifiques, culturelles et sociales, Organisation de l'unité africaine |
| M. A.W. Ghabrial | Responsable de la Section sciences et technologie, Organisation de l'unité africaine |

M. G. Howard-Clinton	Chef de la Division de l'environnement et de la préservation des ressources naturelles, Organisation de l'unité africaine
M. T. Aberra	Chef, Recherche économique et sociale, Chambre des représentants du peuple et Conseil de la Fédération
M. Tilaye Nigussie	Coordonnateur du Programme, Société pour la faune et la flore et l'histoire naturelle éthiopiennes
M. Ghirma Moges	Rédacteur en chef, Société de chimie d'Ethiopie
M. Shibru Tedla	Directeur général, Société éthiopienne pour les technologies appropriées
M. Girma w/Giorgis	Vice-Président, Lem, Société pour l'environnement et le développement de l'Ethiopie
