



Commission économique pour l'Europe

Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière

Réunion des Parties à la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière agissant comme réunion des Parties au Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale

Comité d'application**Cinquante-septième session**

Genève, 29 août-1^{er} septembre 2023

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

Initiatives du Comité**Conclusions et recommandations sur le respect par l'Albanie des obligations que lui imposent la Convention et le Protocole en ce qui concerne le projet de construction de plusieurs petites centrales hydroélectriques sur la rivière Cijevna****Document établi par le Comité d'application***Résumé*

Dans le présent document, le Comité d'application de la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et de son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale fait part de ses conclusions et recommandations comme suite à la communication du Monténégro sur le respect par l'Albanie des obligations que lui imposent la Convention et le Protocole en ce qui concerne le projet de construction de plusieurs petites centrales hydroélectriques sur la rivière Cijevna.

Le Comité a établi la version définitive desdites conclusions et recommandations à sa cinquante-sixième session (Genève, 2-5 mai 2023), en tenant compte des observations et déclarations reçues de l'Albanie et du Monténégro, conformément au paragraphe 9 du texte définissant sa structure et ses fonctions^a.



En application de l'article 13 du Règlement intérieur du Comité^b, le secrétariat a publié ces conclusions et recommandations en tant que document officiel pour que le Comité puisse s'y référer et pour qu'elles soient transmises aux Parties concernées, puis aux Réunions des Parties à la Convention et au Protocole afin que celles-ci en prennent connaissance et en tiennent compte lors de l'examen du projet de décision connexe à leurs prochaines sessions (Genève, 12-15 décembre 2023).

^a Disponible à l'adresse <https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Implementation%20Committee%20structure%20functions%20procedures%20rules.e%202020.pdf>.

^b Ibid.

I. Introduction – Procédure du Comité

1. Le 25 septembre 2019¹, le Gouvernement monténégrin a présenté au Comité d'application une communication dans laquelle il faisait part de ses préoccupations quant au respect par l'Albanie des obligations que lui imposaient la Convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière (Convention d'Espoo) et son Protocole relatif à l'évaluation stratégique environnementale en ce qui concerne le projet de construction de plusieurs petites centrales hydroélectriques sur la rivière Cijevna, notamment celles de Broja, de Dobrinje, de Grabom, de Muras 1 et 2, de Peshtan et de Vriela.

2. Dans sa communication, le Monténégro affirmait que l'Albanie n'avait pas donné notification d'un quelconque plan ou programme connexe ou, par la suite, des activités proposées, ce que prévoyait pourtant le Protocole et la Convention, respectivement. Il soulignait en outre que, malgré les nombreuses demandes officielles qu'il avait adressées à l'Albanie en 2018 et en 2019, celle-ci ne lui avait pas communiqué les renseignements requis par la Convention et le Protocole au sujet de tels plans, programmes ou activités. En outre, la possibilité n'avait pas été donnée au Monténégro d'échanger des renseignements sur les activités proposées dans un contexte transfrontière. En particulier, le Monténégro affirmait, dans sa communication, que l'Albanie ne lui avait pas communiqué de renseignements concernant le nombre de petites centrales hydroélectriques qu'il était prévu de construire et l'impact qu'elles étaient susceptibles d'avoir sur son environnement, ce qui restreignait la possibilité pour le public monténégrin de participer à la procédure d'évaluation de l'impact sur l'environnement connexe, comme le prévoyait le paragraphe 6 de l'article 2 de la Convention. Il faisait également valoir que l'Albanie avait manqué aux obligations que lui imposaient les dispositions suivantes :

a) Le paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention, qui comporte une disposition générale selon laquelle les Parties doivent prendre les mesures juridiques, administratives ou autres nécessaires pour mettre en œuvre la Convention ;

b) Le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, aux termes duquel « [l]es Parties concernées engagent, à l'initiative de l'une quelconque d'entre elles, des discussions sur le point de savoir si une ou plusieurs activités proposées qui ne sont pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et doivent donc être traitées comme si elles étaient inscrites sur cette liste » ;

c) Le paragraphe 1 de l'article 10 du Protocole, qui impose à la Partie d'origine d'adresser une notification à la Partie touchée lorsque la mise en œuvre d'un plan ou d'un programme est susceptible d'avoir un impact transfrontière important.

3. Le Monténégro a demandé au Comité d'application de l'aider à obtenir les renseignements demandés concernant les activités proposées, notamment l'évaluation de leurs impacts transfrontières et les mesures d'atténuation prévues, et d'inviter l'Albanie à suspendre tous les travaux de construction jusqu'à l'achèvement de la procédure transfrontière.

4. Le 30 septembre 2019, le secrétariat, agissant conformément à l'alinéa a) du paragraphe 5 de l'appendice à la décision III/2 (ECE/MP.EIA/6, annexe II), a envoyé copie de la communication au centre national de liaison de la Convention et du Protocole de l'Albanie, demandant aux autorités de lui communiquer leur réponse et les informations étayant celle-ci dans un délai de trois mois.

5. À sa quarante-sixième session (Genève, 10-13 décembre 2019), le Comité a pris note de la communication du Monténégro et a examiné sa recevabilité étant donné que la construction de petites centrales hydroélectriques n'était pas inscrite sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention ni sur celles figurant aux annexes du Protocole. Il a décidé qu'une fois la réponse de l'Albanie reçue, il examinerait la question à titre exceptionnel, notamment afin de faciliter l'échange de renseignements sur le sujet entre les deux Parties².

¹ La lettre a été reçue par le secrétariat le 25 septembre 2019, mais était datée du 11 septembre 2019.

² ECE/MP.EIA/IC/2019/6, par. 29 à 31.

6. Le Gouvernement albanais a envoyé sa réponse à la communication le 30 décembre 2019. Le Comité a commencé son examen de la communication et de la réponse de l'Albanie à sa quarante-septième session (Genève, 16-19 mars 2020)³. Il est convenu que, pour poursuivre ses délibérations sur la question, il avait besoin d'informations supplémentaires et d'éclaircissements, entre autres, sur les activités proposées, leur nombre, le site sur lequel il était proposé de les entreprendre et leurs effets transfrontières cumulatifs, ainsi que des renseignements concernant les échanges antérieurs des Parties sur la question, notamment dans le cadre de la Commission conjointe établie en vertu de l'Accord-cadre de 2018 sur les relations mutuelles dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières conclu entre le Monténégro et l'Albanie⁴⁵. Il a en outre encouragé les Parties à organiser une réunion d'experts en vue d'examiner si les activités proposées risquaient d'entraîner des effets transfrontières préjudiciables importants et, si possible, de s'accorder sur ce point⁶. Par ailleurs, le Comité a pris note de la lettre, datée du 17 décembre 2019, par laquelle le Président du Comité d'application de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) l'a informé que le Monténégro avait entamé une procédure consultative au titre de ladite Convention sur la même question⁷.

7. L'Albanie et le Monténégro ont fourni des éclaircissements les 16 et 17 juin 2020, respectivement, en réponse à la demande du Comité.

8. À sa quarante-huitième session (Genève, 1^{er}-4 septembre 2020), le Comité a examiné les informations fournies par l'Albanie et le Monténégro⁸. Dans les lettres de suivi, datées du 28 octobre 2020, qu'il a adressées aux deux Parties concernées, il a salué les mesures prises par celles-ci pour engager, conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention d'Espoo, des discussions sur le point de savoir si les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important, et les a invitées à le tenir informé de l'état d'avancement et des résultats de ces discussions. Il a également pris note des résultats des réunions distinctes de collecte d'informations et de consultation avec le Monténégro et l'Albanie concernant des activités similaires dans le bassin hydrographique de la Cijevna, organisées par le Comité d'application de la Convention sur l'eau à sa onzième réunion (Genève (hybride), 31 août-2 septembre 2020).

9. Le 11 janvier 2021, le Monténégro a informé le Comité d'application de la Convention d'Espoo des plans définitifs devant permettre aux Parties de poursuivre, à la deuxième réunion bilatérale de la Commission conjointe, leur dialogue sur les activités proposées, engagé en vertu du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention. L'Albanie n'a fourni aucune information sur l'état d'avancement et les résultats des discussions.

10. À sa quarante-neuvième session (Genève, 2-5 février 2021), le Comité a accueilli favorablement les renseignements communiqués par le Monténégro. Il s'est également félicité des informations communiquées par le secrétariat au sujet de la tenue d'une deuxième série de consultations avec l'Albanie et le Monténégro à la douzième réunion du Comité d'application de la Convention sur l'eau (Genève, 4 et 5 février 2021). Par deux lettres distinctes, datées du 16 février 2021, le Comité d'application de la Convention d'Espoo a invité les deux Parties à le tenir informé des résultats de la deuxième réunion bilatérale de la Commission conjointe (voir par. 9 ci-dessus) et à fournir toute autre information pertinente sur la question. Il a ensuite informé les Parties qu'il pourrait envisager de mettre fin à l'examen de la question à sa session suivante, au cas où il apparaîtrait, à la lumière des nouvelles informations, qu'il n'y avait plus aucune raison pour lui de poursuivre l'affaire⁹.

³ ECE/MP.EIA/IC/2020/2, par. 50 à 56.

⁴ L'accord a été signé conformément à l'obligation qu'ont les Parties à la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, en application des paragraphes 1 et 2 de l'article 9, de conclure des accords et de créer des organes communs.

⁵ Ladite Commission n'est pas désignée de la même façon dans l'ensemble de la correspondance sur la question. Dans le présent document, c'est l'expression « Commission conjointe » qui est utilisée.

⁶ Lettres adressées à l'Albanie et au Monténégro par le Président du Comité d'application, toutes deux datées du 17 avril 2020.

⁷ WAT/IC/AP/1.

⁸ ECE/MP.EIA/IC/2020/4, par. 33 à 35.

⁹ ECE/MP.EIA/IC/2021/2, par. 30 à 32.

11. Par sa lettre du 29 mars 2021, envoyée en réponse à la demande du Comité datée du 16 février 2021, le Monténégro a informé le Comité du dialogue en cours entre les deux Gouvernements concernant les activités, y compris les travaux réalisés dans le cadre de la procédure consultative correspondante, menée au titre de la Convention sur l'eau. L'Albanie n'a pas répondu à la demande du Comité.

12. À sa cinquantième session (Genève, 4-7 mai 2021)¹⁰, le Comité a examiné les renseignements communiqués par le Monténégro et a pris note du rapport de la douzième réunion du Comité d'application de la Convention sur l'eau, qui contenait des informations détaillées sur les résultats de sa procédure consultative¹¹. S'appuyant sur les renseignements communiqués par le Monténégro et sur les résultats de ladite procédure, le Comité d'application de la Convention d'Espoo a conclu qu'il n'y avait pas lieu de poursuivre l'examen de la question. Il en a informé l'Albanie et le Monténégro par des lettres datées du 9 juin 2021 et a entamé la rédaction de ses conclusions et recommandations. En raison de contraintes de ressources, le projet n'a été examiné qu'à la cinquante-quatrième session du Comité (Genève, 4-7 octobre 2022).

13. À sa cinquante-quatrième session, le Comité a décidé de demander aux Parties concernées de lui communiquer, avant le 1^{er} décembre 2022, un bilan de leurs conversations bilatérales, sur la base duquel il achèverait le projet de conclusions et de recommandations pour sa cinquante-cinquième session¹².

14. À sa cinquante-cinquième session, le Comité a examiné les réponses de l'Albanie et du Monténégro, datées respectivement du 1^{er} décembre 2022 et du 11 janvier 2023, et s'est penché sur le projet de conclusions et de recommandations¹³.

15. Le Comité a approuvé ses conclusions et recommandations sous forme de projet en utilisant la procédure de prise de décisions électronique le 20 février 2023 et, avant d'en établir la version définitive, les a transmises au Monténégro et à l'Albanie conformément au paragraphe 1 de l'article 13 du Règlement intérieur du Comité, les invitant à présenter leurs observations le 31 mars 2023 au plus tard.

16. À sa cinquante-sixième session (Genève, 2-5 mai 2023), le Comité a établi la version définitive de ses conclusions et recommandations, en tenant compte des réponses reçues du Monténégro et de l'Albanie, en date des 27 et 31 mars 2023, respectivement, dans lesquelles les deux Parties exprimaient leur accord avec le projet de conclusions et de recommandations. Il a demandé au secrétariat de les publier en tant que document officiel et de les transmettre aux Réunions des Parties à la Convention et au Protocole afin que celles-ci en prennent connaissance à leurs prochaines sessions (Genève, 12-15 décembre 2023)¹⁴.

II. Résumé des faits, des renseignements et des enjeux

17. Dans la présente section, le Comité d'application résume les principaux faits, renseignements et enjeux jugés pertinents aux fins de l'examen du respect des dispositions de la Convention, tels que présentés par le Gouvernement monténégrin et le Gouvernement albanais dans leur correspondance avec le Comité et dans les rapports et renseignements communiqués par le Comité d'application de la Convention sur l'eau.

A. Activité proposée

18. Prenant sa source en Albanie, sur le versant nord de la chaîne de montagnes de Prokletije, la rivière Cijevna (ou Cem, en albanais) est longue de 65 kilomètres, dont 33 kilomètres sur le territoire du Monténégro. Le canyon de la rivière trace la frontière entre les deux pays et constitue un site naturel protégé au Monténégro.

¹⁰ ECE/MP.EIA/IC/2021/4, par. 23 et 24.

¹¹ Voir ECE/MP.WAT/IC/2021/1, par. 5 à 17, et annexe.

¹² ECE/MP.EIA/IC/2022/7, par. 19 à 22.

¹³ ECE/MP.EIA/IC/2023/2, par. 17 à 19.

¹⁴ ECE/EIA/MP.IC/2023/4, par. 22 à 24.

19. Dans sa communication, le Monténégro a exprimé ses préoccupations quant au projet de l'Albanie de construire plusieurs petites centrales hydroélectriques sur la Cijevna, près de la frontière entre les deux pays, et aux effets cumulatifs de ces activités¹⁵. Dans sa réponse à la communication¹⁶, l'Albanie a mentionné les six centrales hydroélectriques ci-après, lesquelles ne comportaient ni barrage ni réservoir :

- a) Broja (capacité totale de 1,97 MW) ;
- b) Dobrinje (capacité totale de 0,8 MW) ;
- c) Grabom (capacité totale de 1,97 MW) ;
- d) Muras 1 et 2 (capacité totale de 2 MW chacune) ;
- e) Peshtan (capacité totale de 1,97 MW) ;
- f) Vriela (capacité totale de 0,5 MW).

20. Selon l'Albanie, le 30 décembre 2019, des permis de construire avaient été délivrés pour les centrales de Dobrinje, de Muras et de Vriela. Les travaux autorisés par ces permis avaient débuté dans les centrales de Dobrinje et de Muras, mais celles-ci n'étaient pas encore en service à l'époque. Des autorisations préliminaires avaient été délivrées pour les trois autres centrales¹⁷.

B. Impact transfrontière préjudiciable important

21. Le Monténégro a considéré que, même si les activités proposées n'étaient pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention, leurs effets cumulatifs étaient susceptibles d'avoir un impact préjudiciable important sur son territoire. Il était d'avis que la construction et l'exploitation des multiples petites centrales hydroélectriques nuiraient sensiblement aux habitats et aux itinéraires de migration des espèces sauvages, notamment des espèces protégées, entraîneraient des perturbations du régime hydrologique et altéreraient la qualité générale des autres sphères de l'environnement. Plus précisément, le Monténégro s'inquiétait de l'impact que les activités proposées pourraient avoir sur le canyon de la Cijevna, situé à proximité des sites de construction des centrales et reconnu comme une zone naturelle d'une valeur exceptionnelle au titre de la Convention relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe (Convention de Berne) et candidat pour devenir site Émeraude.

22. Dans sa réponse à la communication, le 30 décembre 2019, l'Albanie a déclaré que les activités proposées n'étaient pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention, et ne relevaient notamment pas du point 11, « Grands barrages et réservoirs ». Elle a précisé que ces activités consistaient en la construction, sur son territoire, de petites centrales hydroélectriques d'une puissance installée de 2 MW maximum, lesquelles ne comportaient ni barrage ni réservoir. Renvoyant au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention et aux critères établis à son appendice III, l'Albanie a avancé que ni le(s) site(s), ni les caractéristiques techniques, ni l'approche envisagée pour exploiter les ressources en eau, ni les éléments de preuve scientifiques ne permettaient d'affirmer que les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement au Monténégro, notamment un impact sur la quantité d'eau s'écoulant vers le pays et le canyon, ou sur la qualité de celle-ci¹⁸. Toutefois, elle s'est dite prête à engager des consultations, conformément à l'article 5 de la Convention, si le Monténégro démontrait de manière convaincante que les activités étaient susceptibles d'avoir des impacts préjudiciables importants.

¹⁵ Renseignements émanant de la communication : extraits de programmes télévisés et radiophoniques diffusés en octobre et en novembre 2018.

¹⁶ Lettre de l'Albanie au Comité, 16 juin 2020.

¹⁷ Annexe de la lettre de l'Albanie au Comité, 30 décembre 2019, p. 1, 2 et 4, et lettre du Monténégro au Comité, 11 septembre 2019, p. 2.

¹⁸ Réponse de l'Albanie à la communication, p. 4, par. 6.

C. Effets cumulatifs

23. Selon l'Albanie, avant que les permis de construire ne soient délivrés, chaque projet avait dû faire l'objet d'un certain nombre de procédures administratives, et notamment d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. L'Albanie n'a pas considéré qu'il était nécessaire d'évaluer les effets cumulatifs des activités proposées dans le cadre de cette procédure ou de toute autre procédure administrative obligatoire.

D. Discussions entre les Parties concernant l'application de la Convention

24. Poussé par la large couverture médiatique et par plusieurs organisations non gouvernementales à l'automne 2018, le Monténégro a, par des lettres datées du 8 octobre 2018¹⁹ et du 20 novembre 2018²⁰, transmises par l'intermédiaire du Ministère albanais des affaires étrangères, demandé à l'Albanie de lui communiquer des renseignements pertinents concernant les activités proposées, notamment le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement visé à l'article 4 de la Convention. Le 6 novembre 2018, le Monténégro a reçu une réponse de l'Albanie indiquant que des permis de construire avaient déjà été délivrés pour trois des petites centrales hydroélectriques, et que les trois autres centrales avaient reçu une autorisation préliminaire. L'Albanie a déclaré que, d'après son évaluation, les activités proposées n'étaient pas susceptibles d'avoir un impact transfrontière sur le territoire du Monténégro. Elle a en outre précisé que, si le Monténégro pouvait prouver les impacts que les activités proposées étaient susceptibles d'avoir sur son territoire, elle était prête à engager des discussions aux fins de l'évaluation de ces impacts dans un contexte transfrontière. Dans sa lettre du 20 novembre 2018, le Monténégro a demandé à l'Albanie de suspendre les travaux autorisés par les permis de construire délivrés et, à nouveau, de lui communiquer le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement.

25. Le 5 février 2019, lors d'une réunion entre le Ministère monténégrin de l'agriculture et du développement rural et l'Agence albanaise de gestion des ressources en eau tenue à Shkodra (Albanie) et portant sur la création d'une commission conjointe, le Monténégro a à nouveau demandé à l'Albanie de lui communiquer des renseignements suffisants pour lui permettre d'évaluer si les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact préjudiciable important sur son territoire²¹.

26. Par sa lettre du 12 février 2019, envoyée par l'intermédiaire du Ministère des affaires étrangères, le Monténégro a à nouveau demandé à l'Albanie de lui communiquer le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement. Fin février 2019, lors d'une réunion entre l'Ambassadeur du Monténégro et la Ministre albanaise de l'infrastructure et de l'énergie²², celle-ci a précisé que les autorités avaient demandé que les travaux engagés conformément à quelque 420 contrats soient suspendus temporairement sur une base volontaire afin qu'il puisse être vérifié que les activités étaient conformes aux exigences gouvernementales. Elle a déclaré que l'Albanie était prête à donner la priorité au suivi et à l'évaluation de l'impact des petites centrales hydroélectriques sur la Cijevna et a donné au Monténégro l'assurance qu'une fois la Commission conjointe établie, l'Albanie lui communiquerait le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement demandé afin de permettre la vérification, par des experts, des impacts environnementaux des centrales sur les territoires des deux Parties.

27. En juillet 2019, l'Albanie a communiqué au Monténégro le dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement des centrales hydroélectriques de Vriela, Dobrinje et Muras. Aucun renseignement concernant les autres activités proposées n'a été communiqué. Après avoir examiné le dossier, le Monténégro a fait observer qu'il ne contenait aucun renseignement sur les impacts que les activités étaient susceptibles d'avoir sur son environnement, concluant que ces impacts n'avaient pas été évalués. Renvoyant à

¹⁹ Lettre du Ministère monténégrin du développement durable et du tourisme au Ministère monténégrin des affaires étrangères, 12 février 2019, p. 1, renvoyant aux demandes.

²⁰ Ibid.

²¹ Réponse de l'Albanie à la communication, p. 1, par. 4.

²² Communication du Monténégro au Comité, 11 septembre 2019, reçue le 25 septembre 2019, p. 4, par. 7.

l'appendice III de la Convention, il a précisé qu'une évaluation de l'impact sur l'environnement devait viser à évaluer, entre autres choses, les effets cumulatifs sur la biodiversité, sur la quantité d'eau et sur la qualité de celle-ci, et sur la qualité de l'air et du sol pendant la construction et l'exploitation des petites centrales hydroélectriques. Selon lui, si l'Albanie ne lui communiquait pas de renseignements sur le nombre d'activités proposées et sur leurs caractéristiques techniques, il était dans l'impossibilité d'évaluer les effets cumulatifs sur son environnement.

28. À la première réunion de la Commission conjointe (Podgorica, 19 septembre 2019), les deux Parties ont fait état de leurs positions divergentes sur l'application de la Convention et du Protocole aux activités proposées et sur la planification préalable. L'Albanie a à nouveau demandé au Monténégro de fournir des preuves scientifiques que les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact préjudiciable important sur son territoire. Le Monténégro a, en retour, tenu à rappeler qu'afin d'évaluer si les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact préjudiciable sur son environnement, il avait besoin non seulement de renseignements sur le nombre de centrales hydroélectriques prévues et existantes et sur leurs sites d'implantation, mais aussi de dossiers techniques complets et de données hydrogéologiques exhaustives. Les Parties sont convenues de continuer à communiquer et à échanger des informations concernant les activités conformément à la législation internationale et nationale applicable.

29. En novembre 2019, à la suite de la première réunion de la Commission conjointe, l'Albanie a communiqué des renseignements complémentaires et à jour au Monténégro, notamment une carte indiquant les sites sur lesquels les centrales hydroélectriques existantes étaient implantées et les sites sur lesquels celles en construction le seraient²³. En janvier 2020, le Monténégro a publié ces documents, traduits dans la langue nationale, sur le site Web du Ministère du développement durable et du tourisme, invitant le public et les autorités compétentes à donner leur avis et à faire connaître leur opinion. Par une lettre du 16 juin 2020, le Monténégro a informé le Comité d'application qu'il avait l'intention de rendre ses conclusions sur les impacts préjudiciables importants que les activités proposées étaient susceptibles d'avoir sur son territoire après l'examen des documents mis à jour et des opinions du public et des autorités pertinentes par la Commission monténégrine pour la coopération avec l'Albanie dans le domaine de la gestion des eaux.

30. Selon les renseignements communiqués au Comité, si les Parties ont dû restreindre leur coopération en 2020 en raison de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19), elles ont tout de même poursuivi le dialogue engagé conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention au sujet des activités proposées. Quatre autres réunions de la Commission conjointe ont eu lieu (15 avril 2021 (en ligne), 22 février 2022 (Podgorica)²⁴, 25 juillet 2022 et 21 décembre 2022 (en ligne))²⁵, tandis que le Groupe de travail technique conjoint (voir par. 36 a) ci-après) s'est réuni pour la première fois à Tamara (Albanie) le 26 mai 2022. À la suite de cette réunion, l'Albanie a communiqué au Monténégro des documents techniques concernant trois centrales hydroélectriques (Tamara, Kozhnje 1 et 2), tels que les plans de déploiement de ces dernières, les rapports hydrologiques, ainsi que des renseignements fournis par l'Agence nationale des ressources naturelles. Le Monténégro a reçu ces documents avec un certain délai en raison d'une cyberattaque ciblant son système d'information.

31. S'appuyant sur l'évaluation de ces documents techniques, la Commission monténégrine pour la coopération avec l'Albanie dans le domaine de la gestion des eaux a conclu qu'il était fort probable que l'installation des six petites centrales hydroélectriques (voire plus, à l'avenir) entraîne des modifications dans le transport des sédiments, des dégradations des zones de frai en République d'Albanie et des variations de la quantité d'oxygène dissous, de matière minérale et de matière organique provenant des zones montagneuses environnantes, ce qui pourrait provoquer des changements dans l'écosystème de la partie protégée de la Cijevna²⁶.

²³ Renseignements reçus de l'Albanie, datés du 16 juin 2020, et du Monténégro, datés du 16 juin 2020 également.

²⁴ Lettre de l'Albanie au Comité d'application, 1^{er} décembre 2022.

²⁵ Lettre du Monténégro au Comité d'application, 11 janvier 2023.

²⁶ Ibid.

32. Le Monténégro a en outre informé le Comité qu'il était en train de rédiger un protocole de coopération qui, une fois la version définitive établie en interne, serait envoyé à l'Albanie pour ratification²⁷.

E. Procédure consultative initiée par le Comité d'application de la Convention sur l'eau

33. En mai 2020, le Comité d'application de la Convention sur l'eau a initié une procédure consultative (WAT/IC/AP/1) en réponse à une demande présentée le 13 novembre 2019 par le Monténégro, qui s'inquiétait des impacts que pourrait avoir le projet de construction des petites centrales hydroélectriques sur la Cijevna/Cem en Albanie (soit les mêmes activités que celles qui faisaient l'objet de la communication dont il est question ici). L'Albanie avait accepté de prendre part à la procédure le 31 janvier 2020.

34. Dans le cadre de cette procédure consultative, le Comité d'application de la Convention sur l'eau a reçu des renseignements sur les activités de la part des deux Parties et a tenu des séances de consultation avec le Monténégro et l'Albanie à ses onzième (Genève, 31 août-2 septembre 2020), douzième (Genève, 4 et 5 février 2021) et quatorzième (Genève, 24 et 25 février 2022) réunions.

35. Au vu des renseignements communiqués par les Parties, et en l'absence d'informations et de données de surveillance suffisantes, le Comité d'application de la Convention sur l'eau n'a pas été en mesure de confirmer ou d'infirmer la thèse selon laquelle les petites centrales hydroélectriques que l'Albanie avait prévu de construire sur la rivière Cijevna/Cem étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière, au sens du paragraphe 2 de l'article premier de la Convention, d'ordre cumulatif²⁸.

36. Au cours de la procédure consultative et des consultations connexes avec les Parties concernées, le Comité d'application de la Convention sur l'eau a constaté que le manque d'informations et de données était le principal obstacle à l'évaluation de l'impact transfrontière que les petites centrales hydroélectriques étaient susceptibles d'avoir dans le bassin de la Cijevna²⁹. Toujours au cours des consultations, les Parties se sont entendues pour :

- a) Que la Commission conjointe existante crée un groupe de travail technique conjoint de la surveillance et de l'évaluation, définisse le mandat de ce groupe au regard des pressions qui s'exerçaient sur le bassin de la Cijevna/Cem et prévoie que ce groupe se réunisse régulièrement ;
- b) Élaborer et mettre en œuvre un protocole d'échange d'informations ;
- c) Profiter des réunions de la Commission conjointe pour échanger des informations, notamment sur les utilisations actuelles et prévues de l'eau et des installations connexes ;
- d) convoquer la réunion suivante de la Commission conjointe la troisième semaine de mars 2021, en vue de mettre en place le groupe de travail technique conjoint³⁰.

F. Application de l'article 10 du Protocole

37. Dans les demandes initiales qu'il avait adressées à l'Albanie entre octobre 2018 et février 2019, le Monténégro n'avait pas mentionné le Protocole, mais il avait exprimé sa volonté de prendre part à une procédure transfrontière au titre de la Convention. Cela dit, dans la communication et au cours des discussions menées ensuite avec l'Albanie,

²⁷ Ibid.

²⁸ Voir ECE/MP.WAT/IC/2021/1, annexe.

²⁹ Voir ECE/MP.WAT/IC/2020/2, par. 10 d).

³⁰ Rapport du Comité d'application de la Convention sur l'eau sur sa douzième réunion (ECE/MP.WAT/IC/2021/1, par. 15 a) à d)). À sa douzième réunion, le Comité d'application de la Convention sur l'eau a prodigué au Monténégro et à l'Albanie ses conseils juridiques et techniques. Il a par la suite assuré auprès de ces deux pays un suivi des suites données à ses préconisations.

notamment dans le cadre de la Commission conjointe en septembre 2019, il a expressément déclaré que, selon lui, les consultations transfrontières visées à l'article 10 du Protocole auraient aussi dû être menées dans le cadre de l'évaluation stratégique environnementale visant à établir un plan ou un programme relatif aux activités proposées³¹.

38. Dans sa réponse à la communication, l'Albanie a expliqué qu'elle n'avait pas adopté de plan ni de programme pour la construction des petites centrales hydroélectriques sur la Cijevna. Elle a également précisé que l'activité « Construction de petites centrales hydroélectriques » n'était pas inscrite sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention ni sur celle figurant à l'annexe I du Protocole.

III. Examen et évaluation

A. Observations d'ordre général

39. Le Comité a recueilli des informations lui permettant de retracer de manière suffisamment précise les principaux faits et événements et d'évaluer l'application de la Convention et du Protocole aux activités proposées. Il a constaté avec regret que les Parties ne lui avaient pas communiqué certaines informations concernant les activités, en particulier concernant le nombre total de petites centrales hydroélectriques qu'il était prévu de construire et les sites sur lesquels elles seraient implantées.

B. Fondement juridique

40. L'Albanie a déposé son instrument de ratification de la Convention le 4 octobre 1991 et celle-ci est entrée en vigueur à son égard le 10 septembre 1997, date d'entrée en vigueur de la Convention. Elle a déposé son instrument de ratification du Protocole le 2 décembre 2005 et le Protocole est entré en vigueur à son égard le 11 juillet 2010, date d'entrée en vigueur du Protocole. Le Monténégro a déposé son instrument d'adhésion à la Convention le 9 juillet 2009, et la Convention est entrée en vigueur à son égard quatre-vingt-dix jours plus tard, le 7 octobre 2009. Il a succédé au Protocole le 23 octobre 2006 et a déposé son instrument de ratification le 2 novembre 2009. Le Protocole est entré en vigueur à son égard le 11 juillet 2010, date d'entrée en vigueur du Protocole.

41. Au vu des renseignements qui lui ont été communiqués, le Comité a constaté que les activités proposées qui faisaient l'objet de la communication (petites centrales hydroélectriques) n'étaient pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention ni sur celle figurant à l'annexe I du Protocole. Il est convenu que la question portait sur l'application du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention aux fins de déterminer si les activités avaient un impact préjudiciable important. Le paragraphe 5 de l'article 2 se lit comme suit :

Les Parties concernées engagent, à l'initiative de l'une quelconque d'entre elles, des discussions sur le point de savoir si une ou plusieurs activités proposées qui ne sont pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important et doivent donc être traitées comme si elles étaient inscrites sur cette liste. Si ces Parties s'accordent à reconnaître qu'il en est bien ainsi, l'activité ou les activités en question sont traitées de la sorte. L'appendice III contient des directives générales concernant les critères applicables pour déterminer si une activité proposée est susceptible d'avoir un impact préjudiciable important.

42. Le Comité s'est penché sur les modalités d'application du paragraphe 5 de l'article 2 et est convenu en outre d'axer son examen sur les aspects procéduraux de l'application de cette disposition par les Parties concernées.

³¹ Communication, 11 septembre 2019, p. 8.

C. Principale question

Discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention au sujet du risque d'impact transfrontière préjudiciable important

43. Le Comité a constaté que, depuis octobre 2018, les Parties avaient procédé à des échanges de vues et d'informations sur la question de savoir si la Convention devait s'appliquer bien que les activités n'étaient pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention, en s'intéressant principalement au point de savoir si ces activités étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

44. Le Comité a pris acte et s'est félicité de la volonté de l'Albanie d'appliquer la Convention dans le cas où les Parties s'accorderaient à reconnaître que les activités étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière, du fait que les Parties communiquaient entre elles et des efforts de coopération qu'elles déployaient. Toutefois, il a regretté que la Partie d'origine ait mis du temps à répondre aux demandes d'informations de la Partie potentiellement touchée, que ses réponses aient été incomplètes et que des problèmes de communication aient été rencontrés tout au long de la procédure.

45. Après avoir analysé tous les renseignements communiqués par les Parties concernées, le Comité a noté que celles-ci s'étaient accordées pour mener les discussions sur la question dans le cadre de la Commission conjointe. Il a estimé qu'il revenait aux Parties concernées de décider si, pour mener les discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, elles souhaitaient créer un organe distinct ou utiliser des structures existantes, notamment celles établies en vertu de traités internationaux ou bilatéraux. Elles devaient toutefois veiller à ce que la structure ou l'organe choisi permette aux autorités compétentes et aux experts environnementaux et sectoriels qualifiés des deux Parties d'échanger des informations fiables et suffisantes et d'engager des discussions sur le point de savoir si les activités proposées qui n'étaient pas inscrites sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

46. Le Comité a constaté qu'au cours des discussions, chaque Partie avait régulièrement demandé à l'autre de lui communiquer des évaluations étayées sur le point de savoir si les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact négatif important sur l'environnement du Monténégro. En janvier 2023, ces évaluations n'avaient toujours pas été présentées au Comité.

47. Le Comité a noté que, selon le Monténégro, les renseignements que l'Albanie avait communiqués initialement le 19 juillet 2019 étaient insuffisants pour qu'il puisse tirer des conclusions étayées par des faits avant la première réunion de la Commission conjointe le 19 septembre 2019³².

48. Le Comité a en outre constaté que, bien que les renseignements à jour et complémentaires communiqués par l'Albanie au Monténégro en novembre 2019 étaient plus détaillés, il manquait toujours certaines informations essentielles. L'Albanie a fait savoir qu'elle n'était pas en mesure de communiquer des renseignements au Monténégro sur toutes les petites centrales hydroélectriques qu'il était prévu de construire ni de les localiser sur une carte, étant donné que des procédures d'approbation étaient encore en cours en interne, au terme desquelles la construction de certaines centrales pouvait même encore être refusée s'il était établi que ces dernières étaient susceptibles d'avoir un impact préjudiciable sur l'environnement.

49. En outre, le Comité a constaté que, malgré l'insuffisance des renseignements communiqués par l'Albanie, le Monténégro avait, durant la première moitié de 2020, consulté le public et les autorités et institutions compétentes, et qu'il prévoyait de rendre des conclusions sur le point de savoir si les activités étaient susceptibles d'avoir un impact

³² Procès-verbal de la première réunion de la Commission conjointe établie en vertu de l'Accord-cadre de 2018 sur les relations mutuelles dans le domaine de la gestion des eaux transfrontières entre le Monténégro et l'Albanie (Podgorica, 19 septembre 2019), fourni au Comité par le Monténégro le 17 juin 2020.

préjudiciable sur son territoire³³. En 2022, sa Commission nationale³⁴ a conclu que l'installation de l'ensemble des six petites centrales hydroélectriques était susceptible d'entraîner des changements dans l'écosystème de la Cijevna (voir par. 31 ci-dessus).

50. Le Comité a en outre noté que les Parties avaient demandé l'assistance du Comité d'application de la Convention sur l'eau en ce qui concerne l'effet transfrontière des activités proposées. Toutefois, au vu des renseignements communiqués par les Parties, et en l'absence d'informations et de données de surveillance suffisantes, le Comité d'application de la Convention sur l'eau n'a pas été en mesure de confirmer ou d'infirmer la thèse selon laquelle les activités proposées étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière d'ordre cumulatif (voir par. 35 ci-dessus).

51. Le Comité a noté que le manque d'informations et de données, en particulier de données sur l'état de l'environnement touché et de données de suivi, était considéré par les Parties comme le principal obstacle à l'évaluation de l'impact transfrontière que les petites centrales hydroélectriques étaient susceptibles d'avoir dans le bassin de la Cijevna. Il a noté que, pour remédier à cette lacune, les Parties s'étaient mises d'accord pour créer, dans le cadre de la Commission conjointe et avec l'aide du Comité d'application de la Convention sur l'eau, un groupe de travail technique conjoint de la surveillance et de l'évaluation, qui se réunirait régulièrement pour évaluer les pressions qui s'exerçaient sur le bassin de la Cijevna/Cem. Le Comité a félicité les Parties d'avoir mis en place un organe conjoint chargé d'examiner ces questions et a jugé positif qu'elles les aient également examinées dans le cadre de la Convention sur l'eau, étant donné qu'il était utile que les organes de la Commission économique pour l'Europe (CEE) régissant les accords multilatéraux relatifs à l'environnement échangent des informations.

52. Le Comité était d'avis que les discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2 devaient être menées de bonne foi. Il a rappelé qu'à son avis, lorsqu'une Partie souhaitait engager des consultations en vertu du paragraphe 5 de l'article 2 au sujet d'une activité qui n'était pas inscrite sur la liste figurant à l'appendice I, la Partie d'origine était tenue de le faire sans délai³⁵. Il a également rappelé, comme il l'avait déjà déclaré, que le fait que la Partie d'origine n'ait pas répondu aux demandes de la Partie potentiellement touchée concernant une activité qui n'était pas inscrite sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention et que la Partie d'origine n'ait pas fourni à la Partie potentiellement touchée des informations sur cette activité à la lumière des critères permettant de déterminer l'existence d'un impact préjudiciable important, tels qu'énoncés à l'appendice III de la Convention, constituait une infraction aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention³⁶.

53. En plus des avis rendus précédemment, le Comité a rappelé que, lorsque les Parties concernées menaient des discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2, elles devaient échanger des informations de sorte qu'il soit possible de déterminer si les activités étaient susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement. Les deux Parties devaient recevoir des renseignements présentant un intérêt pour la discussion et étaient responsables du respect des délais et de la qualité de leur échange d'informations. Le Comité a estimé qu'au départ, les discussions n'avaient pas été menées conformément au paragraphe 5 de l'article 2, étant donné que l'Albanie n'avait pas communiqué certains renseignements essentiels à la discussion (voir par. 48 ci-dessus). Toutefois, les Parties concernées avaient ensuite engagé des discussions approfondies sur le plan technique, s'étaient réunies à plusieurs reprises selon des modalités différentes et, en 2022, la Commission monténégrine pour la coopération avec l'Albanie dans le domaine de la gestion des eaux avait formulé ses conclusions sur le point de savoir si l'installation de l'ensemble des six petites centrales hydroélectriques était susceptible d'avoir un impact sur l'environnement (voir par. 31 ci-dessus). Le Comité a considéré qu'il avait été remédié à la suspicion initiale d'infraction aux dispositions du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention par l'Albanie grâce à la communication de renseignements utiles et au dialogue qui s'en étaient suivis.

³³ Lettre du Monténégro, 16 juin 2020.

³⁴ Commission monténégrine pour la coopération avec l'Albanie dans le domaine de la gestion des eaux.

³⁵ ECE/MP.EIA/IC/2021/4, par. 58.

³⁶ ECE/MP.EIA/IC/2021/2, par. 65.

IV. Conclusions

1. Application de la Convention et des paragraphes 2 et 6 de son article 2

54. Le Comité a estimé que, bien que la construction d'une petite centrale hydroélectrique ou d'une série de petites centrales hydroélectriques sur un cours d'eau n'était pas inscrite sur la liste figurant à l'appendice I de la Convention, une telle activité devait être traitée comme si elle y était inscrite, conformément au paragraphe 5 de l'article 2, si les Parties concernées s'accordaient à reconnaître qu'elle était susceptible d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important.

55. Étant donné que l'Albanie n'était pas d'avis que l'activité était susceptible de causer un impact transfrontière préjudiciable important, elle n'était pas obligée d'y appliquer les dispositions de la Convention (notamment les paragraphes 2 et 6 de son article 2 que le Monténégro mentionnait dans sa communication).

2. Discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2 au sujet du risque d'impact transfrontière préjudiciable important

56. Le Comité a constaté que, malgré les retards initialement pris dans les discussions engagées par les Parties au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, l'Albanie n'avait pas manqué aux obligations que lui imposait cet article étant donné que les discussions demandées par le Monténégro en vertu de cet article étaient menées de bonne foi.

3. Application du Protocole et consultations transfrontières prévues au paragraphe 1 de son article 10

57. Le Comité a observé que la construction de petites centrales hydroélectriques n'était pas inscrite sur les listes figurant aux annexes I et II du Protocole. Par conséquent, il a estimé qu'en l'absence d'un plan ou d'un programme qui prévoirait la création de petites centrales hydroélectriques sur la Cijevna au sens du paragraphe 1 de l'article 4 du Protocole, celui-ci n'était pas applicable. Le Comité n'a donc pas examiné les allégations d'infraction aux dispositions du Protocole.

V. Recommandations

58. Le Comité recommande aux Réunions des Parties :

a) De saluer les mesures prises par les Parties concernées pour engager, conformément au paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, des discussions sur le point de savoir si les activités proposées par l'Albanie et visées par la communication du Monténégro du 25 septembre 2019 sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important ;

b) D'établir que, au cours des discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, les Parties devraient échanger des informations de sorte qu'il soit possible de déterminer si les activités sont susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable important sur l'environnement et que la Partie d'origine comme la Partie touchée soient toutes deux responsables du respect des délais et de la qualité de leur échange d'informations ;

c) D'approuver les conclusions du Comité d'application selon lesquelles, eu égard aux informations qui lui ont été communiquées :

i) L'Albanie et le Monténégro ont correctement rempli les obligations que leur impose le paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention en engageant des discussions l'une avec l'autre sur la question ;

ii) En l'absence d'accord entre les parties concernées au titre du paragraphe 5 de l'article 2, l'Albanie n'a pas enfreint les dispositions des paragraphes 2 et 6 de l'article 2 de la Convention, car ces dispositions n'étaient pas applicables ;

iii) L'Albanie n'a pas enfreint les dispositions de l'article 10 du Protocole car, en l'absence de plan ou de programme national au sens du paragraphe 1 de l'article 4 du Protocole, ce dernier n'était pas applicable ;

d) D'encourager les Parties à poursuivre le dialogue engagé au titre du paragraphe 5 de l'article 2 de la Convention, en veillant à ce que les effets cumulatifs des activités proposées soient correctement évalués et que les critères visés à l'appendice III de la Convention soient correctement appliqués au cours de l'évaluation, notamment en ce qui concerne la sensibilité environnementale du bassin hydrographique de la Cijevna ;

e) D'inviter l'Albanie à continuer de communiquer au Monténégro des renseignements sur toutes les activités proposées sur la Cijevna et visées par la communication aux fins de l'évaluation de leur impact transfrontière ;

f) D'inviter le Monténégro à communiquer à l'Albanie, à la demande de celle-ci, toute information pouvant être raisonnablement obtenue au sujet de l'environnement susceptible d'être touché par les activités proposées ;

g) De reconnaître que l'Albanie a fait part de sa volonté d'appliquer la Convention si, à l'issue des discussions engagées au titre du paragraphe 5 de l'article 2, elle était d'avis que les activités en question avaient un impact transfrontière préjudiciable important ;

h) D'encourager l'Albanie à tenir compte, dans le cadre de toute évaluation future des impacts transfrontières sur l'environnement de nouvelles petites centrales hydroélectriques sur la rivière Cijevna, de l'effet cumulatif de toutes les centrales hydroélectriques existantes et prévues, et à communiquer les renseignements correspondants au Monténégro ;

i) D'encourager le Monténégro à communiquer à l'Albanie, à la demande de celle-ci, toute information pouvant être raisonnablement obtenue au sujet de l'environnement susceptible d'être touché par de futures activités proposées sur la rivière Cijevna ;

j) De demander à l'Albanie et au Monténégro d'appliquer le Protocole en tant qu'instrument de protection de l'environnement à un stade précoce de l'élaboration de plans et de programmes tels que les stratégies ou plans énergétiques et les plans de gestion conjointe de district hydrographique portant sur toute évolution future dans le bassin de la Cijevna ou d'autres zones naturelles et environnementales d'une valeur exceptionnelle, et de veiller à ce que les effets cumulatifs des activités proposées, y compris dans un contexte transfrontière, soient correctement pris en compte.
