

LE PROTOCOLE DE KYOTO À LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

Par Laurence Boisson de Chazournes

Professeur de droit international et Directrice du département de droit international public et d'organisation internationale à la Faculté de droit de l'université de Genève

Le cadre juridique

La réponse internationale aux avertissements lancés par la communauté scientifique concernant la contribution des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES) aux changements climatiques a débouché sur la négociation, en un temps record, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CNUCC). En moins de dix-sept mois, plus de 140 États ont convenu d'un cadre multilatéral ayant pour objectif de stabiliser « les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique » (article 2). La Convention, qui a été ouverte à la signature à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 à Rio de Janeiro, comprend un ensemble d'engagements formulés de manière générale, relatifs à la manière dont les États doivent atteindre cet objectif (article 4). L'idée que ces engagements ne seraient pas suffisamment spécifiques pour s'attaquer efficacement aux conséquences des émissions anthropiques sur les changements climatiques était déjà présente lors de la négociation de la Convention. Il a été convenu d'emblée que le caractère adéquat ou non des engagements des pays développés (les Parties visées à l'annexe I) serait examiné à la lumière des meilleures informations scientifiques disponibles à la première session de la Conférence des Parties (CP) à la Convention après l'entrée en vigueur de celle-ci (article 4 paragraphe 2 alinéa *d*). La première réunion de la CP, qui s'est tenue à Berlin en 1995, a conclu que les engagements des Parties visées à l'annexe I n'étaient « pas adéquats » et a adopté le Mandat de Berlin, qui définissait un processus et un calendrier détaillés pour la négociation d'obligations et de délais plus concrets pour la réduction des émissions de GES par les Parties visées à l'annexe I. La participation aux négociations d'un nouvel instrument juridique qui devaient avoir lieu au sein du groupe spécial du Mandat de Berlin a été ouverte à toutes les Parties à la Convention.

Le processus de négociation

Le Groupe de travail spécial a réussi à achever ses travaux à temps pour l'adoption à la troisième réunion de la CP à Kyoto, le 11 décembre 1997 (FCCC/CP/1997/7/Add.1, Décision 1/CP.3), mais la tâche n'a pas été facile. Différents pays et groupes de pays ont formulé des craintes similaires à celles qui ont été exprimées lors des négociations de la Convention. Les États-Unis, qui acceptaient en principe l'objectif de stabilisation des émissions, étaient opposés à toute réduction de celles-ci. Les États européens, par contre, étaient favorables à une limitation des émissions à hauteur de 15 pour cent, mais ne voulaient marquer leur accord qu'à la condition que les États-Unis s'engagent à adopter le même objectif. Les pays en développement exigeaient des engagements stricts pour les pays

développés, tout en manifestant leur refus catégorique d'accepter tout engagement pour eux-mêmes. Par ailleurs, les exigences des États appartenant à ce dernier groupe n'étaient pas homogènes ; par exemple, les petits États insulaires, les pays exportateurs de pétrole et les pays consommateurs de charbon de bois ont tous exprimé leurs préoccupations géographiques et économiques respectives. Un accord s'est finalement dégagé sur l'objectif consistant à réduire le total des émissions globales des Parties visées à l'annexe I d'au moins 5 % par rapport au niveau de 1990 au cours de la période d'engagement allant de 2008 à 2012 (article 3 paragraphe 1). Cet objectif était non seulement supérieur aux engagements convenus dans la Convention, qui vise à stabiliser les émissions des Parties visées à l'annexe I à leurs niveaux de 1990 (article 4 paragraphe 2 alinéa *b*), mais avait aussi des implications économiques potentielles importantes pour les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques qui, pour la plupart, avaient déjà significativement augmenté leurs émissions entre-temps. Conformément aux instructions du Mandat de Berlin, le Protocole de Kyoto n'instaure pas de nouveaux engagements pour les pays en développement mais réaffirme les engagements existants au titre de l'article 4 paragraphe 1 de la Convention pour les Parties non visées à l'annexe I.

Le Protocole de Kyoto et les Accords de Marrakech

Le Protocole de Kyoto introduit des mécanismes novateurs axés sur le marché dont disposent les Parties visées à l'annexe I pour les aider à respecter les nouveaux engagements plus stricts. Ces mécanismes permettent aux Parties de respecter leurs engagements au moyen d'investissements compatibles avec le climat dans d'autres pays et au moyen d'échanges de droits d'émission. Toutefois, les mécanismes décrits dans le Protocole appelaient plus de précisions quant aux règles, aux directives et aux procédures d'application. Parmi les 84 États qui avaient signé le Protocole et manifesté leur intention de le ratifier, nombreux étaient ceux qui hésitaient à le faire concrètement avant d'avoir une idée plus précise des procédures détaillées d'application du Protocole. La Conférence des Parties (CP) à la Convention a dès lors commencé à négocier les conditions de mise en œuvre du Protocole qui n'avaient pas été précisées. En raison des enjeux importants qui interviendraient lorsque le Protocole entrerait en vigueur, les négociations se sont heurtées à des obstacles majeurs et avaient virtuellement échoué en décembre 2000. Toutefois, lorsqu'en plus, le plus grand émetteur de GES a déclaré qu'il se retirait du processus, ce renoncement a galvanisé les partisans du Protocole, et les négociations relatives aux procédures de mise en œuvre ont repris avec succès l'année suivante et ont été conclues à la septième session de la CP par l'adoption des Accords de Marrakech en novembre 2001. Les Accords de Marrakech consistent en trente neuf décisions de la CP et fournissent le cadre nécessaire de modalités et de règles de mise en œuvre qui a abouti à la ratification ultérieure du Protocole. Le Protocole est entré en vigueur le 16 février 2005, « le quatre-vingt-dixième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion par 55 Parties à la Convention au minimum, parmi lesquelles les Parties visées à l'annexe I dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées à cette annexe » (article 25 paragraphe 1).

Mise en œuvre des engagements

Les articles 2 et 3 du Protocole décrivent les mesures à mettre en œuvre par les Parties visées à l'annexe I pour respecter leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions. Ces mesures comprennent l'application et l'examen régulier des politiques nationales qui concernent, par exemple, l'efficacité énergétique, la protection et le renforcement des puits et la promotion de formes d'agriculture durables tenant compte des considérations relatives aux changements climatiques. Il est prévu de renforcer l'efficacité individuelle et globale de ces politiques par la coopération et par l'échange d'informations entre les Parties. En outre, ces politiques doivent être appliquées de manière à réduire au minimum les effets négatifs sur les pays en développement et sur les pays particulièrement vulnérables. Les engagements de limitation des émissions pris par les Parties concernent six gaz à effet de serre (GES), qui sont énumérés à l'annexe A au Protocole. Chacun de ces GES se voit attribuer une valeur en équivalent-dioxyde de carbone. Les Parties visées à l'annexe I doivent communiquer périodiquement leurs émissions et leurs absorptions de manière transparente et vérifiable et faire en sorte que leurs émissions anthropiques agrégées ne dépassent pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions pour la première période d'engagement allant de 2008 à 2012 et énumérés à l'annexe B au Protocole. Elles peuvent le faire individuellement ou conjointement.

L'article 4 du Protocole décrit les procédures pour remplir conjointement les engagements. Si les Parties se mettent d'accord pour les remplir conjointement, elles doivent notifier les termes de l'accord au Secrétariat de la Convention. Elles sont réputées s'être acquittées de leurs engagements pour autant que le total cumulé de leurs émissions anthropiques agrégées ne dépasse pas les quantités qui leur sont attribuées, calculées en fonction de leurs engagements chiffrés de limitation et de réduction des émissions inscrits à l'annexe B. Ce mécanisme donne aux Parties participantes la latitude de convenir au sein du groupe de l'endroit où les émissions et la séquestration devraient avoir lieu et déconnectent les engagements de réduction des émissions de ce qui est fixé à l'annexe B. Les États membres de la Communauté européenne bénéficient de ce mécanisme et ont créé la « bulle » européenne.

Mécanismes axés sur le marché

Trois mécanismes axés sur le marché repris dans le Protocole ont pour but d'aider les Parties visées à l'annexe I à atteindre leurs cibles en matière de réduction des émissions de la manière la plus performante et la plus efficace par rapport au coût. Ils apportent de la flexibilité et facilitent le respect par les Parties, de leurs engagements respectifs en matière de réduction des émissions.

1) *Application conjointe (AC – article 6)*. L'application conjointe était déjà envisagée à l'article 4 paragraphe 2 alinéa *a* de la Convention et a été concrétisée par le Protocole et ses règles d'application. Ce mécanisme entraîne le transfert d'unités de réduction des émissions (URE) entre les Parties visées à l'annexe I. Les URE sont transférées du pays où est exécuté un projet destiné réduire les émissions par des sources ou à renforcer l'absorption par des puits vers le pays qui achète ces URE. L'acquisition d'URE ne peut être utilisée comme substitut aux mesures nationales et ne peut avoir qu'un caractère complémentaire. Les Parties visées à l'annexe I peuvent autoriser des entités du secteur privé à participer, sous leur autorité, à la production, au transfert ou à l'acquisition d'URE.

2) *Mécanisme pour un développement propre (MDP – article 12)*. Le MDP aide les Parties visées à l'annexe I à respecter leurs engagements par le financement de projets de réduction des émissions dans les Parties qui ne figurent pas à l'annexe I. En outre, ces projets servent la promotion du développement durable ainsi que le transfert de technologie et de savoir-faire. Les Parties visées à l'annexe I obtiennent des unités de réduction certifiées des émissions (URC) en échange de leurs investissements. Les entités privées et publiques sont autorisées à participer aux activités du MDP. Le fonctionnement du mécanisme et les certifications sont supervisés par le conseil exécutif. Une partie du produit de la création d'URC est transférée au Fonds d'adaptation. Ce fonds aide les pays en développement qui sont particulièrement vulnérables aux changements climatiques à faire face aux coûts de l'adaptation.

3) *Échange de droits d'émission (article 17)*. Le troisième mécanisme axé sur le marché qui est instauré par le Protocole permet aux Parties visées à l'annexe I de procéder à des échanges de droits d'émission en vue de respecter leurs engagements. L'échange de droits d'émission est complémentaire des mesures nationales destinées à limiter et à réduire les émissions.

Mécanismes pour le respect des dispositions et règlement des différends

L'article 18 du Protocole prévoit la création d'un mécanisme pour le respect des dispositions. L'élaboration de ses règles et de ses procédures a été laissée à la Réunion des Parties, et l'on trouve l'essentiel de ces dispositions dans les Accords de Marrakech. Les obligations des Parties en matière de communication d'informations au titre du Protocole et de la Convention servent de base pour évaluer si une Partie respecte ou non les dispositions du Protocole. Le mécanisme traduit le caractère collectif du régime qui est mis en place. Puisque la réalisation du plus grand degré de respect possible est de l'intérêt de toutes les Parties, le mécanisme met fortement l'accent sur les mesures préventives et sur la facilitation du respect des dispositions du Protocole par les Parties. Le mécanisme vise, par nature, à éviter les différends ; il s'attaque aux raisons du non-respect afin de remettre la Partie dans le droit chemin. Deux chambres sont créées, qui dépendent d'un comité global de contrôle du respect des dispositions. La Chambre de la facilitation fournit aux Parties des conseils et une aide aux fins de l'application du Protocole et, le cas échéant, facilite l'octroi d'une aide financière et technique aux Parties (articles IV et XIV – Procédures et mécanismes relatifs au respect des dispositions du Protocole de Kyoto, Décision 27/CMP.1). La Chambre de l'exécution détermine si une Partie est en situation de non-respect de ses engagements et a la possibilité d'imposer des mesures consécutives, qui vont de la simple déclaration de non-respect à une augmentation proportionnelle des quantités obligatoires attribuées pour la période d'engagement suivante, en passant par la suspension de l'admissibilité de la Partie contrevenante aux mécanismes axés sur le marché du Protocole de Kyoto (articles V et XV). En cas de différend résultant de l'application du Protocole, l'article 14 de la Convention relatif au règlement des différends par les moyens de négociation classiques, par la soumission du différend à la Cour internationale de Justice ou par la voie d'un arbitrage international s'applique.

Limitations du Protocole et perspectives pour l'avenir

Il était clair dès le début que l'impact du Protocole de Kyoto sur les réductions des émissions anthropiques et pour leur effet sur les changements climatiques au

niveau planétaire seraient limité, non seulement parce que la portée juridique de ses engagements de réduction des émissions est temporaire et vient à échéance en 2012, mais aussi parce qu'il était convenu de ne pas instaurer de nouveaux engagements pour les Parties non visées à l'annexe I de la Convention, en application du principe des responsabilités communes mais différenciées (article 10). Parmi les Parties non visées à l'annexe I, certaines sont des Parties en voie d'industrialisation rapide et risquent, en termes d'émissions, de rattraper les pays développés au cours de la période d'engagement actuelle. En outre, les pays qui sont jugés principalement responsables des niveaux d'émission passés et actuels ne sont pas tous parties au Protocole, ce qui limite plus encore l'impact potentiel de l'instrument en matière d'atténuation des changements climatiques. À la première réunion de la CP agissant comme réunion des Parties au Protocole (CP/CMP), cette limitation a été traitée par le lancement d'un processus à deux voies : premièrement, un groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'annexe I au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP) a été créé en vue de négocier de nouveaux engagements pour la période d'engagement suivante débutant en 2012. Les résultats doivent être adoptés le plus rapidement possible afin d'éviter tout hiatus entre la fin de la première période d'engagement au titre du Protocole de Kyoto et les périodes d'engagement suivantes ; deuxièmement, un dialogue pour une action concertée à long terme destinée à permettre de faire face aux changements climatiques par un renforcement de l'application de la Convention a été lancé. Le résultat de ce dialogue a été présenté à la treizième réunion de la CP, qui s'est tenue en décembre 2007 à Bali.

Un nouveau cycle de négociations a été ouvert dans le cadre du plan d'action adopté à la CP de Bali en 2007. Un organe subsidiaire supplémentaire a été créé, ayant pour mandat d'élaborer un programme pour l'application effective et permanente de la Convention à temps pour son adoption à la quinzième réunion de la CP qui doit se tenir du 30 novembre au 11 décembre 2009 à Copenhague. Ce Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA) centre ses négociations autour de cinq éléments : l'établissement d'une vision commune pour l'action concertée à long terme, l'adaptation, l'atténuation, la technologie et les ressources financières. Le Groupe examine, outre les engagements des pays développés parties au Protocole, les mesures d'atténuation appropriées dans les pays en développement parties au Protocole, notamment la réduction des émissions résultant de la déforestation et de la dégradation des forêts, et la conservation des puits.

Le quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, qui a été examiné à la réunion de Bali, prédit qu'« [a]u vu des mesures actuelles d'atténuation des changements climatiques et des pratiques associées pour un développement durable, les émissions globales des GES vont continuer d'augmenter ». En même temps, il avertit que « [l]e réchauffement et l'élévation du niveau de la mer dus à l'homme continueraient pendant des siècles en raison des échelles temporelles associées aux processus climatiques et aux rétroactions, même si les concentrations des gaz à effet de serre étaient stabilisées », tandis qu'« [u]n changement climatique non atténué excéderait probablement, à long terme, la capacité d'adaptation des systèmes naturels, aménagés et humains ». Par conséquent, il sera vital d'aboutir à un accord sur des engagements nouveaux, plus stricts encore, pour la prochaine période d'engagement du Protocole après 2012, notamment sur une stratégie concernant la manière de renforcer les activités

d'adaptation et d'améliorer la capacité d'adaptation des pays particulièrement vulnérables. La volonté des dirigeants du G-8 d'aboutir à « une réduction de 50 % au moins des émissions mondiales d'ici à 2050 », qu'ils ont exprimée lors de leur Sommet d'Hokkaido en juillet 2008, est un signal dans ce sens et indique l'ampleur des actions et des mesures dont il faudra convenir.

Document connexes

A. Instruments juridiques

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, New York, 9 mai 1992, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1771, p. 107.

B. Documents

Rapport de la treizième session de la Conférence des Parties tenue à Bali du 3 au 15 décembre 2007. Additif. Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa treizième session (Plan d'action de Bali) (FCCC/CP/2007/6/Add.1).

GIEC, 2007 : Bilan 2007 des changements climatiques : Rapport de synthèse. Contribution des Groupes de travail I, II et III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [Équipe de rédaction principale, Pachauri, R.K. et Reisinger, A. (publié sous la direction de~)]. GIEC, Genève, Suisse, 104 pages.

GIEC, 2007. Bilan 2007 des changements climatiques : Les bases scientifiques physiques. Contribution du Groupe de travail I au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [S. Solomon, D. Qin, M. Manning, Z. Chen, M. Marquis, K.B. Averyt, M. Tignor et H.L. Miller (sous la direction de~)]. Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis, 996 pages.

GIEC, 2007 : Bilan 2007 des changements climatiques : Conséquences, adaptation et vulnérabilité. Contribution du Groupe de travail II au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [M. L. Parry, O. F. Canziani, J. P. Palutikof, P. J. van der Linden et C. E. Hanson (sous la direction de~)], Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni, 976 pages.

GIEC, 2007: Bilan 2007 des changements climatiques : Atténuation. Contribution du Groupe de travail III au quatrième Rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (sous la direction de~)], Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni et New York, NY, États-Unis, trente pages.

Rapport de la première session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto tenue à Montréal du 28 novembre au 10 décembre 2005. Additif. Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto à sa première session : Décision 27/CMP.1 (FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.3).

Rapport de la septième session de la Conférence des Parties tenue à Marrakech du 29 octobre au 10 novembre 2001. Additif. Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa septième session (Accords de Marrakech) (FCCC/CP/2001/13/Add.1).

Rapport de la Conférence des parties sur les travaux de sa troisième session, tenue à Kyoto du 1^{er} au 11 décembre 1997. Additif. Deuxième partie : décisions prises par la Conférence des Parties à sa troisième session : Décision 1/CP.3: « Adoption du Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques » (FCCC/CP/1997/7/Add.1).

C. Doctrine

L. Boisson de Chazournes, “Technical and financial assistance”, in : D. Bodansky, J. Brunée et E. Hey (sous la direction de~), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, New York, Oxford University Press, 2007, pp. 947-973.

L. Boisson de Chazournes et M. M. Mbengue, “A propos du caractère juridictionnel de la procédure de non-respect du Protocole de Kyoto”, in : S. Maljean-Dubois (sous la direction de~), *Changements climatiques – Les enjeux du contrôle international*, Paris, La documentation française, 2007, pp. 73-109.

L. Boisson de Chazournes, “La gestion de l’intérêt commun à l’épreuve des enjeux économiques : Le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques”, *Annuaire français de droit international* (1997), partie prenante. 701-715.

J. Brunée, “The Kyoto Protocol : Testing Ground for Compliance Theories?”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63 (2003), partie prenante. 255-280.

W. Th Douma, L. Massai et M. Montini (sous la direction de~), *The Kyoto Protocol and Beyond – Legal and Policy Challenges of Climate Change*, La Haye, T.M.C. Asser Press, 2007.

D. Freestone et C. Streck (sous la direction de~), *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms : Making Kyoto Work*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

J. Hovi, C. Bretteville Froyn et G. Bang, “Enforcing the Kyoto Protocol : Can Punitive Consequences Restore Compliance?”, *Review of International Studies*, vol. 33 (2007), partie prenante. 435-449.

K. Kulovesi, “The Private Sector and the Implementation of the Kyoto Protocol : Experiences, Challenges and Prospects”, *Review of European Community and International Environmental Law*, vol. 16 (2007), partie prenante. 145-157.

I. H. Rowlands, “Atmosphere and Outer Space”, in : D. Bodansky, J. Brunée et E. Hey (eds.), *The Oxford Handbook of International Environmental Law*, Partie prenante, Oxford University Press, 2007, partie prenante. 315-336.

R. Silveira da Rocha Sampaio, “Seeing the Forest for the Treaties : The Evolving Debates on Forest and Forestry Activities Under the Clean Development Mechanism Ten Years after the Kyoto Protocol”, *Fordham International Law Journal*, vol. 31 (2008), partie prenante. 634-683.

C. Streck et J. Lin, “Making Markets Work : A Review of CDM Performance and the Need for Reform”, *European Journal of International Law*, vol. 19, Issue 2 (2008), partie prenante. 409-442.

W. Wang et G. Wiser, “The Implementation and Compliance Regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol”, *Review of European*

Community and International Environmental Law, vol. 11, No. 2 (2002), partie prenante. 181-198.

E. Zedillo, *Global Warming – Looking Beyond Kyoto*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.
