

## CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

**Par Laurence Boisson de Chazournes**

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

### ***L'impact humain sur le changement climatique***

Le réchauffement planétaire, qui est l'augmentation de la température moyenne à l'échelle mondiale au cours du XXe siècle, est dû principalement à l'augmentation des concentrations des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère suite à l'activité humaine ; ces émissions anthropiques ont augmenté de 70 pour cent entre 1970 et 2004 (Groupe intergouvernemental d'experts pour l'étude du changement climatique (GEIC), 4<sup>e</sup> rapport d'évaluation). L'action des gaz à effet de serre dans l'atmosphère régule la température globale sur la surface de la terre. Elle est, en principe, un phénomène se produisant de manière naturelle par lequel certains gaz présents dans l'atmosphère (par exemple, le dioxyde de carbone, la vapeur d'eau, le méthane, l'oxyde d'azote et les chlorofluorocarbones) renvoient par rayonnement de la chaleur vers la surface de la terre ; sans lui, la planète serait beaucoup plus froide et très probablement inhabitable.

Vers le milieu des années 1980, les scientifiques ont lancé un avertissement : le réchauffement planétaire qui se produisait était supérieur à la variabilité naturelle, et cela était dû en grande partie à l'activité humaine et à l'augmentation des émissions anthropiques de gaz à effet de serre (GES). Les progrès de l'informatique avaient permis la mise au point de modèles complexes et plus réalistes des relations de cause à effet et des risques du changement climatique pour l'humanité et l'écosystème. Lors d'une conférence en 1985 (Conférence internationale sur l'évaluation du rôle du dioxyde de carbone et d'autres gaz à effet de serre dans les variations du climat, et autres conséquences connexes), qui s'est tenue à Villach en Autriche, les scientifiques ont exhorté les hommes politiques à collaborer en vue d'explorer les politiques possibles pour atténuer le changement climatique anthropique. La découverte du trou dans la couche d'ozone et une vague de chaleur en 1988 ont créé un sentiment supplémentaire d'urgence en ce qui concerne la nécessité de prendre des mesures.

### ***Négociier un cadre juridique universel***

On s'est rapidement accordé, au niveau international, pour dire que les États devaient également envisager d'élaborer une convention juridiquement contraignante sur les changements climatiques qui traiterait des émissions de gaz à effet de serre non visées par le régime de protection de la couche d'ozone, c'est-à-dire par la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, de 1985, et par le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, de 1987. Une première étape fut, en 1988, la mise en place du GEIC par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et par le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en tant qu'organe scientifique intergouvernemental destiné à fournir aux décideurs une évaluation de la recherche

scientifique la plus récente et de ses implications sur le plan des politiques d'atténuation et d'adaptation. En 1990, à la deuxième Conférence mondiale sur le climat à Genève, il est apparu qu'il existait un clivage « Nord-Sud » dans la manière dont les pays développés et les pays en développement considéraient le changement climatique. Pour les premiers, il s'agissait principalement à l'époque d'une question scientifique et environnementale, tandis que les seconds mettaient l'accent sur les implications pour la pauvreté et pour l'élaboration de tout régime futur. Ces positions apparemment conjointes du « Nord » et du « Sud » reposaient sur des intérêts sous-jacents différents et souvent divergents en ce qui concerne les obligations. Dans le premier groupe, la majorité des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques étaient favorables à l'adoption d'un accord qui réduirait les émissions mondiales de GES, même s'il n'existait pas d'accord sur le volume de cette réduction. Les États-Unis, par contre, tout en convenant en principe de la nécessité d'un accord environnemental, ne voulaient être assujettis à aucune obligation en matière de réduction des émissions. Le second groupe était uni autour de l'argument selon lequel il ne fallait pas que le nouvel instrument politique entrave son développement économique. En dehors de cette position commune, les intérêts étaient divisés : les pays exportateurs de pétrole craignaient qu'un nouvel instrument qui pourrait limiter l'utilisation des combustibles fossiles ne porte atteinte à leurs flux de revenus, les pays consommateurs de charbon de bois étaient préoccupés par l'utilisation de leur principale source d'énergie, et les petits États insulaires et ceux ayant des côtes de faible élévation firent alliance pour se protéger contre la menace d'une montée des océans.

Les pays en développement avaient le sentiment que leurs préoccupations n'étaient pas suffisamment prises en compte dans le processus à centrage scientifique du GEIC et ont rejeté la proposition d'un comité de négociation qui œuvrerait sous les auspices de l'OMM et du PNUE. C'est ainsi qu'un Comité intergouvernemental de négociation pour une Convention cadre sur les changements climatiques (CIN) fut créé sous les auspices de l'Assemblée générale des Nations Unies (résolution 45/212 du 21 décembre 1990). Le CIN était ouvert à tous les États membres des Nations Unies et de ses organismes spécialisés. Son mandat consistait à « élaborer une convention-cadre [...] comportant des engagements appropriés et [à] mettre au point tout autre instrument connexe qui pourrait être convenu » à temps pour être ouvert à la signature à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992 à Rio de Janeiro.

Dans un effort énorme de négociation auquel ont participé plus de 140 États et qui a pris moins de dix-sept mois, le Comité de négociation a rempli son mandat et la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques a été ouverte à la signature au CNUED du 4 au 14 juin 1992, puis au siège des Nations Unies à New York jusqu'au 19 juin 1993. À cette date, la Convention comptait 165 signataires. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. Avec 192 instruments de ratification déposés, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est presque universelle par le nombre des Parties signataires (situation au 26 août 2008).

***La Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et ses objectifs***

L'objectif à long terme de la Convention et de ses instruments juridiques connexes est « 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). Les changements climatiques sont définis par la Convention comme « des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables » (article 1, paragraphe 2).

Notant que la majeure partie des émissions a son origine dans les pays développés et tenant compte des craintes des pays en développement en ce qui concerne le développement, la Convention épouse les principes d'équité et de développement durable et invite instamment les États à coopérer le plus possible selon leurs responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives. Aux fins de l'exécution des engagements, les Parties à la Convention doivent tenir compte des besoins et des préoccupations spécifiques des groupes de pays particulièrement affectés, comme les pays qui ont des zones côtières de faible élévation, les pays de transit et les pays sans littoral, les petits États insulaires, les pays dont l'économie est tributaire des combustibles fossiles et les pays qui ont des zones semi-arides, des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification, des zones de forêts, des zones sujettes à des catastrophes naturelles, des zones de forte pollution de l'atmosphère urbaine et des zones dont les écosystèmes sont fragiles, ainsi que des pays les moins avancés et des pays qui peuvent être économiquement vulnérables aux effets des mesures de riposte aux changements climatiques (article 4, paragraphes 8 à 10).

La Convention définit un ensemble d'engagements généraux applicables à toutes les parties, tandis que certains engagements particuliers s'appliquent uniquement aux pays développés énumérés aux annexes I et II. La Convention reconnaît l'existence d'autres accords internationaux qui régissent les émissions de GES ; en particulier, elle prévoit que les engagements au titre de la Convention ne s'appliquent pas aux GES déjà réglementés par le Protocole de Montréal. Le principe des responsabilités communes mais différenciées est également le principe qui régit l'exécution des engagements généraux énumérés à l'article 4, paragraphe 1. L'établissement et la mise à jour régulière d'inventaires nationaux des émissions de GES fournissent une base scientifique pour la planification et la réalisation futures de l'objectif à long terme de la Convention. Les autres engagements généraux concernent la planification nationale à long terme et la diffusion de technologies et de procédés de maîtrise des émissions, la conservation des puits, la planification concertée de l'adaptation, et l'ajustement des politiques environnementales, l'observation systématique et la constitution d'archives de données, l'échange d'informations et la promotion de l'éducation, de la formation et de la sensibilisation du public. Les pays développés énumérés à l'annexe I s'engagent à respecter l'objectif de limitation des émissions anthropiques de GES en vue de ramener individuellement ou conjointement leurs émissions à leurs niveaux de 1990. Ils sont soumis à des obligations en matière de communication d'informations qui sont plus strictes que celles des pays en développement et doivent coordonner les instruments économiques et administratifs appropriés qui contribuent à augmenter les émissions de GES (par exemple, les subventions et les

tarifs énergétiques) et revoir régulièrement leurs politiques (article 4, paragraphe 2). Les pays visés à l'annexe II, qui représentent un sous-ensemble plus limité de pays visés à l'annexe I, ont l'obligation de fournir des ressources financières nouvelles et additionnelles aux pays en développement pour leur permettre d'exécuter leurs obligations nationales en matière de communication d'informations visées à l'article 12, paragraphe 1. Ils fournissent en outre les ressources nécessaires aux pays en développement pour couvrir la totalité des coûts supplémentaires pour se conformer aux obligations générales et aident les États particulièrement vulnérables à faire face au coût de leur adaptation (article 4, paragraphes 3 et 4). Les pays visés à l'annexe II sont tenus par ailleurs d'encourager le transfert ou l'accès de technologies écologiquement rationnelles aux autres Parties, plus particulièrement aux pays en développement, et de soutenir le renforcement des capacités de celles-ci (article 4, paragraphe 5).

### ***Mécanismes institutionnels et financiers***

La Conférence des Parties (CP) est l'organe suprême de la Convention. La CP prend les décisions nécessaires pour favoriser l'application de la Convention et examine périodiquement l'application effective de la Convention. À cet effet, elle est habilitée à examiner les informations nationales communiquées, les obligations des Parties et les arrangements institutionnels découlant de la Convention, à examiner le caractère adéquat des engagements visés à l'article 4, paragraphe 2, à faciliter, à la demande des Parties, la coordination des mesures nationales, et à faire des recommandations sur toutes questions nécessaires à la réalisation des objectifs de la Convention. Des observateurs sont admis aux réunions annuelles de la Conférence (article 7).

Outre la CP, la Convention a créé quatre autres organes : un Secrétariat (article 8), qui a désormais son siège permanent à Bonn, en Allemagne ; deux organes subsidiaires, l'un pour le conseil scientifique et technique (article 9) et l'autre, pour la mise en œuvre (article 10) ; et un mécanisme financier (article 11). Les organes subsidiaires sont ouverts tous deux à la participation de toutes les Parties et sont composés de représentants des gouvernements possédant l'expertise requise. Ils font le point des connaissances scientifiques et des effets des mesures prises par les Parties pour mettre en œuvre la Convention. Ils rendent compte uniquement à la CP, qui est habilitée à créer d'autres organes subsidiaires jugés nécessaires.

Un mécanisme financier est créé en vue de fournir des ressources financières sous forme de dons ou à des conditions de faveur, notamment pour le transfert de technologie. Il relève de la CP et son fonctionnement peut être confié à une ou plusieurs entités internationales existantes. La Convention prévoit que le mécanisme financier est constitué sur la base d'une représentation équitable et équilibrée de toutes les Parties, dans le cadre d'un système de gestion transparent (article 11, paragraphe 2). Le Fonds pour l'environnement mondial du Programme des Nations Unies pour le développement, auquel un mandat provisoire avait été confié initialement (article 21, paragraphe 3), a été restructuré en conséquence et, par la décision 3/CP.4 (1998), a été reconnu comme le mécanisme financier de la Convention.

### ***Mécanisme d'application et règlement des différends***

Deux mécanismes complémentaires sont créés pour résoudre les questions relatives à l'application de la Convention et au règlement des différends (articles 13

et 14). Un processus consultatif multilatéral est envisagé en vue d'aider les Parties à surmonter les difficultés rencontrées dans l'application de la Convention. Il a aussi pour but de faciliter la compréhension de la Convention et d'empêcher la naissance de différends. Les décisions relatives au fonctionnement du processus et la création d'un Comité consultatif permanent sont laissées à la CP. Le Groupe *ad hoc* pour l'article 13 a terminé ses travaux en 1998 sans pouvoir se mettre d'accord sur le nombre de membres du Comité consultatif, sur la durée de leur mandat ou sur leur répartition géographique. Le rapport du Groupe *ad hoc*, qui a été adopté à la quatrième réunion de la CP en 1998, décrit les procédures pour le processus consultatif. Ce processus a pour principe d'être facilitateur, concerté et non contradictoire et non judiciaire. Les Parties ont la possibilité d'aborder avec le Comité leurs propres difficultés de mise en œuvre ainsi que celles d'autres Parties. Si le processus consultatif ne permet pas d'éviter un différend, l'article 14 envisage la possibilité de le résoudre par des procédures bilatérales plus classiques de règlement des différends, par la création d'une commission de conciliation à la demande d'une des parties au différend ou, si les États concernés l'acceptent, par la soumission du différend à la Cour internationale de Justice ou à un arbitrage international.

#### ***Vers des engagements plus stricts***

Dès la création du CIN, l'Assemblée générale a invité instamment le Comité à tenir compte des contributions scientifiques du GIEC. La coopération avec le GIEC se poursuit dans le cadre de la Convention, notamment par le biais de la CP et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique. Si le premier rapport du GIEC sur les changements climatiques de la planète a largement contribué à la réussite de la négociation relative à la Convention, on peut en dire de même du deuxième rapport d'évaluation de 1995 et de sa contribution au Protocole de Kyoto. Lorsque les gouvernements ont adopté la Convention, ils savaient déjà que ses engagements généraux et particuliers ne suffiraient pas à s'attaquer sérieusement aux changements climatiques. En conséquence, la CP a, dès sa première réunion, adopté une décision relative au lancement d'un nouveau cycle de discussions en vue de renforcer les engagements particuliers des pays visés à l'annexe I au titre de l'article 4, paragraphe 2, alinéas *a* et *b*, par l'adoption d'un protocole ou d'un autre instrument juridique. Les négociations ont débouché sur l'adoption du Protocole de Kyoto à la troisième réunion de la CP en 1997, et de ses procédures de mise en œuvre dans le cadre des accords de Marrakech de 2001 (composés de 39 décisions de la CP). Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005.

Les rapports d'évaluation suivants du GIEC ainsi que les preuves scientifiques provenant d'autres ressources ont confirmé que les engagements définis par la Convention et son Protocole ne suffisent sans doute pas à atténuer de manière efficace l'impact anthropique sur les changements climatiques. En décembre 2005, un dialogue pour une action concertée destinée à permettre de faire face aux changements climatiques par un renforcement de l'application de la Convention a été entamé et un nouveau cycle de négociations en vue d'intensifier les efforts internationaux pour lutter contre le changement climatique a été lancé par le Plan d'action de Bali, adopté par la CP à sa 13<sup>e</sup> réunion en décembre 2007. Un Groupe de travail *ad hoc* sur l'action concertée au titre de la Convention (AWG-LCA) a été constitué en vue de négocier un pacte à long terme sur le changement climatique traitant de l'adaptation, de l'atténuation, de la mise au point et du transfert de technologies, du financement et d'une vision commune pour l'action concertée à

long terme. Le résultat des négociations du groupe de travail sera présenté à la 15<sup>e</sup> réunion de la CP qui doit avoir lieu à Copenhague du 30 novembre au 11 décembre 2009.

### **Documents connexes**

#### ***A. Instruments juridiques***

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, Vienne, 22 mars 1985, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1513, p. 293.

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Montréal, 16 septembre 1987, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 1522, p. 3.

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997, Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 2303, p. 162.

#### ***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 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 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 septième session de la Conférence des Parties tenue à Buenos Aires du 2 au 14 novembre 1998. Additif. Deuxième partie : Mesures prises par la

Conférence des Parties à sa quatrième session : Décision 3/CP.4: « Examen du fonctionnement du mécanisme financier » (FCCC/CP/1998/16/Add.1).

Rapport du groupe spécial sur l'article 13 sur sa sixième session, tenue à Bonn, du 5 au 11 juin 1998 (FCCC/AG13/1998/2).

Rapport de la conférence des parties sur sa première session, tenue à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995. Additif. Deuxième partie : Mesures prises par la Conférence des Parties à sa première session : Décision 1/CP.1 : « Mandat de Berlin : Examen des alinéas a) et b) du paragraphe 2 de l'article 4 de la Convention afin de déterminer s'ils sont adéquats, propositions de protocole et décisions touchant le suivi » (FCCC/CP/1995/7/Add.1).

GEIC, Deuxième document de synthèse : Informations scientifiques et techniques relatives à l'interprétation de l'article 2 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Premier rapport d'évaluation du GIEC.1990 :

- Aspects scientifiques du changement climatique – Rapport du Groupe de travail I [J. T. Houghton, G. J. Jenkins et J. J. Ephraums (sous la direction de~)], Cambridge, Cambridge University Press, Royaume-Uni, 365 pages. (Résumé pour les responsables de la politique IPCC/WMO/UNEP, UK Meteorological Office, Bracknell, pp. 26.)

- Incidences potentielles du changement climatique – Rapport du Groupe de travail II [W. J. McG Tegart, G. W. Sheldon et D. C. Griffiths (sous la direction de~)], Australian Government Publishing Service, Australie. (Résumé pour les responsables de la politique IPCC/WMO/UNEP, Australian Government Publishing Service, 32 pages.)

- Stratégies d'adaptation au changement climatique – Rapport du Groupe de travail III, Island Press, États-Unis, 270 pages.

### **C. Doctrine**

K. A. Baumert, "Participation of Developing Countries in the International Climate Change Regime: Lessons for the Future", *The George Washington International Law Review*, vol. 38 (2006), pp. 365-407.

D. Bodanksy, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary", *Yale Journal of International Law*, vol. 18 (1993), pp. 451-558.

L. Boisson de Chazournes, R. Desgagne, M. Mbengue and C. Romano, *Protection internationale de l'environnement*, Paris, Pedone, 2005, pp. 341-434.

L. Boisson de Chazournes, "De Kyoto à La Haye, en passant par Buenos Aires et Bonn : La régulation de l'effet de serre aux forceps", *Annuaire français de relations internationales*, vol. 1 (2000), pp. 709-718.

L. Boisson de Chazournes, "The United Nations Framework Convention on Climate Change: On the Road towards Sustainable Development", in : R. Wolfrum (sous la direction de~), *Enforcing Environmental Standards – Economic Mechanisms as Viable Means?*, Berlin, Beiträge zum Ausländischen Öffentlichen Recht und Völkerrecht, Springer Verlag, 1996, pp. 285-300.

M. Bothe, "The United Nations Framework Convention on Climate Change – an Unprecedented Multilevel Regulatory Challenge", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63 (2003), pp. 239-254.

- P. Cullet, *Differential Treatment in International Environmental Law and its Contribution to the Evolution of International Law*, Aldershot, Ashgate, 2003.
- J. Depledge, “A Breakthrough for the Climate Regime?”, *Environmental Policy and Law*, vol. 36 (2006), pp. 14-19.
- A. Gillespie, *Climate Change, Ozone Depletion and Air Pollution: Legal Commentaries within the Context of Science and Policy*, Leiden, Nijhoff, 2006.
- P. Sands, *Principles of International Environmental Law*, 2nd Edition, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 317-390.
- I. H. Rowlands, “Atmosphere and Outer Space”, 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. 315-336.
- R. Verheyen, “The Climate Change Regime after Montreal: Article 2 of the UN Framework Convention on Climate Change Revisited”, *Yearbook of European Environmental Law*, vol. 7 (2007), pp. 234-256.
- X. 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, n° 2 (2002), pp. 181-198.
- F. Yamin et J. Depledge, *The International Climate Change Regime – A Guide to Rules, Institutions and Procedures*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- E. Zedillo, *Global Warming – Looking Beyond Kyoto*, Washington, Brookings Institution Press, 2008.
-