

LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES : LA REPONSE DU DROIT INTERNATIONAL

Par Abdallah BENHAMOU^{*}

Comme d'autres domaines relevant de la protection de l'environnement, les changements climatiques ont attirés l'attention de la communauté internationale. Celle-ci a réagi, après de nombreux appels lancés par les experts, par le moyen le plus classique à savoir l'élaboration d'une convention internationale. Il s'agit de la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques signée à New York le 9 mai 1992 et entrée en vigueur le 21 mars 1994¹ Mais l'efficacité d'une convention est subordonnée à un certain nombre de conditions parmi lesquelles nous pouvons citer : la nature de la participation, le degré des obligations, l'existence de mécanismes de suivi ainsi que la possibilité de sanctions. C'est en tenant compte de ces critères qu'a été adopté, le 11 décembre 1997, le Protocole de Kyoto. Cet accord n'est pas encore entré en vigueur²

L'analyse du contenu de la convention cadre et du Protocole de Kyoto nous permettra de savoir si celle-ci constitue effectivement un moyen efficace de prévention et de lutte contre les effets néfastes des changements climatiques. Auparavant, il importe de d'examiner l'enjeu que représente les changements climatiques, pour enfin voir l'utilité et l'intérêt d'un pays comme l'Algérie à adhérer à ce type de convention.

^{*} Professeur à la Faculté de droit Université de Tlemcen

¹ Sur les conditions d'élaboration de cette convention voir W. LANG et H. SCHALLY « La convention cadre sur les changements climatiques. un élément du bilan normatif de la terre : la CNUED ». *RGDIP* 1993 pp 321-355. A la date du 20 décembre 2002 186 Etats sont parties à cette convention.

² Le Protocole entre en vigueur le quatre vingt deuxième jour qui suit la date du dépôt de leurs instruments de ratification par 55 Parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, parmi lesquelles des pays industrialisés dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55% du volume total des émissions. Rappelons que la part des principaux pays émetteurs de dioxyde de carbone de 1990 se répartissait comme suit : les Etats unis : 36.1% , l'Union européenne : 24.2% ; la Fédération de Russie : 17.4% et le Japon : 8.5%. Au 20 décembre 2002, 101 pays ont ratifiés le Protocole de Kyoto, mais ne représentant que 43.9% du total des émissions

I L'ENJEU DES CHANGEMENTS CLIMATIQUES.

Les changements climatiques à l'échelle planétaire dus principalement à une activité industrielle intense portent atteinte aux réserves en eau douce et menacent les écosystèmes, en particulier dans les plaines côtières et les petites îles. En effet du fait des changements climatiques, des zones cultivées pourraient être modifiées dans leur intégralité, tandis que des infiltrations d'eau salée pourraient avoir de graves incidences sur les nappes aquifères et les zones côtières à bas relief³.

De ce fait, les changements climatiques peuvent être à l'origine de modifications catastrophiques de l'environnement (fonte des glaciers, montée du niveau de la mer, désertification...). Les effets des changements climatiques se présentent sous la forme de « *modification de l'environnement physiques ... qui exercent des effets nocifs significatifs sur la composition, la résistance ou la productivité des écosystèmes naturels et aménagés, sur le fonctionnement des systèmes socio-économiques ou sur la santé et le bien être de l'homme* »⁴.

Malgré un désintérêt certain du grand public ainsi qu'un manque de certitude scientifique concernant l'influence des gaz à effet de serre sur le climat global, la communauté internationale est arrivée à élaborer et conclure un texte de portée universelle sur les changements climatiques. Ces derniers s'entendent, aux termes de l'article 1^{er} de la convention cadre 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 période comparable* ».

L'objectif de la convention cadre consiste, selon les dispositions de son article 2, à stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans

³ Voir les conclusions de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, juin 1992, in compte rendu d'Action 21, publication des Nations Unies, New York, octobre 1992, pp 24-25

⁴ Article Premier al 1 de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, voir texte in *RGDIP* 1992 pp 925-951.

l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Ce niveau devrait être atteint dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

La réalisation de cet objectif doit tenir compte de l'interférence d'un certain nombre de facteurs, parmi lesquels l'existence de plusieurs groupes de pays avec des intérêts divergents. De plus, les conflits d'intérêts apparus lors de la négociation de la convention cadre ainsi que le Protocole de Kyoto ne recourent pas le clivage traditionnel entre pays industrialisés et pays en développement.

Ainsi, les pays industrialisés ont été partagés sur la nature des mesures à prendre afin de lutter contre les effets néfastes engendrés par les changements climatiques. Si la plupart des pays de l'OCDE étaient partisans d'une convention comportant des obligations substantielles, surtout en matière d'émissions de gaz carbonique, les Etats unis, par contre militaient pour un texte dépourvu de toute obligation chiffrée en ce domaine. Il y'avait, par ailleurs les petits pays insulaires ou ayant des côtes basses qui se considéraient menacés par la perspective d'une montée des océans à la suite d'un réchauffement global de la planète. Un autre groupe de pays est représenté par les pays producteurs ou exportateurs de pétrole qui craignent une perte d'une grande partie de leurs revenus à la suite d'un abandon progressif du pétrole comme principale source d'énergie ou de sa forte taxation. Il y'avait enfin un dernier groupe composé par la majorité des pays en développement, qui a soutenu l'élaboration de la convention-cadre à condition de bénéficier d'un transfert de technologie et de ressources financières.

Nous constatons qu'il n'était pas aisé d'amener ces différents groupes de pays à élaborer un texte qui puisse prendre en charge leurs intérêts sensiblement éloignés les uns des autres. Certes, il ne s'agissait que d'une convention-cadre dont l'utilité est diversement appréciée. Rappelons qu'un traité cadre est généralement défini comme « *un instrument*

conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre Etats parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet »⁵

Le but de cette technique juridique, souvent utilisée dans l'élaboration des règles du droit international de l'environnement, est de sensibiliser les Etats concernés aux problèmes posés pouvant les amener à la conclusion d'accords avec des engagements plus contraignant. C'était d'ailleurs l'objectif de la Première conférence des Parties à la convention-cadre organisé du 28 mars au 7 avril 1995 à Berlin. Il s'agissait lors de cette réunion, en application des recommandations de la convention-cadre, d'élaborer un protocole contraignant fixant les limites annuelles d'émission de gaz à effet de serre dans le monde. A cette occasion les divergences entre groupes de pays se sont se sont encore une fois manifestées empêchant la conclusion de toute accord.

C'est ainsi que les Etats unis et les pays membres de l'OPEP se sont trouvés défendre la même position, à savoir la non détermination de quotas d'émission de gaz. Cette catégorie de pays estime qu'il n'y a pas de preuve scientifique que les émissions CO₂ sont responsables du réchauffement du climat. A vrai dire les craintes sont d'ordre économique. En effet, pour les pays de l'OPEP toute mesure technique ou fiscale destinée à réduire les émissions du dioxyde de carbone diminuerait les exportations de pétrole dont dépend leur stabilité économique, politique et sociale. Les Etats unis, qui sont le premier producteur de gaz responsable de l'effet de serre, défendent plutôt les intérêts des industriels américains.

La position opposée était représentée, lors de la conférence de Berlin, par trente six petits Etats insulaires du Pacifique, de l'Océan indien et des Caraïbes. Ces pays ont constitués un groupe de pression afin de défendre

⁵ A. KISS « Les traités-cadre : une technique juridique caractéristique du droit international de l'environnement » in *AFDI*, 1993 p 793

leur intérêt commun et ils étaient les seuls à proposer un projet de protocole dont la principale disposition exigeait des pays industrialisés de réduire leurs émissions de dioxyde de carbone d'au moins 20% en 2005.

L'Union européenne, qui était à l'origine résolue à prendre des mesures contraignantes pour réduire les rejets de gaz, s'est rétractée, arguant du fait qu'il fallait un délai de deux ans afin d'effectuer des études supplémentaires avant l'ouverture de négociations proprement dites. Enfin il y avait le reste des pays en développement qui considéraient les pays industrialisés comme les principaux responsables des changements climatiques et devaient par conséquent être les premiers à prendre des mesures.

Finalement, il fallait attendre la Troisième conférence des Etats parties à la convention-cadre pour voir la communauté internationale s'entendre sur les mesures concrètes destinées à réduire les effets néfastes dus aux changements climatiques, par la conclusion du Protocole de Kyoto.

Le rappel des conditions dans lesquelles ont été conclues la convention-cadre et le protocole de Kyoto nous ont permis de mettre en exergue l'enjeu que représentent les changements climatiques. La prise en charge de cet enjeu va avoir des effets directs sur la nature des règles internationales édictées à cet effet.

II LE CONTENU DE LA REGLEMENTATION INTERNATIONALE

Le cadre juridique international destiné à atténuer les effets des changements climatiques est constitué actuellement par la convention-cadre de 1992 et par le Protocole de Kyoto de 1997. Ces textes édictent un certain nombre de principes et prescrivent des engagements concrets à l'égard des Etats Parties.

Parmi les principes, celui relatif à la détermination de la responsabilité est intéressant à rappeler. Ainsi il est stipulé dans le préambule de la convention-cadre ce qui suit « *Notant que la majeure partie des gaz à effet de serre émis dans le monde par le passé et à l'heure actuelle ont leur origine dans les pays développés, que les émissions par habitant*

dans les pays en développement sont encore relativement faibles et que la part des émissions totales imputables aux pays en développement ira en augmentant pour leur permettre de satisfaire leurs besoins sociaux et leurs besoins en développement ».

Ce principe admet la responsabilité presque exclusive des pays industrialisés dans l'émission des gaz ayant une influence sur le climat. Par ailleurs, il est reconnu aux pays du tiers monde, du fait justement de leur niveau de développement, d'utiliser sans restriction, pendant une période déterminée, les substances incriminées.

L'autre principe qui guide la convention –cadre est celui de la précaution. Celui-ci signifie que l'absence de certitude scientifique ne justifie pas de retarder l'adoption de mesures concrètes. Nous trouvons ce principe sous une autre appellation en matière de protection de l'environnement. Il s'agit de l'obligation de prévention qui découle principalement de l'obligation de coopération incluse dans pratiquement l'ensemble des instruments juridiques internationaux relatifs à la protection de l'environnement.

En effet, la prévention comme ensembles de mesures et moyens mis en œuvre afin d'éviter l'avènement d'un désastre ou du moins atténuer ses effets dommageables est devenue un comportement presque normal dans le cadre des activités internes et internationales des Etats. La prévention concerne l'ensemble des activités considérées comme à risques qu'elles soient d'origine industrielle, technologique ou naturelle.

Dans la convention-cadre les obligations de prévention sont énumérées dans les articles 4 et 12, et peuvent être résumées comme suit : établissement, mise à jour et publication des inventaires nationaux des émissions anthropiques par leurs sources et de l'absorption par leurs puits ; établissement et mise en œuvre de programmes nationaux visant à atténuer les changement climatiques ; communications des informations concernant l'application des dites mesures à la conférence des Parties.

Les engagements prévus par le Protocole de Kyoto sont beaucoup plus précis. En vertu de ce texte les pays développés s'engagent à réduire

leurs émissions totales de gaz à effet de serre d'au moins 5% par rapport au niveau de 1990, au cours de la période 2008-2012. Ces objectifs concernent les six principaux gaz à effet de serre⁶. Le protocole de Kyoto établit également trois mécanismes connus sous le nom de mise en œuvre conjointe, droits d'émissions négociables et de mécanisme pour un développement propre. Le mécanisme le plus novateur, et le plus contesté selon certains, est celui qui permet l'irruption des règles du marché dans la protection de l'environnement : en effet il est prévu que les Etats Parties peuvent échanger les droits d'émissions et que les pays industrialisés peuvent obtenir des « crédits d'émissions » s'ils investissent dans des projets visant à la réduction de l'effet de serre.

Précisons que la mise en application effective de tous ces engagements nécessite des accords spécifiques entre les Etats Parties. Les négociations en vue d'affiner les engagements s'effectuent chaque année dans le cadre de la Conférence des parties qui est l'organe suprême de prise de décision de la convention –cadre.

La plupart des observateurs intéressés par les changements climatiques s'attendaient, lors du sommet mondial pour le développement durable de Johannesburg (26 août-4 septembre 2002) à la conclusion de ces négociations, d'une part, et à l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, d'autre part. Aucun de ces événements n'est intervenu lors de cette importante conférence internationale, pire les changements climatiques n'ont même pas été évoqués dans le document final de la conférence.

Nous constatons que le droit conventionnel actuellement en vigueur ne constitue que le point de départ pour l'élaboration d'engagements plus précis et applicables. Le refus, largement médiatisé, des Etats unis à ratifier le Protocole de Kyoto ne doit pas nous faire oublier que de nombreux autres Etats et parmi eux des pays en développement ont refusé également de ratifier cet instrument, malgré la reconnaissance à leur profit d'un traitement préférentiel.

⁶ il s'agit du dioxyde de carbone (CO₂), le méthane (CH₄), l'oxyde nitreux (N₂O), les hydrofluorocarbones (les HFC), les perfluorocarbones (les PFC) et l'hexafluorure de soufre (SF₆)

III LE TRAITEMENT DIFFERENCIE ET PREFERENTIEL DES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Dans l'énoncé des engagements des Etats parties, notamment ceux relatifs aux financement, l'assurance et le transferts de technologie, la convention-cadre considère que les pays en développement doivent avoir un traitement préférentiel. De ce fait il est demandé aux seuls pays développés de fournir les ressources financières nouvelles et additionnelles pour couvrir la totalité des coûts convenus et encourus par les pays en développement du fait de l'exécution de leurs obligations. A cette fin, les pays développés sont invités à prendre toutes les mesures possibles en vue d'encourager, de faciliter et de financer, selon les besoins, le transfert ou l'accès de technologies et le savoir faire écologiquement rationnel au bénéfice des pays en développement (article 4 al 3-6 de la convention-cadre).

Plusieurs catégories de pays sont bénéficiaires de ce traitement préférentiel. Il s'agit : des petits pays insulaires, les pays ayant des zones côtières de faible élévation, les pays ayant des zones arides et semi-arides, des zones de forets et des zones sujettes au dépérissement des forets ; les pays ayant des zones sujettes à des catastrophes naturelles ; les pays ayant des zones sujettes à la sécheresse et à la désertification ; les pays dont l'économie est fortement tributaire soit des ressources de la production, de la transformation et de l'exportation des combustibles fossiles et de produits à forte intensité énergétique soit de la consommation des dits combustibles et produits ; les pays sans littoral et les pays de transit.

Le nombre de pays faisant partie de ces différentes catégorie est très important, ce qui a pour conséquence de mettre à la charge des seuls pays industrialisés l'application de la convention et le protocole relatifs aux changements climatiques.

Le traitement préférentiel et non réciproque dont bénéficient ces pays apparaît d'une manière manifeste aux termes du paragraphe 7 de l'article 4 de la convention-cadre qui stipule que « *la mesure dans laquelle les*

PVD parties s'acquitteront effectivement de leurs engagements au titre de la convention dépendra de l'exécution efficace par les pays développés de leurs propres engagements en ce qui concerne les ressources financières et le transfert de technologie et tiendra pleinement compte du fait que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et essentielles des PVD... ».

Cette disposition va plus loin que tout autre texte de droit international positif prévoyant un traitement préférentiel au bénéfice des pays en développement. En effet, même les règles du droit international du développement, notamment la dualité des normes, ne subordonnent pas l'exemption des engagements de la part de ces pays à ce genre de conditions.

Ce traitement pourrait être à double tranchant. En effet, si d'un côté il permet effectivement aux pays concernés de bénéficier d'un certain nombre d'avantages relatifs au financement et au transfert de technologie, il pourrait également avoir pour conséquence une démobilisation des pays en développement dans la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques.

Lors de récentes discussions portant sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, certains pays industrialisés ont déploré l'absence, dans cet instrument, de prescriptions obligatoires à la charge de pays en développement ou du moins à l'égard de certains d'entre eux. Les pays visés sont principalement les pays exportateurs de pétrole. Rappelons qu'aucun de ces derniers n'a ratifié le Protocole de Kyoto. Pour ces pays l'application effective des prescriptions du Protocole de Kyoto engendrerait d'énormes pertes financières puisqu'ils seront amenés à réduire l'exploitation des hydrocarbures qui constituent le principal vecteur d'émission de gaz.

Nous constatons que les instruments juridiques destinés à encadrer les changements climatiques rencontrent les mêmes difficultés que rencontrent généralement les règles du droit international de

l'environnement. Il s'agit principalement de concilier développement économique et social et protection de l'environnement. Pour ce faire seule la technique de la soft law peut arriver à des résultats satisfaisants.

Par ailleurs, l'intérêt qu'on les pays en développement à adhérer au Protocole de Kyoto apparaît à plusieurs niveaux. Ces pays se trouvent dans l'incapacité d'assumer effectivement les mesures préventives adéquates car elles nécessitent un minimum de compétences technologiques et de moyens financiers. Un des moyens d'atténuer les effets de cet handicap réside pour les pays en développement à adhérer à ce genre de conventions prévoyant une assistance multiforme et à moindre coût. De plus cette adhésion leur permet de participer aux nombreuses institutions mises en place par la convention- cadre et le Protocole de Kyoto dans lesquelles se déroulent des négociations déterminantes concernant la prise en charge des effets des changements climatiques pour les années à venir.