

**LA CONVENTION DE VIENNE POUR LA PROTECTION
DE LA COUCHE D'OZONE ET LE PROTOCOLE DE MONTRÉAL
RELATIF À DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE**

Par Edith Brown Weiss*

*Professeur Francis Cabell Brown de droit international,
au Centre de droit de l'Université de Georgetown*

En 1974, des scientifiques ont publié leurs premières hypothèses selon lesquelles certaines des substances chimiques que nous produisons pouvaient endommager la couche d'ozone stratosphérique. La couche d'ozone protège la terre contre les rayonnements ultraviolets excessifs susceptibles de porter atteinte aux cellules humaines, végétales et animales et d'entraîner leurs mutations. Ces scientifiques avaient découvert que les chlorofluorocarbones (CFC), qui étaient largement utilisés et considérés comme inoffensifs, pouvaient migrer vers la stratosphère, rester intacts pendant des périodes allant de plusieurs décennies à des siècles et, en libérant du chlore, décomposer la couche d'ozone.

En 1977, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a adopté un plan mondial d'action pour la couche d'ozone qui préconisait des travaux de recherche internationaux poussés et la surveillance de la couche d'ozone et, en 1981, le Conseil d'administration du PNUE a autorisé celui-ci à élaborer une convention-cadre mondiale pour la protection de la couche d'ozone stratosphérique. La Convention de Vienne, adoptée en 1985, est un accord-cadre par lequel les États conviennent de coopérer à la recherche et à l'évaluation scientifique relatives à la question de l'ozone, d'échanger des renseignements et d'adopter des « mesures appropriées » afin de prévenir les activités qui portent atteinte à la couche d'ozone. Les obligations sont générales et n'imposent aucune limite particulière concernant les substances chimiques appauvrissant la couche d'ozone.

Durant les négociations sur la Convention de Vienne, les pays ont examiné la possibilité d'élaborer un protocole qui fixerait des objectifs précis pour certaines substances chimiques, mais aucun consensus n'a été atteint. Les accords du PNUE sur les mers régionales constituaient un précédent dans le cadre duquel les États avaient négocié une convention-cadre et au moins un protocole, que les pays devaient ratifier au moment de leur adhésion à la convention. La Convention de Vienne est toutefois allée de l'avant seule et a été ouverte à la signature en mars 1985. Un groupe de travail relevant du PNUE a entamé des négociations sur un protocole et le Protocole de Montréal a été adopté en septembre 1987, neuf mois seulement après l'ouverture des négociations diplomatiques officielles en décembre 1986. Il est entré en vigueur le 1er janvier 1989. Les États doivent être Parties à la Convention de Vienne pour devenir parties au Protocole de Montréal. Ces deux instruments ont établi, au PNUE, un précédent pour l'élaboration d'un accord-cadre, suivi ultérieurement d'un ou de plusieurs protocoles. Ce précédent a souvent été utilisé depuis lors, comme dans le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique.

* Basé en partie sur Edith Brown Weiss, « The Five International Treaties: A Living History », *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords* (sous la direction de E. Brown Weiss et H. K. Jacobson, MIT Press, éd., 1998).

Les accords sur l'ozone sont remarquables en ce qu'ils sont les premiers à tenter de résoudre un problème à long terme, à savoir que les dégâts ont une cause contemporaine dont les effets ne seront pas visibles avant des décennies. Les décisions ont été prises sur la base de conjectures, ces dégâts n'ayant pas encore été constatés. Comme la compréhension scientifique du problème allait évoluer, il fallait que les accords soient souples et puissent être adaptés afin de tenir compte des nouvelles évaluations scientifiques. Aucun pays ou groupe de pays ne pouvait à lui seul résoudre le problème de l'appauvrissement de l'ozone et la coopération internationale la plus large était donc nécessaire.

Le Protocole de Montréal traduit une convergence d'intérêts entre les scientifiques qui mettaient en garde contre les menaces croissantes pesant sur la couche d'ozone, le secteur privé qui voulait des règles du jeu équitables tandis que les sociétés s'adaptaient aux nouvelles législations nationales réglementant les substances chimiques nocives, les organisations non gouvernementales qui plaidaient en faveur de la protection de l'environnement et les gouvernements qui considéraient de plus en plus qu'un accord international servirait leurs intérêts.

Le Protocole de Montréal réglemente la production et la consommation de certaines substances chimiques, dont aucune n'existe à l'état naturel : les CFC, les halons, les chlorofluorocarbones entièrement halogénés (HCFC), le bromure de méthyle et les substances chimiques similaires. Il définit des objectifs de réduction précis et un calendrier à cet effet. Le Protocole imposait à l'origine aux Parties autres que les pays en développement de geler la consommation et la production de CFC aux niveaux de 1986 (l'année de référence), de les réduire de 20 %, puis de 30 % supplémentaires, d'ici à 1999 et de geler la consommation des halons aux niveaux de 1986. La formule des objectifs et des calendriers a par la suite été employée dans d'autres accords internationaux réglementant les polluants atmosphériques et dans le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

Durant les négociations sur le Protocole, une controverse s'est élevée sur la question de savoir s'il fallait fonder les objectifs sur la consommation ou sur la production des substances chimiques. L'industrie des CFC était concentrée, les principales sociétés se trouvant aux États-Unis, dans la Communauté européenne et au Japon. En revanche, la consommation des substances chimiques était dispersée de par le monde. Même si les États-Unis et la Communauté européenne étaient de grands producteurs de CFC, seule cette dernière était un grand exportateur net. La Communauté européenne a donc plaidé en faveur d'un système de réglementation fondé sur la production, alors que les États-Unis ont défendu un système fondé sur la consommation. La formule adoptée dans le Protocole assimile la consommation à la production augmentée des importations, déduction faite des exportations des substances chimiques réglementées. Les pays doivent rendre compte chaque année de leur consommation de substances réglementées.

En prévision de l'évolution des connaissances scientifiques concernant la couche d'ozone et de l'apparition de nouveaux problèmes lors de la mise en œuvre du Protocole, les négociateurs ont incorporé plusieurs dispositions afin de prévoir une marge de manœuvre. La première concerne des groupes d'évaluation technique et économique chargés de présenter régulièrement des évaluations effectuées par des experts. La deuxième prévoit différentes procédures pour la modification des obligations de réglementation des substances par ajustement et amendement. Dans la procédure d'ajustement, les Parties peuvent ajuster les objectifs et les calendriers d'élimination progressive des substances chimiques déjà énumérées sans avoir à suivre une procédure

d'amendement formelle. Les ajustements entrent en vigueur six mois après notification aux Parties et lient tous les pays parties au Protocole. Un amendement formel est requis pour l'ajout de nouvelles substances chimiques à la liste des substances réglementées. Contrairement à la procédure d'ajustement, les amendements ne lient que les pays qui les ratifient. En conséquence, différents États sont liés par différentes obligations. Les pays adhérant à l'accord après l'entrée en vigueur d'un amendement assument les obligations à compter de cette date, mais doivent ratifier tout futur amendement pour être liés par celui-ci.

Quatre amendements ont été apportés au Protocole : les amendements de Londres, de Copenhague, de Montréal et de Beijing. L'amendement de Londres de 1990 prévoyait un fonds multilatéral provisoire permettant de prêter assistance aux pays en développement admis à en bénéficier, des procédures en cas de non-respect, l'ajout de nouvelles substances chimiques à la liste des substances chimiques réglementées et d'autres changements divers. Les Parties ont considéré les amendements de Londres comme un ensemble, que les pays devaient accepter ou rejeter en bloc. Il s'agissait d'une décision essentielle à l'efficacité du Protocole, parce que cela signifiait que les Parties ne pouvaient pas accepter l'ajout de certaines substances chimiques sans accepter le nouveau mécanisme de financement pour les pays en développement ou vice-versa. Dans les amendements de Copenhague de 1992, les Parties ont transformé le fonds multilatéral provisoire en fonds permanent et ont réglementé de nouvelles substances chimiques, notamment le bromure de méthyle et les HCFC. L'amendement de Montréal de 1997 obligeait les pays à mettre en place et en œuvre un système d'autorisation des importations et des exportations de substances réglementées nouvelles, utilisées, recyclées et régénérées et à contrôler le commerce de substances interdites par les Parties ne respectant pas le Protocole. L'amendement de Beijing de 1999 prévoyait, en raison de « besoins intérieurs fondamentaux », une dérogation pour certaines substances chimiques réglementées et a ajouté le bromochlorométhane à la liste des substances réglementées. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole, des ajustements ont également été faits au calendrier d'élimination progressive des substances chimiques figurant sur la liste. Par exemple, en 1990, les États parties sont convenus d'éliminer progressivement les CFC qui figuraient sur la liste en 1987 d'ici à l'an 2000 et d'éliminer progressivement les halons à l'exception de certaines utilisations essentielles.

Étant donné que les substances appauvrissant la couche d'ozone, réglementées en vertu du Protocole, sont également de puissants gaz à effet de serre, le Protocole a contribué à l'atténuation des changements climatiques. Toutefois, l'interdiction des CFC a entraîné leur substitution par des HCFC, lesquels sont réglementés mais ne sont pas interdits par le Protocole. Cela réduit dans une certaine mesure l'effet du Protocole sur les changements climatiques.

Le Protocole prévoit des dispositions spéciales pour certains pays. L'article V accorde aux pays en développement remplissant les conditions requises un délai de 10 ans pour se conformer aux objectifs et aux calendriers, une limite de consommation spéciale de 0,3 kilogramme par habitant et un accès au fonds prévu par le Protocole de Montréal afin d'aider à couvrir les coûts de mise en conformité. Le paragraphe 6 de l'article 2 est destiné à inciter des pays tels que l'ex-Union soviétique à adhérer au Protocole en ce qu'il permet à un pays qui a commencé la construction d'installations ou a passé des marchés en vue de leur construction avant septembre 1987 d'ajouter la production de ces installations à son niveau de référence pour le calcul de sa conformité avec la production de l'année de référence. Le Protocole prévoit également une « rationalisation industrielle » dans la mesure où une Partie peut transférer une partie de son niveau calculé de production de

substances chimiques réglementées à une autre Partie. Cela ne s'appliquait pas aux transferts entre les pays développés et les pays en développement.

Afin de rendre le Protocole efficace, les pays ont interdit les exportations et les importations de substances réglementées avec des pays non parties au Protocole. Dans un deuxième temps, l'interdiction de commercer devait s'étendre aux produits contenant une substance réglementée et, dans un troisième temps, aux produits fabriqués à l'aide de ces substances. La dernière étape a été supprimée du programme. Durant les négociations, les pays étaient préoccupés par le fait que ces dispositions puissent être contraires à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Pour dissiper ces préoccupations, le paragraphe 8 de l'article 4 autorise les échanges commerciaux avec des pays qui ne sont pas parties au Protocole mais qui s'y conforment, bien que cela exige des Parties de décider que ces pays respectent le Protocole.

L'une des innovations les plus importantes du Protocole est l'établissement d'une procédure visant à régler les problèmes de non-respect. Les Parties ont créé un Comité d'application chargé d'examiner leurs rapports annuels et d'élaborer une série de mesures pouvant être utilisées en cas de non-respect et prévoyant notamment une assistance technique destinée à permettre aux pays de respecter le Protocole. Ce précédent a largement été suivi dans d'autres accords environnementaux tels que la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de la CENUE et ses protocoles, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de la CENUE et le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques.

La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal ont, jusqu'en 2009, permis de faire de remarquables progrès dans la lutte contre le problème mondial de l'appauvrissement de la couche d'ozone stratosphérique. Des problèmes se sont toutefois posés lors de l'application du Protocole, notamment en ce qui concerne le commerce illicite de substances réglementées, la gestion de larges stocks de substances réglementées et l'élimination de certaines substances, telles que le bromure de méthyle, le tétrachlorure de carbone et les HCFC.

Références

A. Instruments juridiques

Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève, 30 octobre 1947, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 55, p. 187.

Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, Genève, 13 novembre 1979, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1302, p. 217.

Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Londres, 29 juin 1990, annexe II du rapport de la deuxième Réunion (UNEP/OzL.Pro.2/3).

Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Copenhague, 15 novembre 1992, annexe III du rapport de la quatrième Réunion (UNEP/OzL.Pro.4/15).

Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone adopté par la neuvième Réunion des Parties à Montréal le 17 septembre 1997, annexe IV du rapport de la neuvième Réunion des Parties (UNEP/OzL.Pro.9/12).

Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, Kyoto, 11 décembre 1997, Recueil des Traités, vol. 2303, p. 148.

Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, Aarhus (Danemark), 25 juin 1998, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2161, p. 447.

Amendement au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, Beijing, 3 décembre 1999, C.N.1231.1999.TREATIES-1 du 28 janvier 2000 et C.N.13.2004.TREATIES.

Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique, Montréal, 29 janvier 2000, Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 2226, p. 208.

B. Documents

Plan mondial d'action pour la couche d'ozone (1977), évaluation environnementale, United Nations Environment Programme: compendium of legislative authority, 1972-1977 (UNEP/GC/DEC/5/84).

C. Doctrine

M. Arribas, J.J., « La Degradación de la Capa de Ozono: Un Enorme Desafio para la Comunidad Internacional », *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 46, 1997, p. 533-556.

J. S. Bales, « Transnational Responsibility and Recourse for Ozone Depletion », *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 19, 1996, p. 259.

G. M. Bankobeza, *Ozone Protection: The International Legal Regime*, Eleven International Publishing, Utrecht (Pays-Bas), 2005.

R. E. Benedick, *Ozone Diplomacy: New Directions in Safeguarding the Planet*, Harvard University Press, Cambridge, 1991.

R. E. Benedick, Comment, « The Montreal Ozone Treaty: Implications for Global Warming », *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 5, 1989-1990, p. 227.

E. Brown Weiss & H. K. Jacobson (dir. publ.), *Engaging Countries: strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge, 1998.

D. S. Bryk, « The Montreal Protocol and Recent Developments to Protect the Ozone Layer », *Harvard Environmental Law Review*, vol. 15, 1991, p. 275.

E. R. DeSombre, « The Experience of the Montreal Protocol: Particularly Remarkable, and Remarkably Particular », *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 19, 2000-2002, p. 49.

A. Gallagher, « New Montreal Protocol and the Future of International Law for Protection of the Global Environment », *Houston Journal of Environmental Law*, vol. 14, 1991-1992, p. 267.

D. Hurlbut, « Beyond the Montreal Protocol: Impact on Nonparty States and Lessons for Future Environmental Protection Regimes », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 4, 1993, p. 344.

T. T. Jones, « Implementation of the Montreal Protocol: Barriers, Constraints and Opportunities », *Environmental Law*, vol. 3, 1996-1997, p. 813.

D. Kaniaru (dir. publ.), *The Montreal Protocol: Celebrating 20 Years of Environmental Progress: Ozone Layer and Climate Protection*, Cameron May Ltd., Londres, 2007.

W. Lang, « Is the Ozone Depletion Regime a Model for an Emerging Regime on Global Warming? », *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, vol. 9, 1990-1991, p. 161.

W. Lang, « Compliance-Control in Respect of the Montreal Protocol », *American Society of International Law Proceedings*, vol. 89, 1995, p. 206.

P. M. Lawrence, « International Legal Regulation for Protection of the Ozone Layer: Some Problems of Implementation », *Journal of Environmental Law*, vol. 2, 1990, p. 17.

J. A. Mintz, Comment, « Progress Toward a Healthy Sky: An Assessment of the London Amendments to the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer », *Yale Journal of International Law*, vol. 16, 1991, p. 571.

E. Mossos, « The Montreal Protocol and the Difficulty with International Change », *Albany Law Environmental Outlook*, vol. 10, 2005, p. 1.

H. Ott, « The New Montreal Protocol: A Small Step for the Protection of the Ozone Layer, A Big Step for International Law and Relations », *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, vol. 24, 1991, p. 188-208.

P. M. Posse, « Tratamiento de la Problemática del Ozono y de Las Emisiones de Clorofluoro Carbonados en la Legislación Internacional – la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal », *Tribunale dell' Ambiente*, 1989, p. 181-192.

J. T. B. Tripp, « The UNEP Montreal Protocol: Industrialized and Developing Countries Sharing the Responsibility for Protecting the Stratospheric Ozone Layer », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 20, 1987-1988, p. 733.

O. Yoshida, « Soft Enforcement of Treaties: The Montreal Protocol's Noncompliance Procedure and the Functions of Internal International Institutions », *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, vol. 10, 1999, p. 95.

