

## **Mécanisme de respect des dispositions du Protocole de Kyoto**

*Tous les efforts nécessaires ont été mis en œuvre afin de fournir les informations suivantes. Cependant, en raison de la nature du droit international relatif aux questions climatiques et du calendrier concerné, ces éléments ont été préparés afin d'être utilisés uniquement dans un cadre informel et n'ont aucunement valeur de conseil juridique. La transmission de ces informations n'a pas pour objet de créer, de même que sa réception ne constitue pas, une relation de client-avocat. Dans les limites définies par la loi, l'engagement de tout type de responsabilité relative au conseil juridique est exclue (sans qu'aucune clause limitative de responsabilité, en cas de négligence ou de dommage, ne trouve à s'appliquer).*

---

### **Introduction**

1. Le protocole de Kyoto fixe des objectifs légalement contraignant pour 37 pays industrialisés ainsi que pour la Communauté Européenne afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre.
2. Toutes les Parties au protocole de Kyoto se sont engagées à respecter plusieurs règles prévues par le protocole et la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC). Leur accord est résumé à l'article 2 de la CCNUCC, en vertu duquel :

*“L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau 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.”*

3. Le protocole de Kyoto prévoit que les pays qui y sont parties s'engagent à limiter ou à réduire leur émissions de gaz à effet de serre, et fixe notamment des objectifs individuels pour les Parties Annexe I (engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction ou « *Quantified emission limitation and reduction commitments* » ou « QELRC »). Les Parties devront atteindre ces objectifs par la mise en œuvre de politiques intérieures. L'effort fourni par les Parties afin de se conformer à leurs objectifs peut être complété par l'accès et le recours à des mécanismes flexibles établis par le protocole de Kyoto.
4. Le non-respect par une Partie des objectifs qui lui ont été assignés peut avoir plusieurs conséquences. Ces dernières ne se limitent pas à l'octroi de pénalités, dans la mesure où le protocole prévoit aussi la mise en œuvre d'un mécanisme d'aide en faveur des pays qui n'ont pas les moyens de se conformer à leurs objectifs. Le Comité du respect des engagements, qui a été mis en place afin de contrôler le respect des engagements souscrits par les Parties au Protocole, est prévu par l'article 18 du Protocole de Kyoto:

*“A sa première session, la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au présent protocole approuve des procédures et mécanismes appropriés et efficaces pour déterminer et étudier les cas de non-respect des dispositions du présent Protocole, notamment en dressant une liste indicative des conséquences, compte tenu de la cause, du type et du degré de non-respect et de la fréquence des cas. Si des procédures et mécanismes*

*relevant du présent article entraînent des conséquences qui lient les Parties, ils sont adoptés au moyen d'un amendement au présent Protocole."*

5. La présente note a pour objet de décrire le fonctionnement du mécanisme de contrôle du respect des dispositions du protocole de Kyoto. Elle contient notamment un bref descriptif des deux branches de ce mécanisme, le groupe de facilitation et le groupe d'exécution, du mode d'évaluation du non-respect des engagements en matière de limitation et de réduction (QELRC) et des conséquences en cas de non-respect de ces objectifs.

### **Le rôle du Comité de respect des engagements**

6. Le manquement des Parties à leurs engagements peut être un sujet particulièrement délicat à traiter dans le cadre d'un accord international. Les États sont parties à plusieurs accords internationaux sur une base volontaire et sont généralement libres de se récuser à tout moment en vertu des dispositions spécifiques prévues à cet effet. L'approche traditionnellement retenue en matière de non-respect des dispositions d'un accord international est l'usage de moyens non coercitifs visant à inciter les parties à se conformer à leurs obligations (et à les empêcher de rompre leurs engagements de manière systématique). Les protocoles internationaux comportent rarement des mécanismes contraignants assortis de sanctions.
7. Le Comité du respect des engagements du protocole de Kyoto a été mis en place en octobre 2001, à la COP 7 (« conférence des parties » ou « COP ») par les accords de Marrakech. La question relative aux pouvoirs qui devaient lui être attribués a été très largement débattue. Le Comité fixe le cadre du régime du respect des dispositions du Protocole de Kyoto et est assisté pour ce faire par un bureau central et par deux comités (un groupe de facilitation et un groupe d'exécution).
8. L'objectif du Comité est le contrôle du respect par les Parties Annexe I des objectifs d'émissions fixés dans le protocole de Kyoto (QELRC). Le Comité a aussi le pouvoir d'évaluer la qualité et la fiabilité des inventaires nationaux en matière d'émissions, de juger s'ils sont comparables, et de prendre toute mesure si besoin est. Il peut aussi déterminer si les engagements chiffrés en matière de limitation ou de réduction (QELRC) imposés par le protocole sont concrets et atteignables, afin de ne pas pénaliser les États qui n'étaient pas en mesure d'atteindre leurs objectifs de manière réaliste.
9. Le mécanisme du Comité du respect des engagements, ainsi que les procédures qui en découlent, ne sont pas définitifs. Le système de contrôle devrait être réévalué dans son ensemble en 2012 et il sera alors décidé au cours d'une réunion entre les Parties au Protocole de Kyoto si ses résultats sont encourageants ou si au contraire ce dernier doit être amendé ou entièrement modifié.

### **Le Comité de respect des engagements**

10. Le Comité de respect des engagements est composé de 20 membres élus lors de la COP 2005 à Montréal. Il est effectif depuis 2006. Il supervise les questions relatives au non respect des dispositions du traité et les redirige vers l'une de ses branches compétentes. Les membres élus du Comité doivent être obligatoirement des experts scientifiques et doivent aussi avoir une expérience dans un domaine juridique.

*Le groupe de facilitation*

- (A) Le groupe de facilitation est composé de 10 membres comprenant : un membre de chacune des cinq régions officielles de l'ONU, un membre choisi parmi un des petits États insulaires en voie de développement, deux membres venant des Parties Annexe I et deux membres des Parties non-Annexe I.
- (B) Le groupe de facilitation a pour but principal de fournir conseil et assistance aux pays en voie de développement en vue de promouvoir le respect des dispositions du protocole. Il fonctionne de façon à ne pas pénaliser les États mais plutôt à les aider à se conformer à leurs objectifs futurs. Il fournit de l'assistance et de l'aide aux États qui n'ont pas la technologie ou les moyens nécessaires pour remplir les objectifs qui leur ont été imposés.
- (C) Les décisions du groupe de facilitation relatives au constat du non-respect des dispositions du Protocole sont prises à la majorité des trois-quarts. Le groupe de facilitation fournit également des alertes précoces au cas où une des Parties serait susceptible de ne pas respecter ses objectifs d'émissions.
- (D) Le groupe de facilitation dispose d'une période de trois semaines pour conduire une enquête préliminaire. Après cette enquête, aucune limitation de temps ne s'applique. Le manque de contrainte en matière de calendrier permet de proroger de façon ininterrompue les actions du groupe qui deviennent alors quasiment inefficaces.

*Le groupe d'exécution*

- (E) Le groupe d'exécution a la même structure que le groupe de facilitation. Il est composé de 10 membres comprenant : un membre de chacune des cinq régions officielles de l'ONU, un membre des petits États insulaires en voie de développement, deux membres venant des parties Annexe I et deux membres des parties non-Annexe I.
- (F) Parmi l'ensemble de ses attributions, le groupe d'exécution fixe notamment les conséquences encourues par les Parties qui n'ont pas respecté leurs objectifs d'émissions.
- (G) Les décisions du groupe d'exécution sont prises à la majorité des trois-quarts. Cependant, la mise en œuvre de mesures requière la double majorité des Parties Annexe I et non Annexe I. Chaque type de manquement donne lieu à un plan d'action spécifique.
- (H) Lorsque le groupe d'exécution décide qu'une Partie a dépassé ses objectifs d'émission, il doit constater le manquement et fixer les sanctions qui en découlent.
- (I) Cependant, il est important de noter que le groupe d'exécution n'a pas de pouvoir de coercition sur les Parties qui ne respectent pas leurs objectifs d'émissions.
- (J) Le groupe d'exécution dispose de 35 semaines pour agir à partir du moment où il prend connaissance du manquement. En outre, les questions urgentes sont réglées dans un temps plus court.

## La détermination du non-respect des engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC)

11. En vertu des dispositions de l'article 7(1) du Protocole de Kyoto et de la décision 15/CMP1, les Parties doivent remettre un rapport annuel au secrétariat afin de garantir le respect des dispositions de l'article 3 du Protocole de Kyoto. Elles doivent notamment y inclure des informations relatives à la quantité d'émissions de gaz à effet de serre par les sources (déduction faite de l'absorption par les puits) et tous les mécanismes flexibles de transaction pour chaque année de la période d'engagement. Le premier rapport annuel relatif à l'année 2008 était du le 15 avril 2010.
12. Les rapports annuels sont ensuite examinés par des équipes composées d'experts (Article 8) qui vérifient s'ils sont complets, précis et conformes aux directives. Si un problème est identifié, l'équipe composée d'experts pourra alors recommander un ajustement des données afin de garantir que les émissions ne sont pas sous-estimées pendant toute la période d'engagement. Si un désaccord intervient entre une Partie et l'équipe composée d'experts au sujet de l'ajustement qui doit être réalisé, le groupe de facilitation pourra alors intervenir.
13. En plus des recommandations qu'elle formule en matière d'ajustement de données, l'équipe composée d'experts doit signaler tout problème de mise en œuvre au groupe de facilitation. Une fois les procédures de mise en conformité finalisées, les compilations et les bases de données comptables sont mises à jour. Cette opération est accompagnée du dressement d'un procès-verbal établissant le montant des émissions de la Partie concernée pour l'année en cause.
14. Toute question de mise en œuvre relevée par les équipes composées d'experts est communiquée au Comité du respect des engagements, qui la renvoie vers la branche compétente, en fonction de la nature du problème identifié. Ces questions pourront aussi être notifiées au Comité du respect des engagements (et à l'intérieur de celui-ci au groupe de facilitation ou au groupe d'exécution) par « *Toute Partie à l'égard d'elle-même* » ou par « *Toute Partie à l'égard de l'autre Partie, appuyée par des informations concordantes* » (Décision 27/CMP1, Annexe, VI. paragraphe 1).
15. La Partie concernée a la possibilité de formuler des observations auprès de la branche compétente. Jusqu'à présent, 5 cas spécifiques ont été traités par le Comité du respect des engagements : 1 par le groupe de facilitation et 4 par le groupe d'exécution. Ces cas traitent tous de la communication d'informations nationales et des systèmes d'enregistrement des données et non des engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC) :
  - (A) Grèce – 17 Avril 2008 – premier manquement identifié par la branche d'exécution.
  - (B) Canada – 5 Mai 2008 – a été considéré comme remplissant ses engagements par la branche d'exécution.
  - (C) Croatie – 26 Novembre 2008 – manquement identifié par la branche d'exécution.
  - (D) Bulgarie – 28 Juin 2010 – manquement identifié par la branche d'exécution.
16. Le non-respect des engagements de l'article 3(1) (relatif aux réductions d'émissions) ne sera pas traité par le Comité de respect des engagements avant la fin de la première période

d'engagement. Le rapport annuel final pour la dernière année de la période d'engagement (2012) devra être remis en 2014.

17. La phase de comptabilité débute à la fin de la période d'engagement, suivant le dépôt et l'examen du rapport annuel final (du en 2015). Au cours de cette phase, un décompte final des émissions totales de chaque Parties et des mécanismes flexibles associés de transactions (le montant assigné) pendant la période d'engagement est réalisé et permet ainsi de déterminer si une partie a respecté ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC).
18. A l'issue de l'examen du rapport annuel final, les Parties disposent de 100 jours supplémentaires pendant lesquels elles peuvent continuer à acheter ou à vendre des UQA, URE et URCE (en lien avec les réductions d'émissions de la première période d'engagement) afin de « réajuster » les éventuelles différences entre leurs émissions totales pendant la période d'engagement et le montant des unités qu'elles ont retiré afin de se conformer à leurs engagements.
19. A l'issue de cette période de réajustement, chaque Partie devra déposer un rapport final qui contient une liste de toutes les unités qui ont été retirées par chacune d'entre elle afin de respecter leurs engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC). La quantité d'unité retirée sera alors comparée avec les émissions totales de chaque Partie pendant la période d'engagement.
20. Les équipes composées d'experts examineront ce rapport final, et incluront dans leur propre rapport une évaluation en vue de déterminer si les émissions totales d'une Partie pendant la période d'engagement sont supérieures ou égales à la quantité d'unité retirée par ladite Partie.
21. Si les unités retirées sont inférieures à la quantité totale d'émissions, la branche d'exécution du Comité de respect des engagements sera informée (soit par l'équipe composée d'experts, soit par la Partie qui n'a pas respectée ses engagements, soit par une autre Partie invoquant le manquement) et pourra ainsi constater le manquement.

### **Les conséquences du non-respect des engagements chiffrés**

22. Si le groupe d'exécution décide qu'une partie n'a pas respecté ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC), en vertu des dispositions de la Décision 27/CMP1, annexe, partie XV, paragraphes 5 et 6, le groupe de facilitation appliquera les sanctions suivantes:
  - (A) en premier lieu, le montant des émissions excédentaires, multiplié par 1,3, sera déduit du montant d'émissions octroyé à la Partie pour la prochaine période d'engagement ;
  - (B) en second lieu, la branche d'exécution exigera que la Partie prépare et soumette un plan d'action de conformité qui doit évaluer les raisons pour lesquelles la Partie n'a pas respecté ses engagements et présenter les actions (assorties d'un emploi du temps) qu'elle entend mettre en œuvre pour atteindre ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC) au cours de la prochaine période d'engagement; et

- (C) en troisième lieu, la branche d'exécution suspendra, pendant la seconde période d'engagement, l'éligibilité de la Partie au transfert d'unités à d'autres parties via le système d'échange d'émissions, jusqu'à ce que le plan d'action de conformité soit déposé (à moins que la branche d'exécution considère que ladite Partie ne respectera pas ses engagements chiffrés en matière de limitation et de réduction (QELRC) pour la deuxième période d'engagement).
23. Pour ce qui est des décisions prises en matières de manquement aux objectifs d'émissions, les Parties n'ont pas le droit d'interjeter appel à moins que l'une d'entre elles allègue qu'un procès équitable lui a été refusé.
24. Comme vu précédemment, la principale sanctions prévue en cas de dépassement des objectifs d'émissions est l'obligation pour la Partie en cause de rattraper son retard (augmenté d'une pénalité de 30%) au cours de la prochaine période d'engagement. Cependant, en l'absence de seconde période d'engagement, ces sanctions sont pratiquement sans effets car les mesures mises en œuvre par la branche d'exécution prennent seulement effet au cours de la seconde période d'engagement.