

## La pollution des océans par les plastiques – Une convention spécifique à l’image du Protocole de Montréal<sup>1</sup>

**Julia UMECKA**

Master 2 Droit et sécurité des Activités Maritimes et Océaniques  
Université de Nantes

Les activités humaines sont capables de changer le fonctionnement de la Terre d’une façon qui met en danger les sociétés à l’échelle mondiale. Le plastique a été découvert il y a seulement 110 ans, mais son utilisation s’est tellement répandue pendant les 50 dernières années qu’il est devenu une des activités anthropiques les plus visibles. Ce matériau synthétique est actuellement si présent dans l’environnement, qu’il est considéré comme un marqueur géologique de l’Anthropocène, la période de l’histoire de la Terre pendant laquelle l’Homme a un impact significatif sur les écosystèmes.<sup>2</sup> Ce problème concerne en particulier le milieu marin.

Effectivement, les mesures prises contre les plastiques sont souvent des instruments *maritimes*<sup>3</sup>. La lutte contre les plastiques dans les océans s’inscrit souvent dans les mesures prises contre les déchets marins en général.<sup>4</sup> De nombreux États adoptent des lois nationales pour limiter la production des plastiques ou améliorer leur gestion une fois qu’ils deviennent des déchets. Ces mesures s’avèrent souvent très efficaces.<sup>5</sup> Cependant, la pollution par les plastiques étant un problème qui ne connaît pas de frontières, et les mesures nationales n’étant pas coordonnées au niveau global, il est difficile d’aboutir à un quelconque succès. C’est pourquoi les États s’engagent sur le forum international, dans un cadre universel ou régional.

Les efforts mondiaux pour lutter contre la pollution plastique sont dominés par les mesures de *soft law*. D’abord, les déclarations issues des conférences des Nations Unies sur l’environnement concernent souvent le problème de la pollution des océans et des déchets marins.<sup>6</sup> Mais c’est le Programme des Nations unies pour l’environnement (ci-après dénommée : *le PNUE*), le forum le plus important en matière d’environnement dans le système des Nations Unies, qui développe les plans d’actions contre les dé-

---

<sup>1</sup> Cet article est issu du mémoire « La pollution plastique par les océans », réalisé dans le cadre du M2 DSAMO sous la direction de Madame Odile DELFOUR-SAMAMA, année universitaire 2018-2019, Université de Nantes.

<sup>2</sup> Villarrubia-Gómez P., Cornell S.E., Fabres J., « Marine plastic pollution as a planetary boundary threat – The drifting piece in the sustainability puzzle » in *Marine Policy*, vol. 96, 2018, p. 213.

<sup>3</sup> Il s’agit des mesures qui sont en relation avec le milieu marin ou avec des activités maritimes.

<sup>4</sup> Les déchets marins dans les documents du PNUE sont définis comme *any persistent, manufactured or processed solid material discarded, disposed of or abandoned in the marine and coastal environment*. PNUE, *Marine Litter: A Global Challenge*, Jestic L., Sheavly S., Adler E., Nairobi, 2009, p. 13; PNUE, *Marine Litter: An analytical overview*, Nairobi, 2005, p. 3.

<sup>5</sup> Par exemple, la proportion de bouteilles en plastiques trouvées parmi les déchets marins sur les littoraux des États où fonctionne un système de bouteilles consignées était d’approximativement 40% moins importante que dans d’autres États. Schuyler Q., Hardesty B. D., Lawson T., Opie K., Wilcox C., « Economic incentives reduce plastic inputs to the ocean » in *Marine Policy*, vol. 96, 2018, p. 250.

<sup>6</sup> Par exemple : le Principe 7 adopté pendant la Conférence de Stockholm en 1972 concerne le milieu marin en particulier et vise à empêcher la pollution des mers; le chapitre 17 de la section II de L’Agenda 21 adopté pendant le sommet de la Terre de Rio en 1992 traite de la protection des océans et incite les États à prendre des mesures contre la pollution d’origine tellurique; pendant la Conférence des Nations Unies sur l’environnement et le développement de Rio en 2012 les États dans le document se sont engagés volontairement à réduire de façon importante les déchets marins avec un objectif fixé à 2025; parmi 17 objectifs de développement durable à mettre en place jusqu’en 2030 adoptés par l’AGNU en 2015, les objectifs 12 et 14 visent la réduction des déchets marins.

chets marins plus élaborés : en 1995 le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin<sup>7</sup> ou en 2011 *Honolulu Strategy*<sup>8</sup>. Bien que les Etats dans le cadre de ces déclarations établissent des objectifs très ambitieux pour diminuer la pollution plastique, le caractère de la *soft law* reste très limitant en termes d'impact. Les seules mesures non contraignantes auront des difficultés à introduire le changement nécessaire pour lutter contre la pollution par des plastiques à cause de leur nature volontaire.

Uniquement trois conventions sont considérées comme des instruments globaux contraignants qui visent, de manière plus ou moins pertinente, la pollution plastique océanique. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer<sup>9</sup> (ci-après dénommée : *la CMB*), en tant que convention cadre, prévoit des dispositions pour protéger les océans contre tout type de pollution, y compris contre les pollutions d'origine tellurique et océanique. Deux autres instruments universels, adoptés au sein de l'Organisation maritime internationale, concernent uniquement les pollutions venant des mers. La Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets<sup>10</sup> (ci-après dénommée : *la Convention de Londres*) interdit l'immersion des déchets<sup>11</sup> et la MARPOL<sup>12</sup> lutte contre les pollutions opérationnelles.

Le problème du cadre juridique de la pollution plastique océanique le plus important est que les conventions universelles sont négligentes concernant les sources telluriques de la pollution, malgré le fait que les déchets marins trouvent leur source à Terre dans 80% des cas.<sup>13</sup> Le seul instrument contraignant à l'échelle globale s'occupant de la pollution tellurique reste la CMB. De plus, cette convention ne va pas plus loin que demander aux Etats de contrôler la pollution terrestre par le biais de leur législation nationale (art. 207 al. 1) et qu'ils s'efforcent de coopérer sur le plan mondial et régional (art. 207 al. 3 et al. 4). Bien que la pollution par les navires soit mieux encadrée, ces normes contiennent également certaines lacunes. Dans la doctrine, sont identifiées comme étant à l'origine le plus souvent : les immersions permises sous la Convention ou le Protocole de Londres qui peuvent contenir des plastiques<sup>14</sup> et les navires exemptés d'obligations de la MARPOL<sup>15</sup>.

La coopération régionale joue un rôle important dans la lutte contre les plastiques dans les océans. Alors que les actions universelles restent très générales, les mesures adoptées par les Etats qui partagent les

---

<sup>7</sup> *Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-based Activities*, signé à Washington le 1 Novembre 1995, texte disponible sur le lien suivant :

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/13421/WashingtonDeclaration.pdf?sequence=1>.

<sup>8</sup> NOAA, UNEP, *The Honolulu Strategy : A global framework for Prevention and Management of Marine Debris*, mars 2011, 50 p. Disponible sur le lien suivant :

<http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10670/Honolulu%20strategy.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

<sup>9</sup> Convention des Nations Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, entrée en vigueur le 16 novembre 1994

<sup>10</sup> Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, signée à Londres, Mexico, Moscou et Washington le 29 décembre 1972, entrée en vigueur le 30 août 1975.

<sup>11</sup> En 1996 fût adopté le Protocole à la Convention de Londres pour la moderniser. Son approche de précaution et le système de la *liste blanche* (selon l'art. 4, à priori toutes les immersions sont interdites sauf si elles sont permises) sont plus protecteurs de l'environnement que la Convention de Londres. Malheureusement, le taux de ratification du Protocole de Londres reste très bas.

<sup>12</sup> Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires, signée à Londres le 2 novembre 1973, telle que modifiée par le Protocole de 1978 relatif à ladite convention fait à Londres le 17 février 1978, entrée en vigueur le 2 octobre 1983.

<sup>13</sup> Gouret P., Charpentier D., « La lutte contre la pollution venue de la mer » in *Neptunus*, vol. 8, n° 1, 2002, p. 1, [www.cdmo.univ-nantes.fr](http://www.cdmo.univ-nantes.fr).

<sup>14</sup> Les substances qui ont reçu la permission d'immersion vont souvent contenir accidentellement certaines quantités de plastiques. Cela est surtout pertinent dans le cas des boues d'épuration et des matériaux issus des dragages dont l'immersion sont permis sous les deux régimes. Ces substances semblent souvent contenir des déchets plastiques. IMO, *Review of the current state of knowledge regarding marine litter in waste dumped at sea under the London Convention and Protocol*, Londres, 2016, p. 7.

<sup>15</sup> L'interdiction générale de l'Annexe V de la MARPOL de l'évacuation dans la mer de toutes les matières plastiques concerne tous les navires (règle 2) et aussi les plateformes (règle 5). Cependant, les mesures qui doivent garantir une bonne gestion des déchets à bord connaissent de nombreuses exceptions. Par exemple, les petits navires ne sont pas obligés d'avoir à bord des affiches informant l'équipage et les passagers des prescriptions applicables (règle 10 al. 1), ni de plan de gestion des ordures (règle 10 al. 2), ni de registre des ordures (règle 10 al. 3). Ces obligations sont très importantes pour garantir la conformité à l'interdiction de décharges.

ressources communes se sont avérées plus adéquates<sup>16</sup>. Certaines mers dans le cadre du Programme des mers Régionales du PNUE ont des plans d'actions spécifiques contre la pollution plastique qui peuvent avoir une force contraignante<sup>17</sup>.

L'Union Européenne réunissant des Etats d'un niveau économique similaire peut encore plus accentuer et accélérer la coopération. Les mesures prises contre la pollution plastique océanique les dernières années représentent un progrès important. En mars 2019, le Parlement Européen et ensuite en mai 2019, le Conseil Européen ont adopté une directive dite *Single-Use Plastics Directive*<sup>18</sup>, qui s'attaque aux plastiques de manière très ambitieuse<sup>19</sup>.

Ces mesures régionales ne peuvent pas être à la hauteur de ce problème qui ne connaît pas de frontières. La longévité des molécules de plastique et le fait qu'elles flottent dans l'eau justifient encore plus le besoin d'aborder la pollution plastique au niveau mondial. Le vent et les courants peuvent transporter les micro-plastiques et macro-plastiques sur de longues distances. Ainsi, les régions les plus influencées ne peuvent avoir que peu de contrôle sur la pollution qui vient des mers de régions géographiquement éloignées. Or, leur législation effective peut être ébranlée par la fuite des plastiques provenant d'autres États.

Aujourd'hui, la lutte globale contre les plastiques prend de l'ampleur. L'Assemblée Générale des Nations Unies (ci-après dénommée : *l'AGNU*) depuis quelques années dans ses résolutions *Les océans et le droit de la mer* s'intéresse beaucoup à cette problématique.<sup>20</sup> Dans un rapport du PNUE de 2016, intitulé *Emerging Issues of Environmental Concern*, il est considéré comme l'un des six grands défis actuels du droit international de l'environnement<sup>21</sup>.

Récemment fût amendée la Convention de Bâle.<sup>22</sup> Depuis les années 1980 l'exportation des déchets plastiques vers les pays en voie de développement constituait une entreprise florissante. Les mouvements transfrontières sont motivés par une réglementation moins stricte qui permet le recyclage de substances interdites ailleurs. Les Etats industrialisés vont aussi régulièrement exporter des déchets car les coûts d'élimination ou de recyclage à l'étranger sont moins élevés. L'échange international de déchets plastiques double les risques environnementaux. Premièrement, il y a une possibilité de dommages accidentels pendant le transport. Deuxièmement, les Etats importateurs, souvent des pays en voie de développement, ne disposent pas d'installations permettant l'élimination des déchets et les plastiques peuvent facilement s'échapper dans l'environnement.<sup>23</sup> En mai 2019 fût amendé la Convention de Bâle. Désormais sera interdite l'exportation

---

<sup>16</sup> Kiss A. « Préface » in Bourrinet J. (édit.), *L'effectivité du droit international de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Marseille, Economica, 1998, p. 3.

<sup>17</sup> Six Programmes des Mers Régionales ont adopté des plans spécifiquement pour la gestion des déchets. Par exemple en 2013 dans le cadre de la Convention de Barcelone pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution les États parties ont adopté un instrument très novateur - le Plan Régional sur la Gestion des Déchets Marins, qui est entré en vigueur en 2014. C'est une initiative pour mettre en œuvre, au niveau régional, les engagements de la déclaration *L'avenir que nous voulons*. Ce plan instaure des obligations juridiquement contraignantes afin de prendre des mesures préventives et de réduire l'impact des déchets marins venant de sources telluriques et des activités en mer. Ainsi, les Etats qui ont ratifié le Protocole relatif à la protection de la mer Méditerranée contre la pollution d'origine tellurique sont obligés, dans la perspective de l'année 2025, d'élaborer des Plans d'actions nationaux (art. 7) conformément à un calendrier (Annexe II).

<sup>18</sup> Directive 2019/904 du Parlement Européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement.

<sup>19</sup> Dès 2021, en UE, seront interdits 9 produits en plastique à usage unique, pour lesquels il existe des alternatives, qui sont le plus souvent trouvés sur les plages (art. 5). Les Etats devront aussi prendre les mesures nécessaires pour diminuer l'utilisation de contenants de boisson et de nourriture (art. 4). En 2029, 90% des bouteilles en plastique devront être collectées et les bouteilles sur le marché devront être conçues avec un minimum de 25 % de matériaux recyclés (art. 9). Les nettoyages du littoral seront financés par un système à responsabilité élargie des producteurs. Ce système de responsabilité élargie va notamment considérer les engins de pêche et les cigarettes (art. 8).

<sup>20</sup> Peyen L., « La pollution plastique » in *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 11, 2018, § 3.

<sup>21</sup> PNUE, « Microplastics: Trouble in the Food Chain » in *Frontiers 2016 Report: Report. Emerging Issues of Environmental Concern*, Nairobi, 2016, pp. 32 - 44.

<sup>22</sup> Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination signée à Bâle le 22 mars 1989, entrée en vigueur le 5 mai 1992.

<sup>23</sup> Beurrier J.P., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2017, p. 473; Dauvergne P., « Why is the global governance of plastic failing the oceans? » in *Global Environmental Change*, vol. 51, 2018, p. 28.

des plastiques mélangés, non recyclés et contaminés. Mais ces changements ne sont pas suffisants car ils visent uniquement une des sources de la pollution plastique océanique.

Les travaux au sein du PNUE donnent plus d'espoir. En 2017 l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ci-après dénommée : l'ANUE) a établi un *Groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et les micro-plastiques dans le milieu marin*. Son rôle consiste, entre autres, à identifier l'éventail des interventions nationales, régionales et internationales possibles, y compris les mesures et approches novatrices, et les stratégies et approches volontaires et juridiquement contraignantes en matière de gouvernance.<sup>24</sup> Pendant la première réunion de ce groupe, qui a eu lieu en mars 2018, il y avait un consensus parmi les participants sur le fait que maintenir le *status quo* du cadre juridique sur les déchets marins n'est pas acceptable.<sup>25</sup> En décembre 2018 avait lieu la deuxième réunion de ce groupe. La réponse aux actions nécessaires au niveau international qui devraient prendre place est restée ouverte mais de nombreux représentants ont souligné qu'il faudrait, pour régler effectivement le problème des déchets et micro-plastiques en milieu marin, élaborer un nouvel accord juridiquement contraignant<sup>26</sup> et cette proposition a été retenue comme l'une des options qui devraient être étudiées<sup>27</sup>.

Les propositions pour créer une nouvelle *économie plastique*, à l'instar de l'économie verte, sont très nombreuses<sup>28</sup>. Il existe une opinion commune pensant que le droit de l'environnement est peu effectif. Aujourd'hui nous pouvons compter 500 traités internationaux qui ont un rapport avec l'environnement<sup>29</sup>. Néanmoins, les normes adoptées ne sont pas forcément toujours efficaces ni effectives<sup>30</sup>. Quelles solutions sont envisageables pour que le nouveau traité rende les océans libres de la pollution plastique? Le Protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone, souvent considéré comme l'accord multilatéral environnemental le plus effectif<sup>31</sup> (I), pourraient servir d'exemple (II).

### **I) Une solution efficace et effective : le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone**

L'année 2017 était le 30<sup>e</sup> anniversaire du Protocole de Montréal. Ce traité a réussi à arrêter la destruction de la couche d'ozone en contrôlant la production et la consommation de substances appauvrissant la couche d'ozone (ci-après dénommée : SACO) (A). Son succès peut être attribué à une procédure innovante - la procédure de non-conformité - qui doit garantir la réalisation des obligations par les Etats et qui était ensuite reprise par d'autres conventions environnementales (B).

---

<sup>24</sup> ANUE, Résolution *Déchets et microplastiques dans le milieu marin*, PNUE/EA.3/Res.7, Nairobi, 4 - 6 décembre 2017, §10, d) ii).

<sup>25</sup> NUE, *Report of the first meeting of the ad hoc open-ended expert group on marine litter and microplastics*, UNEP/AHEG/2018/1/6, Nairobi, 29 - 31 mai 2018, pp. 12, 13.

<sup>26</sup> PNUE, Rapport de la deuxième réunion du groupe d'experts spécial à composition non limitée sur les déchets et microplastiques dans le milieu marin, UNEP/AHEG/2018/2/5, 21 février 2019, § 5.

<sup>27</sup> *Idem*, §11d.

<sup>28</sup> Comparaison proposée dans le rapport : Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, *Pourquoi un accord international sur la pollution de l'océan par les plastiques est indispensable*, Borrelle S. B., Rochman C. M., Liboiron M., Bond A.L., Lusher A., Bradshaw H., Provencher J. F., 2017, p. 2. Pour voir les propositions les plus complexes : Gold M., Mika K., Horowitz C., Herzog M., Leitner L., « Stemming the tide of plastic marine litter: a global action agenda » in *Pritzker Environmental Law and Policy Briefs*, n° 5, 2013, pp. 12 - 24; Worm B., Lotze H. K., Jubinville I., Wilcox C., Jambeck J., « Plastic as a Persistent Marine Pollutant » in *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 42, 2017, pp. 15 - 21.

<sup>29</sup> Voynet D., Kiss A.C., Lepage C., *Vers l'application renforcée du droit international de l'environnement : harmonisation et développement des procédures internationales de contrôle, de sanction et de règlement des différends*, Conférence internationale organisée par le Ministère de l'environnement à Paris en 1996, Paris, Editions Frison-Roche, 1999, p. IX; Club des juristes, *Renforcer l'efficacité du droit international de l'environnement : devoirs des états, droits des individus*, Anguila Y., Paris, 2015, p.13.

<sup>30</sup> A vec Ch. de Visscher nous pouvons tenir pour efficace une norme qui permet d'atteindre l'objectif visé, quand la norme effective est appliquée, cela veut dire qu'elle est capable ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés. Visscher de Ch., *Les effectivités du droit international public*, Paris, Editions A. Pedone, 1967, p. 18.

<sup>31</sup> Raubenheimer K., McIlgorm A., « Can the Basel and Stockholm Conventions provide a global framework to reduce the impact of marine plastic litter? » in *Marine Policy*, vol. 96, 2018, p. 324.

## A) La réponse internationale sur la destruction de la couche d'ozone

La couche d'ozone, localisée dans la stratosphère entre 10 km et 50 km d'altitude, est essentielle pour la vie sur Terre. Elle nous protège en filtrant les rayonnements ultraviolets nocifs du soleil, en particulier des UV-B.<sup>32</sup> Malheureusement, l'équilibre de l'ozone dans l'atmosphère est très fragile. Les préoccupations à propos des activités humaines qui pourraient endommager la couche d'ozone datent des années 1970. En 1974, deux scientifiques américains, M. J. Molina et F. S. Rowland,<sup>33</sup> ont trouvé un lien entre le danger de la destruction de la couche d'ozone et un haut niveau de composés chlorés dans la stratosphère dû aux émissions de produits industriels, en particulier des chlorofluorocarbures (ci-après dénommés : CFC).

Toutefois pendant encore une quinzaine d'années, il n'y avait pas d'accord scientifique sur le processus de destruction de la couche d'ozone. Le trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique fut découvert en 1985, mais seulement un an avant, les ordinateurs de la NASA avaient rejeté cette découverte en la considérant comme absurde. Il fallut attendre l'année 1988 pour arriver à un consensus scientifique.<sup>34</sup> Néanmoins, les mesures ont été prises bien avant cette date.

Depuis 1978, soit très vite après l'article alarmant des deux scientifiques américains et bien avant d'arriver à une certitude scientifique, les Etats ont commencé à introduire des mesures unilatérales pour interdire l'utilisation des aérosols à base de CFC.<sup>35</sup> Les négociations sur un accord international ont commencé en 1981, à l'initiative du PNUE et ont abouti à un traité en 1985.

La Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone<sup>36</sup>, en tant que convention-cadre, n'a pas introduit d'obligations précises mais a reconnu la nécessité de protéger la santé humaine et l'environnement contre la destruction de la couche d'ozone (art. 2 al. 1) et a cherché à promouvoir la coopération et l'échange d'informations entre les Etats parties (art. 2 al. 2a, art. 3 et art. 4).<sup>37</sup> La Conférence des parties, l'organe plénier établi par la Convention de Vienne, doit se réunir régulièrement et examiner l'effectivité de la Convention (art. 6 al. 4). Dans ce but elle peut adopter des protocoles (art. 8) et elle a très vite fait l'usage de cette compétence. Le 16 septembre 1987 fut adopté le Protocole de Montréal qui oblige les Etats parties à réduire et à éliminer l'utilisation et la consommation de certains SACO d'un pourcentage spécifique conformément à un calendrier précis (art. 2A à 2I).

Le Protocole de Montréal était le premier accord international qui répondait à une menace écologique avant d'avoir une certitude scientifique. Ainsi, les Etats ont utilisé pour la première fois le principe de précaution annoncé ensuite dans le principe 15 de la Déclaration de Rio.<sup>38</sup> Le Protocole s'est avéré être un succès exceptionnel. Effectivement, la quantité de SACO dans l'atmosphère diminue et la couche d'ozone devrait se reconstituer pendant le XXI<sup>ème</sup> siècle. L'augmentation de l'impact nocif des radiations UV a été évitée. Le nombre de cancers de la peau qui ont été empêchés grâce au Protocole de Montréal est estimé à 2 millions par an jusqu'en 2030.<sup>39</sup>

Le succès du Protocole de Montréal peut être attribué à trois facteurs. Premièrement, il a bénéficié d'un taux important de ratifications. Effectivement, cet accord est devenu en 2010 le premier traité interna-

---

<sup>32</sup> Godin-Beekmann S., Newman P. A., Petropavlovskikh I., « 30th anniversary of the Montréal Protocol: From the safeguard of the ozone layer to the protection of the Earth's climate » in *Comptes-Rendus Geoscience*, n° 350, vol. 7, 2018, p. 331.

<sup>33</sup> Pour en savoir plus : Molina M. J., Rowland F. S., « Stratospheric sink for chlorofluoromethanes: chlorine atom-catalyzed destruction of ozone » in *Nature*, n° 249, 1974, 810-812.

<sup>34</sup> Theys J., Faucheux S., Noel J-F., « La guerre de l'ozone » in *Futuribles*, n° 125, 1988, p. 55 - 57.

<sup>35</sup> D'abord les Etats-Unis qui ont été poursuivis par la Suède et la Norvège. *Ibid*, p. 61.

<sup>36</sup> La Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, signée à Vienne le 22 mars 1985, entrée en vigueur le 22 septembre 1988.

<sup>37</sup> P. M. Dupuy l'a décrite comme la « soft law » dans un instrument de « hard law ». Dupuy P. M., « Responsabilité internationale pour manquement à des traités d'environnement et modes de règlement des différends interétatiques » in Voynet D., Kiss A.C., Lepage C., *op. cit.*, p. 122;

<sup>38</sup> Il s'agit de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée pendant la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 5 au 30 juin 1992. Lang W., « Le système conventionnel relatif à la protection de la couche d'ozone » in Voynet D., Kiss A.C., Lepage C., *op. cit.*, p. 36.

<sup>39</sup> Godin-Beekmann S., Newman P. A., Petropavlovskikh I., *op. cit.*, p. 332.

tional ratifié par tous les Etats.<sup>40</sup> D'un côté cela est connecté avec le grand enjeu que représente la destruction de la couche d'ozone. Son éventuelle diminution constitue une menace pour tous les Etats. Ensuite, le Protocole introduit un mécanisme qui a pour but d'encourager davantage d'Etats à la participation au Protocole.<sup>41</sup> L'article 4 du Protocole introduit des restrictions concernant le commerce des SACO avec les Etats non parties au Protocole. L'échange entre les Etats parties n'est pas limité tant que les substances ne sont pas interdites à la production et à la consommation. Cette disposition doit aider à réaliser l'objectif de la Convention de Vienne en évitant le déplacement de la production vers des Etats non parties<sup>42</sup>.

La deuxième raison pour laquelle le Protocole de Montréal a réussi à enrayer les émissions de SACO est sa capacité d'adaptation. La Réunion des parties<sup>43</sup>, l'organe plénière, a la compétence de passer en revue l'application du Protocole (art. 11 al. 4a), décider des ajustements ou des réductions des SACO (art. 11 al. 4b), ajouter de nouvelles substances aux annexes (art. 11 al. 4c) et prendre toutes les autres mesures nécessaires pour atteindre les objectifs du Protocole (art. 11 al. 4j). La Réunion des parties doit garantir que le Protocole est adapté aux connaissances scientifiques et à la maîtrise de nouvelles technologies (art. 6).

L'introduction d'une nouvelle substance dans l'art. 2 du Protocole de Montréal constitue une nouvelle obligation et doit se passer par le biais de la procédure d'amendement du Protocole qui est décrite dans l'art. 9 et 10 de la Convention de Vienne. En revanche, lorsqu'il s'agit des ajustements de calculs d'émissions permises, ils seront automatiquement applicables entre tous les Etats parties (art. 2 al. 9d du Protocole de Montréal). Alors, la ratification n'est pas nécessaire. Cette procédure simplifiée constitue en quelque sorte une révision *permanente*<sup>44</sup>.

Le fait de fréquemment actualiser les engagements est important pour garantir que les obligations des Etats correspondent aux connaissances scientifiques. Effectivement, le calendrier adopté à l'origine n'était pas suffisamment adapté même avant son entrée en vigueur<sup>45</sup>. Le Protocole fût amendé neuf fois<sup>46</sup> pour renforcer les obligations des parties : de nouvelles substances furent interdites et de nouveaux calendriers pour la réduction furent établis. Au début, le Protocole de Montréal a institué le contrôle de cinq CFC et trois halons. Aujourd'hui, neuf groupes de substances sont réglementés par le Protocole<sup>47</sup>.

Finalement, le succès du Protocole est attribué à une procédure innovante de la non-conformité.

## **B) Un mécanisme innovant dans le Protocole de Montréal : la procédure de non-conformité**

La seule méthode de contrôle prévue par le Protocole de Montréal n'est pas très originale. L'article 5 prévoit un *reporting system* qui oblige les Etats à rendre régulièrement compte à la Réunion des parties, par le biais du Secrétariat, des renseignements sur les mesures qu'ils ont adoptées en application du Protocole (art. 7). La quatrième Réunion des parties en 1992 a adopté la décision IV/5 qui a établi une procédure toute à fait neuve en droit international : la procédure de non-conformité<sup>48</sup>. Son caractère novateur est dû aux possibilités de déclenchement de la procédure et aux conséquences de la non-conformité.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 331.

<sup>41</sup> Jacur F. R., « The Non-Compliance Procedure of the 1987 Montréal Protocol to the 1985 Vienna Convention on Substances that Deplete the Ozone Layer » in Treves T., Pineschi L., Tanzi A., Pitea C., Ragni C., Romanin Jacur F. (edit.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, Haye, T.M.C. Asser Press, 2009, p. 11.

<sup>42</sup> Maljean-Dubois S., Un mécanisme original : la procédure de «non compliance » du protocole relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone, p. 233.

<sup>43</sup> La Convention de Vienne et le Protocole de Montréal n'ont pas forcément les mêmes Etats membres, il faut donc distinguer la Conférence des parties dans le cadre de la première et la Réunion des parties pour la deuxième.

<sup>44</sup> Raubenheimer K., McIlgorm A., Raubenheimer K., McIlgorm A., *op.cit.*, p. 324.

<sup>45</sup> Maljean-Dubois S., Un mécanisme original..., *op. cit.*, p. 233.

<sup>46</sup> En 1990 (à Londres), en 1991 (à Nairobi), en 1992 (à Copenhague), en 1993 (à Bangkok), en 1995 (à Vienne), en 1997 (à Montréal), en 1999 (à Pékin), en 2007 (à Montréal), et en 2016 (à Kigali).

<sup>47</sup> Malheureusement tous les amendements du Protocole de Montréal n'ont pas été ratifiés par tous les Etats. Le dernier amendement, signé le 15 Octobre à Kigali, a pour le moment été ratifié par seulement 80 Etats. L'information actuelle date du 25 août 2019. : <https://kigali-amendment.openclimatedata.net/>. Maljean-Dubois S., Un mécanisme original ..., *op. cit.*, p. 232.

<sup>48</sup> La procédure établie par la décision IV/5 est exposée à l'Annexe IV du *Rapport de la quatrième Réunion des parties au Protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone*, UNEP/OzL.Pro.4/15.

Sa première spécificité lie les possibilités d'ouverture de la procédure. Il en existe trois : par toute partie au protocole (art. 1<sup>49</sup>), par la *partie intéressée* (art. 4) ou par le Secrétariat (art. 3). La première possibilité est différente de l'intérêt juridique pour agir devant un tribunal international. C'est plutôt *une qualité à agir en tant que représentant de la communauté conventionnelle, afin de garantir le respect d'engagements assurant la gestion d'intérêts communs à l'ensemble des parties*<sup>50</sup>. La deuxième hypothèse donne aux Etats parties la possibilité de demander une assistance dans certaines situations lorsqu'ils estiment eux-mêmes qu'ils ont des difficultés à réaliser leurs obligations, bien qu'ayant fait de leur mieux, des efforts *bona fide*<sup>51</sup>. En 1996, cinq pays en transition économique de l'Europe centrale et orientale ont d'eux-mêmes déclenché la procédure justifiant leur manquement aux obligations dû à des difficultés économiques. Finalement, le Secrétariat, dont les fonctions sont exercées par le PNUE, va alors initier la procédure avec la base des informations reçues dans le cadre du *reporting system* mentionné ci-dessus. Bien que la rédaction de l'art. 3 ne prévoit pas expressément cette possibilité, le Secrétariat peut également déclencher la procédure à la vue des informations fournies par des ONGs. Ainsi, la société civile peut jouer un rôle important, malgré le fait que le déclenchement de la procédure directement par des ONGs a été exclu<sup>52</sup>.

Les conséquences d'un manquement aux obligations représentent une deuxième particularité de la procédure de non-conformité établie par le Protocole de Montréal. Selon l'art. 9, *les Parties peuvent, compte tenu des circonstances particulières à chaque cas d'espèce, décider de la voie à suivre pour assurer une pleine conformité aux dispositions du Protocole, en arrêtant notamment les mesures à prendre aux fins d'aider la Partie incriminée à respecter les dispositions du Protocole, et pour promouvoir les objectifs du Protocole*. Cet article est peu clair en ce qui concerne les mesures qui peuvent être adoptées par la Réunion des Parties.<sup>53</sup> Ainsi, les Etats parties en 1992 ont adopté une *Liste indicative des mesures qui pourraient être prises par une réunion des Parties en ce qui concerne le non-respect des dispositions du Protocole*<sup>54</sup>.

Les moyens prévus sur cette liste non-exhaustive peuvent être divisés entre les incitations et les sanctions<sup>55</sup>. Les incitations peuvent revêtir la forme d'une *assistance appropriée, notamment pour la collecte et la communication des données, l'assistance technique, le transfert de technologie et l'assistance financière, le transfert de renseignements et la formation*.<sup>56</sup> Les sanctions peuvent consister en un retrait des avances prévues par le Protocole, par exemple, un retrait de subsides financiers ou de l'assistance technique. Elles peuvent aussi prendre la forme de mesures commerciales pour les pays développés.

Les sanctions sont rarement utilisées. Nous les retrouvons uniquement face à des cas de mauvaise volonté ou quand les incitations allouées ne donnent pas l'effet voulu. Leur objectif n'étant pas une compensation mais le retour à la conformité. Il est estimé que la simple menace de sanctionner est suffisante. De surcroît, une sanction, par exemple sous forme de retrait de subventions, ne va pas aider à accomplir les obligations du Protocole.<sup>57</sup> Effectivement, ces mécanismes d'accompagnement ont des objectifs plus ambitieux qu'une simple responsabilité internationale adoptée dans le cadre d'une procédure juridictionnelle<sup>58</sup>. L'intérêt n'est pas de sanctionner un Etat mais de l'aider à réaliser ses obligations pour protéger un bien commun.

---

<sup>49</sup> Les articles dans cette section concernent le texte de la Procédure de la non-conformité relative au Protocole de Montréal tel qu'établi par la décision IV/5 de la quatrième Réunion des parties au Protocole de Montréal.

<sup>50</sup> Boisson de Chazournes de L., « La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis » in *Revue générale de droit international public*, n°1, 1995, p. 66.

<sup>51</sup> L'art. 4 de la procédure de non-conformité, voir l'Annexe n°5 : Procédure de la non-conformité relative au Protocole de Montréal.

<sup>52</sup> Maljean-Dubois S., Un mécanisme original ..., *op. cit.*, p. 238.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>54</sup> Cette liste se trouve dans l'Annexe V du *Rapport de la quatrième Réunion des parties au Protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone*, UNEP/OzL.pro.4/15.

<sup>55</sup> Maljean-Dubois S., Un mécanisme original ..., *op. cit.*, p. 240.

<sup>56</sup> Pt. A de *Liste indicative des mesures qui pourraient être prises par une réunion des Parties en ce qui concerne le non-respect des dispositions du Protocole*.

<sup>57</sup> Maljean-Dubois S., Un mécanisme original ..., *op. cit.*, pp. 243, 244.

<sup>58</sup> Dupuy P. M., *op. cit.*, in Voynet D., Kiss A.C., Lepage C., *op. cit.*, p. 121

Le Protocole de Montréal est décrit comme *une curiosité politique car il est assez exceptionnel de voir des gouvernements s'entendre pour prendre des mesures préventives à l'horizon d'un siècle au vu de simples présomptions scientifiques et sans y être contraints par les électeurs*.<sup>59</sup> Les États n'ont pas uniquement pris des obligations pour diminuer la production des SACO, mais ils ont aussi créé un nouveau mécanisme contraignant pour garantir la conformité. Le succès de la procédure de non-conformité confirme le fait qu'elle est reprise depuis les années 1990 par d'autres conventions environnementales.

En anglais, des *non-compliance procedures*, traduit en français comme des procédures dites de *non-respect, de non-conformité* ou encore des *mécanismes d'observance*, vont varier entre différentes conventions. Toutefois on peut les caractériser comme *des mécanismes institutionnels et formels mis en place afin d'examiner les informations communiquées par les États parties quant au respect de leurs obligations et d'envisager, le cas échéant, des mesures permettant à l'État de mieux s'y conformer*.<sup>60</sup> Actuellement, une quinzaine d'accords environnementaux sont accompagnés de procédures de non-conformité. A titre d'exemple nous pouvons citer : le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques<sup>61</sup>, Protocole de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets ou la Convention de Barcelone.

Le *Club des juristes*, dans son rapport sur le renforcement de l'efficacité du droit de l'environnement, a recommandé que les *procédures de non-conformité doivent (...) être mises en place dans le plus grand nombre de conventions déjà existantes, ainsi que dans les conventions qui viendraient à être adoptées à l'avenir*.<sup>62</sup> Suivant cette recommandation, une éventuelle convention spécifique sur les plastiques devrait être accompagnée par la procédure de non-conformité.

## **II) La proposition d'une solution effective pour diminuer le volume des plastiques dans les océans**

Pour résoudre le problème de la pollution plastique, la communauté internationale pourrait adopter un traité de l'ampleur et l'étendue du Protocole de Montréal (**I**).<sup>63</sup> Puisque réglementer les plastiques en tant que produits finis est difficile à mettre en œuvre, nous devrions limiter la production de la matière première vierge<sup>64</sup> et réguler les polymères et les additifs chimiques en tant que substances contrôlées au niveau mondial (**II**).

### **A) Comparaison de la pollution plastique avec le trou de la couche d'ozone**

La pollution plastique et l'appauvrissement de la couche d'ozone ont beaucoup en commun. Les deux problèmes menacent un bien essentiel pour le fonctionnement de la Terre et nécessitent une coopération globale.

Le Protocole de Montréal fut adopté sur la base du principe de précaution. Malgré une incertitude sur l'influence des CFC sur la couche d'ozone, les évidences de son appauvrissement étaient suffisantes pour déclencher une coopération internationale. Dans le cas de la pollution plastique océanique, les effets nocifs pour l'Homme et pour l'environnement doivent être davantage examinés également en ce qui concerne la question de la source d'exposition.<sup>65</sup> Toutefois, il y a une multitude d'évidences montrant les autres impacts du plastique sur l'environnement qui peuvent justifier l'utilisation préférable du principe de prévention que de précaution.<sup>66</sup> Ainsi, la convention spécifique sur les plastiques est encore plus justifiée que le Protocole de

<sup>59</sup> Theys J., Fauchaux S., Noel J-F., *op. cit.*, p. 54

<sup>60</sup> Club des juristes, *op. cit.*, p. 70.

<sup>61</sup> Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique signé à Carthagène le 29 janvier 2000, entré en vigueur le 11 septembre 2003.

<sup>62</sup> Club des juristes, *op. cit.*, p. 74.

<sup>63</sup> Cette proposition est inspirée de l'article : Gold M., Mika K., Horowitz C., Herzog M., Leitner L., *op. cit.*, 32 p.

<sup>64</sup> Il s'agit de granulés plastiques, cf. *infra* p. 36.

<sup>65</sup> Nous avons des preuves que les produits chimiques toxiques transférés dans les tissus animaux vont finalement entrer dans notre chaîne alimentaire. Par contre, pour le moment nous n'avons pas de certitude quant aux effets des microplastiques sur la santé de l'Homme. PNUE, *Microplastics: Trouble in...*, *op.cit.*, p. 38.

<sup>66</sup> Raubenheimer K., McIlgorm A., *Is the Montréal ...*, *op. cit.*, p. 324.

Montréal ne l'était à l'époque. Elle ne va pas porter sur une *présomption qui pourrait ne se matérialiser que dans plusieurs décennies*<sup>67</sup> mais sur quelque chose ayant des effets que nous pouvons actuellement observer.

L'engagement de l'industrie était nécessaire pour arrêter d'utiliser les SACO, et la lutte contre les plastiques ne sera pas un succès sans sa participation non plus. Pourtant, dans le cas des plastiques, la situation est plus compliquée. Effectivement, le succès de la restitution de la couche d'ozone a bénéficié de circonstances particulières. Il était plus facile pour les Etats de se mettre d'accord sur l'élimination des SACO car cette question est beaucoup moins complexe que d'autres défis auxquels nous devons actuellement faire face - les changements climatiques ou justement la pollution plastique océanique. Dans les années 1980, quand les scientifiques ont tiré la sonnette d'alarme sur l'état de la couche d'ozone, les substituts pour les CFC étaient connus depuis longtemps. De plus, les pays coupables de ces émissions étaient principalement les pays développés qui avaient une grande marge de manœuvre<sup>68</sup>.

L'analyse économique des coûts comparés aux bénéfices entraînés par la diminution de la pollution plastique océanique peut s'avérer être moins favorable que la conversion vers les produits chimiques qui ne posent pas de danger pour la couche d'ozone. L'infrastructure nécessaire pour la collecte des déchets et le recyclage sont plus onéreux que le coût de l'élimination de SACO.<sup>69</sup> La consommation des aérosols qui contenaient des CFC a commencé à diminuer avant même que le problème commence à être réglementé. Ceci est dû au boycott des consommateurs.<sup>70</sup> Une réduction de l'utilisation des plastiques va bien sûr remettre en question notre mode de vie, mais avec la médiatisation actuelle du problème de la pollution plastique, les consommateurs peuvent se préparer à un changement à l'échelle du Protocole de Montréal.

## **B) Contrôler la production de la matière première vierge**

Le Protocole de Montréal pourrait servir d'exemple pour éviter la complexité de la régulation des plastiques comme produits finis et viser des matières premières. Une nouvelle convention spécifique sur les plastiques pourrait introduire un système semblable à celui qui conduit à l'élimination des SACO. Il est proposé que la pollution plastique pourrait être diminuée en introduisant un système de *quotas* qui déterminera la quantité de matières premières plastiques qu'un Etat peut produire.

L'objectif du système des *quotas* pour la production serait de valoriser les plastiques. Si leur production est limitée, ce matériau deviendra un bien plus apprécié qu'il ne l'est aujourd'hui. Cela incitera le développement d'infrastructures nécessaires pour la collecte, le tri et le recyclage des déchets et ainsi contribuer au développement de l'économie circulaire. Certains produits en plastique seront aussi remplacés par des produits en métal ou en bois. Cependant, il est de plus en plus souvent considéré que ces substituts ont un impact environnemental important et qu'il serait mieux de recycler les plastiques au lieu de les remplacer<sup>71</sup>.

La nouvelle convention sur les plastiques pourrait aussi s'inspirer d'autres solutions du Protocole de Montréal. La possibilité d'actualiser fréquemment le calcul des obligations des Etats a permis d'ajuster les calculs des émissions en fonction des technologies disponibles, de la situation économique et des connaissances scientifiques. Le nouvel accord sur les plastiques pourrait reprendre cette disposition concernant les *quotas*. Est aussi envisageable une obligation à respecter certaines exigences de design compatibles avec les technologies de recyclages existants<sup>72</sup>.

La participation des Etats à la convention spécifique sur les plastiques sera bien sûr un grand défi. Pourtant, pour que cet accord ait un effet important sur la diminution des plastiques dans les océans, il faut au moins que la Chine, les Etats membres de l'UE et de l'Accord de libre-échange nord-américain, deviennent des Etats parties. En effet, ils sont responsables de 60% de la production de plastiques<sup>73</sup>. Pour inciter les Etats

---

<sup>67</sup> Theys J., Faucheux S., Noel J-F., *op. cit.*, p. 52

<sup>68</sup> *Ibid*, pp. 54, 61.

<sup>69</sup> Raubenheimer K., McIlgorm A., *Is the Montréal ...*, *op. cit.*, p. 327.

<sup>70</sup> Theys J., Faucheux S., Noel J-F., *op. cit.*, pp. 54, 61.

<sup>71</sup> UNEP, *Towards a Pollution-Free Planet Background Report*, Nairobi, 2017, p. 26.

<sup>72</sup> Raubenheimer K., McIlgorm A., *Is the Montréal ...*, *op. cit.*, p. 324.

<sup>73</sup> *Ibid*, p. 328.

à participer à la convention, elle pourrait avoir des dispositions semblables au Protocole de Montréal qui interdisent le commerce des SACO avec les Etats non parties.

Pour garantir que la convention soit respectée, elle devrait être accompagnée d'une procédure de non-conformité. Tandis qu'il est habituellement difficile de mesurer l'impact d'une activité sur l'écosystème marin, le respect des engagements quantitatifs dans le cadre de cette convention serait facilement mesurable.

La procédure de non-conformité et les mesures d'assistance qu'elle va offrir, vont faciliter la réalisation des objectifs par les pays en voie de développement. Ils n'ont pas souvent les moyens d'améliorer la gestion des déchets. Le manque d'un mécanisme de financement du Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin du PNUE était identifié comme une des raisons d'ineffectivité du plan.<sup>74</sup> Ainsi, la Convention devrait offrir un système d'accompagnement pour développer l'infrastructure à l'image du Fonds multilatéral.

Trouver les ressources de financement des traités multilatéraux n'est pas une tâche facile. Dans le cas de la pollution plastique, il y a un argument économique important pour accepter cette mission. Les dommages envers l'environnement et envers la santé sont extrêmement coûteux. De plus, en augmentant le taux de recyclage, les entreprises pourraient faire d'énormes économies. Il est notamment estimé que chaque année, 95% de la valeur des emballages est gaspillée.<sup>75</sup> Cela entraîne également l'idée que la convention devrait être en grande partie financée par les producteurs et ainsi réaliser le principe de pollueur-payeur. Ce système viserait à *intégrer le coût environnemental des produits tout au long de leur cycle de vie dans leur prix de vente*<sup>76</sup>.

Le Protocole de Montréal dans l'art. 9 prévoit une collaboration entre les Etats parties en ce qui concerne la recherche, le développement et l'échange de renseignements sur les techniques. Une telle obligation serait aussi souhaitable dans la convention sur les plastiques. D'ailleurs, l'ANUE dans sa résolution qui a établi le *Groupe d'experts sur les plastiques*, qui doit s'occuper de l'élaboration des solutions pour la pollution plastique, a souligné que *le transfert de technologies selon des termes mutuellement convenus et la mobilisation de ressources auprès de toutes les sources possibles sont des éléments essentiels*.<sup>77</sup>

---

<sup>74</sup> Van der Zwaag D. L., Powers A., « The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities: Gauging the Tides of Global and Regional Governance » in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n° 423, 2008, pp. 439, 440.

<sup>75</sup> World Economic Forum, *The New Plastics Economy : Rethinking the future of plastic*. Industry Agenda, 2016, p. 12.

<sup>76</sup> Fondation pour la Recherche sur la Biodiversité, *op. cit.*, p. 4.

<sup>77</sup> ANUE, Résolution *Déchets et...*, *op. cit.*, p. 2.