



联合国
粮食及
农业组织

FOOD AND
AGRICULTURE
ORGANIZATION
OF THE
UNITED NATIONS

ORGANISATION
DES NATIONS
UNIES POUR
L'ALIMENTATION
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION
DE LAS NACIONES
UNIDAS PARA
LA AGRICULTURA
Y LA ALIMENTACION

منظمة
الغذية
والزراعة
للأمم
المتحدة

Point 8 de l'ordre du jour provisoire

COMMISSION DES RESSOURCES PHYTOGENETIQUES

Sixième session

Rome, 19-30 juin 1995

REVISION DE L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGENETIQUES ETAPE TROIS: OPTIONS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES

TABLE DES MATIERES

	Paragraphes
I. INTRODUCTION	1
II. OPTIONS CONCERNANT LE STATUT JURIDIQUE DE L'ENGAGEMENT RENEGOCIE	2-13
1. Maintien du statut juridique actuel de l'Engagement	3-4
2. Adoption d'un accord ayant force obligatoire au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO	5-7
3. Adoption d'un accord ayant force obligatoire sous les auspices de la FAO, mais hors de son cadre constitutionnel	8
4. Adoption en tant que protocole ayant force obligatoire de la Convention sur la diversité biologique	9-13
III. OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR L'ENGAGEMENT RENEGOCIE	14-24
1. Organe directeur	15
2. Organe scientifique et technique	16-18
3. Secrétariat	19-21
4. Mécanismes financiers	22-24
IV. CONCLUSIONS ET MESURES SUGGEREES A LA COMMISSION	25

REVISION DE L'ENGAGEMENT INTERNATIONAL, ETAPE TROIS: OPTIONS JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELLES

I. INTRODUCTION

1. A sa première session extraordinaire en novembre 1994, la Commission des ressources phytogénétiques est convenue que les négociations en vue de la révision de l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques devraient se dérouler en trois étapes. La première viserait à intégrer les trois annexes interprétatives dans l'Engagement et à harmoniser celui-ci avec la Convention sur la diversité biologique (la Convention). La seconde consisterait à examiner les deux questions de l'accès aux ressources phytogénétiques, y compris l'accès aux collections non couvertes par la Convention, et de la concrétisation des droits des agriculteurs. Dans une troisième étape, on examinerait les options juridiques et institutionnelles, notamment le statut juridique de l'Engagement renégocié et les questions institutionnelles connexes. Le présent document traite de ces options.

II. OPTIONS CONCERNANT LE STATUT JURIDIQUE DE L'ENGAGEMENT RENEGOCIE

2. Celles-ci sont au nombre de quatre.

1. Maintien du statut juridique actuel de l'Engagement

3. A l'origine, l'Engagement et ses trois annexes ont été adoptés par la Conférence de la FAO en tant qu'instruments volontaires n'ayant pas force obligatoire. Au cas où les Etats Membres souhaiteraient préserver sa nature non contraignante, l'Engagement renégocié pourrait être soumis à la Conférence de la FAO, à sa vingt-neuvième session, par exemple, qui se tiendra en novembre 1997, pour adoption conformément à la procédure suivie pour l'Engagement originel et ses annexes.

4. Les instruments n'ayant pas force obligatoire sont, en principe, plus faciles à accepter que des instruments contraignants. Dans le cas de l'Engagement international, si les Etats Membres ont hésité à s'engager par un instrument juridiquement contraignant, c'est en partie à cause des réserves qu'avaient certains gouvernements au sujet de la compatibilité de l'Engagement international avec leurs propres systèmes en matière de droits des sélectionneurs, réserves qui dans un certain nombre de cas ont pu être surmontées grâce à l'adoption des annexes interprétatives. Si les instruments volontaires sont plus faciles à adopter dans les instances internationales, ils ont en revanche moins d'impact sur le comportement des gouvernements ou du secteur privé et assurent une moindre sécurité pour les transactions impliquant des investissements ou autres transferts de fonds importants.

2. Adoption d'un accord ayant force obligatoire au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO

5. L'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO prévoit l'approbation d'accords de portée mondiale relatifs à l'alimentation et à l'agriculture par la Conférence de la FAO et leur soumission aux Membres de l'Organisation pour acceptation. Ces accords sont normalement adoptés par la Conférence de la FAO sur recommandation d'une conférence technique ou d'une série de réunions techniques, telles que celles de la Commission des ressources phytogénétiques de la FAO. Ils entrent en vigueur dès réception du nombre requis d'acceptation conformément aux dispositions prévues dans l'Accord. En vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif, ces accords peuvent prévoir la participation d'Etats non membres faisant partie de l'Organisation des Nations Unies, de l'une quelconque des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique. Ils n'envisagent pas, toutefois, la participation d'entités autres que des Etats.

6. Les accords conclus au titre de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO ont la même force juridique que d'autres accords internationaux et peuvent autoriser la même souplesse en matière de

clauses finales, de procédures d'acceptation, etc. En particulier, ils peuvent prévoir la procédure normale de signature et de ratification par les parties contractantes. Ils peuvent aussi autoriser les parties contractantes à émettre des réserves dans des conditions fixées par l'Accord. Etant donné que de tels accords sont adoptés dans le cadre constitutionnel de la FAO, ils doivent rester, de même que les institutions qu'ils établissent, liés à la FAO conformément aux dispositions énoncées dans les Textes fondamentaux⁵. D'autre part, l'adoption de l'Engagement international révisé en tant qu'accord conclu en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO entraînerait automatiquement un certain appui institutionnel et financier de la part de la FAO.

7. Jusqu'à présent une vingtaine d'accords internationaux ont été adoptés en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO. Ils vont de la Convention internationale pour la protection des végétaux de 1951 à l'Accord portant création de la Commission des thons de l'océan Indien et à l'Accord visant à favoriser le respect par les navires de pêche en haute mer des mesures internationales de conservation et de gestion adoptées par la Conférence à sa dernière session en 1993.

3. Adoption d'un accord ayant force obligatoire sous les auspices de la FAO, mais hors de son cadre constitutionnel

8. Si l'adoption d'accords relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO fait l'objet de dispositions explicites, la FAO peut toujours convoquer une conférence diplomatique en vue de l'adoption d'un accord international, en dehors du cadre strict de son Acte constitutif. En fait, au cours des deux dernières années, trois de ces conférences diplomatiques ont été convoquées en vue de l'adoption d'accords en dehors du cadre de la FAO⁶, alors que deux accords seulement ont été adoptés sous l'égide de la FAO, en vertu de l'Article XIV de son Acte constitutif⁷. De tels accords ne sont pas nécessairement liés à la FAO de façon officielle, bien qu'ils puissent l'être le cas échéant. Ils offrent aussi davantage de possibilités aux parties contractantes en ce qui concerne le calendrier de leur adoption, dans la mesure où ils peuvent être conclus à n'importe quel moment, indépendamment des sessions biennales de la Conférence de la FAO. Mais s'ils laissent aux parties contractantes davantage de liberté sur le plan des options institutionnelles, leur adoption implique une procédure coûteuse, notamment la convocation d'une conférence diplomatique distincte. Ils n'entraînent pas non plus l'engagement institutionnel et financier automatique de la FAO, comme c'est le cas des accords conclus dans le cadre de l'Acte constitutif. Les conférences diplomatiques en vue de l'adoption d'accords internationaux peuvent être convoquées par la Conférence ou par le Conseil de la FAO ou par le Directeur général auquel la Conférence ou le Conseil aura délégué ses pouvoirs en la matière.

4. Adoption en tant que protocole ayant force obligatoire de la Convention sur la diversité biologique

9. L'Article 28 de la Convention sur la diversité biologique prévoit l'adoption de protocoles à la Convention. Ces protocoles doivent être adoptés par la Conférence des parties à la Convention et font l'objet des mêmes procédures de signature, ratification, acceptation, approbation ou adhésion que la Convention elle-même.

10. Il serait donc juridiquement possible qu'un engagement renégocié soit adopté en tant que protocole à la Convention sur la diversité biologique.

11. Toutefois, une telle décision devrait être prise en premier lieu par les parties aux négociations concernant la révision de l'Engagement, la Commission des ressources phytogénétiques et l'organe

⁵ Partie R des Textes fondamentaux. Les liens constitutionnels requis comprennent des dispositions concernant la nomination du personnel de tout organe créé en vertu de l'Accord, les contrôles financiers et les pouvoirs de la Conférence de la FAO en ce qui concerne la modification de l'Accord.

⁶ Accords portant création de l'Organisation pour la protection des végétaux au Proche-Orient, INFOPESCA et Lake Victoria Fisheries Organization.

⁷ Voir paragraphe 7 ci-dessus.

directeur approprié de la FAO, et, en dernier ressort, par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique elle-même.

12. L'adoption de l'Engagement révisé en tant que protocole à la Convention sur la diversité biologique assurerait l'harmonisation des mesures prises au titre de l'Engagement révisé avec celles prises par les parties contractantes au titre de la Convention. Elle faciliterait également l'accès aux mécanismes financiers communs. Toutefois, elle pourrait aussi avoir pour effet de limiter les options institutionnelles ouvertes aux parties contractantes à celles fournies par la Convention, bien que cet effet ne soit pas absolument certain⁸.

13. Au cas où l'Engagement révisé aurait déjà été adopté en tant qu'accord contraignant en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO ou en tant qu'accord indépendant, rien n'interdirait sa transformation, à un stade ultérieur, en protocole à la Convention sur la diversité biologique, éventualité qui n'est pas à exclure non plus pour d'autres accords déjà adoptés, tels que la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ou la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats de la sauvagine (Convention de Ramsar).

III. OPTIONS INSTITUTIONNELLES POUR L'ENGAGEMENT RENEGOCIE

14. Dans une large mesure, les options institutionnelles dépendront du statut juridique de l'Engagement renégocié. Mais quel que soit le statut retenu, l'Engagement renégocié aura sans doute besoin de l'une ou l'autre ou de l'ensemble des institutions suivantes:

1. Organe directeur

15. A l'heure actuelle, l'"Organe directeur" de l'Engagement est la Conférence de la FAO, agissant sur les conseils du Conseil de la FAO et, plus particulièrement de la Commission des ressources phytogénétiques de la FAO. Si l'Engagement révisé conserve son statut d'engagement volontaire adopté par la Conférence de la FAO, l'"Organe directeur" ne changera probablement pas. De même, si l'Engagement révisé est adopté en tant qu'Accord ayant force obligatoire en vertu de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, l'Organe directeur sera constitué de la Conférence de la FAO, ou plutôt des membres de la FAO qui sont parties au nouvel Accord, agissant en principe sur les conseils d'un organe spécialisé tel que la Commission des ressources phytogénétiques. En pratique, cela signifierait que l'essentiel des débats de fond tendrait à rester la prérogative de la Commission des ressources phytogénétiques. Si en revanche, l'Engagement devenait un Protocole à la Convention sur la diversité biologique, ou un accord indépendant, l'"Organe directeur" de l'Engagement révisé serait en principe automatiquement constitué des Parties au Protocole ou à l'Accord lui-même. Dans les deux cas, il sera sans doute nécessaire de prévoir dans l'Engagement révisé un lien institutionnel quelconque entre, d'une part, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, ou à un éventuel Protocole sur les ressources phytogénétiques, à qui incombe une responsabilité intergouvernementale en matière de diversité biologique en général et, d'autre part, la FAO et sa Commission des ressources phytogénétiques, qui est particulièrement compétente pour tout ce qui touche aux ressources phytogénétiques.

2. Organe scientifique et technique

16. A l'heure actuelle, l'Engagement ne prévoit aucun organe scientifique et technique spécifique. C'est en fait la Commission des ressources phytogénétiques elle-même et son Groupe de travail qui jouent le rôle de conseiller scientifique et technique. L'Engagement attribue, en outre, un rôle technique dans la collecte, la conservation, l'entretien, l'évaluation, la documentation, l'échange et l'utilisation des ressources phytogénétiques aux Centres du GCRAI et plus particulièrement à l'Institut international des

⁸ Voir paragraphes 13 à 18 ci-après.

ressources phytogénétiques (IPGRI). Dans la Convention sur la diversité biologique, ce rôle est attribué à un organe subsidiaire chargé de fournir des avis scientifiques, techniques et technologiques. Cet organe se compose de représentants de toutes les Parties à la Convention et est compétent pour l'ensemble de la Convention. Son existence, toutefois, ne devrait pas exclure celle d'un éventuel organe technique spécifique lié à un protocole adopté en vertu de la Convention, dont la composition serait limitée, en principe encore une fois, aux seules parties au protocole. Sinon, on pourrait prévoir de s'appuyer sur les conseils scientifiques et techniques d'un organe existant, indépendant, en ce qui concerne sa composition, du Protocole, comme c'est le cas, par exemple, d'un organe d'aménagement des pêches tel que la Commission des pêches de l'Atlantique Nord-Est, qui s'appuie sur les conseils scientifiques indépendants du Conseil international pour l'exploration de la mer (CIEM).

17. A cet égard, il conviendrait d'examiner le rôle à accorder aux Centres du GCRAI, en général, et à l'Institut international des ressources phytogénétiques, en particulier, dans le cadre d'un Engagement international révisé. Dans l'Engagement actuel, il est fait état des accords internationaux actuellement mis en oeuvre sous les auspices d'institutions appuyées par le GCRAI, notamment le CIRP (IPGRI), pour la prospection, la collecte, la conservation, l'entretien, l'évaluation, la documentation, l'échange et l'utilisation des ressources phytogénétiques. Ces arrangements doivent être encore étoffés et, le cas échéant, complétés afin de mettre en place un système mondial. Quant à l'Institut international des ressources phytogénétiques, il doit poursuivre et développer ses activités actuelles, dans les limites de son mandat, en liaison avec la FAO.

18. Les activités des Centres du GCRAI, et en particulier de l'IPGRI, seront particulièrement utiles sur le plan pratique pour atteindre les objectifs de tout Engagement renégocié. L'IPGRI "souscrit déjà aux principes de l'Engagement international et collaborera avec la FAO à sa mise en oeuvre ..." ⁹. Plus récemment, l'IPGRI et les autres Centres du GCRAI sont convenus de placer leurs collections de matériel génétique rassemblées au fil des années sous les auspices de la FAO et de reconnaître l'autorité intergouvernementale de la Commission des ressources phytogénétiques de la FAO pour ce qui est des politiques à suivre concernant ces collections. Ils demeurent, toutefois, des organes indépendants et autonomes, dotés de leurs propres systèmes de fonctionnement et de financement. Il faudra envisager diverses options pour garantir le maintien de liens étroits entre les activités et politiques des Centres du GCRAI et des parties à l'Engagement renégocié et, en particulier, la disponibilité ininterrompue de l'expertise technique accumulée par ces Centres.

3. Secrétariat

19. A l'heure actuelle, si l'Engagement ne prévoit expressément aucun secrétariat, ces services sont fournis par la FAO, par l'intermédiaire du Secrétariat de sa Commission des ressources phytogénétiques. Si l'Engagement renégocié conserve le statut d'un Engagement volontaire adopté par la Conférence de la FAO ou d'un accord relevant de l'Article XIV de l'Acte constitutif de la FAO, ces arrangements seront automatiquement prorogés et pourraient faire l'objet de dispositions explicites dans le nouvel instrument. Les parties à un accord indépendant seraient bien entendu libres de choisir de nouveaux arrangements en matière de secrétariat.

20. La Convention sur la diversité biologique prévoit la désignation d'un secrétariat parmi les organisations internationales compétentes. Ainsi, à la première réunion de la Conférence des parties, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a été désigné pour assurer les fonctions de secrétariat prévues par la Convention, avec la participation de la FAO et de l'Unesco qui détacheront des fonctionnaires dans leurs domaines de spécialisation. En vertu de l'Article 14 de la Convention, le Secrétariat doit aussi "s'acquitter des fonctions qui lui sont assignées en vertu de tout protocole à la Convention". Cette clause, toutefois, n'exclut pas qu'un protocole particulier puisse désigner un secrétariat technique distinct, dans les cas où des compétences techniques spécialisées sont nécessaires.

⁹ Mémorandum d'Accord sur la coopération au niveau des programmes entre la FAO et le CIRP du 21 septembre 1990.

Elle n'exclut pas, *a fortiori*, un accord qui serait l'inverse des arrangements actuellement en vigueur pour la Convention sur la diversité biologique et qui prévoirait, par exemple, que le Secrétariat serait assuré par la FAO ou l'Unesco avec la participation du PNUE, ou toute autre forme de participation conjointe d'un certain nombre d'organisations. Dans ce contexte, on notera que de plus en plus souvent les accords internationaux prévoient des unités spécialisées pour assurer le secrétariat de protocoles traitant de sujets spécialisés¹⁰.

21. On notera que le choix d'un secrétariat et du lieu de réunion des sessions ordinaires de l'organe directeur déterminent sans doute dans une large mesure le caractère dudit organe directeur, ainsi que le ton et l'orientation de ses débats. Ainsi, le maintien des arrangements actuels en matière de secrétariat de la Convention accentuerait l'orientation écologique de tout protocole sur les ressources phylogénétiques, tandis qu'une participation plus étroite de la FAO aboutirait à privilégier l'agriculture et le développement.

4. Mécanismes financiers

22. Dans son état actuel, l'Engagement traite en des termes assez vagues la question des mécanismes de financement dans son Article 8 intitulé Sécurité financière. Des dispositions plus détaillées, mais toujours générales, figurent dans les annexes à l'Engagement, où il est question, notamment, d'un fonds international qui serait créé pour assurer l'application effective des droits des agriculteurs.

23. Pour espérer atteindre les objectifs, l'Engagement renégocié devra, de toute évidence, contenir des dispositions plus claires en ce qui concerne les mécanismes financiers. La question se posera alors de savoir si, et dans quelle mesure, l'Engagement renégocié devra prévoir des mécanismes financiers indépendants et autonomes ou, au contraire, s'appuyer sur les mécanismes financiers existants, tels que ceux prévus au titre de la Convention sur la diversité biologique. La réponse à cette question dépendra dans une large mesure du statut juridique retenu pour l'Engagement renégocié.

24. Dans son Article 21, la Convention sur la diversité biologique prévoit l'institution d'un mécanisme de financement pour fournir des ressources financières aux Parties qui sont des pays en développement, aux fins de la Convention, sous forme de dons ou à des conditions de faveur. Aucune décision définitive n'a été prise à ce jour par la Conférence des Parties à la Convention en ce qui concerne ce mécanisme de financement, dont les fonctions sont assumées, à titre provisoire, par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale). Si l'Engagement renégocié est adopté en tant que protocole à la Convention sur la diversité biologique, on peut imaginer que le mécanisme financier créé au titre de cette Convention, ou un guichet spécialisé de ce mécanisme, soit utilisé comme mécanisme financier pour le Protocole, bien que, juridiquement, rien n'interdise la constitution d'un fonds distinct. Si l'Engagement renégocié est adopté dans le cadre de la FAO, ou en tant qu'accord indépendant, il sera encore possible, sous réserve bien entendu de l'accord de la Conférence des Parties, de continuer à se servir du mécanisme financier créé au titre de la Convention. On pourrait aussi utiliser le Fonds pour l'environnement mondial, ou un guichet de ce Fonds, indépendamment et parallèlement à son utilisation à titre provisoire par la Convention. On pourrait envisager, enfin, un mécanisme financier indépendant et autonome, créé au titre de l'Engagement renégocié, qu'il s'agisse d'un fonds alimenté par des contributions gouvernementales, d'un mécanisme lié d'une certaine façon à l'accès aux ressources phylogénétiques ou aux bénéfices tirés de

¹⁰ A titre d'exemple, le Centre régional de lutte contre les situations d'urgence en matière de pollution par les hydrocarbures (Regional Oil Combating Centre), créé à Malte sous l'égide de l'OMI, joue en fait le rôle d'un secrétariat lié au Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer Méditerranée par les hydrocarbures et autres substances nuisibles en cas de situations critiques, adopté dans le cadre de la Convention de Barcelone sur la protection de la mer Méditerranée contre la pollution de 1976. Des centres analogues ont été créés pour des protocoles adoptés au titre de la Convention régionale de Koweït pour la coopération en vue de la protection du milieu marin contre la pollution de 1978 et de la Convention régionale pour la conservation du milieu marin, de la mer Rouge et du golfe d'Aden de 1982. La création d'un secrétariat distinct a également été envisagée pour le protocole de Montréal à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone. Il est entendu que l'on envisage également de conserver les arrangements actuellement en vigueur en matière de Secrétariat si des accords déjà adoptés tels que CITES ou la Convention de Ramsar étaient intégrés à la Convention sur la diversité biologique sous forme de protocoles.

leur utilisation, ou de toute autre formule associant un ou plusieurs de ces systèmes. Dans ce contexte, les diverses options examinées dans le document CPGR-EX1/94/5 demeurent pertinentes.

IV. CONCLUSIONS ET MESURES SUGGEREES A LA COMMISSION

25. Les informations et l'analyse ci-dessus sont soumises à l'examen de la Commission, à l'occasion de ses débats sur l'Etape III des négociations relatives à la révision de l'Engagement international.