

## La vision et la nature d'un régime international sur l'accès et le partage des avantages

François Pythoud<sup>1</sup>. Correspondant national pour l'accès et le partage des avantages, Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage de la Suisse  
Courriel : francois.pythoud@buwal.admin.ch

### Introduction

À la suite des décisions prises dans le cadre du Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) de 2002, la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique (CDB) a décidé, lors de sa septième réunion, d'entreprendre l'élaboration et la négociation d'un régime international sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages (RI-APA). Elle a confié au Groupe de travail spécial à composition non limitée sur l'APA, qui avait déjà été constitué auparavant, le mandat de diriger les négociations, en collaboration avec le Groupe de travail intersessions à composition non limitée sur l'article 8 j) et les dispositions connexes. Le Groupe de travail sur l'APA devait mener ses travaux conformément aux attributions énoncées en annexe à la décision.

La présente communication contient certaines réflexions personnelles au sujet de l'avenir du RI-APA, basées sur les dispositions de la décision VII/19 de la Conférence des Parties, et portant sur les questions suivantes : les objectifs du régime international, sa portée, ses éléments constitutifs et sa nature, de même que le processus de négociation du régime.

### Les enjeux centraux associés à la négociation d'un régime international

Aux termes du premier paragraphe du dispositif de la décision VII/19, le régime international aura pour but de « mettre en œuvre de façon efficace les dispositions des articles 15 et 8 j) de la Convention et les trois objectifs de la Convention ». Bien sûr, il s'agit là d'un objectif très général et vaste. Cela reflète simplement le fait que, lors de sa septième réunion, la Conférence des Parties n'a pas discuté de l'objectif du régime international comme tel. En conséquence, la clarification des objectifs du régime sera l'une des priorités du Groupe de travail sur l'APA.

La première question que l'on peut se poser dans ce contexte est la suivante : Pourquoi avons-nous besoin d'un régime international? Pour pouvoir répondre à cette question, il faudra que chaque Partie procède à sa propre analyse des besoins et des lacunes en ce qui concerne les instruments juridiques et autres mis en place aux échelons national, régional et international. D'après les positions exprimées lors de réunions antérieures des organes de la CDB, on peut toutefois d'ores et déjà supposer :

- que les besoins varient énormément d'un pays à l'autre (même parmi les pays en développement riches en biodiversité);
- que de nombreuses lacunes importantes ont déjà été décelées dans l'actuel régime sur l'APA (p. ex., les Lignes directrices de Bonn), notamment : (i) l'absence de toute obligation, pour les Parties ayant sous leur juridiction des utilisateurs de ressources

---

<sup>1</sup> Les opinions exprimées ici sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage de la Suisse.

génétiques, de prendre des mesures afin d'assurer le respect du consentement préalable donné en connaissance de cause (PIC) et des conditions mutuellement convenues; (ii) l'absence de mécanisme efficace de règlement des différends.

Une façon possible de procéder, pour clarifier les objectifs du RI-APA, serait d'examiner les 12 objectifs des Lignes directrices de Bonn, qui sont déjà plus précis et axés sur la pratique.

Une autre approche possible consisterait à catégoriser les 21 éléments, énumérés dans la décision VII/19, dont l'intégration dans le régime international doit être envisagée. Nous avons procédé à cet exercice, ce qui nous a permis de dresser la liste sommaire suivante (les lettres en parenthèses renvoient aux éléments énumérés dans la partie « d » des attributions du Groupe de travail sur l'APA) :

- assurer le partage juste et équitable des avantages (ii, iii, v, vi, vii, xii);
- faciliter l'accès pour les utilisations écologiquement rationnelles (iv, vii);
- assurer le respect du PIC et des conditions mutuellement convenues (ix, x, xi, xiii, xiv, xx), notamment par des dispositions relatives au règlement des différends (xxi);
- reconnaître et protéger les connaissances traditionnelles (xv, xvi, xviii);
- soutenir le renforcement des capacités (xvii, xix);
- promouvoir et encourager la recherche scientifique effectuée en collaboration (i), y compris le transfert technologique (intégration de la recherche pure et de la recherche-développement);
- tenir compte de la nature transfrontalière de certaines ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées (viii).

Cette liste sommaire pourrait servir de point de départ concret pour l'examen des objectifs du RI-APA. Lors de cet examen, on pourrait se pencher sur les questions suivantes :

- Quel sera le degré de précision de l'objectif du régime? Comment pouvons-nous mettre l'accent sur des objectifs orientés vers la pratique?
- Le régime englobera-t-il toutes les questions liées à l'APA ou sera-t-il axé sur certains éléments précis comme la mise à exécution du PIC ou des conditions mutuellement convenues, notamment les conditions liées au partage des avantages?
- Comment peut-on résoudre les préoccupations des communautés autochtones et locales? Les objectifs relatifs aux connaissances traditionnelles associées peuvent-ils être plus précis?
- Comment assurer un équilibre acceptable entre les droits et les obligations des pays fournisseurs et des pays utilisateurs, compte tenu du fait que la plupart des pays sont à la fois des utilisateurs et des fournisseurs?

- Quels seront les éléments visés à l'échelon multilatéral? Quels seront les éléments visés par les lois nationales? Comment définir les rapports entre les échelons national et multilatéral?

### La portée du régime

Selon la décision VII/19, la portée du régime international est définie jusqu'à présent par les deux éléments généraux suivants : les ressources génétiques et les connaissances traditionnelles. Il faudra discuter des questions suivantes en ce qui concerne la portée :

- *Une portée vaste ou limitée?* Le régime s'appliquera-t-il à toutes les ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées, à l'instar de la CDB et des Lignes directrices de Bonn, ou sera-t-il, comme le Traité international de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), axé sur des groupes précis de ressources génétiques (plantes, animaux, microorganismes, etc.) ou sur certains types d'utilisation (fins commerciales, recherche taxinomique, etc.)?
- *L'exhaustivité et la simplicité.*
- *Les doubles emplois par rapport à d'autres instances et initiatives.*
- *Les dérivés.*
- *La nature multinationale de certaines ressources génétiques.*

### Les éléments du régime

Il faudra élaborer des mécanismes et des outils afin de mettre le régime en application. Des exemples de mécanismes et d'outils possibles sont donnés ci-dessous. Il faudra analyser minutieusement chacun d'entre eux pour en évaluer la pertinence, déterminer le meilleur moyen d'en assurer la mise en œuvre efficace et rapide et choisir les instruments les plus appropriés à cette fin.

- *Mécanismes destinés à assurer le respect du PIC et des conditions mutuellement convenues, ainsi que le partage juste et équitable des avantages :*
  - Divulcation de l'origine/de la source des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles (mesure visant les utilisateurs) dans les demandes de droits de propriété intellectuelle.
  - Certificats d'origine/de source/de provenance légale (mesure visant les fournisseurs).
  - Autres systèmes, p. ex., normes et certification d'entreprises.
- *Mécanisme de règlement des différends.*
- *Mécanisme de renforcement des capacités.*
- *Mécanisme destiné à assurer la circulation de l'information par le biais du Centre d'échange.*
- *Recherche scientifique effectuée en collaboration et transfert de technologies.*
- *Mécanismes financiers.*

### **La nature du régime**

Bien entendu, la détermination de la nature du régime dépendra de la façon dont l'objectif, la portée et les éléments auront été précisés. La décision VII/19 confère de la latitude à cet égard, puisque le régime pourrait être composé d'un ou de plusieurs instruments, juridiquement contraignants ou non.

La première étape consistera à préciser ce que nous entendons par « régime international » et « négocié dans le cadre de la CDB », et à parvenir à une interprétation commune de ces deux notions. Allons-nous élaborer un nouveau protocole à la CDB, en tant qu'instrument international distinct régissant l'APA, ou allons-nous instituer un cadre, ou établir un instrument-cadre, dans lequel il sera possible d'intégrer les instruments déjà en vigueur ou en voie d'élaboration? Autrement dit, le RI-APA sera-t-il indépendant ou intégré?

Un régime international intégré engloberait les instruments juridiquement contraignants déjà en vigueur, tel le Traité international de la FAO, ainsi que des instruments non contraignants comme les Lignes directrices de Bonn. L'élaboration d'instruments additionnels en vue de combler les lacunes pourrait être envisagée dans le cadre de la CDB ou dans un autre contexte. La mise en place d'un système de certificats serait un exemple d'instrument juridiquement contraignant qui pourrait être établi en vertu de la CDB. Par ailleurs, la modification proposée au Traité de coopération en matière de brevets, en vue d'inclure la divulgation de la source/de l'origine des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles dans les exigences liées aux demandes de brevet, serait un exemple de nouvel instrument établi sous un régime autre que celui de la CDB, mais intégré au RI-APA. Le même principe pourrait aussi s'appliquer à tout instrument issu des travaux du Comité intergouvernemental de la propriété intellectuelle relative aux ressources génétiques, aux savoirs traditionnels et au folklore de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

Le Groupe de travail devra discuter des avantages et des inconvénients de chaque approche, en tenant compte des besoins particuliers des pays et de la durée prévue du processus de négociation.

### **Le processus**

La décision VII/19 prévoit que l'élaboration du régime international se fera en collaboration avec le Groupe de travail sur l'article 8 j) et avec d'autres organisations internationales, soit le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la FAO, l'Organisation mondiale du commerce, l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales et l'OMPI. Même s'il existe déjà une base de collaboration et de coopération, on examinera la possibilité d'instituer un nouveau mécanisme offrant plus de souplesse et d'efficacité. Cela engendrera de nouveaux défis sur le plan de la gestion du processus, particulièrement si l'on opte pour la mise en place d'un régime international intégré.

### **Conclusions**

Pour la première fois de l'histoire de la CDB, la décision VII/19, qui donne le coup d'envoi à la négociation d'un régime international sur l'APA, a été imposée à la Conférence des Parties par suite d'engagements pris par les gouvernements dans d'autres instances internationales, dans le cadre du SMDD et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Cela peut expliquer pourquoi la Conférence de Parties, lors de sa septième réunion, n'a exclu aucune option et a

confié au Groupe de travail sur l'APA l'entière responsabilité de définir l'objectif, la structure et la nature juridique du régime. Dans cette perspective, la participation efficace des communautés autochtones et locales et la collaboration étroite des autres organes internationaux au processus de négociation représenteront des défis uniques. Pour les vieux routiers de la CDB, Kuala Lumpur n'est pas sans rappeler la deuxième réunion de la Conférence des Parties, tenue à Djakarta en 1995, où les Parties ont décidé d'entreprendre la négociation d'un Protocole sur la biosécurité. L'entrée en vigueur de ce protocole a nécessité huit ans, et quelques autres années s'écouleront probablement encore avant que cet instrument ne soit pleinement mis en œuvre. Pouvons-nous attendre si longtemps la mise en place d'un régime international? Non, bien entendu. Les gouvernements et toutes les parties prenantes continueront à travailler à la mise en œuvre des Lignes directrices de Bonn et du Traité international de la FAO, afin d'acquérir suffisamment d'expérience pratique. En s'appuyant sur cette expérience, les gouvernements négocieront des mesures simples et pragmatiques destinées à combler les lacunes les plus importantes à l'échelon international. Seule cette façon de procéder pourrait conduire à une conclusion rapide des négociations sur le régime international.