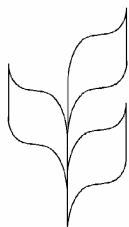




CBD



CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/3
14 décembre 2002

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ATELIER SUR LA RESPONSABILITÉ ET LA RÉPARATION
AUX TERMES DU PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR
LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES
Rome, 2–4 décembre 2002

RAPPORT DE L'ATELIER SUR LA RESPONSABILITÉ ET LA RÉPARATION AUX TERMES DU PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

INTRODUCTION

A. *Contexte*

1. L'Atelier sur la responsabilité et la réparation aux termes du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques s'est tenu à Rome du 2 au 4 décembre 2002. Organisé par le Gouvernement de l'Italie, avec l'appui financier additionnel de la Communauté européenne, il donnait suite aux recommandations formulées par le Comité intergouvernemental pour le Protocole de Cartagena (CIPC) à ses deuxième et troisième réunions, dans lesquelles les Parties à la Convention étaient invitées à organiser dès que possible, et en tout état de cause avant la première réunion de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole, des ateliers sur la responsabilité et la réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés (recommandations 2/1 et 3/1).

2. Conformément à l'usage établi, le Secrétaire exécutif a demandé aux Parties de proposer des experts qualifiés pour l'Atelier. En consultation avec le Bureau du CIPC et sur la base des candidatures reçues, il a établi la liste des participants en fonction des critères suivants :

- a) fonds prévus par les organismes de parrainage pour l'assistance aux experts des pays en développement et en transition économique (23 experts maximum);
- b) juste représentation des zones géographiques et des régions;
- c) priorité accordée aux Etats qui ont ratifié le Protocole;
- d) connaissances théoriques et pratiques dans un ou plusieurs des domaines abordés au cours de l'Atelier;

/...

Par souci d'économie, le présent document a fait l'objet d'un tirage limité. Les délégués sont priés d'apporter leurs propres exemplaires à la réunion et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

- e) représentation des organisations compétentes et d'autres parties concernées.
3. Des délégués d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales compétentes ainsi que des parties concernées ont été invités à se joindre à cette rencontre.
4. En conséquence, les experts désignés par les pays et groupements suivants étaient présents à l'Atelier : Argentine, Australie, Autriche, Brésil, Canada, Chine, Colombie, Communauté européenne, Costa Rica, Cuba, Danemark, Espagne, Estonie, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Fédération de Russie, France, Grèce, Inde, Italie, Lettonie, Maurice, Mexique, Mozambique, Norvège, Ouganda, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Slovénie, Suède, Suisse, Vanuatu, Venezuela, Viet Nam.
5. Les gouvernements ci-après avaient envoyé des observateurs : Allemagne, Belgique, Iran (République islamique d'), République de Corée.
6. Les experts des organisations suivantes ont participé à la réunion :
- a) *Organisations intergouvernementales* : Cour permanente d'arbitrage, Office international des épizooties, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Secrétariat de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants;
- b) *Organisations non gouvernementales* : Global Industry Coalition, Greenpeace International, Solagr, Third World Network, Université Erasmus.

POINT 1. OUVERTURE DE LA RÉUNION

7. Mme Patrizia De Angelis, Chef de division au Ministère de l'environnement et du territoire, a ouvert l'Atelier à 10 heures le 2 décembre 2002. Elle a souhaité aux participants la bienvenue en Italie et s'est vivement félicitée de voir tant de délégués d'horizons si divers venir partager leur savoir en matière de responsabilité et de réparation. Ayant souligné l'importance de l'article 27 du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, Mme De Angelis a dit espérer que la rencontre contribuerait sensiblement à l'étude de cette question, l'Italie étant activement engagée dans la protection de l'environnement par le biais de son Ministère de l'environnement et du territoire. Elle a également exprimé l'espoir que les délégués aient de fructueux échanges, qui leur laissent toutefois le temps d'apprécier la beauté de Rome.
8. Au nom du Secrétaire exécutif du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Mme Xueman Wang a accueilli les participants et a remercié le Gouvernement de l'Italie de son hospitalité et la Communauté européenne de son appui financier. Elle s'est réjouie du vaste intérêt suscité par la question de la responsabilité et de la réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés. Toutes les personnes qui le désiraient n'ont pu être présentes, faute de places et de moyens, mais Mme Wang a dit espérer qu'il serait possible d'accueillir davantage de participants lors d'une prochaine rencontre. Elle a rappelé que le Comité intergouvernemental avait invité les gouvernements à organiser des ateliers afin de mieux cerner les questions relatives à la responsabilité et la réparation. Cette réunion de réflexion était donc une simple étape sur la longue route qui doit conduire à satisfaire les exigences de l'article 27 du Protocole.
9. Cinquante ratifications sont nécessaires pour que le Protocole entre en vigueur. Au rythme actuel d'adhésion, la première réunion de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole pourrait avoir lieu en 2003. Mme Wang a encouragé les participants à persuader leur

/...

gouvernement de procéder à la ratification, attestant ainsi leur engagement envers l'objectif suprême que constitue le développement durable.

POINT 2. QUESTIONS D'ORGANISATION

2.1. Election du Bureau

10. A la séance d'ouverture, les participants ont élu M. Rene Lefeber (Pays-Bas) président, Mme Jimena Nieto (Colombie) vice-présidente et M. Martin Batic (Slovénie) rapporteur de l'Atelier.

2.2. Adoption de l'ordre du jour

11. L'ordre du jour ci-après a été adopté à la séance d'ouverture, sur la base de l'ordre du jour provisoire préparé par le Secrétaire exécutif (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/1) :

1. Ouverture de la réunion.
2. Questions d'organisation :
 - 2.1. Election du Bureau;
 - 2.2. Adoption de l'ordre du jour;
 - 2.3. Organisation des travaux.
3. Examen de la législation en vigueur relativement à la responsabilité et à la réparation pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés et du droit international en matière de responsabilité et de réparation.
4. Etude des questions de responsabilité et de réparation découlant de l'article 27 du Protocole.
5. Questions diverses.
6. Adoption du rapport.
7. Clôture de la réunion.

2.3. Organisation des travaux

12. A la séance d'ouverture, les participants ont arrêté l'organisation des travaux sur la base de la proposition figurant à l'annexe I de l'ordre du jour provisoire annoté (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/1/Add.1) établi par le Secrétaire général.

/...

POINT 3. EXAMEN DE LA LÉGISLATION EN VIGUEUR RELATIVEMENT À LA RESPONSABILITÉ ET À LA RÉPARATION POUR LES DOMMAGES RÉSULTANT DE MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES D'ORGANISMES VIVANTS MODIFIÉS ET DU DROIT INTERNATIONAL EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ ET DE RÉPARATION

13. Le point 3 de l'ordre du jour a été étudié au cours des première et deuxième séances de l'Atelier, le 2 décembre 2002. Le Président a suggéré que la question soit examinée en deux temps. On a entendu tout d'abord les exposés traitant du droit international en matière de responsabilité et de réparation, puis une série de communications consacrées aux instruments similaires adoptés à l'échelon régional ou national.

14. M. Juerg Bally (Suisse), intervenant en sa capacité de vice-président du Groupe de travail intergouvernemental sur la responsabilité relevant de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, a présenté un exposé sur le projet d'instrument juridiquement contraignant sur la responsabilité civile en cas de dommages transfrontières causés par des activités dangereuses, dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et dans celui de la Convention sur les effets transfrontières des accidents industriels. Il a expliqué que l'instrument envisagé avait été établi pour faire face à des circonstances très particulières, à la suite d'un accident industriel survenu en Roumanie qui avait causé des dommages à l'environnement non seulement dans ce pays mais aussi en Hongrie et en Yougoslavie, dommages qui n'ont toujours pas été réparés. Le texte en cours d'élaboration vise les accidents qui relèveraient du champ d'application des deux conventions. Il précise les niveaux de polluants qui constitueraient un « accident industriel », selon les limites déjà arrêtées dans les conventions en question. Il impose donc un seuil, tout en laissant aux pays la possibilité d'établir des valeurs plus élevées dans leur propre législation, dont l'application dépendrait du droit international privé. Cet instrument comporterait une responsabilité objective, fixerait des plafonds financiers et exigerait des garanties financières sous forme d'assurance obligatoire. Les négociations étaient en cours car il restait plusieurs questions à régler.

15. M. Matthew Gubb, du Secrétariat de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, a parlé du contexte, du processus et des questions touchant l'étude de la responsabilité et de la réparation aux termes de cette convention. Même si les négociateurs ne se sont pas entendus sur la nécessité de mettre en place un régime particulier de responsabilité pour les polluants organiques persistants, la Conférence des plénipotentiaires qui a adopté la Convention de Stockholm est convenue que la question devait être étudiée plus avant. Lors de sa première réunion, la future Conférence des Parties devrait décider de l'action à mener à ce sujet, en tenant compte du rapport d'un atelier organisé à Vienne en septembre 2002. Certains participants à cet atelier s'étaient prononcés en faveur d'un régime de responsabilité et de réparation pour les polluants organiques persistants, estimant que cela comblerait un vide juridique, compléterait utilement les dispositions de la Convention et préviendrait les actes irresponsables. D'autres, au contraire, pensaient qu'un tel régime serait inadapté et inapplicable, en raison surtout des difficultés juridiques et techniques d'imputer la responsabilité des dommages causés par des polluants qui se dispersent sur de grandes distances pendant une très longue période de temps.

16. Mme Amy Hindman (PNUE) a présenté les résultats de l'examen auquel a procédé le PNUE sur une grande variété de régimes de responsabilité dans le domaine de l'environnement. L'étude a d'abord conduit à rédiger un document d'information très détaillé puis à convoquer à Genève, en mai 2002, une réunion d'experts de la responsabilité et de la compensation des dommages à l'environnement. Les experts ont cerné un certain nombre de règles de droit « souples » sur la question, ainsi que plusieurs lois « contraignantes » à l'échelle nationale, régionale et mondiale. Ils ont également relevé que beaucoup de régimes de responsabilité n'étaient pas entrés en vigueur et ont entrepris de déterminer lesquels étaient appliqués et pourquoi il en était ainsi. Parmi les facteurs qui déterminent l'efficacité d'un régime de

/...

responsabilité figurent l'objet de ce dernier (prévoir une réparation ou prévenir les conduites irresponsables), la nature et l'ampleur de la responsabilité, les questions d'assurance financière et d'indemnités supplémentaires, et la procédure d'examen des requêtes. Les experts ont soumis quatre recommandations dont le PNUE pourra apprécier l'utilité et la pertinence : établissement de directives et de meilleures pratiques, adoption de programmes de renforcement des capacités, promotion de la recherche visant l'amélioration constante et l'instauration de régimes de responsabilité, et élaboration d'un ou de plusieurs accords internationaux sur la responsabilité et la réparation dans le domaine de l'environnement. Le PNUE était en train d'évaluer ces recommandations et les experts devaient à nouveau se réunir début 2003.

17. On a cherché à mieux comprendre pourquoi certains régimes de responsabilité fonctionnaient et d'autres pas. Quelques experts ont indiqué que les régimes qui s'étaient avérés efficaces portaient sur des activités qui présentaient une grande importance pour l'économie, ce qui leur avait permis de bénéficier d'un large courant en faveur de leur mise en place et de leur application. Par ailleurs, ceux dont l'objet était plus large et imprécis avaient beaucoup moins bien réussi à atteindre le but visé.

18. La deuxième série d'exposés portait sur la législation régionale ou nationale. Le délégué de la Commission européenne a présenté un projet de directive, en cours d'examen par la Communauté européenne, sur la responsabilité en matière de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement. L'étude de ce sujet n'est pas récente, elle remonte au moins à une résolution parlementaire de 1993. Le but de la directive est d'appliquer efficacement le principe du pollueur-payeur, mais aussi et surtout d'empêcher que l'environnement ne subisse de dommages. L'idée générale est que l'exploitant devrait prendre en charge les coûts de la prévention et de toute mesure de réparation éventuellement nécessaire, sous le contrôle de l'Etat membre concerné. La directive se penche sur les liens de droit public entre les autorités compétentes des membres de l'Union européenne et les exploitants de secteurs professionnels, mais n'accorde aucun recours aux particuliers. De plus, elle s'appliquerait uniquement aux espèces et aux habitants qui sont déjà protégés par la législation européenne ou par les lois nationales qui en découlent. Outre un régime de responsabilité de plein droit pour les dommages à l'environnement causés par des activités précises, elle comporte un régime de responsabilité fondée sur la faute dans le cas de dommages à la diversité biologique causés par des activités non dangereuses. Plusieurs modes de défense sont prévus, dont le principe de « l'état des connaissances » en vertu duquel aucune responsabilité ne peut être encourue pour une activité qui n'était pas considérée comme nocive au moment où elle a été menée. C'est l'autorité compétente qui serait tenue de prendre les mesures de prévention ou de réparation, que la responsabilité de l'exploitant soit ou non en cause. Dans ce dernier cas, les coûts correspondants devraient être imputés à l'exploitant. Le projet de directive ne comporte aucun délai de prescription et n'oblige pas à offrir de sécurité financière, même si elle invite à élaborer des modalités d'assurance adaptées. Rien dans le texte n'empêche les Etats membres d'adopter des dispositions plus contraignantes que celles énoncées. Enfin, dans l'éventualité où l'autorité compétente ne prendrait pas les mesures nécessaires, un tribunal indépendant ou un autre organisme public compétent et indépendant examinerait la question, sur demande des personnes lésées ou susceptibles d'être lésées.

19. M. Bally (Suisse) a présenté un exposé sur le droit suisse en matière de génie génétique. La loi établit une distinction entre l'utilisation en milieu confiné et la libération dans l'environnement, que ce soit dans un but de recherche ou de production commerciale. Si des dommages résultent d'une utilisation confinée ou d'une introduction expérimentale, une responsabilité objective est imputée au titulaire du permis. Il en va de même dans le cas où les dommages surviennent à la suite d'une libération à des fins commerciales si la victime est un agriculteur ou un consommateur du produit agricole en cause. M. Bally a également expliqué que le défaut d'un produit relevait des lois classiques portant responsabilité en matière de produits de consommation. Aucune limite n'est fixée à la responsabilité, le délai de recours est de trois ans à compter de la découverte des dommages et la prescription absolue est fixée à trente ans.

/...

20. Mme Anne Daniel (Canada) a exposé le régime juridique canadien concernant la responsabilité et la réparation. Elle a estimé important, quelle que soit l'issue des négociations sur l'article 27, de se rappeler que les pays pouvaient toujours prendre des dispositions efficaces au sein de leur juridiction. Au Canada, les questions d'environnement relèvent à la fois des provinces et du gouvernement fédéral, ainsi que des municipalités et des gouvernements autonomes formés par certaines populations autochtones. Le Canada est principalement un pays de « common law », avec un régime de droit civil au Québec. En conséquence, la réparation est déterminée par les jugements rendus et non par les lois. La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (LCPE) a établi un cadre juridique par lequel le Canada a mis en œuvre plusieurs traités internationaux portant sur des produits chimiques, des organismes vivants modifiés, etc. La LCPE a prévu différents recours civils qui sont venus enrichir la « common law ». Par ailleurs, les juges disposent d'une grande variété de sanctions en cas d'infraction, dont certaines de nature quasi-civile, tel le versement d'une somme aux groupes écologiques de la société. Plusieurs idées pourraient intéresser les pays qui sont en train de mettre en place des régimes nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques. Le Canada, par exemple, a constitué un fonds pour dommages à l'environnement dans lequel peuvent être versées les amendes infligées. L'accent est mis sur la prévention mais de lourdes sanctions sont prévues en cas de dommages à l'environnement.

21. Les experts de l'Australie, de la Norvège, de l'Ouganda, de la Pologne et du Royaume-Uni ont également présenté les grandes lignes de leur législation nationale.

POINT 4. ÉTUDE DES QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ ET DE RÉPARATION DÉCOULANT DE L'ARTICLE 27 DU PROTOCOLE

22. L'examen du point 4 de l'ordre du jour a été abordé à la deuxième séance de l'Atelier, le 2 décembre 2002, et s'est poursuivi au cours des troisième et quatrième séances, le 3 décembre. Le Secrétariat a attiré l'attention des participants sur une note préparée par le Secrétaire exécutif (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/2) en vue d'aider à préciser les activités et les thèmes à étudier en rapport avec l'article 27 du Protocole. Le Président a dit espérer qu'un large débat se tiendrait sur les sujets énumérés dans ce document, ainsi que sur d'autres points que les participants pourraient juger bon de soulever. Il a souligné que l'Atelier était une réunion de réflexion exempte de considérations politiques, dont les résultats seraient transmis au Secrétaire exécutif puis diffusés sous forme de document d'information.

23. Le Président a invité les participants à exprimer leur avis sur les questions exposées dans le document du Secrétariat et à préciser les sujets qu'ils souhaitaient approfondir pendant l'Atelier. Beaucoup ont loué la qualité de la documentation remise, estimant qu'elle constituait un bon point de départ pour étudier les questions à l'ordre du jour. On a également insisté sur l'importance de formuler des idées et des approches nouvelles, la rencontre constituant une excellente occasion de partage, hors de toute orientation politique précise.

24. Les participants ont choisi de se pencher sur les sujets jugés les plus importants, à savoir :

- a) le sens de l'article 27 du Protocole;
- b) les activités ou situations qui pourraient relever de l'article 27 du Protocole;
- c) les objectifs et l'utilité de règles et de procédures en matière de responsabilité pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés;
- d) la notion de « dommages »;
- e) l'imputation de la responsabilité, y compris celle des Etats;

/...

- f) la sécurité financière et la création d'un fonds;
- g) la forme de tout instrument qui pourrait découler de l'article 27 du Protocole.

25. Il a en outre été suggéré de définir plus précisément le type d'organismes vivants modifiés en cause, le concept actuel étant à la fois trop large et trop flou.

26. Il conviendrait de commencer par étudier les régimes de responsabilité qui se sont avérés inefficaces et par comprendre les raisons de cet échec. Il semblerait, à cet égard, que plus l'approche est précise, meilleures sont les chances de succès.

27. Selon certains experts, la discussion devait se centrer sur les aspects de la question qui ne peuvent être réglés par le biais des lois nationales et qui rendent donc nécessaire l'établissement d'un régime international. Un autre point à examiner concernait la ligne de démarcation entre les questions qui devraient être résolues à l'échelle internationale et celles qui pourraient relever des tribunaux nationaux.

28. On a souligné qu'il faudrait porter davantage attention au renforcement des capacités dans le domaine des règles et procédures en matière de responsabilité.

Sens de l'article 27 du Protocole

29. Le Président a invité les participants à exprimer leurs premières idées sur l'article 27 du Protocole, et notamment sur ce qu'il convenait d'entendre par «dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés ».

30. Les participants ont estimé que les dispositions de l'article 27 permettaient d'envisager toutes les possibilités et que la tâche de l'Atelier se limitait à examiner en profondeur l'ensemble de ces possibilités et à étudier toutes les questions soulevées, en vue d'en informer ultérieurement la Conférence des Parties à la Convention siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole.

31. Il conviendrait de donner à l'article 27 un sens large, comprenant non seulement le transport mais aussi les autres activités prévues dans le Protocole, en particulier le transit, la manipulation et l'utilisation des organismes vivants modifiés (article 4). On a par ailleurs indiqué que les effets des organismes vivants modifiés peuvent ne se manifester qu'au bout d'une période relativement longue. En conséquence, il est possible que les dommages n'apparaissent que bien après une expédition particulière ou l'introduction dans l'environnement. Toutefois, l'article 27 ne mentionne que les mouvements transfrontières, ce qui renvoie uniquement au transport d'un lieu à l'autre.

32. Au delà du sens que la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole pourrait attribuer aux «dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés », rien n'empêcherait cette dernière d'élargir le champ d'application de l'article 27, même dans le cas d'une interprétation étroite de ces dispositions. La question de savoir si l'article 27 entend fixer un seuil ou un plafond a suscité quelques échanges. Cet aspect constitue un sujet de nature politique ou juridique que devrait éclairer la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole.

Activités ou situations qui pourraient relever de l'article 27 du Protocole

33. Le Président a présenté les activités ou les situations susceptibles de relever de l'article 27 du Protocole (voir l'annexe du présent rapport). Il a précisé que ces exemples visaient simplement à susciter le débat, qu'ils reposaient sur une large interprétation de l'article 27 et qu'ils n'étaient pas exhaustifs. Ils pouvaient cependant aider les participants à approfondir les questions relatives à l'article 27.

/...

34. La nature intentionnelle ou accidentelle des mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés ayant provoqué des dommages a semblé fondamentale, car cette question renvoie à des aspects différents d'un éventuel régime de responsabilité.

35. Relativement aux catastrophes que pourraient provoquer des organismes vivants modifiés, une distinction a été établie entre un accident nucléaire, qui aurait des conséquences pendant une longue période, un important déversement d'hydrocarbures, dont les effets s'atténueraient au bout de quelques années pour disparaître complètement, et l'extinction d'une espèce à la suite d'une libération dans l'environnement, qui serait par définition irrémédiable. Ce dernier type de catastrophe pourrait aussi être causé par un accident nucléaire ou une pollution par les hydrocarbures. Le croisement d'un organisme génétiquement modifié avec une variété non modifiée aurait des effets irréversibles. Des points de vue différents ont toutefois été exprimés à ce propos.

36. On ne peut établir de parallèle entre les catastrophes de nature biotechnologique et les accidents plus classiques, comme une catastrophe nucléaire ou un déversement d'hydrocarbures, puisqu'on ne connaît pas les effets de la libération d'organismes vivants modifiés. En fait, il n'est peut-être pas nécessaire de définir chaque type de catastrophe ou de dommage pour mettre en place un régime de responsabilité. Un tel régime devrait être établi indépendamment de toute catastrophe ou de tout dommage susceptible de survenir. Néanmoins, on doit disposer d'une définition de ces termes qui s'inscrive dans le cadre juridique et scientifique actuel.

37. Il serait souhaitable d'instaurer un régime de responsabilité et de réparation de manière proactive, plutôt qu'à la suite d'un quelconque accident. On a rappelé aux experts l'objectif du Protocole et en particulier l'approche de précaution qui y est mentionnée.

38. Les experts ont estimé que les situations envisagées ne se limitaient pas aux dommages subis par la diversité biologique mais englobaient les préjudices causés aux agriculteurs. Ces pertes économiques, qui font l'objet d'autres analyses, se situent totalement hors du champ d'application de la Convention et du Protocole (si ce n'est, de manière périphérique, par les dispositions de l'article 26 sur les considérations socio-économiques).

Objectifs et utilité de règles en matière de responsabilité pour les dommages résultant de mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés

39. L'objectif premier de tout régime de responsabilité doit être la réparation des dommages. La prévention des dommages a également été mentionnée. Une autre fonction importante pourrait être l'amélioration de l'image publique du secteur qui se charge des mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés.

40. Des doutes ont été exprimés quant à l'efficacité d'un régime de responsabilité sur le plan de la prévention. Il n'est pas évident qu'un tel régime puisse avoir un effet préventif, alors qu'il pourrait effectivement avoir un effet dissuasif. Les régimes de responsabilité entrent en jeu lorsque la prévention a échoué. Il serait donc préférable de recourir à des mécanismes différents ou d'en élaborer de nouveaux pour assurer la prévention.

41. Par ailleurs, s'il est facile de comprendre les mesures prises pour prévenir un accident classique, tel un déversement d'hydrocarbures, il est moins aisé de saisir ce concept dans le cadre de la libération d'organismes vivants modifiés.

42. On a souligné que, eu égard à l'objet et au but du Protocole, le régime de responsabilité et de réparation envisagé ne devait pas être strict au point d'empêcher les mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés.

/...

43. Enfin, un régime de responsabilité pourrait aussi avoir une fonction corrective dans le cas de mouvements transfrontières illicites.

Notion de « dommages »

44. Il conviendrait d'adopter une large définition de ce terme, de manière à englober à la fois les dommages subis par la diversité biologique et divers autres aspects, telles les pertes économiques, la détérioration de la santé humaine et les incidences socio-économiques.

45. Il a été souligné qu'outre des dommages écologiques, la libération d'organismes génétiquement modifiés pourrait entraîner des pertes commerciales, par exemple dans le cas où une récolte biologique serait contaminée par des semences issues de la biotechnologie.

46. S'agissant des incidences socio-économiques, les dispositions du Protocole visent à couvrir tous les types de dommages. Ainsi, la survie d'une communauté autochtone ou, plus généralement, de la population d'un pays en développement pourrait dépendre de l'existence d'une espèce particulière menacée par des organismes vivants modifiés. Toutefois, il n'est peut-être pas opportun d'inclure ce genre de dommages.

47. Le Protocole mentionne la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ainsi que les risques pour la santé humaine, ces derniers devant être compris comme découlant des dommages causés à la diversité biologique.

48. Les participants ont suggéré que la diversité biologique ne peut subir des dommages que s'il existe un centre d'origine de l'espèce incriminée. Une fois établi qu'un organisme vivant modifié a contaminé un écosystème naturel, il serait parfois très simple d'éradiquer les cultures ou les plantes en cause avant que ne survienne quelque dommage que ce soit. Il faudrait répertorier les centres d'origine, même si les dommages ne peuvent être limités à ceux-ci, surtout dans le cas des animaux et des micro-organismes.

49. En ce qui a trait à la réparation des dommages causés à la diversité biologique, des mesures de prévention ou de restauration pourraient être prises après coup. Toutefois, quand les dégâts sont irréversibles, on pourrait envisager des mesures équivalentes ou une indemnisation.

50. Il est extrêmement difficile de chiffrer les dommages à la conservation et à l'utilisation durable de la diversité biologique. Toute modification de cette dernière ne saurait impliquer une responsabilité. Il pourrait être nécessaire d'établir un seuil de dommages. Les exemples donnés en annexe au présent rapport pourraient englober un large éventail de cas, dont celui d'organismes vivants modifiés destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou à être transformés. Ces cas sont peu réglementés dans le Protocole mais ne relèvent pas nécessairement d'un régime de responsabilité en vertu du Protocole.

51. Les dommages à la diversité biologique ne doivent pas être systématiquement assimilés aux dommages à l'environnement. De même, la question de la nature des dommages au sens de l'article 27 diffère sensiblement de la question des dommages à inclure dans un futur régime de responsabilité. On ne doit pas supposer que, parce que l'on tente de définir les dommages aux termes de l'article 27, ceux-ci relèveraient automatiquement d'un régime de responsabilité.

52. On manque de connaissances scientifiques pour évaluer les « effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique » et pour déterminer si un simple changement constitue un dommage.

/...

53. La notion d'effets défavorables devrait être reliée à l'état de conservation antérieur, qui pourrait être déterminé à partir de données techniques telles que les statistiques des populations et les aires de répartition.

Imputation de la responsabilité, y compris celle des Etats

54. La responsabilité pourrait être imputée aux Etats exportateurs, soulignant ainsi le manque de confiance entre les pays exportateurs et importateurs, la nécessité de protéger les plus démunis et l'objectif du Protocole, à savoir favoriser les mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés. Une autre possibilité consisterait à attribuer au moins la responsabilité première à la personne responsable du mouvement transfrontière, avec éventuellement une responsabilité subsidiaire de l'Etat.

55. La décision d'imputer la responsabilité à une personne présuppose que le principe appliqué est celui de la responsabilité sans faute. On a mentionné à cet égard que les utilisateurs situés à un échelon inférieur de la chaîne, c'est-à-dire sous les producteurs ou les exportateurs, devraient être soumis à différents degrés de responsabilité (fondée sur la faute ou de plein droit).

56. La responsabilité de plein droit ne serait pas adaptée à tous les types d'organismes vivants modifiés et les dispositions de l'article 27 n'obligent pas nécessairement à instaurer un régime de cette nature.

57. Dans le cas de l'imputation de la responsabilité à la personne responsable du mouvement transfrontière d'organismes vivants modifiés, le processus devrait correspondre à l'objectif visé par un régime de responsabilité et de réparation. Si l'objectif est de prévenir les dommages, la responsabilité devrait revenir à la personne la plus apte à assurer cette fonction préventive. S'il s'agit plutôt de réparer les dommages, la responsabilité devrait incomber à une personne clairement identifiée, capable de procéder à la réparation. A cet égard, l'amélioration de l'image publique du secteur qui se charge des mouvements transfrontières d'organismes vivants modifiés pourrait être un facteur décisif. Dans le cas de mouvements illicites, ce sont les trafiquants qui seraient tenus responsables.

58. Il a également été indiqué que, puisque l'autorisation d'importer des organismes vivants modifiés repose sur une évaluation des risques dans le pays importateur, la responsabilité ne devrait pas incomber à l'exportateur ou à l'Etat exportateur. Selon un autre point de vue, il ne faut pas mélanger la question de l'autorisation d'importer et celle de l'imputation de la responsabilité. On a aussi mentionné la possibilité que l'Etat importateur reçoive des informations fausses ou incomplètes.

Sécurité financière et création d'un fonds

59. Plusieurs experts ont expliqué que les demandes de permis d'importation ou d'exportation d'organismes vivants modifiés devaient être accompagnées, dans leur pays, d'une sécurité financière sous forme de caution, de garantie bancaire, de police d'assurance ou autre instrument de même nature. Certains participants ont estimé que l'instauration d'un mécanisme de sécurité financière obligatoire était nécessaire pour assurer l'efficacité d'un régime de responsabilité et de réparation, tandis que d'autres ont évoqué un certain nombre de difficultés, entre autres l'assurabilité du risque, la possibilité de souscrire une assurance, le coût des autres types de garanties et le fardeau lié au respect de cette exigence.

60. La sécurité financière pourrait ne pas être une solution adaptée, les délibérations sur le sujet ayant généralement conduit à en limiter la portée (plafonnement), d'autant que l'on pourrait envisager l'adoption d'autres mécanismes, telle la réparation directe des dommages par le responsable.

61. Il arrive souvent, dans les négociations sur les instruments de responsabilité, que la question de l'instauration d'un système de garantie financière obligatoire dans le cadre d'un régime de responsabilité et de réparation soit laissée en suspens jusqu'à la dernière minute puis résolue à la hâte. Si les travaux

/...

menés aux termes de l'article 27 vont dans le sens d'un tel système, on aura besoin d'informations techniques et financières précises au début du processus.

62. Divers avis ont été exprimés quant à la création d'un fonds : ce mécanisme pourrait compléter ou remplacer un système de sécurité financière obligatoire dans le cadre d'un régime de responsabilité et de réparation; un fonds seul, sans régime de responsabilité et de réparation, serait inopérant; la fonction préventive d'un régime de responsabilité et de réparation serait annulée si la responsabilité était imputée à un fonds plutôt qu'à la personne responsable du mouvement transfrontière d'organismes vivants modifiés; on ne saurait obliger le secteur de la biotechnologie à défrayer à l'avance les coûts de dommages qui pourraient ne jamais survenir. Un certain nombre de problèmes ont été relevés à ce sujet, à savoir les fonctions différentes qui seraient assurées par le système de sécurité financière et le fonds, les sommes à déboursier pour fournir les garanties financières ou contribuer au fonds, la détermination des personnes qui alimenteraient le fonds et l'acceptation, par le secteur de la biotechnologie, de contribuer à un fonds en l'absence de données sur le nombre et le coût des accidents passés.

63. Le producteur et l'Etat dans lequel il est établi pourraient alimenter le fonds. Les contributions pourraient aussi être obligatoires ou volontaires, sujet qui devrait être examiné plus avant. En ce qui a trait aux indemnisations, elles pourraient être réservées aux pays en développement et en transition économique.

64. Plusieurs participants ont évoqué les situations dans lesquelles il serait utile de disposer d'un fonds :

a) les urgences, l'aide pouvant être procurée avant l'aboutissement de longues et fastidieuses procédures juridiques et la personne tenue responsable en vertu d'un régime de responsabilité et de réparation devant rembourser la part du fonds utilisée;

b) les cas où la personne responsable ne peut être identifiée ou est déchargée de toute responsabilité;

c) la mise en œuvre de programmes de renforcement des capacités dans le domaine de l'évaluation des risques et dans celui de la responsabilité et de la réparation.

Forme de tout instrument qui pourrait découler de l'article 27 du Protocole

65. Le Président a invité les participants à examiner ce point lors de la cinquième séance de l'Atelier, notant que de nombreux avis avaient déjà été exposés sur le sujet. Il y a tout d'abord le maintien du *statu quo*, qui semblerait indiquer que la question de la responsabilité et de la réparation est adéquatement prise en compte par d'autres cadres réglementaires internationaux ou nationaux. En revanche, plusieurs experts ont vivement appuyé une solution diamétralement opposée qui consiste à adopter un instrument juridiquement contraignant. Trois grandes réserves ont toutefois été évoquées : le temps nécessaire pour procéder aux négociations, le délai additionnel avant l'entrée en vigueur de l'instrument et la possibilité que certaines Parties n'y adhèrent pas. Entre ces deux extrêmes, certains ont proposé un instrument non juridiquement contraignant pouvant prendre la forme de lignes directrices, de recommandations ou d'un mécanisme automatique. Les participants ont été priés d'examiner la question en lien avec les éléments éventuels d'un régime de responsabilité et de réparation.

66. Il serait bon de détenir davantage d'informations techniques sur certains aspects non juridiques : la causalité, la charge de la preuve, l'identification d'organismes vivants modifiés ayant déjà causé des dommages, la définition des notions de « dommages » et de « conservation et utilisation durable », etc.

67. En évoquant l'historique des négociations, on a rappelé que certains pays souhaitaient que le Protocole comporte un véritable instrument juridiquement contraignant, mais qu'en raison du manque de

/...

temps et d'autres pressions, ils avaient finalement opté pour une clause qui autorise la création d'un tel instrument, à savoir l'article 27. Il s'agissait toutefois d'une décision politique, tandis qu'il incombait à l'Atelier de fournir les meilleures informations possibles à la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole.

68. L'Atelier étant une réunion d'échange et non une séance de négociations, les participants étaient tenus d'examiner toutes les options, en n'excluant aucune possibilité. Comme l'une des solutions proposées était l'instauration d'un instrument juridique à part entière et qu'un grand nombre de régimes de responsabilité internationaux ont échoué jusqu'ici (les deux exceptions notables concernant la pollution par les hydrocarbures et les accidents nucléaires), il était nécessaire d'expliquer pourquoi un tel régime donnerait les résultats escomptés dans le cadre de l'article 27. On a souligné que l'un des points forts des systèmes efficaces est leur caractère très spécialisé.

69. On pourrait recourir aux meilleures pratiques afin de transmettre des suggestions aux pays qui sont en train de mettre au point leur premier régime de prévention des risques biotechnologiques.

70. Un élément en faveur de l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant serait la mise en place d'un système uniforme qui ne dépendrait pas des régimes nationaux de nature diverse. En tout état de cause, les instruments non contraignants sont rarement appliqués.

71. Certains aspects des mouvements transfrontières démontrent la nécessité de se doter d'un instrument juridiquement contraignant. S'il est possible d'imputer la responsabilité à l'importateur ou à l'Etat importateur en vertu des lois nationales, on a besoin d'un instrument international lorsqu'il faut agir à l'extérieur de la juridiction où sont survenus les dommages.

72. On ne saurait élaborer de lignes directrices en l'absence d'instrument juridiquement contraignant puisque le but de celles-ci est de préciser comment appliquer ce genre d'instrument.

73. Combiner un instrument juridiquement contraignant et des lignes directrices non contraignantes pourrait être la solution idéale. A cet égard, on a relevé que le processus mentionné dans l'article 27 du Protocole devait être achevé dans les quatre ans suivant la première réunion de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole. L'article pourrait ensuite être amendé de manière à comporter les éléments de base d'un régime de responsabilité et de réparation, allié à un instrument non juridiquement contraignant établissant des lignes directrices, assorties de mesures d'incitation, notamment des mesures de renforcement des capacités.

74. Il semblait impossible de négocier en quatre ans un instrument juridiquement contraignant complet dans le cadre du Protocole.

75. On a proposé de procéder en deux étapes : élaborer tout d'abord des règles de droit « souples », des lignes directrices ou des recommandations, concernant tous les sujets débattus au cours de l'Atelier et poursuivre ensuite les travaux en vue d'élaborer en temps voulu un instrument juridiquement contraignant.

76. Récapitulant les discussions, le Président a déclaré qu'il avait entendu de nombreux avis en faveur d'un instrument juridiquement contraignant, dont l'élément fondamental serait un régime de responsabilité civile comportant éventuellement une responsabilité subsidiaire de l'Etat. S'il s'avérait problématique d'établir un instrument contraignant complet, il serait sans doute intéressant d'adopter l'approche mixte contraignant/non contraignant. Un instrument non juridiquement contraignant pourrait être mis en place à titre provisoire pendant la période qui s'écoulerait entre l'adoption d'un instrument juridiquement contraignant et son entrée en vigueur.

/...

77. Le Président a pris note de la suggestion relative aux meilleures pratiques ainsi que des besoins en matière de renforcement des capacités dans le domaine de la responsabilité et de la réparation. Il a noté que les participants souhaitaient que l'on élabore des règles et des procédures pour les mouvements transfrontières. Des lignes directrices ne sauraient remplacer de telles règles, mais elles peuvent les compléter.

78. Le Président a également relevé que plusieurs participants auraient souhaité disposer d'informations supplémentaires sur un certain nombre de points abordés lors de l'Atelier, notamment les raisons du succès de certains régimes de responsabilité et de réparation, la possibilité d'obtenir des garanties financières et l'établissement de liens de cause à effet, questions qui pourront être examinées à l'occasion d'un autre atelier.

Autres éléments à intégrer dans un régime établi en vertu de l'article 27

79. Il a également été question de l'arbitrage, qui pourrait être confié à la Cour permanente d'arbitrage. Cette instance prendrait des décisions plus rapides que les tribunaux judiciaires et pourrait proposer des arrangements provisoires.

POINT 5. QUESTIONS DIVERSES

80. Aucune autre question ne figurait à l'ordre du jour.

POINT 6. ADOPTION DU RAPPORT

81. Le Rapporteur a présenté le projet de rapport de l'Atelier (UNEP/CBD/BS/WS-L&R/1/L.1) lors de la sixième séance, le 4 décembre 2002. Le rapport a été adopté dans sa version amendée oralement.

82. Il a été décidé que le Rapporteur, avec l'aide du Président, de la Vice-Présidente et du Secrétariat, se chargerait d'établir le texte définitif des délibérations finales.

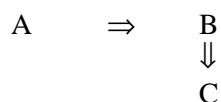
POINT 7. CLÔTURE DE LA RÉUNION

83. Après l'échange des civilités d'usage, le Président a déclaré l'Atelier clos le mercredi 4 décembre 2002, à 17 heures.

Annexe

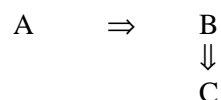
**EXEMPLES DE MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES
D'ORGANISMES VIVANTS MODIFIÉS**

I. CULTURE D'OGM



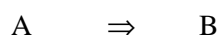
- A, B et C sont des Parties
- Introduction dans l'environnement : parcelles expérimentales ou cultures commerciales
- Mouvement transfrontière intentionnel (A→B) et non intentionnel (B→C)
- Variantes :
 - A n'est pas une Partie
 - le mouvement transfrontière intentionnel (A-B) est illicite (art. 25)

II. TEST VIRAL EN LABORATOIRE



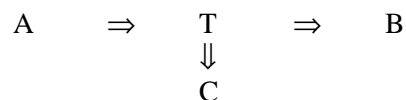
- A, B et C sont des Parties
- Utilisation en milieu confiné
- Libération accidentelle
- Mouvement transfrontière intentionnel (A→B) et non intentionnel (B→C)

**III. ENTRÉE DANS LA CHAÎNE ALIMENTAIRE D'ORGANISMES VIVANTS MODIFIÉS
DESTINÉS À L'ALIMENTATION HUMAINE OU ANIMALE, OU À ÊTRE
TRANSFORMÉS**



- A et B sont des Parties
- Mouvement transfrontière intentionnel (A→B)

IV. EXPÉDITION



- A, T, B et C sont des Parties
- Libération accidentelle (organismes destinés à une utilisation en milieu confiné ou à l'introduction dans l'environnement)
- Mouvement transfrontière intentionnel (A→T→B) et non intentionnel (T→C)
