



Convention sur la diversité biologique

Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/9
24 juillet 2012

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE SIÉGEANT EN TANT QUE RÉUNION DES PARTIES AU PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

Sixième réunion

Hyderabad, Inde, 1-5 octobre 2012

Point 10 de l'ordre du jour provisoire*

ANALYSE DE L'INFORMATION SUR LES NORMES RELATIVES À LA MANIPULATION, AU TRANSPORT, À L'EMBALLAGE ET À L'IDENTIFICATION DES ORGANISMES VIVANTS MODIFIÉS

Note du Secrétaire exécutif

I. INTRODUCTION

1. Le paragraphe 3 de l'article 18 du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques dispose que la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole doit déterminer s'il est nécessaire d'élaborer des normes concernant l'identification, la manipulation, l'emballage et le transport, et fixer les modalités de cette élaboration, en consultant d'autres organismes internationaux compétents en la matière.

2. À leur cinquième réunion, les Parties ont, au paragraphe 1d) de la décision BS-V/9, demandé au Secrétaire exécutif de faire mener une étude afin d'analyser les informations sur les normes, les méthodes et les directives existantes relatives à la manipulation, au transport, à l'emballage et à l'identification des organismes vivants modifiés et de mettre cette étude à disposition, pour examen par la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole à sa sixième réunion. La décision précise que l'étude devrait notamment aborder les questions suivantes :

- a) Les lacunes éventuelles dans les normes, les directives et les méthodes existantes;
- b) Les moyens de faciliter une coopération avec les organisations compétentes;
- c) Des directives sur l'utilisation des réglementations et des normes internationales existantes;

* UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/1.

/...

d) La nécessité éventuelle d'élaborer des normes concernant la manipulation, le transport, l'emballage et l'identification des organismes vivants modifiés.

3. En conséquence, le Secrétaire exécutif a demandé à un consultant d'effectuer l'étude requise. Le rapport intégral de cette étude est disponible sous forme de document d'information paru sous la cote UNEP/CBD/BS/COP-MOP/6/INF/24. La partie II ci-après fournit un résumé du rapport, tandis que la partie III contient une proposition d'éléments pour un projet de décision.

II. RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ANALYSE DE L'INFORMATION SUR LES NORMES RELATIVES À LA MANIPULATION, AU TRANSPORT, À L'EMBALLAGE ET À L'IDENTIFICATION DES ORGANISMES VIVANTS MODIFIÉS

4. Près de 10 ans après l'entrée en vigueur du Protocole de Cartagena, les Parties négocient encore l'application du paragraphe 3 de l'article 18 du Protocole. Les différentes positions nationales montrent qu'il existe différentes conceptions de la relation entre l'environnement et le commerce. Ces différentes conceptions se retrouvent dans la réglementation internationale¹ très morcelée applicable aux organismes vivants modifiés (OVM) et, bien que ce morcellement ne soit pas « dangereux » d'un point de vue quantitatif, il pose problème d'un point de vue qualitatif. Quelque fois, les régimes internationaux consacrent des conceptions diverses et opposées.

5. Cette réalité constitue un problème à l'heure actuelle, qui peut être résumé comme suit : est-ce que les normes en vigueur sont compatibles les unes avec les autres et, si elles ne le sont pas, comment peut-on harmoniser des normes, des directives et des méthodes internationales morcelées applicables à la manipulation, au transport, à l'emballage et à l'identification des OVM.

6. Le but général du rapport est donc d'étudier et de décrire les moyens de parvenir à une harmonisation des normes, des directives et des méthodes relatives à la manipulation, au transport, à l'emballage et à l'identification des OVM. Sur le plan méthodologique, le rapport examine deux domaines distincts : les mouvements transfrontières d'OVM (logistique commerciale) et l'étiquetage des OVM pour les consommateurs (commercialisation); le rapport établit aussi une distinction entre deux catégories de questions : les lacunes juridiques d'une part, et les incohérences juridiques d'autre part.

1. Analyse des normes internationales : recensement des compatibilités, des lacunes juridiques et des incohérences juridiques

1.1 Mouvements transfrontières d'OVM (logistique commerciale)

7. En ce qui concerne les mouvements transfrontières d'OVM (logistique commerciale), il est possible d'affirmer que les normes, les directives et les méthodes internationales applicables aux utilisations commerciales du transport maritime sont globalement compatibles². Le connaissance prévu

¹ Voir la Commission du Codex Alimentarius (Codex); la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV); l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE); les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies; le Centre des Nations Unies pour la facilitation du commerce et les transactions électroniques (CEFACT-ONU); l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE); l'Organisation mondiale des douanes (OMD); la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI); l'Organisation mondiale du commerce (OMC); le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques.

² Voir la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance (Règles de la Hague de 1924, et ses amendements : Règles de la Hague-Visby de 1968 et le Protocole de Bruxelles de 1979), la Convention sur le contrat de transport international de marchandises effectué entièrement ou partiellement par mer (Règles de Rotterdam de 2008), et la Recommandation N° 1 de la CEFACT-ONU (1973).

dans tous ces instruments doit comprendre les informations suivantes sur les marchandises transportées : a) une description des marchandises; b) les marques principales nécessaires à l'identification des marchandises; c) le nombre de colis ou de pièces; d) la quantité de marchandises; e) le poids des marchandises; f) une déclaration sur l'état et le conditionnement apparent des marchandises. Cependant, une lacune pourrait être identifiée dans les Règles de la Hague et leurs amendements, car ces règles ne comprennent pas une « description des marchandises ». Cependant, une telle lacune serait facilement comblée par une interprétation juridique, puisque l'Article III.3 des Règles de la Hague-Visby dispose que les informations fournies dans le connaissance couvrent les domaines b), c), d), e) et f), « entre autres choses »; on peut donc conclure qu'il s'agit d'une liste indicative seulement. Ainsi, l'utilisation finale d'un OVM (utilisation en milieu confiné; introduction intentionnelle dans l'environnement; ou OVM destiné à être utilisé directement pour l'alimentation humaine, animale ou à être transformés) pourrait être indiquée dans le connaissance. Cette inclusion peut se justifier de deux façons : tout d'abord, en utilisant une interprétation systémique (susmentionnée); deuxièmement, en utilisant une interprétation évolutive. En effet, le terme *identification*³ peut être interprété de façon évolutive puisque, depuis 1924, la communauté internationale a élaboré plusieurs règles internationales concernant l'identification des marchandises⁴, ce qui montre l'intérêt persistant accordé à une identification étendue aux OVM. En conséquence, une solution effective serait d'ajouter un nouvel encadré concernant « l'utilisation finale des OVM » dans le connaissance.

8. En ce qui concerne *l'identification des OVM* durant le mouvement transfrontière, il est important de noter que les normes internationales⁵ en vigueur devraient permettre d'identifier – de façon générale, particulière et spécifique – toutes les caractéristiques des plantes génétiquement modifiées durant leurs mouvements transfrontières. Cependant, il faut rappeler que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) n'a pas élaboré un identificateur unique pour d'autres types d'organismes génétiquement modifiés, tels que les microorganismes ou les animaux. Dans ces cas là, seul le classement tarifaire défini par l'Organisation mondiale des douanes et les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies pourraient être utilisés. Toutes ces informations devraient être fournies dans les documents de transport, de sorte que les mouvements transfrontières d'OVM soient clairement identifiés.

9. En ce qui concerne *l'emballage des OVM* durant le mouvement transfrontière, l'expéditeur est tenu d'emballer toutes les marchandises de manière adéquate, compte tenu de leur nature – des OVM donc, pour les besoins de l'analyse⁶. De manière spécifique, les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies prévoient que, si un OVM entre dans la catégorie des substances toxiques ou infectieuses, il doit être emballé conformément à l'instruction No. P620 ou P650, et si un OVM entre dans la catégorie des « substances et articles dangereux accessoires, y compris les substances dangereuses pour l'environnement », il doit être emballé conformément à l'instruction No. P904.

10. En ce qui concerne *le transport des OVM* durant le mouvement transfrontière, l'expéditeur est tenu d'informer le transporteur de la dangerosité des marchandises, en vertu du principe selon lequel

³ Voir la phrase « les marques principales nécessaires à l'identification des marchandises », dans l'article III.3 des Règles de la Hague.

⁴ Tel que le classement tarifaire de l'OMD et l'« identificateur unique » de l'OCDE pour les plantes transgéniques.

⁵ Voir le classement tarifaire de l'OMD, l'« identificateur unique pour les plantes transgéniques » élaboré par l'OCDE en 2002 (révisé en 2006) et suggéré par la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole de Cartagena (COP-MOP) (paragraphe 1 de la partie C de la décision BS-I/6, COP-MOP 1), et les codes des Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type de l'ONU.

⁶ L'article 3.5 des Règles de la Hague pourrait être interprété conjointement avec les articles 4.2n) et 4.3.

cette caractéristique déterminera les responsabilités du transporteur en ce qui concerne les marchandises transportées⁷.

11. En conséquence, il est possible de conclure que les normes internationales existantes devraient permettre de régir les conditions de manipulation, d'emballage et de transport des OVM. Cependant, malgré les concordances générales entre les normes internationales en vigueur, il existe aussi des lacunes dans la logistique commerciale des OVM.

1.2 Étiquetage des OVM pour les consommateurs (commercialisation)

12. En ce qui concerne l'étiquetage des OVM pour les consommateurs (commercialisation), il est possible d'affirmer que cette question est traitée par différents régimes internationaux⁸. Il existe dans ce domaine des débats plus larges sur la nature du terme « précaution », puisque de nombreuses normes du Protocole de Cartagena sont basées sur le principe de « précaution » ou sont reliées à celui-ci. Cependant, aucun accord international ne définit, à l'heure actuelle, la nature du terme « précaution »; cette situation aboutit à des incohérences juridiques importantes entre les normes internationales existantes, même si le Protocole de Cartagena souligne l'importance de la complémentarité entre les accords commerciaux (tels que les accords de l'Organisation mondiale du commerce) et les accords environnementaux.

2. Solutions apportées aux lacunes juridiques et aux incohérences juridiques

2.1 Solutions pour les cas de logistique commerciale des OVM

13. Pour les cas liés aux mouvements transfrontières d'OVM (logistique commerciale), plusieurs mesures de fond sont requises :

(a) Adoption d'une nouvelle norme concernant un identificateur unique pour les microorganismes et les animaux;

(b) Ratification des traités internationaux qui établissent des normes internationales pertinentes;

(c) Compte tenu de la lenteur du processus de ratification des Règles du Rotterdam, il serait préférable de continuer d'améliorer les arrangements existants, tels que les Règles de la Hague, et de les adapter éventuellement par le biais d'une interprétation juridique;

(d) En ce qui concerne le manque de communication de normes valides applicables dans chaque pays et d'informations techniques et scientifiques gérées par toutes les organisations internationales analysées, il serait intéressant d'officialiser, au moyen d'un accord administratif inter-secrétariats, la transformation du Portail international sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale et végétale élaboré par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en projet inter-organisations. Ce portail unifié pourrait être un lieu virtuel où toutes les informations sur les organismes vivants modifiés et les organismes génétiquement modifiés seraient conservées;

⁷ Voir l'article 6 des Règles de la Hague et l'article 32 des Règles de Rotterdam.

⁸ Voir le Protocole de Cartagena, les accords de l'Organisation mondiale du commerce, et la Commission du Codex Alimentarius.

(e) Le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique pourrait, au moyen d'accords administratifs inter-organismes, examiner la possibilité d'améliorer la coopération inter-organisations et, en particulier :

- (i) Suggérer la création, sous l'égide de l'Organisation mondiale des douanes, d'un nouveau classement tarifaire pour les OVM et leurs différentes utilisations (OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou à être transformés; utilisation en milieu confiné; introduction intentionnelle dans l'environnement);
- (ii) Partager le Portail international sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale et végétale avec la FAO, en vue de stocker toutes les informations disponibles sur un seul site Internet;
- (iii) Fournir des avis au Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses de l'ONU sur les risques associés aux OVM et, éventuellement, proposer certaines modifications du Règlement type des Nations Unies.

2.2 Solution pour les cas de commercialisation des OVM

14. Pour les cas liés à l'étiquetage des OVM pour les consommateurs (commercialisation), des mesures procédurales sont requises.

15. Le principal problème identifié concerne un éventuel conflit entre les normes établies au titre du Protocole de Cartagena et au titre d'accords commerciaux, tout particulièrement en ce qui concerne l'étiquetage des OVM, au regard de l'application du « principe de précaution » et du respect des obligations sanitaires et phytosanitaires, du fait de la non reconnaissance du « principe de précaution » comme principe général de droit ou coutume internationale par l'Organe d'appel de l'Organisation mondiale du commerce.

16. Sur le plan technique, si le terme « preuves scientifiques insuffisantes »⁹ était interprété de façon évolutive, compte tenu des intérêts actuels exprimés par la communauté internationale dans des instruments internationaux tels que le Protocole de Cartagena, il semble que le concept de précaution évoluerait pour passer d'un concept rigide à un concept intermédiaire.

17. Cette nouvelle interprétation élargit la marge d'appréciation politique, bien qu'elle n'efface pas l'obligation internationale d'effectuer une évaluation des risques nouvelle et complète, sur laquelle sont basées toutes les mesures sanitaires restrictives pour le commerce. En conséquence, la contradiction apparente peut être résolue grâce à une interprétation évolutive, mais un tel mécanisme nécessite une coopération inter-organisations. Sachant qu'aucune Partie n'a encore utilisé la procédure prévue pour résoudre des cas de conflit potentiels, le Protocole de Cartagena ne dispose pas encore d'une jurisprudence internationale en la matière; il conviendrait donc que les États utilisent plus souvent les procédures et mécanismes de respect des obligations prévus au titre du Protocole de Cartagena, comme moyen de faire évoluer leur propre jurisprudence, ce qui permettrait en même temps d'influencer l'application des régimes internationaux.

3. Conclusion et recommandations

18. Les normes, les directives et les méthodes internationales relatives à la manipulation, au transport, à l'emballage et à l'identification des OVM se caractérisent par un morcellement des

⁹ Voir le paragraphe 7 de l'article 5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

réglementations internationales applicables. La meilleure solution serait de mettre au point, dans le cadre du Protocole de Cartagena, une nouvelle norme internationale visant à unifier les normes internationales les meilleures et les plus complètes, pour parvenir aux objectifs du Protocole. Cependant, puisque très peu de progrès ont été accomplis dans ce domaine depuis plus de 10 ans, la recommandation d'élaborer une nouvelle norme peut sembler très naïve.

19. C'est pourquoi, après avoir mené une étude juridique étendue et approfondie sur la manipulation, le transport, l'emballage et l'identification des OVM, le rapport conclut que les normes, les directives et les méthodes internationales existantes sont suffisantes pour parvenir aux objectifs du Protocole de Cartagena. En utilisant et en associant plusieurs mécanismes et instruments existants, les mouvements transfrontières d'OVM seront clairement identifiés et ne représenteront aucun danger. D'autre part, les États devraient continuer de développer leur pratique internationale afin d'assurer la reconnaissance du principe de précaution comme principe général de droit ou coutume internationale. Ce processus est toujours lent, mais il s'agit de la procédure à suivre pour modifier la structure du droit international.

20. Le rapport recommande donc les mesures suivantes :

(a) Encourager les États à continuer d'utiliser le modèle de facture commerciale du Protocole de Cartagena; ou à inclure dans le « connaissance » classique : les codes et les recommandations élaborés par l'Organisation mondiale des douanes; les Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies; le système d'identification unique de l'Organisation de coopération et développement économiques pour les plantes transgéniques;

(b) Encourager les États membres de l'OCDE à élaborer une nouvelle norme établissant un identificateur unique pour les microorganismes et les animaux;

(c) Proposer et appuyer la reconnaissance du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques comme nouvelle norme internationale pertinente, dans le cadre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (deuxième phrase du paragraphe 4 de l'article 12 et paragraphe 3d) de l'Annexe A de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires);

(d) Encourager les États à intégrer les normes établies au titre du Protocole de Cartagena dans la liste des normes, des directives ou des recommandations internationales appliquées par les Membres de l'Organisation mondiale du commerce (troisième phrase du paragraphe 4 de l'article 12 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires);

(e) Promouvoir l'octroi du statut d'observateur au sein du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (WT/L/161 et son Annexe 3);

(f) Suggérer la création, sous les auspices de l'Organisation mondiale des douanes, d'un nouveau « classement tarifaire » pour les OVM et leurs différentes utilisations (OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou à être transformés; utilisation en milieu confiné; introduction intentionnelle dans l'environnement);

(g) Partager le Portail international sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale et végétale avec la FAO, en vue de stocker toutes les informations disponibles sur un seul site Internet;

(h) Fournir des avis au Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses de l'ONU sur les risques associés aux OVM et, éventuellement, proposer certaines modifications du

Règlement type des Nations Unies, pour répondre aux besoins concernant les OVM et parvenir aux objectifs du Protocole de Cartagena;

(i) Encourager les États à utiliser plus souvent les procédures et mécanismes de respect des obligations mis en place par le Protocole de Cartagena, afin de répondre aux exigences prescrites au titre du Protocole en matière de manipulation, de transport, d'emballage et d'identification des OVM et pour constituer une jurisprudence sur l'application du Protocole de Cartagena;

(j) Encourager les États à effectuer un transfert de technologie, depuis les pays développés vers les pays en développement et les pays moins avancés, afin d'améliorer les capacités de détection et de traçage des OVM et pour faciliter l'identification des OVM;

(k) Encourager les États à mettre en place des programmes d'éducation des consommateurs, pour accroître les connaissances générales sur les OVM et comme mécanisme facilitant l'application et la reconnaissance internationale des règles d'étiquetage des OVM.

III. PROPOSITION D'ÉLÉMENTS POUR UN PROJET DE DÉCISION

21. Sur la base de l'analyse effectuée, la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole souhaitera peut-être :

a) Prier instamment les Parties et inviter les autres gouvernements à continuer d'exiger la communication d'information pour l'identification des organismes vivants modifiés, tel que prévu au paragraphe 2 de l'article 18 et dans des décisions connexes, à inclure dans la documentation accompagnant les mouvements transfrontières d'OVM, y compris le connaissance ou la facture commerciale, compte tenu du modèle de documentation figurant dans l'annexe à la décision BS-I/6;

b) Encourager les Parties et les autres gouvernements à continuer d'exiger l'utilisation des Recommandations relatives au transport de marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies et le système d'identification unique de l'Organisation de coopération et développement économiques pour les plantes transgéniques, afin de répondre aux exigences prescrites en matière de documentation et d'identification des OVM au paragraphe 2 de l'article 18 du Protocole;

c) Encourager l'Organisation de coopération et développement économiques à redoubler d'efforts pour élaborer un système d'identification unique pour les microorganismes et les animaux génétiquement modifiés, conformément au paragraphe 3 de la partie C de l'annexe à la décision BS-I/6;

d) Demander aux Parties et inviter les autres gouvernements à appuyer, lors des réunions du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'Organisation mondiale du commerce, la demande faite par le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique de bénéficier du statut d'observateur au sein du Comité;

e) Demander au Secrétaire exécutif de :

(i) Élaborer une proposition concernant l'adoption de nouveaux codes pour les organismes vivants modifiés et leurs différentes utilisations (OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou à être transformés; utilisation en milieu confiné; introduction intentionnelle dans l'environnement), en vue de l'inclure dans la prochaine révision du Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises de l'Organisation mondiale des douanes;

- (ii) Continuer de travailler en collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture sur le Portail international sur la sécurité sanitaire des aliments et la santé animale et végétale;
- f) Décider, s'il est établi que des organismes vivants modifiés ou des caractéristiques spécifiques d'organismes vivants modifiés ont des effets défavorables sur la conservation ou l'utilisation durable de la diversité biologique, conformément au paragraphe 5 de l'article 16 du Protocole, que la Conférence des Parties siégeant en tant que réunion des Parties au Protocole pourra fournir un avis au Comité d'experts du transport des marchandises dangereuses de l'ONU et proposer une modification appropriée des Recommandations relatives au transport des marchandises dangereuses – Règlement type des Nations Unies;
- g) Encourager les Parties à utiliser, selon qu'il convient, les procédures et mécanismes de respect des obligations prévus au titre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, afin de répondre aux exigences prescrites au titre du Protocole en matière de manipulation, de transport, d'emballage et d'identification des organismes vivants modifiés;
- h) Encourager Parties et les autres gouvernements à :
 - (i) Favoriser une reconnaissance des normes établies au titre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques dans la liste des normes, des directives ou des recommandations internationales appliquées par les Membres de l'Organisation mondiale du commerce, au titre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires;
 - (ii) Effectuer un transfert de technologie vers les pays en développement, en vue de renforcer leur capacités d'identification des organismes vivants modifiés;
 - (iii) Mettre en œuvre le programme de travail sur la sensibilisation, l'éducation et la participation du public en matière de transfert, de manipulation et d'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés, tel qu'adopté dans la décision BS-V/13, afin d'accroître les connaissances générales sur les organismes vivants modifiés et pour répondre aux exigences prescrites en matière de manipulation, de transport, d'emballage et d'identification des organismes vivants modifiés.

/...