



**LE PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PRÉVENTION
DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES**

**Tim Williams
Bronwyn Pavey
Division des sciences et de la technologie**

Le 7 juillet 2003

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
TERMINOLOGIE	2
PRINCIPALES DISPOSITIONS	2
A. Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques	2
B. Accord préalable en connaissance de cause	2
C. Exclusions de la procédure d'APC.....	3
D. Documentation	4
E. Principe de précaution	4
F. Relation avec l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (disposition de dérogation)	5
LE CANADA ET LE PROTOCOLE DE CARTAGENA	6
CONCLUSION ET COMMENTAIRE	7



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROTOCOLE DE CARTAGENA SUR LA PRÉVENTION DES RISQUES BIOTECHNOLOGIQUES

INTRODUCTION

Le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques (le Protocole) est le premier protocole afférent à la Convention sur la diversité biologique, conclue lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED, ou Sommet de la Terre), à Rio de Janeiro en 1992. Il vise à protéger la diversité biologique contre les risques potentiels que posent les organismes vivant modifiés (OVM – voir « Terminologie », plus bas) issus de la biotechnologie moderne⁽¹⁾. Entre autres choses, il établit une procédure d'accord préalable en connaissance de cause, visant à renseigner les pays pour les aider à prendre des décisions éclairées avant d'accepter d'importer de tels organismes sur leur territoire. Il crée également un cadre destiné à aider les pays en voie de développement et les pays dont l'économie est en transition à se doter de ressources humaines et de capacités institutionnelles dans le domaine de la prévention des risques biotechnologiques. Les mouvements d'OVM entre les Parties et les non-Parties doivent être compatibles avec l'objectif du Protocole : d'une façon générale, l'éventuel exportateur qui n'est pas Partie au Protocole devra néanmoins se plier aux règles de cet instrument, s'il souhaite exporter vers une Partie.

Les premières négociations sur le Protocole, qui se sont tenues à Cartagena (Colombie) en février 1999, n'ont pas permis aux Parties de s'entendre. Le Protocole a été adopté par la Conférence des Parties, le 29 janvier 2000, à Montréal. Quant aux ratifications, avec celle de Palaos survenue le 13 juin 2003, le nombre minimum est désormais atteint, et le Protocole entrera en vigueur 90 jours après cette date, soit le 11 septembre 2003.

(1) Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Cartagena Protocol on Biosafety: About the Protocol » (<http://www.biodiv.org/biosafety/background.asp>).

TERMINOLOGIE

Dans un certain nombre de cas, la Conférence des Parties a évité les expressions d'usage courant pour employer plutôt un vocabulaire propre au Protocole, afin notamment d'éviter les connotations négatives éventuelles associées avec l'usage courant ou avec d'autres conventions. Par exemple, la plupart des gens connaissent l'expression « organisme génétiquement modifié » (OGM). Celle-ci peut toutefois signifier et impliquer des sens différents selon la perspective de celui qui l'emploie. La Conférence des Parties a donc décidé de remplacer OGM par OVM, terme qu'elle a défini dans le Protocole. De même, la tournure « information et consentement préalables », qui est utilisée dans les conventions sur les déchets dangereux, a été remplacée par « accord préalable en connaissance de cause ».

PRINCIPALES DISPOSITIONS

A. Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques

Le Protocole prévoit la création d'un Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques destiné à aider les pays à échanger des renseignements scientifiques, techniques, environnementaux et juridiques sur les OVM. Ce centre sera également un lieu où les Parties pourront mettre en commun des expériences concernant le traitement des OVM et obtenir de l'aide pour mettre en œuvre le Protocole⁽²⁾.

B. Accord préalable en connaissance de cause

Dans une large mesure, la procédure d'accord préalable en connaissance de cause (APC) est l'élément central du Protocole⁽³⁾. Elle s'applique à la première exportation intentionnelle d'OVM par une Partie, en vue d'une introduction intentionnelle dans l'environnement de la Partie importatrice. Son objectif est de faire en sorte que les pays importateurs aient à la fois l'occasion et la capacité d'évaluer les risques qui peuvent être associés à l'OVM en question avant d'accepter de l'importer.

(2) Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Cartagena Protocol on Biosafety: Frequently Asked Questions » (<http://www.biodiv.org/biosafety/faqs.asp>).

(3) S. Safrin, « Treaties in Collision? The Biosafety Protocol and the World Trade Organization Agreements », *American Journal of International Law*, vol. 96, juillet 2002, p. 606-628.

Plus précisément, la Partie exportatrice, ou l'exportateur, doit notifier son intention à la Partie importatrice en lui fournissant une description écrite détaillée de l'OVM avant la première expédition. La Partie importatrice doit accuser réception de cette information dans les 90 jours. Ensuite, dans les 270 jours de la date de réception de la notification, la Partie importatrice doit communiquer sa décision : i) autorisant l'importation, ii) interdisant l'importation, iii) demandant des renseignements pertinents supplémentaires ou iv) prolongeant d'une durée définie le délai de 270 jours. À moins que le consentement soit sans condition, la Partie importatrice doit indiquer les raisons sur lesquelles elle fonde ses décisions⁽⁴⁾. Les critères à respecter dans une évaluation des risques pouvant servir à la prise de décisions sont décrits à l'annexe III du Protocole.

C. Exclusions de la procédure d'APC

Un certain nombre d'OVM sont exclus de la procédure d'APC, en fonction de l'activité précise ou de l'usage prévu pour l'OVM en question. Ce sont :

- les OVM en transit;
- les OVM destinés à des utilisations en milieu confiné;
- les OVM destinés à être utilisés directement pour l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés.

Après l'entrée en vigueur du Protocole, une réunion des Parties pourra également établir une liste d'OVM exclus qu'elle jugera peu susceptibles d'effets nocifs sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, tout en prenant en compte les risques pour la santé humaine.

Le Protocole prévoit une procédure simplifiée pour le mouvement des OVM considérés comme produits agricoles (OVM destinés à l'alimentation humaine ou animale ou à être transformés) entre les Parties. D'après cette procédure, si une Partie prend une décision réglementaire concernant un tel OVM (notamment si elle décide de le mettre sur le marché, ce

(4) Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, « Cartagena Protocol on Biosafety: Frequently Asked Questions ».

qui peut conduire à son exportation), elle doit en informer les autres Parties dans les 15 jours, par le truchement du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques.

La décision d'une Partie importatrice d'accepter ou non un OVM destiné à l'alimentation humaine, à l'alimentation animale ou à être transformé peut être prise en vertu de son cadre réglementaire intérieur, à condition d'être compatible avec l'objectif du Protocole. Une Partie qui est pays en voie de développement ou dont l'économie est en transition peut, en l'absence d'un cadre réglementaire intérieur, déclarer par le truchement du Centre d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques que ses décisions seront prises conformément à l'évaluation des risques exposée dans le Protocole⁽⁵⁾.

D. Documentation

Le Protocole établit diverses exigences concernant les documents d'expédition de divers types d'OVM. La documentation qui accompagne l'expédition d'un OVM destiné à être libéré intentionnellement dans l'environnement (p. ex. des semences) doit préciser l'identité et les caractères pertinents de l'OVM, les exigences de manipulation et les coordonnées d'une personne à contacter chez l'exportateur et chez l'importateur. La documentation doit clairement identifier les OVM comme tels.

Les expéditions en vrac d'OVM destinés à l'alimentation humaine, à l'alimentation animale ou à être transformés (p. ex. maïs ou fèves soja) doivent être accompagnées d'une documentation indiquant que ces envois « peuvent contenir » des OVM et que les produits ne sont pas destinés à être intentionnellement libérés dans l'environnement. Le Protocole prévoit un processus de négociation concernant l'adoption d'éventuelles exigences plus détaillées sur la documentation des OVM destinés à l'alimentation humaine, à l'alimentation animale ou à être transformés. Ce processus devra être terminé au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur du Protocole.

E. Principe de précaution

Pour la première fois dans un accord portant sur l'environnement, le Protocole intègre le principe de précaution dans les articles opérationnels du texte (par opposition au préambule, par exemple). Les paragraphes 10.6 (qui régit l'importation d'OVM) et 11.8 (qui

(5) *Ibid.*

régit l'importation d'OVM destinés à l'alimentation humaine, à l'alimentation animale ou à être transformés) contiennent ce qui suit :

L'absence de certitude scientifique due à l'insuffisance des informations et connaissances scientifiques pertinentes concernant l'étendue des effets défavorables potentiels d'un organisme vivant modifié sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans la Partie importatrice, compte tenu également des risques pour la santé humaine, n'empêche pas cette Partie de prendre comme il convient une décision concernant l'importation de l'organisme vivant modifié en question [...], pour éviter ou réduire au minimum ces effets défavorables potentiels.

S'il est vrai que l'article 15 du Protocole affirme que les décisions doivent être fondées sur des évaluations scientifiques reconnues des risques, l'adjonction de la possibilité de recourir au principe de précaution (« comme il convient ») représente un événement significatif pour la gouvernance mondiale de l'environnement⁽⁶⁾. Cela a soulevé chez certains la crainte que le principe serve de mécanisme pour bloquer le commerce de façon inappropriée. Cela est d'autant plus inquiétant du fait de l'absence explicite du principe de précaution dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord MSP) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

F. Relation avec l'Accord de l'Organisation mondiale du commerce (disposition de dérogation)

L'article 2 de l'Accord MSP de l'OMC prévoit que :

Les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5.

Le paragraphe 7 de l'article 5 donne aux membres de l'OMC une certaine latitude pour adopter des mesures lorsque les renseignements scientifiques sont insuffisants. Les pouvoirs accordés aux

(6) A. Gupta, « Governing Trade in Genetically Modified Organisms » *Environment*, vol. 42, mai 2000, p. 23-33.

Parties au Protocole de Cartagena en vertu du principe de précaution sont toutefois potentiellement plus importants que ceux qui découlent de l'Accord MSP, d'où la possibilité d'une incompatibilité entre les deux. Tenant compte de cette éventualité, le Protocole sur la prévention des risques biotechnologiques contient dans son préambule une « disposition de dérogation » qui :

- estime que les accords sur le commerce et l'environnement devraient se soutenir mutuellement en vue de l'avènement d'un développement durable;
- souligne que le Protocole ne sera pas interprété comme impliquant une modification des droits et obligations découlant d'autres accords internationaux;
- considère comme entendu que le Protocole n'est pas subordonné à d'autres accords internationaux.

Cette disposition affirme essentiellement qu'aucun accord ne doit être subordonné à l'autre. Le fonctionnement des deux accords ne sera probablement précisé davantage qu'après l'entrée en vigueur du Protocole. Certains observateurs estiment que la possibilité d'une incompatibilité entre l'Accord MSP et le Protocole a été exagérée⁽⁷⁾.

LE CANADA ET LE PROTOCOLE DE CARTAGENA

Le Canada a signé le Protocole le 19 avril 2001, mais il ne l'a pas encore ratifié. Le gouvernement canadien procède actuellement à une analyse et à une consultation concernant les modifications réglementaires et administratives qui devraient être faites pour l'appliquer. Un projet de règlement qui devra être pris pour appliquer le Protocole aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* a été publié en juillet 2002 dans la *Gazette du Canada*, partie I, pour commentaires. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a également publié un projet de règlement (qui n'a pas encore été reproduit dans la *Gazette*) portant essentiellement sur les aspects du Protocole relatifs à la documentation. Ce texte vise à permettre aux exportateurs de traiter avec l'ACIA, qu'ils connaissent mieux, plutôt qu'avec Environnement Canada.

(7) Safrin (2002).

À l'heure actuelle, les exportations canadiennes de produits biotechnologiques représentent plus de 2 milliards de dollars canadiens par année. Le secteur de la biotechnologie emploie des milliers de Canadiens et devrait, selon les projections, continuer de progresser à un rythme de 10 p. 100 par an⁽⁸⁾. Les dispositions du Protocole ne sont pas les seules qui devront être respectées par les exportateurs canadiens. Les nouvelles exigences de l'Union européenne en matière d'étiquetage, si elles entrent en vigueur, exigeront la traçabilité des produits alimentaires depuis leur origine, que le produit final contienne ou non une protéine ou un ADN (acide désoxyribonucléique) modifié.

CONCLUSION ET COMMENTAIRE

Puisque le Protocole prend effet en septembre 2003, le Canada doit décider ou non de le ratifier. Une date butoir possible pour cette décision pourrait être celle de la première Réunion des Parties (RdP 1), soit le 23 février 2004. Si le Canada souhaite prendre une part entière à la détermination de la façon dont fonctionnera le Protocole (notamment, par exemple, en participant aux discussions concernant la responsabilité, les mesures de redressement et l'observation, qui relèveront des RdP), il pourra souhaiter participer à cette réunion en tant que Partie, ce qui signifie que sa ratification devra survenir au moins 90 jours avant. Si le Canada demeure à l'extérieur du Protocole, il devra néanmoins le respecter lorsqu'il exportera à destination de l'une des Parties, les différends devant alors vraisemblablement être réglés par l'OMC. Dans de tels cas, la capacité de l'Accord MSP de l'OMC de résoudre les problèmes soulevés par le Protocole représentera un facteur important dans la détermination de la façon dont fonctionnera le Protocole.

(8) Environnement Canada, « Le Canada signe le Protocole de Cartagena à la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique », communiqué, 19 avril 2001 (http://www.ec.gc.ca/press/2001/010419_n_f.htm).