

03.066

**Message
concernant le Traité international
sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation
et l'agriculture**

du 15 octobre 2003

Messieurs les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, avec le présent message, le projet d'arrêté fédéral relatif au Traité international du 3 novembre 2001 sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et vous proposons de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

15 octobre 2003

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin

La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été adopté le 3 novembre 2001 par la 31^e Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO, Food and Agriculture Organization) après des négociations difficiles qui ont duré plus de sept ans. Ce traité a été élaboré par la Commission des ressources génétiques de la FAO; il remplacera dès son entrée en vigueur l'«Engagement international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture», non contraignant, que la Suisse a adopté en 1987. La Suisse a joué un rôle actif dans les négociations, où elle a souvent servi d'intermédiaire.

Les objectifs du traité sont la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (Access/Benefit Sharing). Ils sont conformes à la Convention sur la diversité biologique (RS 0.451.43) qui, pour la Suisse, est entrée en vigueur le 19 février 1995, et concrétisent les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation et de son plan d'action dans plusieurs domaines. Le traité reconnaît les prestations fournies traditionnellement par les agriculteurs pour la conservation et le développement des ressources phytogénétiques (droits des agriculteurs; Farmers' Rights) et contient des dispositions sur la coopération internationale.

Le système multilatéral est un élément-clé du traité. Il est destiné à faciliter l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et à partager les avantages découlant de leur utilisation. Ce système vise à promouvoir la coopération internationale dans le domaine de la sélection végétale et à créer ainsi une base suffisamment large pour l'amélioration des variétés. Il ne concerne toutefois pas toutes les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, mais uniquement celles recensées dans une liste. Celle-ci mentionne les ressources importantes pour la sécurité alimentaire globale, telles que le blé, l'orge, le maïs et la pomme de terre. Le système multilatéral regroupe des institutions publiques des parties contractantes, mais les personnes physiques et morales relevant du droit privé peuvent y adhérer volontairement.

L'adoption du traité représente un succès politique pour une agriculture durable et multifonctionnelle. Des aspects essentiels de la multifonctionnalité de l'agriculture suisse obtiennent ainsi un cadre juridique spécifique sur le plan international, ce qui équivalait à leur reconnaissance par le droit international. Globalement, le traité contribue substantiellement à la sécurité alimentaire d'une population mondiale croissante et à une agriculture durable.

La Suisse a signé le traité lors de la 123^e séance du Conseil de la FAO, le 28 octobre 2002, sous réserve de sa ratification. Le 11 août 2003, 78 Etats, dont tous les membres de l'Union européenne, l'avaient signé et 27 l'avaient ratifié. Le traité entrera en vigueur le 90^e jour suivant le dépôt du 40^e acte de ratification, à condition que 20 Etats membres au moins de la FAO l'aient ratifié. La Suisse

compte être partie au traité dès la première séance de l'Organe directeur, qui aura probablement lieu pendant le deuxième semestre 2004.

La ratification du traité ne requiert pas d'amendement législatif. Ses dispositions principales sont directement applicables sur le plan national.

La ratification n'a pas d'incidences majeures sur l'économie, car l'obligation concernant le partage des avantages est déjà stipulée dans la Convention sur la diversité biologique. Le traité prévoit un système d'accès facilité, adapté à la sélection végétale, si bien que l'on peut s'attendre à des allègements pour l'économie au terme de la phase d'introduction.

La Suisse s'est dotée en 1997 d'un Plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ce plan concrétise, pour notre pays, les mesures à prendre conformément au Plan d'action global de la FAO. Ainsi, depuis 1998, toutes les plantes cultivées et les espèces sauvages apparentées, telles que les céréales, les légumes, les fruits, les graminées et le trèfle sont inventoriées et conservées. Ces mesures permettent d'assurer à long terme la diversité génétique des plantes les plus importantes pour l'alimentation et l'agriculture.

Afin de pouvoir accomplir les tâches liées à la mise en œuvre du traité et entretenir les relations internationales, l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a besoin de deux postes supplémentaires représentant un budget de 240 000 francs.

Message

1 Partie générale

1.1 Contexte

La sécurité alimentaire à long terme de la population et le maintien de l'adaptabilité des plantes pour l'alimentation et l'agriculture sont fortement tributaires de la diversité génétique. Pionnière en la matière à la fin des années soixante, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO, Food and Agriculture Organization) s'occupe de la conservation, de l'échange et de l'utilisation de ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. En 1983, la Conférence de la FAO a institué une commission spéciale pour les ressources génétiques et adopté l'«Engagement international sur les ressources phytogénétiques», juridiquement non contraignant.

En adoptant la Convention sur la diversité biologique¹ (CDB) en 1992, la communauté internationale a par ailleurs créé un instrument juridiquement contraignant visant la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable et un partage juste et équitable des avantages découlant de cette utilisation. Les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui étaient déjà régies par l'«Engagement international sur les ressources phytogénétiques», entrent également dans le champ d'application de la convention précitée, le rôle de leader de la FAO étant reconnu dans ce domaine.

A la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement de 1992 à Rio, la Conférence de la FAO a chargé la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture d'harmoniser l'«Engagement international sur les ressources phytogénétiques» avec les dispositions de la CDB (résolution FAO 7/93). Il en a principalement résulté le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après: traité). Le Plan d'action global, qui a été adopté en 1996 par plus de 150 pays lors de la 4^e Conférence technique internationale sur les ressources phytogénétiques à Leipzig, est également un élément important du suivi de Rio. Il comprend 20 champs d'action prioritaires. Le traité pourra notamment servir à procurer des moyens financiers pour des mesures relevant de ce plan.

Au début des années nonante, la conservation, l'échange et l'utilisation de matériel génétique se fondaient sur une collaboration très ouverte entre chercheurs, obtenteurs, collectionneurs, population locale et indigène, instituts de recherche et entreprises privées de commercialisation de semences. Cette collaboration fut ensuite institutionnalisée dans des réseaux régionaux et spécifiques aux diverses cultures, et dans le Réseau global de la FAO sur les ressources phytogénétiques. En raison de conflits d'intérêts entre les pays industrialisés et les pays en développement, qui ont surgi lors de la «guerre des semences» dans les années septante et huitante du siècle passé et qui se sont ensuite accentués lors des négociations relatives à la CDB et à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au com-

¹ RS 0.451.43; entrée en vigueur le 19 février 1995 pour la Suisse.

merce (ADPIC)², la collaboration, qui avait bien fonctionné jusqu'alors, risquait de s'essouffler. Afin que l'échange de matériel phytogénétique au bénéfice de toute la communauté soit garanti pour l'avenir, il importait donc d'étendre le réseau international existant et de mettre sur pied un système multilatéral, dans lequel seraient définis de manière claire et contraignante, d'une part, les droits, les tâches et les obligations concernant l'accès aux ressources et le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation et, d'autre part, les rapports internationaux dans le domaine des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. La communauté internationale a par ailleurs reconnu que, dans un monde où la croissance démographique s'accompagne d'une raréfaction des ressources naturelles, la sécurité alimentaire, qui a fait l'objet d'une déclaration lors du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, dans le plan d'action global, ne peut être atteinte qu'à condition d'augmenter les rendements, d'élargir le choix de plantes cultivées et d'axer davantage la production agricole sur la durabilité. Le traité contribue à ces objectifs et pose un jalon sur la voie vers une agriculture multifonctionnelle plus stable, plus respectueuse de l'environnement et plus à même de s'adapter.

La Suisse se préoccupe depuis fort longtemps de la conservation des ressources phytogénétiques. La banque de gènes la plus importante (> 10 000 variétés) se trouve à la Station fédérale de recherches en production végétale (RAC) de l'OFAG à Changins. Des variétés locales de blé ont été collectées dès 1900 et sont toujours disponibles. En 2001 et en 2002, les échanges de matériel génétique détenu par cette banque se sont déroulés principalement entre les pays européens (16 pays, y compris la Suisse), l'Amérique du Sud (3), l'Amérique du Nord (2), l'Asie (1) et le Pacifique sud-ouest (1). Au total, 1340 variétés ont été remises à la banque.

1.2 Déroulement des négociations

La Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO a entamé en 1994 des négociations qui furent longues et laborieuses, vu la complexité des éléments à intégrer dans le traité. Les positions étaient très tranchées sur plusieurs points: droits des agriculteurs, partage des avantages, droits de propriété intellectuelle et financement. Les pays du G77 et le groupe de pays composé des Etats-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande avaient des points de vue opposés. L'Europe défendait une position intermédiaire et a, de ce fait, beaucoup contribué à la réussite des négociations. Il faut souligner la bonne collaboration entre les pays de l'Union européenne et les autres pays européens, surtout lors des deux dernières années de négociations.

Il s'est avéré très difficile de mener des négociations efficaces avec 150 pays. C'est pourquoi la commission a décidé en 1999 de poursuivre les négociations avec un groupe de contact réunissant un nombre restreint de pays (40), dont la Suisse.

La Suisse a joué un rôle très actif dans les négociations. Elle a assumé la vice-présidence de la commission à partir de 1997 et pendant toute la durée des négociations. Deux des réunions de négociation se sont déroulées en Suisse. La première, réunion informelle qui s'est tenue en 1999 à Montreux, a permis de débloquer les négociations et de dégager les éléments-clés en vue du traité sur lesquels un accord a

² RS 0.632.20; entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995 pour la Suisse.

été obtenu et qui ont servi de base pour la suite des négociations. La seconde réunion a été organisée à Neuchâtel en 2000. Le texte du traité a été adopté le 3 novembre 2001 lors de la Conférence de la FAO, avec deux abstentions (Etats-Unis et Japon). Les Etats-Unis ont signé le traité depuis lors.

1.3 Consultation

Les cantons, les partis et les milieux intéressés ont été consultés en vue de la ratification du traité. Ils se sont tous exprimés pour sa ratification et lui accordent une grande importance pour la reconnaissance sur le plan international de la multifonctionnalité et de la durabilité de l'agriculture. Les milieux consultés soutiennent les objectifs du traité et soulignent son rôle pour la sécurité alimentaire globale et pour une alimentation adéquate des points de vue tant qualitatif que quantitatif.

D'après les destinataires de la consultation, il convient d'interpréter et de mettre en œuvre le traité à l'aune des objectifs qu'il fixe en faveur des agriculteurs et des petites entreprises de sélection. Ainsi, le droit de la propriété intellectuelle ne doit pas restreindre l'accès de ces deux groupes aux ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Il importe aussi, selon les milieux consultés, que le traité n'entraîne pas de charge administrative et financière supplémentaire pour les agriculteurs.

Les milieux concernés souhaitent que le privilège de l'agriculteur (cf. ch. 2.2.3) soit intégré dans les lois fédérales sur la protection des obtentions végétales³ et sur les brevets d'invention⁴ lors de leur révision. Alors que de nombreux groupes consultés (cantons et ONG) souhaitent que le privilège soit défini sur le plan national dans une large mesure en faveur des agriculteurs, d'autres (entreprises de sélection) insistent sur le fait que le privilège de l'agriculteur doit être conforme à l'accord de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV 91).

Les opinions divergent également en ce qui concerne les incidences du traité pour la Confédération en matière de finances et de personnel. Quelques cantons et ONG doutent que les ressources prévues dans ces domaines suffisent pour la mise en œuvre du traité, tandis qu'un autre groupe (un canton, quelques partis et ONG) refuse toute augmentation de ces ressources.

Les cantons ont fait remarquer qu'ils ne sont guère concernés par le traité, mais certains d'entre eux se déclarent prêts à participer à des projets destinés à la conservation de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. De même, plusieurs organisations privées sont disposées à participer au système multilatéral, notamment en ce qui concerne le transfert de technologies, l'échange d'informations et le renforcement des capacités.

³ RS 232.16

⁴ RS 232.14

2

Partie spéciale

2.1

Teneur et but du traité

Le Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture contient un préambule, 35 articles et 2 appendices.

Le *préambule* formule les principes sur lesquels est fondé le traité. Il souligne notamment que tous les pays dépendent des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture provenant d'autres pays et reconnaît que ces ressources représentent des matières premières indispensables à l'amélioration génétique des plantes utiles, qui, à son tour, est essentielle pour l'adaptation aux changements imprévisibles de l'environnement, aux nouveaux modes de production et aux besoins humains à venir.

L'art. 1 fixe les objectifs du traité:

- conservation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture;
- utilisation durable de ces ressources;
- partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation pour l'alimentation et l'agriculture.

Ces objectifs sont en accord avec la Convention sur la diversité biologique (CDB) et concrétisent, dans certains domaines, ceux du Sommet mondial de l'alimentation et du plan d'action adopté à cette occasion. Ils visent à une agriculture multifonctionnelle et à une sécurité alimentaire durable.

L'art. 2 définit les termes utilisés dans le traité. Ainsi, la notion de «ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture» désigne le matériel génétique d'origine végétale ayant une valeur effective ou potentielle pour l'alimentation et l'agriculture.

L'art. 3 délimite le champ d'application du traité. Celui-ci porte sur l'ensemble des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

L'art. 4 prescrit que chaque partie contractante veille à la conformité de ses lois, de ses règlements et de ses procédures aux obligations qui lui incombent au titre du traité.

L'art. 5 contient les dispositions concernant la conservation, la prospection, la collecte, la caractérisation, l'évaluation et la documentation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (cf. ch. 2.2.1).

L'art. 6 porte sur l'utilisation durable des ressources phylogénétiques (cf. ch. 2.2.2).

L'art. 7 invite chaque partie contractante à incorporer des mesures en vue de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans sa politique et dans ses programmes en faveur de l'agriculture et du développement rural. Il contient de plus des dispositions concernant la coopération internationale en la matière.

L'art. 8 porte sur l'assistance technique bilatérale ou multilatérale entre les parties contractantes en vue de favoriser la mise en œuvre du traité, notamment au bénéfice des pays en développement et des pays en transition.

L'art. 9 reconnaît la contribution exceptionnelle que les communautés locales et autochtones et les agriculteurs de toutes les régions du monde apportent à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de la production alimentaire et agricole. Il attribue explicitement aux gouvernements nationaux la responsabilité d'appliquer les droits des agriculteurs (cf. ch. 2.2.3).

Les *art. 10, 11, 12 et 13* décrivent le système multilatéral d'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de partage des avantages découlant de leur utilisation. Ce système multilatéral englobe un nombre limité de plantes alimentaires et fourragères mentionnées dans l'appendice I du traité (cf. ch. 2.2.4).

L'art. 14 appelle les parties contractantes à promouvoir la bonne mise en œuvre du plan d'action mondial au moyen d'actions nationales, mais aussi par la coopération internationale.

Les *art. 15, 16 et 17* portent sur l'extension de la coopération internationale dans le domaine des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ils régissent notamment les dispositions concernant les collections *ex situ* détenues par les institutions internationales, les réseaux internationaux de ressources phytogénétiques et le système mondial d'information (cf. ch. 2.2.5).

L'art. 18 contient les dispositions relatives aux ressources financières nécessaires à l'application du traité. En vertu de ces dispositions, les parties contractantes s'engagent à définir une stratégie de financement dont les objectifs sont établis périodiquement par l'Organe directeur du traité. En fixant ces objectifs, il convient d'accorder la priorité aux agriculteurs des pays en développement et des pays en transition, qui conservent et utilisent de manière durable les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (cf. ch. 2.2.6).

Les *art. 19 à 35* instituent les organes du traité – l'Organe directeur et le Secrétariat – et fixent les conditions de son entrée en vigueur et les procédures nécessaires à son fonctionnement. L'Organe directeur, composé des représentants de toutes les parties contractantes, a pour fonction de promouvoir la pleine exécution du traité. Ses décisions sont prises par consensus, à moins qu'il ne soit convenu d'une autre méthode. L'organe peut établir, sous réserve de la disponibilité des fonds nécessaires, les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires. Il est aussi habilité à prendre des mesures permettant de promouvoir le respect du traité. Ce dernier est d'une durée indéterminée, mais il est dénonçable.

L'appendice I du traité contient la liste des espèces cultivées comprises dans le système multilatéral. A quelques exceptions près, il s'agit des ressources qui jouent un rôle important pour la sécurité alimentaire globale, notamment le blé, l'orge, le maïs et la pomme de terre. D'autres ressources essentielles, telles que la tomate et le soja, n'y sont toutefois pas mentionnées. L'Organe directeur a cependant la possibilité de modifier l'appendice I par une décision prise à l'unanimité.

L'appendice II porte sur l'arbitrage et la conciliation entre les parties au différend. Cependant, il est également possible de porter les différends devant la Cour internationale de Justice à La Haye.

2.2 Eléments essentiels du traité

2.2.1 Prospection et conservation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

La prospection et la conservation de ces ressources sont des éléments essentiels d'une stratégie visant à garantir la sécurité alimentaire. C'est pourquoi le traité comporte des obligations en la matière. Chaque partie contractante, sous réserve de sa législation nationale et, le cas échéant, en coopération avec d'autres parties contractantes, doit promouvoir une approche intégrée de la prospection, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Le recensement, l'inventaire et la collecte de ces ressources font partie des tâches à accomplir. Le traité prescrit par ailleurs aux parties contractantes de coopérer afin de promouvoir la mise en place d'un système efficace et durable de conservation *ex situ*⁵, en accordant toute l'attention voulue à la nécessité d'une documentation, d'une caractérisation, d'une régénération et d'une évaluation appropriées de ces ressources. Selon qu'il convient, elles doivent prendre des mesures pour limiter ou, si possible, éliminer les risques qui pèsent sur ces ressources phytogénétiques.

2.2.2 Utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

Le traité promeut l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. A cette fin, les parties contractantes doivent élaborer des mesures politiques et juridiques appropriées. Le traité contient un catalogue non exhaustif de mesures envisageables. Il mentionne notamment l'élaboration d'une politique agricole loyale encourageant la mise en place et le maintien de systèmes agricoles diversifiés. L'encouragement doit toutefois se limiter aux systèmes agricoles permettant d'utiliser durablement la diversité biologique agricole et d'autres ressources naturelles.

Une autre mesure expressément mentionnée dans le traité est l'intensification de recherches qui renforcent et conservent la diversité biologique en maximisant les variations intra- et interspécifiques. Elle doit avant tout bénéficier aux agriculteurs qui créent et utilisent leurs propres variétés et appliquent des principes écologiques de maintien de la fertilité des sols et de lutte contre les maladies, les plantes adventices et les organismes nuisibles.

Une attention particulière est accordée aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture spécifiquement adaptées aux conditions sociales, économiques et écologiques, y compris dans les zones situées en marge. Il y a lieu d'assurer la mise au point des variétés appropriées et leur utilisation.

⁵ Par conservation *ex situ*, on entend la conservation de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture en dehors de leur milieu naturel.

2.2.3

Droits des agriculteurs

Depuis le début de l'activité agricole de l'humanité, ce sont les agriculteurs qui contribuent substantiellement à la conservation, à l'amélioration et à la mise à disposition des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et, ainsi, à la sécurité alimentaire. Conformément au traité, leurs contributions passées, présentes et à venir sont le fondement des droits des agriculteurs (dits «Farmers' Rights»).

Le traité ne définit ni la notion ni le contenu spécifique de ces droits, et il ne prescrit pas non plus aux parties contractantes de les assurer intégralement. Il affirme cependant, dans le préambule, le rôle fondamental que jouent les droits mentionnés ci-après dans la promotion et la réalisation des droits des agriculteurs aux plans national et international:

- droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de l'exploitation;
- droit de participer à la prise de décisions sur l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture;
- droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Conformément à l'art. 9, al. 2, du traité, la concrétisation des droits des agriculteurs est du ressort des gouvernements des États. Chaque partie contractante est appelée à prendre des mesures pour protéger et promouvoir les droits des agriculteurs conformément à ses besoins et à ses priorités. Hormis les droits susmentionnés de participation aux processus décisionnels et aux avantages, il s'agit explicitement de protéger les connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

D'après l'al. 3, l'art. 9 ne doit pas être interprété comme limitant les droits que peuvent avoir les agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre les semences ou le matériel de multiplication qu'ils ont produits dans leur exploitation. La législation nationale étant expressément réservée, aucune partie contractante n'est toutefois contrainte d'inscrire ou d'étendre ces droits spécifiques dans sa législation. Le droit national sur les semences, qui règle notamment l'autorisation et la mise en circulation des semences, demeure donc réservé pour tout le matériel produit dans l'exploitation.

S'agissant de la partie de ce matériel qui est soumise à la protection de la propriété intellectuelle, il convient de mentionner, en rapport avec les dispositions de l'art. 9, al. 3, le privilège de l'agriculteur, qui n'est pas stipulé dans le traité. Compte tenu des particularités nationales, ce privilège permet de prendre certaines ou toutes les mesures visées à l'alinéa précité pour ce qui est des semences et du matériel de multiplication assujettis soit à la protection des obtentions végétales, soit à celle des brevets. C'est un instrument juridique de politique sociale en faveur des agriculteurs, qui impose des restrictions aux titulaires de droits dans les deux domaines en question. Même si l'on considérait que l'al. 3 de l'art. 9 implique le privilège de l'agriculteur, les parties contractantes ne seraient pas tenues de l'inscrire ou de l'étendre dans leur législation, en raison de la réserve concernant le droit national.

2.2.4

Système multilatéral d'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de partage des avantages

La CDB a pour objectif un partage juste et équitable des avantages découlant de l'accès aux ressources génétiques et de leur exploitation. Le traité reprend cet objectif en l'appliquant aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Dans sa partie IV (art. 10 à 13), il institue un système multilatéral qui tient compte des particularités liées à l'utilisation de telles ressources.

L'utilisation de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est notamment caractérisée par une très forte interdépendance des pays en ce qui concerne la conservation et l'amélioration des semences. Pratiquement aucun pays ne peut donc se soustraire entièrement aux échanges internationaux de ce matériel génétique. Il est d'ailleurs difficile, voire impossible, de déterminer le pays de provenance des différentes espèces et variétés, car l'échange de semences remonte à des millénaires. En outre, le développement d'une nouvelle variété nécessite souvent des ressources phytogénétiques de provenances diverses. C'est pourquoi la réglementation bilatérale de l'accès et du partage des avantages, qui, conformément à la CDB, définit le pays de provenance comme bénéficiaire des avantages, n'est pas envisageable en ce qui concerne la sélection végétale. La communauté internationale a par conséquent décidé de réglementer l'accès et le partage des avantages dans le cadre d'un système multilatéral.

Le système multilatéral englobe les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture énumérées dans l'appendice I. Il ne couvre que les ressources gérées et administrées par les parties contractantes et qui relèvent du domaine public. Les banques de gènes nationales et d'autres banques de gènes de droit public seront ainsi soumises au système multilatéral. Par contre, les ressources phytogénétiques gérées par les entreprises privées exerçant des activités dans le développement de semences, par exemple, n'y seront pas assujetties. Bien que les personnes physiques et morales relevant du droit privé ne soient pas tenues d'intégrer leurs ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le système multilatéral, elles bénéficieront d'un accès facilité aux ressources incluses dans ce système durant deux ans au moins suivant l'entrée en vigueur du traité. L'Organe directeur décidera ensuite si l'accès facilité continuera d'être accordé à celles d'entre elles qui n'auront pas inclus les ressources dont elles disposent dans le système multilatéral, ou prendra toute autre mesure qu'il jugera appropriée. L'éventuelle suppression de l'accès facilité est une incitation à intégrer dans le système multilatéral les ressources détenues en vertu du droit privé.

Le traité stipule que les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture figurant à l'appendice I ne peuvent être échangées entre Etats contractants qu'aux conditions définies pour le système multilatéral. Dans ce système, sur le plan juridique, l'accès effectif au matériel génétique est concrétisé par un accord-type de transfert de matériel (ATM) entre le fournisseur et l'acquéreur. Le traité contient une série de principes qui régissent l'accès facilité aux ressources et le partage des avantages et qui seront directement intégrés dans l'ATM pour garantir la transparence, la sécurité du droit et la réalisation des objectifs du traité. L'Organe directeur devra décider par consensus de la teneur de l'ATM après l'entrée en vigueur du traité. S'agissant de l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et

l'agriculture qui ont été découvertes dans des conditions *in situ*⁶, les prescriptions légales du pays en question demeurent réservées. Ainsi, l'accès facilité en vertu des ATM ne s'applique qu'aux ressources phylogénétiques issues de conditions *ex situ*.

Divers mécanismes sont prévus pour le partage des avantages. Il est expressément reconnu que l'accès facilité accordé dans le cadre du système multilatéral constitue un avantage majeur, car il contribue directement à la conservation et à l'accroissement de la diversité biologique. En outre, l'échange d'informations, le transfert de technologies et le renforcement des capacités sont signalés comme d'autres formes de partage des avantages, comme le prévoit déjà la CDB. Il convient de relever le partage des avantages monétaires et autres liés à la commercialisation de produits qui sont des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et qui incorporent du matériel issu du système multilatéral. Le partage des avantages monétaires est prévu sous deux formes: il peut être obligatoire ou facultatif. Il est obligatoire lorsque les produits concernés ne sont pas mis à la disposition de tiers sans restriction à des fins de recherche et de sélection. Il est facultatif dans tous les autres cas, étant entendu que l'Organe directeur décidera par consensus, après une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité, si le partage obligatoire doit être étendu à ces cas.

2.2.5 Autres modalités de la coopération internationale; coopération au développement

Les autres dispositions de fond du traité réglementent les autres modalités de la coopération internationale, le rapport au Plan d'action mondial et l'intégration des collections détenues notamment par les centres internationaux de recherche agronomique (CIRA) du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCRAI), qui forment la base du système multilatéral. Cela souligne notamment l'importance du traité pour la coopération internationale au développement: ce sont précisément les CIRA qui jouent un rôle essentiel dans les échanges sud-sud des ressources phylogénétiques, mais aussi pour le soutien des pays en développement dans la sélection de plantes cultivées typiques du pays en vue d'assurer l'approvisionnement de base de la population. La Suisse a déjà beaucoup participé à ce système jusqu'à ce jour.

2.2.6 Moyens financiers

Conformément à l'art. 18, les parties contractantes s'engagent à mettre en œuvre une stratégie de financement pour l'application du traité. Cette stratégie vise à concentrer les moyens financiers qui sont affectés aux mesures destinées à la conservation et à l'utilisation durable de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

⁶ «Conservation *in situ*» désigne la conservation des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien et la reconstitution de populations d'espèces viables dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces végétales cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs.

Mise en œuvre du traité

La stratégie de financement a été définie de telle sorte que les Etats ne contractent pas d'engagements financiers supplémentaires en ratifiant le traité. Les prestations fournies dans le cadre de la coopération au développement, du transfert de technologies ou de fonds existants, tels que le Fonds mondial pour la protection de l'environnement, sont reconnues comme éléments du partage équitable des avantages et, partant, comme éléments de la stratégie de financement. Les parties contractantes, de même que l'industrie, la recherche et les organisations non-gouvernementales, sont néanmoins invitées à renforcer des activités ciblées, lorsque c'est possible. Ainsi, les parties contractantes examineront les modalités d'une stratégie de partage des avantages qui impliquerait aussi des contributions volontaires de l'industrie alimentaire. Chaque partie contractante devrait en outre intégrer les activités mentionnées aux art. 5 (conservation, prospection, collecte, caractérisation, évaluation et documentation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture) et 6 (utilisation durable des ressources phylogénétiques) dans sa politique et ses programmes nationaux en faveur de l'agriculture et du développement rural, en collaborant avec la FAO, d'autres organisations internationales et d'autres parties contractantes.

La stratégie de financement prévoit que les parties contractantes

- a. s'engagent dans le cadre de mécanismes, de fonds et d'organismes existants, afin que soit accordée une plus grande attention à l'allocation de moyens financiers pour les mesures prévues dans le traité;
- b. accordent toute l'attention requise au renforcement de leurs capacités en matière de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture;
- c. fournissent, si elles font partie des pays développés, des ressources financières pour la mise en œuvre du traité par des voies bilatérales, régionales et multilatérales;
- d. entreprennent, selon leurs possibilités, des activités nationales pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et dégagent à cette fin les moyens financiers nécessaires;
- e. apportent des contributions volontaires, de la même manière que le secteur privé, les organisations non-gouvernementales et autres.

Secrétariat du traité

A la date de l'entrée en vigueur du traité, l'Organe directeur ne disposera pas de ses propres moyens financiers. Cette question devra donc être traitée à la première séance. On distingue à cet égard les dépenses institutionnelles (Secrétariat) et matérielles (mesures prévues dans le traité). Les frais de secrétariat sont estimés à 1,5 à 3,5 millions de francs par an. D'après la stratégie de financement, les frais des mesures prises sur place devraient principalement être couverts par la fixation de priorités sur l'usage des flux d'argent existants.

2.3

Ratification du traité: intérêts de la Suisse

Les intérêts de la Suisse liés à la ratification du traité concernent trois domaines: promotion de la sécurité alimentaire, promotion de la recherche et renforcement de la politique visant à promouvoir une agriculture multifonctionnelle.

Promotion de la sécurité alimentaire

La conservation et l'utilisation durable de ressources phylogénétiques sont déterminantes pour l'aptitude des variétés végétales à s'adapter aux changements et, partant, pour la sécurité alimentaire. Ces ressources sont à la base de toutes les denrées alimentaires végétales et jouent aussi un rôle important dans la chaîne de production de denrées d'origine animale. L'industrie alimentaire a besoin de matières premières variées et de haute qualité pour pouvoir s'adapter au comportement des consommateurs. La conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture revêt donc une importance capitale si l'on veut continuer d'assurer à l'avenir une offre adaptée de denrées alimentaires de qualité. Le traité y contribue substantiellement, car il soutient la conservation du matériel phylogénétique aussi bien *in situ* (sur le site de l'exploitation agricole) que *ex situ*, et encourage l'obtention de nouvelles variétés. Il doit par conséquent être considéré comme une étape déterminante en vue de garantir à long terme la diversité des ressources phylogénétiques, dont dépendent aussi bien la sécurité alimentaire d'une population mondiale croissante que les activités des agriculteurs et des entreprises de sélection.

Promotion de la recherche

Les obtenteurs et les chercheurs doivent avoir libre accès aux ressources phylogénétiques et pouvoir les utiliser sans entraves pour développer de nouveaux produits. La recherche et la sélection sont appelées à fournir à l'agriculture des variétés répondant aux exigences de la société et des consommateurs en ce qui concerne la valeur nutritionnelle et l'écologie.

La ratification du traité renforcera la recherche en Suisse. Elle facilitera aux instituts de recherche et de sélection de droit public situés en Suisse l'accès aux ressources phylogénétiques et leur permettra de participer au système multilatéral. Les personnes physiques et morales relevant du droit privé pourront bénéficier des avantages de ce système durant les deux premières années suivant l'entrée en vigueur du traité. Par la suite, elles pourront décider de s'y associer de leur propre gré. Par contre, cette possibilité leur serait fermée si la Suisse devait faire cavalier seul.

Promotion de l'agriculture multifonctionnelle

L'adoption du traité représente un succès politique pour une agriculture durable ayant de multiples fonctions à remplir. Elle traduit une reconnaissance, par le droit international, d'aspects essentiels de la multifonctionnalité de l'agriculture, tels que la préservation de la diversité biologique dans le domaine agricole, la promotion de systèmes agricoles variés et la protection du savoir-faire traditionnel. La ratification du traité offrira un cadre juridique international spécifique qui correspond à des aspects multifonctionnels importants de la politique agricole suisse telle qu'elle est

définie dans la Constitution fédérale (art. 104 Cst.)⁷. Elle renforcera la position de la Suisse dans les autres négociations menées sur le plan international.

3 Conséquences pour la Suisse

3.1 Conséquences pour les finances et le personnel

Moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du traité sur le plan national

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole, la Suisse a relevé suffisamment tôt les défis en matière de diversité biologique. En complément des mesures prévues dans la loi fédérale du 1^{er} juillet 1966 sur la protection de la nature et du paysage⁸, les instruments servant à la mise en œuvre sur le plan national ont été inscrits dans la loi du 29 avril 1998 (LAgr)⁹ sur l'agriculture. Il s'agit notamment des mesures générales d'encouragement qui sont prises dans le cadre du système de paiements directs (art. 70 ss LAgr) et dans le domaine de la sélection végétale (art. 140, al. 2, let. c, LAgr). La Confédération a dépensé quelque 4,7 millions de francs, de 1999 à 2002, pour les mesures spécifiques visées à l'art. 140 LAgr et dans l'arrêté fédéral du 29 octobre 1997 sur le plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. De même, les moyens financiers nécessaires pour la période de 2003 à 2006 sont prévus au budget et dans le plan financier.

Moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du traité sur le plan international

Coopération au développement

Pour la conduite de ses activités, la Direction du développement et de la coopération (DDC) se fonde sur l'accord international de la Convention sur la diversité biologique et sur le plan d'action global pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Depuis plusieurs années, elle accorde la priorité aux stratégies financières visées au ch. 2.2.6:

- a. financement de projets spécifiques destinés à la conservation et à l'utilisation de la diversité biologique agricole, qui incluent toujours une composante de renforcement des capacités;
- b. financement de projets relatifs à l'accès facilité et à l'échange d'informations, au transfert de technologies et au partage des avantages;
- c. financement d'actions visant à améliorer les conditions politiques et législatives (plans national et international) et à renforcer la position des pays en développement dans les négociations internationales;
- d. intégration, dans les programmes et les projets de développement concernant l'agriculture, des préoccupations liées à la diversité biologique agricole;

⁷ RS 101

⁸ RS 451

⁹ RS 910.1

- e. soutien de centres de compétence suisses en matière de coopération internationale dans les domaines de la sélection végétale, de l'utilisation durable des ressources et de l'accès aux ressources génétiques et aux mécanismes de partage des avantages.

La DDC engage annuellement quelque 35 millions de francs pour des projets bilatéraux et multilatéraux servant à la promotion directe des trois objectifs du traité et, plus généralement, à la conservation de la diversité biologique en faveur des pays en développement. Elle soutient par ailleurs la préservation et le développement du savoir dans ces domaines en Suisse, au bénéfice de la coopération internationale et des pays en développement (env. 1,5 million de francs). Dans la mesure où les moyens financiers le permettront, la DDC continuera d'accorder un soutien du même ordre aux travaux ayant trait à la diversité biologique et à la recherche agro-nomique. Ce faisant, elle veillera à ce que les moyens financiers soient attribués conformément aux objectifs du traité, en particulier pour l'utilisation et la conservation des plantes mentionnées dans l'appendice I. Environ 70 % des fonds de la DDC sont d'ores et déjà investis dans ce domaine. Le traité n'engendre par conséquent pas de besoins financiers supplémentaires.

Enfin, la DDC étudie la possibilité d'octroyer, dans le cadre de son budget de développement, une contribution au Global Crop Diversity Trust, qui a pour tâche de conserver des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture *ex situ*, dans des banques de gènes nationales et internationales et qui se concentre sur les pays en développement. Ce trust est un élément de la stratégie de financement adoptée pour la mise en œuvre du plan d'action global en rapport avec le traité.

Secrétariat du traité

Le Secrétariat du traité aura des dépenses allant jusqu'à 3,5 millions de francs par an. La contribution annuelle de la Suisse est estimée entre 100 000 et 200 000 francs. Elle sera couverte au titre des mesures de promotion de la sélection végétale prévues à l'art. 140 LAg et ne générera donc pas de besoins financiers supplémentaires.

Besoins en personnel

Le traité engendre des besoins en personnel au niveau de l'OFAG. Les travaux liés à la mise en œuvre du traité et la coordination avec d'autres instruments internationaux nécessitent la création d'un poste. Un deuxième poste sera nécessaire pour la documentation et la gestion de l'échange de ressources phytogénétiques avec la banque de gènes nationale dans le cadre du système multilatéral.

3.2 Conséquences économiques

Le traité institue, sur le plan multilatéral, des règles contraignantes concernant l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et le partage des avantages. Ces règles améliorent la sécurité du droit et la transparence; elles conféreront à l'économie et à la recherche en Suisse les mêmes conditions de concurrence qu'aux autres parties contractantes. Mais elles imposent aussi certaines exigences. Toutefois, celles-ci sont adaptées aux besoins de la sélection végétale et apporteront de considérables allègements à ce secteur par rapport aux dispositions en

vigueur de la CDB. Si la Suisse ne s'associait pas aux efforts visés par le traité, l'agriculture, les entreprises de sélection et la recherche devraient s'attendre à des désavantages immédiats.

3.3 Conséquences sur l'ordre juridique interne

3.3.1 Prospection et conservation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

En droit suisse, les bases permettant de remplir les tâches relatives à la prospection et à la conservation des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture sont déjà posées. Conformément à l'art. 140 LAgr, la Confédération peut allouer des contributions pour la conservation de variétés indigènes de valeur, soutenant ainsi la conservation de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. La recherche agronomique de la Confédération gère par ailleurs une banque de gènes depuis des décennies. En 1999, la Confédération a lancé le plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; il s'agit d'un vaste programme qui permet surtout d'assurer la conservation de ces ressources sur une base volontaire. Les mesures du Plan d'action national sont mises en œuvre sous la forme de projets par les organisations intéressées. La gestion globale et la haute surveillance relèvent de l'OFAG. Les expériences acquises à ce jour sont positives.

Les aspects scientifiques du plan d'action national sont placés sous la responsabilité de la Station fédérale de recherches en production végétale (RAC), qui gère en particulier les travaux liés aux banques de gènes. Elle assure en outre la coordination avec d'autres instituts de recherche, notamment avec l'EPF.

La Commission suisse pour la conservation des plantes cultivées, largement représentative, accompagne les travaux en tant qu'organe consultatif. Elle coordonne les divers travaux (recherche agronomique, universités, entreprises de sélection, agriculteurs biologiques, éleveurs, etc.) et élabore tous les deux ans un rapport à l'intention de l'OFAG sur la situation en matière de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

La ratification du traité n'exige pas d'adaptations légales. La banque de gènes de la RAC et le Plan d'action national, notamment, sont des instruments de mise en œuvre importants. Des adaptations légales seront probablement nécessaires pour développer et renforcer ces deux instruments.

3.3.2 Utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

Depuis que la Suisse a ratifié la CDB, l'agriculture a fait de gros efforts pour utiliser durablement la diversité biologique. L'art. 2 de la Constitution (Cst.) exige que la Suisse encourage le développement durable et s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles. La durabilité de l'agriculture est par ailleurs ancrée dans l'art. 104 Cst. La Confédération veille à ce que l'agriculture, par une

production à la fois durable et adaptée aux exigences du marché, contribue substantiellement:

- à la sécurité de l’approvisionnement de la population;
- à la conservation des ressources naturelles et à l’entretien du paysage rural;
- à l’occupation décentralisée du territoire.

Des mesures concrètes ont été définies et les instruments nécessaires à leur mise en œuvre ont été créés. La perception du rôle de la politique agricole de l’Etat dans le domaine de la diversité biologique a beaucoup changé avec les propositions de réforme du Septième rapport sur l’agriculture et avec la réforme de la politique agricole (PA 2002) qui a ensuite été lancée. Si, auparavant, le rôle de l’Etat se limitait à l’amélioration des bases de production, le changement de valeurs dans la société a fait naître une autre image de l’agriculture, et donc de la diversité biologique agricole. On sait aujourd’hui qu’en plus de la protection de la diversité biologique et de la conservation des espèces menacées conformément à la loi sur la protection de la nature et du paysage, l’agriculture est une garante importante de la conservation et de l’utilisation durable de cette diversité, en ce qui concerne aussi bien les ressources biotiques qu’abiotiques. La mise en œuvre des prestations écologiques requises (art. 70 LAgr) comme préalable à l’octroi de paiements directs et les mesures de promotion spéciales pour la compensation écologique (art. 76 LAgr) sont des instruments qui permettent d’encourager l’utilisation durable et la conservation *in situ*.

La conservation de ressources *in situ* répond aussi à une exigence culturelle, dans la mesure où elle préserve le savoir-faire des agriculteurs et des transformateurs, tels que les meuniers et les boulangers.

3.3.3 Droits des agriculteurs

En reconnaissance de l’énorme contribution que les agriculteurs ont apportée à la conservation et au développement de la diversité des plantes cultivées, les parties contractantes peuvent prendre des mesures pour protéger et promouvoir leurs droits. Le traité propose plusieurs mesures: protection du savoir-faire traditionnel, droit de participer au partage des avantages découlant de l’utilisation des ressources phyto-génétiques et à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l’utilisation durable des ressources phyto-génétiques pour l’alimentation et l’agriculture. Ces mesures en faveur des agriculteurs sont surtout considérées comme une reconnaissance et une rétribution des prestations qu’ils ont fournies et qu’ils fournissent encore dans les pays des centres d’origine et de diversité des plantes cultivées. En Suisse, des mesures supplémentaires ne s’imposent donc pas sur le plan national. La désignation des produits en vertu des art. 14 ss LAgr et 47 ss de la loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance¹⁰, par exemple, peut servir à la protection des connaissances traditionnelles, comme l’illustrent les appellations d’origine contrôlée (AOC) «Rheintaler Ribel» et «Abricotine».¹¹

¹⁰ RS 232.11

¹¹ De plus amples informations sont disponibles sur le site <http://eww.blw.admin.ch/aoc/f/index.htm>

Le privilège de l'agriculteur n'est pas explicitement inscrit dans la législation suisse, mais il est reconnu implicitement dans le domaine de la protection des obtentions végétales. Indépendamment du traité, la question d'inscrire explicitement ce privilège dans le droit est en discussion dans le cadre de la révision des lois fédérales sur la protection des obtentions végétales et sur les brevets d'invention.

3.3.4 Système multilatéral d'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de partage des avantages

Au ch. 2.2.4 ci-avant qui décrit le système multilatéral d'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de partage des avantages on a constaté qu'il faut distinguer entre les institutions de droit public et celles relevant du droit privé. Nous traiterons ci-après d'abord les conséquences de ce système pour les institutions de droit public, puis celles pour les personnes physiques et morales relevant du droit privé.

Institutions de droit public

Le champ d'application du système multilatéral comprend les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture qui sont gérées et contrôlées par des institutions fédérales, cantonales et communales relevant du droit public et qui sont accessibles au public. La banque de gènes nationale gérée par la Station fédérale de recherches en production végétale de l'OFAG entrera ainsi dans son champ d'application. Il en va de même pour les collections constituées dans le cadre du plan d'action national pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Par contre, ce n'est pas le cas des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture détenues en Suisse par une institution de droit public sur mandat d'une autre institution, en tant que copies de sécurité, selon la procédure dite de la «boîte noire», car elles ne sont pas accessibles au public.

L'accès facilité se fonde sur l'ATM mentionné au ch. 2.2.4. L'obligation de se servir d'un ATM découle directement du traité; elle est donc contraignante pour les institutions de droit public et aucune mesure législative ne s'impose à cet égard. L'ATM constitue un contrat synallagmatique conclu entre les partenaires d'un échange de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Pour qu'un ATM puisse être imposé, l'art. 12.5 du traité oblige les parties contractantes à prévoir des voies de droit répondant aux exigences de leur système juridique. En Suisse, les codes de procédure civile et de droit public suffisent à remplir cet engagement.

Les mécanismes applicables au partage des avantages découlant de l'échange d'informations, du transfert de technologie et du renforcement des capacités, ne vont pas au-delà de ce qui est convenu dans la CDB. Il n'y aura donc pas de conséquences pour le droit suisse. Quant au partage des avantages monétaires, il concerne les partenaires d'un échange de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et fera par conséquent l'objet d'un ATM. Il sera ainsi soumis à l'application judiciaire.

Le traité prévoit une répartition obligatoire ou facultative des avantages. On distingue entre les deux selon qu'un produit commercialisé est mis, sans restriction, à la disposition de tiers pour la recherche et la sélection, ou ne l'est pas. Dans le domaine du droit de la propriété intellectuelle notamment, il n'est pas clair où la limite doit être tracée. Aussi bien le droit des brevets que celui de la protection des variétés contiennent des dispositions autorisant l'utilisation de produits protégés à ce titre pour une activité innovante. Le droit des brevets régit le privilège du chercheur et le droit de la protection des variétés régit le privilège de l'obteneur. Il est incontesté que le privilège de l'obteneur admet, pour la sélection, l'utilisation de produits protégés en vertu de la législation sur la protection des variétés; cette dernière concède donc aux obtenteurs, à des fins de sélection, l'accès à du matériel commercialisé protégé de la sorte. S'agissant du privilège du chercheur, la question qui se pose est de savoir s'il comprend la sélection et si sa portée coïncide à cet égard avec celle du privilège de l'obteneur. Il s'agit là de problèmes d'actualité, surtout en rapport avec l'application de la biotechnologie moderne. Ils seront abordés lors des révisions en cours de la loi fédérale sur les brevets d'invention et de celle sur la protection des obtentions végétales, compte tenu des engagements pris par la Suisse au niveau international. En attendant, leur appréciation est laissée au soin des praticiens.

Personnes physiques et morales relevant du droit privé

Comme mentionné au ch. 2.2.4, les personnes physiques et morales relevant du droit privé se trouvant sur le territoire d'une partie contractante ont, pendant deux ans après l'entrée en vigueur du traité, le droit d'adhérer au système multilatéral. Ensuite, l'Organe directeur décidera si ces personnes peuvent continuer de bénéficier de l'accès facilité lorsqu'elles n'ont pas fourni leurs ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture au dit système, ou s'il prend toute autre mesure qu'il jugera appropriée. Celles qui auront inclus leurs ressources dans le système continueront de bénéficier de l'accès facilité. Par inclusion des ressources, on entend l'engagement d'une personne physique ou morale relevant du droit privé d'appliquer un ATM, de partager, le cas échéant, les avantages découlant de l'utilisation de ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et de mettre à disposition les ressources génétiques en sa possession, afin que celles-ci puissent être utilisées et conservées pour la recherche, la sélection et la formation dans l'alimentation et l'agriculture, à condition qu'il s'agisse de ressources décrites à l'appendice I du traité. L'accès aux ressources phylogénétiques qui sont en cours de développement est laissé à l'appréciation du développeur pendant la période de développement. En outre, les droits de propriété intellectuelle et les autres droits de propriété sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture demeurent garantis, c'est-à-dire que l'accès au matériel protégé doit être conforme aux accords du droit international et à la législation nationale pertinents. En Suisse, cette dernière comprend le code civil¹², la loi fédérale sur les brevets d'invention et la loi fédérale sur la protection des obtentions végétales. Quant à l'application judiciaire des ATM et aux questions liées à la délimitation entre protection des obtentions végétales et des brevets, les remarques concernant les institutions de droit public s'appliquent également ici.

¹² RS 210

L'inclusion de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le système multilatéral par des personnes physiques et morales relevant du droit privé est facultatif; il incombe à ces dernières d'apprécier les conséquences de leur choix. En optant pour l'inclusion, une personne physique ou morale relevant du droit privé acquiert le droit à un accès facilité aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. En y renonçant, elle ne pourra pas faire valoir les règles du système multilatéral axées sur les besoins de la sélection végétale, mais devra se soumettre au droit national de l'Etat dans lequel se trouvent les ressources qui l'intéressent.

La décision étant facultative, aucune adaptation législative ne s'impose. Il reste à noter que les personnes physiques et morales relevant du droit privé n'auront la possibilité d'adhérer au système multilatéral que si la Suisse devient partie contractante du traité.

3.4 Coopération avec les pays en développement

Depuis une cinquantaine d'années, la Suisse concentre sa coopération dans ce domaine sur le développement de l'espace rural. A cet égard, les travaux d'organisations internationales et ceux liés au système multilatéral revêtent une importance croissante. L'orientation de la coopération au développement de la Suisse et son agenda dans ce domaine ont été fortement marqués par les connaissances acquises grâce à la coopération internationale, à la recherche internationale dans le domaine de l'agriculture, aux programmes et aux sommets sur l'alimentation et à d'autres accords internationaux, tels que la CDB.

Par ailleurs, la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, de même que les exigences relatives au développement des capacités de recherche et de production dans les pays en développement, sont autant de thèmes centraux de la stratégie à moyen terme de la DDC à l'horizon 2010. La DDC soutient la mise en œuvre du Plan d'action global pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture à divers égards, dans le cadre de programmes bilatéraux et multilatéraux. La Suisse s'investit en particulier dans la recherche agricole internationale (GCRAI), dans le Fonds mondial pour la protection de l'environnement (GEF) et pour l'accès des pays en développement au savoir-faire et aux informations. Plusieurs instituts suisses d'enseignement et de recherche offrent, avec le soutien de la DDC, des partenariats de formation et de recherche avec des pays en développement et des centres internationaux de recherche agronomique. Enfin, la formation et le perfectionnement dans le domaine du développement de l'espace rural sont des éléments importants des programmes bilatéraux de la Suisse.

La mise en œuvre des engagements liés au traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture n'exige par conséquent pas de réorientation de la Suisse en ce qui concerne la coopération au développement.

Les présentes propositions ne sont pas inscrites dans le rapport sur le programme de la législature 1999–2003. L'objectif est de ratifier le traité avant la première séance de l'Organe directeur, qui se tiendra probablement en automne 2004. La Suisse sera ainsi en mesure de défendre directement ses intérêts dès la première séance de l'Organe directeur, lors de laquelle seront prises les décisions essentielles pour l'avenir du traité.

Le traité repose sur le concept de promotion de la cohérence internationale, c'est-à-dire sur l'idée de la complémentarité du traité et d'autres accords visant une agriculture durable et la sécurité alimentaire. Le préambule affirme ainsi que rien dans le traité ne doit être interprété comme entraînant une modification des droits et des obligations découlant d'autres accords internationaux. Il précise également qu'il ne s'agit pas d'établir une hiérarchie entre le traité et d'autres accords internationaux. Ces indications jouent notamment un rôle important en relation avec les dispositions des accords de l'OMC. En effet, le traité et les accords de l'OMC ont le même statut et sont complémentaires. Bien évidemment, il en va de même entre le traité et la Convention de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV). En considération de ce préambule, la Suisse a déclaré, lors de l'adoption du traité à la 31^e Conférence de la FAO, que l'art. 12.3 (d) du traité ne lui imposerait pas de nouvelles obligations qui seraient contraires aux engagements internationaux que notre pays a contractés.

Au ch. 2.1, il a été indiqué que les objectifs du traité sont en accord avec ceux de la CDB. Cela joue notamment un rôle en ce qui concerne le système multilatéral d'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et le partage des avantages. Les dispositions de la CDB sont concrétisées et intégrées dans une solution spéciale conçue en considération des particularités liées à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Quant à l'accès à de telles ressources non comprises dans le système multilatéral, les règles pertinentes de la CDB et les dispositions d'exécution, juridiquement non contraignantes, des Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation demeureront applicables.

Tant la Communauté européenne (CE) que l'ensemble de ses membres ont signé le traité et s'engagent pour qu'il soit ratifié aussi rapidement que possible. Le traité sera donc en principe applicable pour la CE, contribuant ainsi à déterminer la relation entre la Suisse, d'une part, et la Communauté et ses membres, d'autre part, pour ce qui est de l'échange de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

6 Bases juridiques

6.1 Constitutionnalité

Conformément à l'art. 54, al. 1, Cst., la conclusion des traités internationaux relève de la compétence de la Confédération. L'art. 166, al. 2, Cst. prescrit qu'elle approuve les traités internationaux, à l'exception de ceux dont la conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international. La compétence d'approuver le présent traité n'étant pas déléguée au Conseil fédéral, la ratification est du ressort de l'Assemblée fédérale.

Conformément à l'art. 141, al. 1, let. d, Cst., les traités internationaux qui sont d'une durée indéterminée et ne sont pas dénonçables, prévoient l'adhésion à une organisation internationale, contiennent des règles de droit importantes ou dont la mise en œuvre exige l'adaptation de lois fédérales, sont sujets au référendum facultatif. Le traité est d'une durée indéterminée, mais dénonçable. Il ne prévoit pas l'adhésion à une organisation internationale. Il n'est pas nécessaire d'édicter ni de modifier des lois fédérales pour le mettre en œuvre. Par contre, il contient des règles de droit importantes au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, Cst. L'arrêté fédéral portant ratification du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est donc sujet au référendum facultatif.

6.2 Traité et pratique suisse en matière de ratification

En matière de ratification de traités internationaux, le Conseil fédéral s'en tient au principe de «ne signer des conventions que si une ratification peut être envisagée dans un délai prévisible» (rapport du 22 février 1989 du Conseil fédéral sur sa gestion des affaires en 1988 [rapport de gestion], p. 47; confirmé dans le sixième rapport sur la Suisse et les conventions du Conseil de l'Europe du 29 novembre 1995 [rapport], dans FF 1996 I 405). «Ces principes ont pour conséquence, dans la pratique du Conseil fédéral en matière de ratification, qu'il ne doit exister aucune divergence fondamentale entre une convention et l'ordre juridique interne», (rapport de gestion, p. 47; rapport, p. 436). Si les dispositions du traité international ne correspondent pas en tous points au droit interne dans ses grandes lignes, le Conseil fédéral ne soumet l'accord aux Chambres que si les lacunes «peuvent être comblées par des mesures législatives susceptibles d'être adoptées en temps utile» (rapport de gestion, p. 47; rapport, p. 436).

Le traité règle les domaines concernant les champs d'application de la législation agricole et ceux de la coopération au développement. La loi sur l'agriculture et la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales¹³ contiennent les bases du droit interne nécessaires. Ainsi, les conditions permettant au Conseil fédéral de soumettre la ratification du traité au Parlement sont remplies.

¹³ RS 974.0

Déclaration lors de l'adoption du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

La Suisse se félicite de l'adoption du traité sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et apprécie infiniment l'initiative et l'engagement persévérant de M. l'Ambassadeur Fernando Gerbasi (des collaborateurs et collaboratrices du Secrétariat de la FAO spécialement M. Esquinas, M^{me} Fresco et M. G. Kleijer). Elle estime que ce traité répond à un compromis et une balance politique raisonnables, permettant de tenir compte de tous les intérêts en jeu.

Notre délégation tient à préciser que, selon son interprétation, l'art. 12.3 (d) du traité n'impose pas de nouvelles obligations qui seraient contraires aux engagements internationaux que notre pays a contractés. Nous considérons que cet article ne vise pas à réduire la protection par brevet au plan international.

Pour la Suisse, la sécurité alimentaire en vue d'une alimentation équilibrée ne pourra être assurée que si toutes les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture font partie du système multilatéral.

Conscients du fait que cette attente aura des conséquences financières, nous allons nous engager pleinement en la matière.

Message concernant le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2003
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	44
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	03.066
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.11.2003
Date	
Data	
Seite	6685-6708
Page	
Pagina	
Ref. No	10 127 817

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.