



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr. : générale
3 octobre 2011

Français
Original : anglais

Réunion plénière pour déterminer les modalités et les dispositions institutionnelles pour la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques Première session

Nairobi, 3-7 octobre 2011

Point 4 a) de l'ordre du jour provisoire**

Examen des modalités et des dispositions institutionnelles pour la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques : questions juridiques concernant l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

Opinion juridique du secrétariat sur certaines questions juridiques concernant l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

Note du Secrétariat¹

1. Le présent document expose l'opinion juridique du secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) sur certaines questions juridiques concernant l'établissement et le fonctionnement de la plateforme telles que mises en exergue dans la note du secrétariat y relative (UNEP/IPBES/I/1/2). Cette opinion juridique a été formulée en tenant compte de l'avis juridique donné par le Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU au secrétariat du PNUE concernant ces questions, en particulier l'avis juridique et les observations connexes datés du 30 septembre 2011 que le Bureau a communiqués au Directeur exécutif du PNUE.

I. Question de savoir si la plateforme a été établie par l'Assemblée générale

2. La question de savoir si l'Assemblée générale a, au paragraphe 17 de sa résolution 65/162 en date du 20 décembre 2010, établi la plateforme, a été soulevée. Le paragraphe se lit comme suit :

[L'Assemblée générale]

« *Prend acte* de la décision SS-XI/4 du 26 février 2010 intitulée " Plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques " du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, du Document final de Busan de la troisième réunion intergouvernementale et multipartite spéciale concernant la plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, qui s'est tenue à Busan (République de Corée) du 7 au 11 juin 2010, de la décision intitulée « Interface science-politique sur la

** UNEP/IPBES.MI/1/1.

1 Le présent document n'a pas été officiellement édité.

diversité biologique, les services fournis par les écosystèmes et le bien-être humain et examen des conclusions des réunions intergouvernementales » adoptée par la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique à sa dixième réunion tenue à Nagoya (Japon) du 18 au 29 octobre 2010, et de la décision sur l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et la plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, adoptée par le Conseil exécutif de cette organisation à sa cent-quatre-vingt-cinquième session et demande au Programme des Nations Unies pour l'environnement, sans préjudice des arrangements institutionnels qui seront finalement arrêtés pour la plate-forme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques et en consultation avec tous les organismes et organes intéressés, d'organiser une réunion plénière prévoyant la participation pleine et entière de tous les États Membres, en particulier les représentants des pays en développement, afin de déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour la plate-forme dans les meilleurs délais et ce, pour rendre la plate-forme pleinement opérationnelle ».

3. À cet égard, les termes « prend note » employés par l'Assemblée générale devraient être interprétés au regard de la décision 55/488 de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 2011, dans laquelle l'Assemblée réitère que les termes « prend note » et « note » sont des termes neutres qui ne constituent ni approbation, ni désapprobation.

4. En conséquence, l'Assemblée générale, en prenant simplement note des décisions pertinentes mentionnées au paragraphe 17 de la résolution 65/162 du 20 décembre 2010 n'a ni approuvé ou désapprouvé les arrangements qui y sont définis, et n'a pas ainsi établi la plateforme en tant qu'organe des Nations Unies.

II. Questions de savoir s'il serait possible de rendre la plateforme pleinement opérationnelle sans une décision portant création de la plateforme

5. Compte tenu du contexte décrit plus haut, la réunion plénière en cours, dont la tenue a été demandée par l'Assemblée générale dans sa résolution 65/162 du 20 décembre 2011 et qui a par la suite été convoquée conformément à la décision 26/4 du 24 février 2011 du Conseil d'administration du PNUE, est indépendante de la plateforme et est spécifiquement chargée de déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour la plateforme. Il ne semble pas que la réunion plénière en cours ait expressément pour mandat de constituer la première réunion de la plateforme. Ayant à l'esprit le fait que l'Assemblée générale n'a pas créé la plateforme par sa résolution 65/162 compte tenu du contexte décrit plus haut, il ne semble pas juridiquement viable de rendre la plateforme pleinement opérationnelle sans une décision formelle visant à établir la plateforme, par exemple en déclarant simplement à la réunion plénière en cours que la plateforme a été créée par l'Assemblée générale comme décrit dans l'option 1 énoncée aux paragraphes 12 et 13 du document UNEP/IPBES.MI/1/2. Il semblerait que la décision finale concernant les modalités et les arrangements institutionnels permettant de rendre la plateforme pleinement opérationnelle pourrait de préférence relever d'un organe intergouvernemental formel, tel que l'Assemblée générale, le Conseil d'administration du PNUE et/ou l'organe directeur d'une institution spécialisée.

III. Options possibles pour l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

6. Le document UNEP/IPBES.MI/1/2 présente, en ses paragraphes 14 à 22, les trois options 2 a), b) et c) qui s'appuient sur l'assertion que l'Assemblée générale n'a pas été établie la plateforme par sa résolution 65/162 de l'Assemblée générale. Par ailleurs, l'option 1, selon laquelle il est convenu que la plateforme a déjà été créée, ne semble pas être une option viable comme indiqué plus haut.

A. Option 2 a) : Établissement de la plateforme dans le cadre de la réunion plénière en cours

7. Selon cette option, les représentants des gouvernements présents à la réunion plénière en cours pourraient décider d'adopter une résolution portant création de la plateforme. En outre, les modalités et les dispositions institutionnelles pour la plateforme pourraient être énoncées dans cette résolution et, ce faisant, la réunion plénière en cours pourrait devenir la première réunion plénière de la plateforme.

8. À cet égard, il convient de rappeler le mandat spécifique assigné à la réunion plénière en cours au paragraphe 17 de la résolution 65/162 de l'Assemblée générale, qui est « de déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour rendre la plateforme pleinement opérationnelle ». Selon l'option possible énoncée ci-dessous, cette résolution de l'Assemblée générale ne donne pas expressément mandat à la réunion plénière en cours d'établir la plateforme ou de devenir la première réunion plénière de la plateforme. Plus particulièrement, si la plateforme est établie en tant qu'organisme des Nations Unies, il semble nécessaire que cela soit expressément indiqué dans une décision de l'organisme intergouvernemental compétent des Nations Unies et/ou des institutions spécialisées.

9. Il convient toutefois de noter que le Document final de Busan stipule que « la nouvelle plateforme devrait être un organisme intergouvernemental indépendant géré par un ou plusieurs organismes, institutions spécialisées, fonds ou programmes existants des Nations Unies ». Dans une telle optique, la plateforme pourrait être soit un organisme des Nations Unies soit un organisme indépendant. Si la plateforme est créée en tant qu'organisme intergouvernemental distinct des organes ou organismes des Nations Unies, qui pourrait être similaire aux traités internationaux ou aux autres accords intergouvernementaux établis en dehors du système des Nations Unies, ayant des arrangements institutionnels avec les organes ou organismes des Nations Unies existants pour son administration, cela n'exclurait pas la possibilité que les représentants des gouvernements présents à la réunion en plénière en cours examinent l'établissement de la plateforme dans le cadre du mandat de la réunion plénière visant à déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour rendre la plateforme pleinement opérationnelle, et se prononcent par la suite sur sa création. Au cas où une telle option serait choisie, il pourrait être nécessaire d'adopter en premier lieu une résolution tendant à préciser que l'établissement de la plateforme est l'objectif de la réunion plénière en cours, puis d'adopter une résolution portant création de la plateforme.

10. Il conviendrait de noter que si la plateforme est administrée par au moins deux organes ou organismes des Nations Unies, il semblerait souhaitable que tous les organes ou organismes compétents des Nations Unies soient associés au processus d'établissement de la plateforme. On pourrait songer à établir de tels arrangements conjoints entre toutes les organisations concernées, sous réserve que chacune de ces organisations y consentent, par exemple qu'une partie de la deuxième session de la réunion plénière en cours prévue en début 2012 tienne lieu de segment de la réunion consacré à l'établissement de la plateforme. Il est à signaler que la création du Forum intergouvernemental sur la sécurité chimique par la Conférence internationale sur la sécurité chimique convoquée conjointement par le PNUE, l'Organisation internationale du Travail et l'Organisation mondiale de la santé est un exemple d'un tel accord conjoint pour l'établissement d'un organisme intergouvernemental et de la transformation d'une réunion intergouvernementale en un organisme intergouvernemental convenu, bien que l'on puisse considérer que cela est différent du cas présent étant donné que ces organisations avaient reçu pour mandat de convoquer la réunion intergouvernementale qui pourrait constituer la première réunion du Forum intergouvernemental, comme spécifié au paragraphe 19.76 du chapitre 19 d'Action 21 et dans la résolution 47/190 du 22 décembre 1992 adoptée par la suite par l'Assemblée générale qui invite toutes les Parties intéressées à respecter tous les engagements pris, accords réalisés et recommandations formulées lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui incluaient Action 21.²

B. Option 2 b) : Établissement de la plateforme par les chefs de secrétariat d'organisations déterminées

11. Selon cette option, les représentants des gouvernements présents à la réunion plénière en cours pourraient inviter les directeurs exécutifs d'organisations déterminées à établir la plateforme qui constituerait un organe intergouvernemental relevant du cadre institutionnel de ces organisations. Il est à noter que des arrangements similaires ont été adoptés pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et les chefs de secrétariat impliqués pourraient prendre des dispositions pour établir la plateforme dans la limite de l'autorisation qui leur a été donnée à cet effet par leur organe directeur.

12. S'agissant du GIEC, il convient de rappeler ce qui suit :

a) Le dixième congrès de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) tenu en 1988 a instamment demandé à l'OMM, au PNUE et au Conseil international des unions scientifiques d'améliorer les connaissances relatives aux changements climatiques;

² Cette partie concernant l'option 2 a) est principalement fondée sur l'opinion du bureau juridique du PNUE.

b) Ensuite, le Conseil d'administration du PNUE, dans sa décision 14/20 du 18 juin 1987, adoptée à sa quatorzième session, a instamment prié le Directeur exécutif du PNUE de donner suite à la décision prise par le dixième Congrès de l'OMM tendant à demander au Secrétaire général de l'organisation, en coopération avec le Directeur exécutif [du PNUE] d'explorer, et après des consultations appropriées avec des gouvernements, de créer ou d'établir un mécanisme intergouvernemental spécial chargé de réaliser une évaluation scientifique coordonnée au niveau international de l'ampleur, de la cadence et des effets potentiels du changement climatique;

c) Par la suite, le Conseil exécutif de l'OMM et le Conseil d'administration du PNUE ont convenu de la création du GIEC, qui ferait rapport sur ses activités aux deux organes directeurs, création qui a par la suite été entérinée par l'Assemblée générale dans sa résolution 43/54 en date du 6 décembre 1988.

13. Le Conseil d'administration du PNUE pourrait aussi prendre une décision tendant à établir l'IPBES de manière autonome ou en la reliant avec une autre institution spécialisée ou un autre organisme des Nations Unies. Cette décision préciserait également à qui l'IPBES ferait rapport, quelle organisation en assurerait le secrétariat, le financement, etc. et les rôles respectifs de chaque organisation. Le Conseil d'administration du PNUE inclurait cette décision dans ses rapports à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social.

C. Option 2 c) : établissement de la plateforme par des organes intergouvernementaux, programmes, fonds et/ou institutions spécialisées des Nations Unies

14. Selon cette option, les représentants des gouvernements présents à la réunion plénière en cours pourraient recommander aux organes intergouvernementaux, programmes, fonds et/ou institutions spécialisées des Nations Unies d'établir la plateforme; et ses organes directeurs pourraient adopter des décisions convergentes en vue d'établir conjointement la plateforme. Au paragraphe 22, il est également indiqué que l'organe directeur des organisations établissant la plateforme devrait demander aux chefs du secrétariat des organisations compétentes de prendre les dispositions nécessaires et que les dispositions institutionnelles relevant de cette option seraient similaires à celles adoptées dans le cas de l'option 2 b).

D. Participation éventuelle de l'Assemblée générale

15. S'agissant de la participation éventuelle de l'Assemblée générale (paragraphe 23 et 24 du document UNEP/IPBES.MI/1/2), il est spécifié que l'Assemblée générale pourrait approuver les mesures prises dans le cadre des options 2 a) à 2 c), demander aux organes intergouvernementaux, programmes, fonds et/ou institutions spécialisées des Nations Unies concernés ou aux chefs de secrétariat de ces organisations d'établir la plateforme; ou l'Assemblée générale pourrait prendre ses propres dispositions, seule ou conjointement avec d'autres organismes compétents, en vue d'établir la plateforme. Il conviendrait de noter que si la plateforme est établie conjointement avec une institution spécialisée, l'organe directeur de l'institution spécialisée respective devrait prendre une décision distincte de créer la plateforme. Il conviendrait également de noter que le processus intergouvernemental formel en vue de prendre des décisions finales concernant les modalités et les arrangements institutionnels qui permettraient de rendre la plateforme pleinement opérationnelle, inclurait l'Assemblée générale, le Conseil d'administration du PNUE et/ou l'organe directeur d'une institution spécialisée, et que l'Assemblée générale devrait être considérée comme étant l'un de ces organes et non le seul organe qui pourrait prendre ces décisions.