



Programme des Nations Unies pour l'environnement

Distr. : générale
10 avril 2012

Français
Original : anglais

**Réunion plénière visant à déterminer
les modalités et les dispositions institutionnelles
concernant la Plateforme intergouvernementale
scientifique et politique sur la biodiversité
et les services écosystémiques**

Deuxième session

Panama, 16-21 avril 2012

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

**Examen des modalités et des dispositions institutionnelles
concernant la Plateforme intergouvernementale scientifique
et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques :**

Questions juridiques concernant l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

Une éventuelle marche à suivre pour l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

Note du secrétariat

L'annexe à la présente note, préparée par le secrétariat du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), décrit une éventuelle marche à suivre pour l'établissement et le fonctionnement de la plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques. L'annexe n'a pas été officiellement revue par les services d'édition.

* UNEP/IPBES.MI/2/1.

Une éventuelle marche à suivre pour l'établissement et le fonctionnement de la plateforme

I. Introduction

1. L'objectif de ce document est de décrire une éventuelle marche à suivre pour l'établissement et le fonctionnement de la plateforme. Il a été préparé en tenant pleinement compte de l'avis juridique du Bureau des affaires juridiques de l'ONU, en date du 4 octobre 2011 et de celui du secrétariat du PNUE en date du 3 octobre 2011. Ces deux avis ont été rendus publics à la première session de la réunion plénière, par le biais des documents UNEP/IPBES.MI/1/INF.14 et UNEP/IPBES.MI/1/9 respectivement, et reproduits respectivement dans les annexes I et II au document UNEP/IPBES.MI/2/8 remis à la deuxième session de la réunion plénière. Les différentes opinions exprimées par les représentants des gouvernements à la première session de la réunion plénière sur le statut de la plateforme ont également été prises en considération lors de la préparation du document.

II. Mandat légal

2. Il est rappelé que la réunion plénière actuelle a été convoquée par le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) conformément à la décision 26/4 du 24 février 2011 du Conseil d'administration du PNUE, qui a été adoptée en réponse à une demande de l'Assemblée générale des Nations Unies énoncée dans le paragraphe 17 de sa résolution 65/162 du 20 décembre 2010 comme suit :

[L'Assemblée générale]

« Prend acte de la décision SS-XI/4 du 26 février 2010 intitulée « Plateforme 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 plateforme 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 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 plateforme 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 plateforme dans les meilleurs délais et ce, pour rendre la plateforme pleinement opérationnelle. »

3. Comme il apparaît ci-dessus, l'Assemblée générale n'a fait que prendre acte des décisions pertinentes mentionnées dans cette résolution. Selon la décision 55/488 de l'Assemblée générale du 7 septembre 2001 concernant le sens des mots « note » et « prend acte » par l'Assemblée, l'Assemblée générale n'a exprimé ni approbation ni désapprobation concernant les dispositions qui y sont mentionnées, et n'a pas pris la décision d'établir la plateforme en tant qu'organe des Nations Unies. Après cela, aucune entité au sein des Nations Unies, y compris l'Assemblée générale et le Conseil d'administration du PNUE, et aucune institution spécialisée n'ont décidé d'établir la plateforme.

4. Ainsi, ni la plateforme en tant que « organe intergouvernemental indépendant », ni la plénière de la plateforme en tant qu'organe de décision de la plateforme, comme il avait été prévu dans le Document final de Busan, n'ont été établies à ce jour.

5. En ce qui concerne le mandat de la présente réunion, ni l'Assemblée générale par sa résolution ci-dessus, ni le Conseil d'administration par sa décision 26/4, n'ont explicitement conféré le mandat à la réunion d'établir la plateforme ou de se constituer en tant que plénière de la plateforme. De même, ni l'Assemblée générale, ni le Conseil d'administration n'ont spécifié le mécanisme par lequel la plateforme pourrait être établie. Par contre, dans sa demande au PNUE d'organiser la présente réunion plénière, contenue dans la résolution 65/162, l'Assemblée générale précisait l'objectif de la réunion qui est de « déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour la plateforme », « pour rendre la plateforme pleinement opérationnelle ».

III. Cadre des mesures possibles pour la présente réunion plénière concernant l'établissement de la plateforme

6. Le cadre des mesures possibles que pourraient prendre les gouvernements à la présente réunion plénière devrait être compris dans le contexte du mandat légal énoncé ci-dessus.

7. Il est rappelé qu'à la première session de la réunion plénière en cours, les représentants des gouvernements ont exprimé leurs vues divergentes concernant l'établissement de la plateforme comme suit¹ :

- a) Ne prendre aucune mesure supplémentaire, puisque la plateforme était considérée établie par l'Assemblée générale;
- b) Établir la plateforme par la réunion plénière en cours en tant qu'organe intergouvernemental indépendant;
- c) Établir la plateforme par la réunion plénière en cours, d'abord en tant qu'organe intergouvernemental indépendant et la transformer ultérieurement en organe de l'ONU;
- d) Demander aux organes et/ou organismes pertinents de l'ONU d'établir la plateforme;
- e) Demander à l'Assemblée générale d'établir la plateforme.

8. Concernant le point de vue contenu dans le paragraphe a), nonobstant la propre décision de l'Assemblée générale quant à l'interprétation du terme « prend acte » par l'Assemblée et qui contredirait l'affirmation sous-tendant ce point de vue, si les représentants décident de considérer la présente réunion plénière comme la plénière de la plateforme, celle-ci serait constituée par une série de réunions convoquées par le Directeur exécutif du PNUE avec le mandat identifié par l'Assemblée générale de « déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour la plateforme ». De telles réunions, organisées sous l'égide du Conseil d'administration du PNUE à la demande de l'Assemblée générale avec le mandat spécifique ci-dessus ne constitueraient pas un « organe intergouvernemental indépendant », ce qui contredirait donc le Document final de Busan en ce qui concerne le statut de la plateforme. Étant donné l'absence de toute base légale pour étayer cette affirmation, le présent document ne s'attachera pas à examiner s'il existe une éventuelle marche à suivre sur la base de ce point de vue.

9. Les points de vue contenus dans les paragraphes b) et c) étaient basés sur l'affirmation que les représentants avaient reçu le pouvoir nécessaire du chef d'État ou de gouvernement ou du ministre des affaires étrangères de leurs États respectifs, comme précisé dans les pouvoirs respectifs, pour établir la plateforme, et ce malgré l'absence d'un mandat explicite en ce sens conféré par l'Assemblée générale ou le Conseil d'administration à la présente réunion plénière. Une telle affirmation pourrait reposer sur la conviction que le mandat de la présente réunion plénière de déterminer des modalités et des arrangements institutionnels pour la plateforme comprend implicitement l'acte d'établir la plateforme en vue de la rendre pleinement opérationnelle. Si les gouvernements décident d'adopter ces points de vues, le résultat de la présente réunion plénière comprendrait une décision d'établir la plateforme qui pourrait être énoncée dans un instrument approprié (comme une résolution), et assortie éventuellement d'autres décisions pertinentes concernant les arrangements institutionnels qui pourraient être inscrits dans un tel instrument, alors que serait définie une série de décisions que la plénière de la plateforme elle-même devrait prendre ultérieurement. Des mesures éventuelles à prendre découlant de ces points de vue sont plus amplement détaillées dans les sections IV et V ci-dessous.

10. Les points de vue contenus dans les paragraphes d) et e) imposent une approche progressive. Premièrement la présente réunion plénière décide des modalités et arrangements institutionnels pour la plateforme, notamment quel(s) organe(s) de l'ONU et/ou quelle(s) institutions(s) spécialisée(s) sera ou seront invité(es) à établir la plateforme. Deuxièmement, elle recommande à ces organismes d'établir la plateforme sur la base du résultat adopté à la présente réunion plénière et troisièmement, elle opérationnalise la plateforme après sa création par une mesure formelle des organismes respectifs. Des mesures éventuelles à prendre en vertu de ces points de vue sont détaillées plus avant dans les sections VI et VII ci-après.

IV. Établissement de la plateforme par la présente réunion plénière

11. Ni l'Assemblée générale ni le Conseil d'administration du PNUE ni aucun autre organe intergouvernemental au sein du système des Nations Unies n'a conféré à la présente réunion plénière le mandat explicite d'établir la plateforme ou de se constituer en tant que première réunion de la plénière de la plateforme. Cependant, les gouvernements pourraient décider d'établir la plateforme à la présente réunion plénière. Dans ce cas, étant donné l'absence de mandat explicite conféré par un organe de l'ONU ou par une institution spécialisée, la plateforme serait constituée en tant qu'organe intergouvernemental indépendant en dehors du système des Nations Unies.

¹ Voir paras. 25 à 29 du rapport de la session, UNEP/IPBES.MI/1/8.

12. La base légale pour la constitution de la plateforme serait un instrument adopté par les représentants des gouvernements pendant la présente réunion plénière ou un autre mécanisme spécifié par cette dernière. Étant donné qu'aucun débat n'a eu lieu à ce jour pour établir la plateforme en tant que nouvelle organisation internationale ou pour adopter un nouveau traité international pour établir la plateforme, ni qu'aucun organe de l'ONU n'a conféré un tel mandat, si les gouvernements décidaient d'adopter un tel instrument pour établir la plateforme, il s'agirait d'un instrument politique non juridiquement contraignant, par exemple sous forme de résolution. Les modalités et arrangements institutionnels pour la plateforme, tels que déterminés par les représentants des gouvernements à la présente réunion plénière pourraient être précisés dans un tel instrument. Compte tenu du fait que la plénière de la plateforme serait l'organe de décision de la plateforme, comme cela est prévu par le Document final de Busan, certaines questions resteraient à la décision éventuelle de la plénière de la plateforme.

13. Alors que la plateforme pourrait être établie en tant qu'organe intergouvernemental indépendant en dehors du système des Nations Unies, un ou plusieurs organe(s) ou organisme(s) de l'ONU pourrai(en)t la gérer, pour autant que les organes de décisions de ces derniers acceptent de le faire de manière mutuellement acceptable pour eux-mêmes et la plateforme. Les arrangements pour offrir de tels services administratifs pourraient être similaires aux fonctions de secrétariat ou services administratifs fourni(e)s à certains traités internationaux par certains organes ou organismes de l'ONU. Il convient de noter que de tels arrangements institutionnels entre la plateforme et ces organes ou organismes de l'ONU ne changeraient pas le statut juridique de la plateforme en tant qu'organe intergouvernemental indépendant à l'extérieur du système des Nations Unies.

V. Établissement de la plateforme par la présente réunion plénière, suivi de sa transformation en organe de l'ONU

14. Si les gouvernements décident d'établir la plateforme par la présente réunion plénière en tant qu'organe intergouvernemental indépendant à l'extérieur du système des Nations Unies, et s'ils ont l'intention de la transformer ultérieurement en un organe à l'intérieur du cadre institutionnel d'un ou de plusieurs organe(s) ou organisme(s) de l'ONU, un mécanisme devrait permettre à la plénière de la plateforme de demander à ces organes ou organismes la transformation de la plateforme en un organe de l'ONU, et aux organes ou organismes de l'ONU d'accepter cette demande à des conditions mutuellement convenues. La transformation en 2003 de l'Organisation mondiale du tourisme, d'organisation intergouvernementale indépendante en une institution spécialisée conformément aux articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies pourrait représenter un exemple d'une telle transformation². Cependant, dans le cas de la plateforme, cela exigerait un mandat légal supplémentaire de la part des organes ou organismes pertinents de l'ONU, leur permettant d'accepter une telle demande de la plateforme de la transformer en un organe au sein du cadre institutionnel des organes ou organismes de l'ONU concernés.

15. Si les gouvernements sont déjà déterminés à transformer la plateforme d'organe intergouvernemental indépendant en un organe constitué au sein du cadre institutionnel des organes ou organismes pertinents de l'ONU, un tel processus pourrait être précisé dans l'instrument établissant la plateforme, par lequel ces organes ou organismes pourraient être invités à prendre les dispositions nécessaires leur permettant d'accepter une telle transformation.

16. Les gouvernements pourraient aussi d'abord établir la plateforme en tant que disposition intérimaire par décision de la présente réunion plénière, avec les modalités et arrangements institutionnels qu'elle pourrait déterminer et éventuellement inviter dans un délai précis les organes ou organismes pertinents de l'ONU à établir la plateforme de manière permanente sur la base de la disposition intérimaire.

VI. Établissement de la plateforme par les organes ou organismes pertinents de l'ONU

17. Les représentants des gouvernements à la présente réunion plénière pourraient décider de demander aux organes directeurs ou aux chefs de secrétariat des organes ou organismes de l'ONU choisis d'établir la plateforme en tant qu'organe intergouvernemental faisant partie de ces organismes. Dans ce cas, la plateforme serait constituée sur base des cadres institutionnels des organismes respectifs, conformément à leurs mandats respectifs, alors que la plateforme garderait une autonomie fonctionnelle. Les organes directeurs des organes ou organismes pertinents de l'ONU pourraient établir la plateforme par leurs propres décisions ou autoriser leurs chefs de secrétariat respectifs à le faire.

18. Il convient de noter qu'un arrangement similaire a été pris par le Secrétaire général de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et le Directeur exécutif du PNUE pour établir le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), conformément au mandat conféré par les organes directeurs des organismes respectifs³. Dans un cas similaire mais différent, la Commission océanographique intergouvernementale a

² Résolution 453 (XV) de l'Assemblée de l'Organisation mondiale du tourisme en 2003 et résolution 58/232 du 23 décembre 2003 de l'Assemblée générale concernant l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme.

³ Résolution 3.20/1 (Cg-X) du Dixième Congrès de l'Organisation météorologique mondiale et décision 14/20 du 18 juin 1987 du Conseil d'administration du PNUE. L'Assemblée générale, par sa

été mise sur pied par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), en tant qu'organe jouissant d'une autonomie fonctionnelle au sein de l'UNESCO⁴. Dans le cas du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), il a été fondé par l'instrument adopté simultanément par les organes directeurs du PNUE, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale, et sur base duquel le FEM s'acquitte de fonctions autonomes sous la direction de ses propres organes directeurs⁵.

19. Si les gouvernements décident d'adopter cette option, la présente réunion plénière pourrait formuler dans sa décision une telle demande aux organismes choisis, par exemple sous forme d'une résolution. En guise de réponse, les chefs de secrétariat des organismes respectifs transmettraient cette demande aux organes directeurs de ces derniers et solliciteraient la décision d'établir la plateforme. Si la présente réunion plénière demande à plus d'un organisme d'établir la plateforme, par exemple simultanément au PNUE, à l'UNESCO, à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et au PNUD comme il est suggéré dans le Document final de Busan, les organes directeurs de ces organismes devraient chacun adopter une décision simultanée d'établir la plateforme par le biais d'arrangements convenus entre ces organismes et conformément aux recommandations de la présente réunion plénière en ce qui concerne les modalités et arrangements institutionnels pour la plateforme.

VII. Établissement de la plateforme par l'Assemblée générale

20. Les représentants des gouvernements à la présente réunion plénière pourraient décider de demander à l'Assemblée générale d'établir la plateforme en tant qu'organe de l'ONU, avec les recommandations de la présente réunion plénière concernant les modalités et arrangements institutionnels pour la plateforme. Si les gouvernements décident à la présente réunion plénière qu'après son établissement par l'Assemblée générale, la plateforme devrait être gérée par une ou plusieurs entité(s) spécifique(s) des Nations Unies, ces arrangements devraient être précisés dans les recommandations de la présente réunion plénière.

21. Si les gouvernements souhaitent impliquer, en plus des Nations Unies par le biais d'une résolution de l'Assemblée générale, des institutions spécialisées comme la FAO ou l'UNESCO dans l'établissement de la plateforme ou des dispositions institutionnelles conjointes pour appuyer la plateforme, les organes directeurs des institutions spécialisées respectives devraient séparément prendre les décisions appropriées. L'établissement du Programme alimentaire mondial (PAM) par l'Assemblée générale et la Conférence de la FAO⁶, en tant qu'entreprise commune des deux organisations pourrait être considéré comme un exemple à suivre pour des arrangements communs entre les Nations Unies et une ou des institution(s) spécialisée(s).

résolution 43/53 du 6 décembre 1988 a approuvé l'établissement conjoint du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat par l'OMM et le PNUE.

⁴ Résolution 2.31 de la Conférence générale de l'UNESCO à sa onzième session (novembre-décembre 1960) adoptée conformément aux recommandations de la Conférence intergouvernementale sur les recherches océanographiques (Copenhague, juillet 1960) organisée par l'UNESCO.

⁵ L'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial, adopté par le Conseil d'administration du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) par sa décision 94/10 du 13 mai 1994, par le Conseil d'administration du PNUE par sa décision SS.IV/1 du 18 juin 1994 et par la résolution 94-2 du 24 mai 1994 des Directeurs exécutifs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale).

⁶ Résolution 1714 (XVI) du 19 décembre 1961 de l'Assemblée générale, et première partie de la résolution sur l'utilisation des surplus alimentaires adoptée par la Conférence de la FAO le 24 novembre 1961, approuvant l'établissement du Programme alimentaire mondial, suivi de la résolution 2095 (XX) du 20 décembre 1965 de l'Assemblée générale et la résolution du Conseil de la FAO à sa quarante-quatrième session concernant la continuation du PAM.