



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.554/4
du 24 avril 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à
l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et
équitable des avantages découlant de leur utilisation'

Le 28 février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 avril 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2019.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. Selon les termes de l'article 1^{er}, l'avant-projet de décret à l'examen « assure l'exécution des droits et obligations générées par le Protocole sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique, fait à Nagoya le 29 octobre 2010, ainsi que par le règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relatif aux mesures concernant le respect par les utilisateurs dans l'Union du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ».

2. À propos de l'ordonnancement des compétences, en droit belge, dans les matières auxquelles se rapporte le Protocole de Nagoya, l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 12 mars 2015 portant assentiment à ce protocole comporte le passage suivant :

« Qualifiée de 'convention doublement mixte' (Régions, État fédéral, Communautés), la CDB¹ a fait l'objet du commentaire suivant (formulé à la lumière de la répartition des compétences de l'époque) : 'La Convention règle à la fois des matières relevant de la compétence de l'État fédéral, comme la coopération au développement et la politique scientifique, et des matières du ressort des entités fédérées, comme l'environnement (article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980), l'enseignement (article 127 de la Constitution) et la politique scientifique (article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980)'².

Le Protocole de Nagoya a été conclu dans le contexte de la CDB et le Groupe de travail 'Traités mixtes' de la Conférence interministérielle³ de la politique étrangère (CIPE) en a souligné le caractère doublement mixte le 22 novembre 2010. Il faut donc l'assentiment de l'État fédéral, des Régions et des Communautés pour que le Protocole puisse être ratifié.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ À savoir la Convention sur la diversité biologique.

² Note de bas de page n° 1 du document cité : Doc. parl. Parlement flamand, 1995-96, n° 151/1, p. 5.

³ Note de bas de page n° 2 du document cité : Créée en vertu de l'accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capital relatif à la politique internationale de l'environnement.

La mise en œuvre d'une convention doublement mixte est un processus dans le cadre duquel les compétences tant de l'État fédéral que des entités fédérées vont donc jouer un rôle majeur et qui nécessitera une collaboration poussée aussi bien entre les départements qu'à l'intérieur de ceux-ci. La ratification et la mise en œuvre du Protocole de Nagoya sont préparées au sein d'un groupe de contact belge ABS qui dépend du Groupe directeur Biodiversité du Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE). Les différents secteurs stratégiques belges ont été invités à envoyer un représentant au sein de ce groupe de contact »⁴.

Le passage suivant de l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 février 2016 portant assentiment au Protocole de Nagoya retient aussi l'attention :

« Il n'est pas simple de dire dès à présent quelle est la qualification précise et définitive qu'il convient de donner aux différentes dispositions du Protocole de Nagoya sur le plan du droit des compétences, notamment eu égard au fait :

– que la répartition des compétences en Belgique ne donne aucun point d'ancrage direct pour ce qui est des 'ressources génétiques' et des 'connaissances traditionnelles' ;

– que de nombreuses dispositions du Protocole de Nagoya doivent encore être précisées par une décision de la première COP/MOP, et

– qu'il ne se trouve guère de – voire aucune – disposition(s) légale(s) et réglementaire(s) belge(s) qui se rapporte(nt) directement ou indirectement à des matières régies par le Protocole de Nagoya (susceptibles de fournir une indication plus précise quant à un ancrage dans le droit des compétences).

L'étude opérée conjointement par les administrations régionales et fédérale met en évidence que l'octroi d'un accès aux ressources génétiques relève majoritairement des régions sur base de leur compétence en matière d'environnement telle que définie à l'article 6, § 1^{er}, II et III de la loi de réformes institutionnelles du 8/8/1980. Le fédéral peut être impliqué dans cet octroi sur base de ses compétences résiduelles liées à la mer du Nord, de ses compétences réservées en matière d'import, export et de transit des espèces non indigènes ainsi que du fait de collections qui sont propriétés de l'État fédéral.

Du fait de son lien avec des matières telles que la recherche scientifique, la mise en œuvre du Protocole nécessitera donc une coordination poussée entre non seulement les autorités fédérales, régionales et communautaires mais aussi au sein de chaque entité. Ceci suit par ailleurs la logique qui s'applique pour tout instrument international considéré comme doublement mixte »⁵.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2014-2015, n° 118/1, p. 8.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1457/1, pp. 12 et 13.

L'exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 février 2016 indique également que le groupe de contact ABS a été chargé d'élaborer une proposition d'accord de coopération afin de concrétiser l'engagement des autorités compétentes en droit belge pour prendre les mesures de mise en œuvre du Protocole de Nagoya ⁶.

3. La Région wallonne peut donc se prévaloir de compétences pour prendre des mesures visant à mettre en œuvre le Protocole de Nagoya. Elle peut tout particulièrement se fonder, à cette fin, sur les compétences que lui attribuent l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en matière de protection et de conservation de la nature et l'article 6bis, § 1^{er}, de la même loi spéciale en matière de recherche scientifique dans le cadre des compétences régionales, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux.

Toutefois, elle doit tenir compte du fait que, comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre du Protocole de Nagoya en droit interne appelle l'adoption de mesures relevant des compétences de tous les niveaux de pouvoirs, en l'occurrence non seulement les régions, mais aussi l'État fédéral et les communautés. Il importe d'observer, à cet égard, que la volonté, exprimée lors de l'adoption des actes d'assentiment au Protocole de Nagoya, d'assurer « une collaboration poussée » ou « une coordination poussée » entre les divers niveaux de pouvoirs concernés, semble avoir quelque peine à se réaliser. Ainsi, l'exposé des motifs du présent avant-projet de décret fait état de ce que « la rédaction d'un accord de coopération permettant une mise en œuvre harmonisée » – accord de coopération dont l'élaboration est évoquée dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 29 février 2016 portant assentiment au Protocole de Nagoya – « s'est heurtée à des différences communautaires », en manière telle que « [l]'État fédéral et les Régions mettent [...] individuellement le régime en place », en assurant seulement « une relative homogénéité entre les différents projets au sein d'un groupe de travail administratif ».

4. En tenant compte de ces éléments, l'avant-projet de décret appelle les observations suivantes ⁷ :

a) L'article 2, 4^o, définit les « ressources génétiques de la Région wallonne » comme étant les « ressources génétiques *in situ* sur le territoire de la Région wallonne ou détenues *ex situ* sur ce même territoire, à l'exception des ressources détenues par des établissements scientifiques fédéraux ou assimilés ».

⁶ *Op. cit.*, p. 10.

⁷ Les observations qui suivent s'inspirent largement, *mutatis mutandis*, d'observations faites par la section de législation dans l'avis n° 64.479/VR/1 donné le 30 janvier 2019 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 mars 2019 'sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation', *Doc.parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1873/1, pp. 49 et sv., <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/64479.pdf>.

Force est de constater qu'en Belgique, les collections *ex situ* constituent un secteur très divers ⁸.

Alors qu'il est plausible que la réglementation de l'accès aux ressources génétiques se trouvant *in situ* sur le territoire des régions présente un facteur de rattachement avec la compétence régionale relative à la nature et aux richesses naturelles (voir l'article 6 du Protocole de Nagoya), on ne peut énoncer avec certitude et d'une manière générale quel rattachement, en termes de répartition des compétences matérielles, s'appliquera aux ressources génétiques conservées *ex situ* dans des collections.

Selon la section de législation, il n'est pas exclu que certaines de ces collections, en tout ou en partie, ne présentent qu'un lien indirect ou non exclusif avec la compétence régionale relative à la protection et à la conservation de la nature ou avec les compétences régionales liées à la recherche scientifique.

La section de législation se doit dès lors de formuler une réserve à cet égard. Il convient en particulier de relever que, pour autant qu'elle soit conforme à l'article 5, § 1^{er}, du Protocole de Nagoya, la réglementation relative au libre accès aux ressources génétiques de la Région wallonne, aux connaissances traditionnelles qui y sont associées et aux avantages qui en découlent ainsi qu'à leur libre utilisation pourra uniquement être réputée s'appliquer aux collections *ex situ* qui relèvent intégralement de la compétence du législateur décentral wallon.

b) L'imbrication existant entre un certain nombre de mesures qui doivent être prises en exécution du règlement (UE) n° 511/2014 et du Protocole de Nagoya, de même que la complexité des questions relatives à la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs en vue de l'exécution de ces textes en droit interne, impliquent qu'il est important de veiller à ce que ces mesures d'exécution forment un ensemble cohérent.

Par ailleurs, la Région wallonne doit être attentive, dans l'exercice de ses compétences, à ne pas empiéter sur les compétences de l'autorité fédérale et des communautés ni à rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de leurs propres compétences par ces autres niveaux de pouvoirs.

⁸ « Ex-situ collections of genetic resources The ex-situ collections sector in Belgium includes over 300 organizations and covers botanical gardens, zoos, aquariums, museums, herbaria, gene banks, collections of micro-organisms/cells, collections of dead material, both in public and private collections. Key players may include : The Belgian Co-ordinated Collections of Micro-organisms (BCCM) comprising seven Belgian biological resource centers; Royal Belgian Institute of Natural Sciences; Royal Museum for Central Africa; Vereniging van Botanische Tuinen en Arboreta (VBTA); National Botanic Garden of Belgium; Institute of Public Health; Veterinary and agrochemical research Center; The Walloon Agricultural Research Center; Zoos » (B. Coolsaet, T. Dedeurwaerdere, J. Pitseys et F. Batur (2013), *Study for the implementation in Belgium of the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing to the Convention on Biological Diversity. Final report*, 21st of March 2013, p. 144, <http://www.biodiv.be/implementation/cross-cutting-issues/abs/20130321-final-report-np-abs-be.pdf/download/en/1/20130321-final-report-np-abs-be.pdf>).

Pour ces motifs, renforcés par l'incertitude, constatée au littera a), entourant l'étendue des compétences du législateur décrétoal wallon, il est vivement recommandé que les mesures qui doivent être prises par les communautés, les régions et l'autorité fédérale dans le cadre de l'accès aux ressources génétiques et de leur utilisation, soient élaborées d'un commun accord.

En dépit des difficultés mentionnées dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, la solution la plus adéquate pour y parvenir, pour réaliser l'harmonisation de la politique et la coordination nécessaires et pour prévenir des conflits de compétence – qui ne sauraient être exclus –, consiste à conclure un accord de coopération entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET