



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.893/1
van 6 maart 2020

avis 66.893/1
du 6 mars 2020

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie ‘betreffende de
maatregelen voor het naleven
door de gebruikers van de
regels inzake toegang tot
genetische rijkdommen en de
eerlijke en billijke verdeling
van voordelen voortvloeiende
uit hun gebruik’

un avant-projet d’ordonnance
‘relative aux mesures
concernant le respect par les
utilisateurs des règles en
matière d’accès aux ressources
génétiques et de partage juste
et équitable des avantages
découlant de leur utilisation’

Op 9 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de maatregelen voor het naleven door de gebruikers van de regels inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 februari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2020.

*

Le 9 janvier 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative aux mesures concernant le respect par les utilisateurs des règles en matière d'accès aux ressources génétiques et de partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 février 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2020.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt tot het bepalen van de door de gebruikers na te leven regels inzake toegang tot genetische rijkdommen en tot het verzekeren van een eerlijke en billijke verdeling van de voordelen die voortvloeien uit hun gebruik.

Hiertoe wordt uitvoering gegeven aan, enerzijds, Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 ‘betreffende voor gebruikers bestemde nalevingsmaatregelen uit het Protocol van Nagoya inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik in de Unie’ (hierna: Nagoya Verordening) en, anderzijds, Uitvoeringsverordening (EU) 2015/1866 van de Commissie van 13 oktober 2015 ‘tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EU) nr. 511/2014 van het Europees Parlement en de Raad wat het register van collecties, het toezicht op de naleving door gebruikers en beste praktijken betreft’ (hierna: Uitvoeringsverordening) (artikel 2 van het voorontwerp).

Beide verordeningen zijn op hun beurt een gedeeltelijke omzetting namens de Europese Unie van de verplichtingen die voortvloeien uit het Protocol van Nagoya ‘inzake toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van hun voordelen voortvloeiende uit hun gebruik bij het Verdrag inzake biologische diversiteit en bijlagen, gedaan te Nagoya op 29 oktober 2010’ (hierna: Nagoya Protocol).

BEVOEGDHEID

3. Voor een schets van het algemeen bevoegdheidsrechtelijke kader verwijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, naar advies 64.479/VR/1 dat op 30 januari 2019 is gegeven over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2019 ‘betreffende de toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen die voortvloeien uit hun gebruik’.²

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1873/1, 47-56.

Tevens wordt verwezen naar advies 66.708/1 van 20 januari 2020 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de toegang tot de genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen voortvloeiende uit hun gebruik en tot wijziging aan de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen’, wat betreft de bevoegdheidsrechtelijke grondslag van de federale bevoegdheid aangaande de genetische rijkdommen bekomen *in situ* uit de zeegebieden onder Belgische rechtsbevoegdheid.

Nu alle bevoegde entiteiten op eenzijdige wijze bepalingen aannemen ter uitvoering van de Nagoya Verordening en de Uitvoeringsverordening, en er in dat verband niet voor wordt geopteerd om een samenwerkingsakkoord te sluiten, dient er over te worden gewaakt dat deze bepalingen globaal een samenhangend geheel vormen.

VORMVEREISTEN

4. Zoals is bevestigd door de gemachtigde werd over het voorontwerp geen advies van de inspecteur van Financiën ingewonnen.

Luidens artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden onder meer aan de inspecteur van Financiën voor voorafgaandelijk advies voorgelegd de voorontwerpen van ordonnantie waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan.

Aangezien in het voorontwerp onder meer wordt voorzien in nieuwe opdrachten voor Leefmilieu Brussel dienen de stellers van het voorontwerp na te gaan of de betreffende regeling niet mogelijk een financiële weerslag zou kunnen hebben en er niet toe zou kunnen leiden dat “rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan”. Indien dat het geval zou zijn, dient alsnog overeenkomstig het voornoemde artikel 32 het advies van de inspecteur van Financiën te worden ingewonnen.

Als uit dat advies effectief zou blijken dat het voorontwerp van ordonnantie rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag heeft, zal het voorontwerp bovendien conform artikel 10, § 1, 2°, van het voornoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006, aan de akkoordbevinding van de Minister van Begroting dienen te worden onderworpen.

Mochten ten gevolge van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen worden aangebracht aan het voorontwerp, moeten die wijzigingen nog om advies worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De gemachtigde heeft aan de Raad van State een tabel bezorgd waarin de samenhang wordt weergegeven tussen de verordeningsbepalingen en de bepalingen van het voorliggende voorontwerp die er uitvoering aan geven. Uit deze tabel blijkt dat het voorontwerp geen uitvoering geeft aan artikel 11 van de Nagoya Verordening wat betreft de sancties voor de overtredingen van de artikelen 4 en 7 ervan.³

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat met een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 juni 2016 ‘betreffende de aanvulling van de in artikel 2, § 1, 3°, van het Wetboek van Inspectie van 25 maart 1999 bedoelde lijst met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, die na de inwerkingtreding van het Wetboek van Inspectie werden aangenomen of in werking zijn getreden, en waarvan de uitvoering behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ onder meer de artikelen 4 en 7 van de Nagoya Verordening onder de toepassing van dat Wetboek worden gebracht.

Gevraagd waarom in het voorontwerp geen bepaling is opgenomen die de sancties regelt voor de overtredingen van de artikelen 4 en 7 van de Nagoya Verordening, antwoordde de gemachtigde:

“La remarque est pertinente. Nous rajouterons un article avec les incriminations afin de pouvoir sanctionner les violations du règlement et de l’ordonnance.”

Het voorontwerp dient bijgevolg in die zin te worden aangevuld.

6. Wat betreft de bevoegdheidsrechtelijke aanknoping voor de ontworpen regeling, dient te worden opgemerkt dat artikel 2 van het voorontwerp stelt dat het toepassingsgebied ervan wordt bepaald door artikel 2 van de Nagoya Verordening, terwijl de artikelen 4, 7 en 9 van het voorontwerp de gebruikers onderwerpen aan respectievelijk de verplichtingen op het vlak van *due diligence* die hen zijn opgelegd door artikel 4 van deze verordening en de verklaringsverplichtingen die hen zijn opgelegd door artikel 7 van dezelfde verordening en door de artikelen 5 tot 7 van de Uitvoeringsverordening en dat ze de controle regelen van de naleving van de regels door de gebruikers door middel van het bijhouden van controleregisters in overeenstemming met artikel 10 van de Nagoya Verordening.

³ Uit het “Met Redenen Omkleed Advies” van de Europese Commissie van 7 maart 2019 blijkt dat er geen uitvoering is gegeven aan o.m. artikel 11 van de Nagoya Verordening dat luidt:

“1. De lidstaten stellen de regels vast voor de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op de artikelen 4 en 7, en nemen alle maatregelen om ervoor te zorgen dat deze worden toegepast.

2. De sancties zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend.

3. Uiterlijk op 11 juni 2015 stellen de lidstaten de Commissie in kennis van de in lid 1 bedoelde regels, en zij delen de Commissie onverwijld alle latere wijzigingen daaraan mee.”

In verband met de afbakening van het toepassingsgebied in artikel 2 van het voorontwerp en de erin opgenomen verwijzing naar artikel 2 van de Nagoya Verordening, dient erop te worden gewezen dat uit het *supra* aangehaalde advies 64.479/VR/1 blijkt dat de bevoegdheden om voornoemde verordeningen uit te voeren, verdeeld zijn tussen de federale overheid en de gefedereerde entiteiten. Gelet op die gedeelde bevoegdheden kan het toepassingsgebied van voorliggend voorontwerp niet op een voldoende rechtszekere wijze worden bepaald door een loutere verwijzing naar artikel 2 van de Nagoya Verordening.

6.1. Gevraagd welke genetische rijkdommen en welke traditionele kennis onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vallen, gelet op de Belgische bevoegdheidsverdeling⁴, antwoordde de gemachtigde:

“Afin d’avoir plus de précision et de sécurité juridique, nous pourrions préciser que l’ordonnance n’est applicable qu’aux ‘ressources génétiques de la Région bruxelloise’ qui seraient définies comme ‘les ressources génétiques présentes *in situ* sur le territoire de la Région bruxelloise ou détenues *ex situ* sur ce même territoire, à l’exception des ressources détenues par des établissements scientifiques fédéraux ou assimilés⁵’.”

Aansluitend werd, wat de artikelen 4 en 7 van de Nagoya Verordening betreft, gevraagd voor welke gebruikers de Brusselse ordonnantiegever regelend kan optreden: betreft het gebruikers die in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wonen of betreft het gebruikers van genetische rijkdommen en traditionele kennis m.b.t. die rijkdommen die zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden?

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“L’utilisateur, comme le définit l’article 3.4 du Règlement européen est une personne physique ou morale qui utilise des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques. Les ressources génétiques visées ici sont évidemment celle situées en région de Bruxelles-Capitale (voire précision réponse question 1).”

6.2. Het door de gemachtigde gegeven antwoord geeft slechts één mogelijke toepassing weer van de ontworpen regeling. De gehele toepassing valt echter niet op een voldoende rechtszekere wijze uit het voorontwerp af te leiden. Het zou bij wijze van voorbeeld immers ook kunnen gaan om gebruikers die op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest genetische rijkdommen gebruiken.

Bovendien rijst de vraag of het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2019, de federale ontwerp tekst die onder het nummer 66.708/1 voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd en de nu voorliggende ontworpen bepalingen, niet veeleer van aard zijn om de toepassing, het toezicht op de naleving, de controle en de sanctionering te bemoeilijken.

⁴ Cfr. het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 maart 2019 met hetzelfde voorwerp; op federaal niveau bevindt de regelgeving zich nog in het stadium van de voorbereiding.

⁵ Zie *infra* opmerking 8.

Gelet op het voorgaande en inzonderheid op de noodzaak om ter uitvoering van de Nagoya Verordening en de Uitvoeringsverordening een controle- en sanctieregeling voor de gebruikers vast te stellen, verdient het dan ook aanbeveling om, ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving, het toepassingsgebied van de ontworpen regeling op een nauwkeurige wijze te bepalen en af te bakenen, waarbij er over dient te worden gewaakt dat, zoals reeds werd aangegeven in advies 64.479/VR/1, alle uitvoeringsmaatregelen van beide voornoemde verordeningen een samenhangend geheel vormen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

7. De Nederlandse tekst van artikel 1, tweede lid, van het voorontwerp is gebrekkig geredigeerd en dient te worden nagezien.

Artikel 5

8.1. Artikel 5 van het voorontwerp bepaalt dat de verplichtingen van de lidstaten wat betreft het register van collecties worden uitgevoerd door de bevoegde autoriteit vermeld in artikel 6.

Gevraagd welke collecties onder de bevoegdheid van de Brusselse ordonnantiegever vallen, antwoordde de gemachtigde:

“Alors la région bruxelloise serait uniquement compétente pour les collections en dehors de celles détenues ‘par les établissements scientifiques fédéraux ou assimilés’.”

Op de vraag welke instanties worden bedoeld met instellingen die zijn gelijkgesteld met federale wetenschappelijke instellingen, antwoordde de gemachtigde “Les établissements scientifiques fédéraux sont ceux visés par l’arrêté royal du 30 octobre 1996. La compétence générale se trouve à l’article 6bis de la loi spéciale”. De vermelding van het woord “assimilés” berust volgens de gemachtigde op een materiële vergissing zodat het betrokken woord moet worden geschrapt.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de genetische rijkdommen die *ex situ* worden bewaard in collecties van instanties in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest die onder de bevoegdheid van de gemeenschappen vallen (bijv. instanties voor hoger onderwijs), onder de toepassing van de ontworpen regeling vallen en, zo ja, op grond van welke bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

« Nous visons ces organismes mais notre critère c’est le fait d’utiliser une ressource génétique sur le territoire bruxellois qui fonde notre compétence ici, peu importe que ce soit un établissement d’enseignement supérieur relevant de la compétence des communautés.

C’est bien la compétence de la conservation de la nature dont la Région est titulaire qui fonde le champ d’application ici. »

8.2. Op grond van artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) zijn de gewesten bevoegd wat de landinrichting en het natuurbehoud betreft. Overeenkomstig artikel 6bis, § 1, van de BWHI zijn de gemeenschappen en gewesten bevoegd voor het wetenschappelijk onderzoek in het raam van hun respectieve bevoegdheden, met inbegrip van het onderzoek ter uitvoering van internationale of supranationale overeenkomsten of akten. Het wetenschappelijk onderzoek aan de universiteiten is een aangelegenheid die in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoort, aangezien het wetenschappelijk onderzoek van en door de universiteiten moet worden beschouwd als een onderwijsaangelegenheid.⁶

Daar waar artikel 6, § 1, III, 2°, van de BWHI, de principiële bevoegdheid inzake natuurbehoud toewijst aan de gewesten, waarbij het bijgevolg aannemelijk is dat het regelen van de toegang tot genetische rijkdommen die zich *in situ* bevinden op hun grondgebied een aanknopingspunt heeft met de gewestbevoegdheid inzake natuur en de natuurlijke rijkdommen (zie artikel 6 van het Nagoya Protocol), dient te worden opgemerkt dat niet met zekerheid en in zijn algemeenheid kan worden gesteld welke materiële bevoegdheidsrechtelijke aanknopingspunt van toepassing is voor de genetische rijkdommen die *ex situ* worden bewaard in collecties.⁷

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt in advies 64.479/VR/1 valt het niet uit te sluiten dat een aantal van deze collecties, geheel of gedeeltelijk, slechts een indirecte of een niet-exclusieve band met de gewestbevoegdheid voor natuurbescherming en natuurbehoud of met de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden inzake wetenschappelijk onderzoek vertonen.

Bijgevolg moet de Raad van State op dit vlak een zelfde voorbehoud maken als in het voormelde advies, waarbij erop wordt gewezen dat de ontworpen regeling enkel kan worden geacht van toepassing te zijn op de *ex situ* collecties in de mate deze collecties volledig onder de bevoegdheid van de Brusselse ordonnantiegever ressorteren.

⁶ GwH 21 juni 2000, nr. 76/2000, B.3.2.

⁷ Er dient te worden benadrukt dat deze *ex situ* collecties in België een heel diverse sector betreffen.

“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 en 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>).

Artikel 8

9. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 8, § 2, laatste lid, van het voorontwerp dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de fixer les règles que les utilisateurs doivent respecter en matière d'accès aux ressources génétiques et de garantir un partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation.

À cet effet, il est donné exécution, d'une part, au 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' (ci-après : règlement de Nagoya) et, d'autre part, au règlement d'exécution (UE) 2015/1866 de la Commission du 13 octobre 2015 'portant modalités d'application du règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le registre des collections, la surveillance du respect des règles par l'utilisateur et les bonnes pratiques' (ci-après : règlement d'exécution) (article 2 de l'avant-projet).

Les deux règlements transposent, à leur tour, partiellement au nom de l'Union européenne les obligations qui découlent du Protocole de Nagoya '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' (ci-après : le Protocole de Nagoya).

COMPÉTENCE

3. Aux fins de définir le cadre général des compétences, le Conseil d'État, section de législation, renvoie à l'avis 64.479/VR/1 donné le 30 janvier 2019 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 mars 2019 'betreffende de toegang tot genetische rijkdommen en de eerlijke en billijke verdeling van voordelen die voortvloeien uit hun gebruik'².

Il est également renvoyé à l'avis 66.708/1 du 20 janvier 2020 sur un avant-projet de loi 'relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation et modifiant la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires', en ce qui concerne le fondement juridique de la compétence fédérale relative aux ressources génétiques prélevées *in situ* dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Voir *Doc. parl.*, Parl. fl, 2018-19, n° 1873/1, pp. 47-56.

Dès lors que toutes les entités compétentes adoptent unilatéralement des dispositions en vue de l'exécution du règlement de Nagoya et du règlement d'exécution, et qu'il n'est pas opté, à cet égard, pour la conclusion d'un accord de coopération, on veillera à ce que ces dispositions forment globalement un ensemble cohérent.

FORMALITÉS

4. Ainsi que l'a confirmé le délégué, l'avis de l'inspecteur des Finances sur l'avant-projet n'a pas été recueilli.

Selon l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', sont entre autres soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des Finances les avant-projets d'ordonnance qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses.

Dès lors que l'avant-projet confie notamment de nouvelles missions à Bruxelles Environnement, les auteurs de l'avant-projet doivent examiner si le dispositif concerné ne serait pas susceptible d'avoir une incidence financière et ne pourrait avoir pour effet « directement ou indirectement, (...) [d']influencer les recettes ou (...) [d']entraîner des dépenses ». Si tel était le cas, l'avis de l'inspecteur des Finances devrait encore être recueilli, conformément à l'article 32 précité.

S'il devait effectivement ressortir de cet avis que l'avant-projet d'ordonnance a une incidence financière directe ou indirecte, il devrait en outre être soumis à l'accord du Ministre du Budget conformément à l'article 10, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore entraîner des modifications à l'avant-projet, il y aurait lieu d'encore soumettre ces dernières pour avis au Conseil d'État, section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le délégué a transmis au Conseil d'État un tableau reproduisant la connexité entre les dispositions du règlement et les dispositions de l'avant-projet à l'examen qui pourvoient à son exécution. Il ressort de ce tableau que l'avant-projet ne donne pas exécution à l'article 11 du règlement de Nagoya en ce qui concerne les sanctions prévues pour les infractions à ses articles 4 et 7³.

Il convient toutefois d'observer qu'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 juin 2016 'complétant la liste visée à l'article 2, § 1, 3° du Code de l'Inspection du 25 mars 1999 par les dispositions directement applicables des règlements de l'Union européenne adoptés ou entrant en vigueur postérieurement à l'entrée en vigueur du Code d'Inspection et dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale', soumet notamment les articles 4 et 7 du règlement de Nagoya à l'application de ce code.

À la question de savoir pourquoi l'avant-projet ne comporte pas de disposition réglant les sanctions prévues pour les infractions aux articles 4 et 7 du règlement de Nagoya, le délégué a répondu ce qui suit :

« La remarque est pertinente. Nous rajouterons un article avec les incriminations afin de pouvoir sanctionner les violations du règlement et de l'ordonnance ».

L'avant-projet devra par conséquent être complété en ce sens.

6. En ce qui concerne le rattachement, en termes de répartition des compétences, du dispositif en projet, on observera que l'article 2 de l'avant-projet dispose que son champ d'application est déterminé par l'article 2 du règlement de Nagoya, alors que les articles 4, 7 et 9 de l'avant-projet, respectivement, soumettent les utilisateurs aux obligations de diligence nécessaire qui leur incombent en vertu de l'article 4 de ce règlement et aux obligations de déclaration qui leur incombent en vertu de l'article 7 du même règlement et des articles 5 à 7 du règlement d'exécution et règlent le contrôle du respect des règles par l'utilisateur au moyen de la tenue de registres de contrôles, conformément à l'article 10 du règlement Nagoya.

S'agissant de la délimitation du champ d'application prévue à l'article 2 de l'avant-projet et de la référence à l'article 2 du règlement de Nagoya qu'il contient, il convient de signaler qu'il ressort de l'avis 64.479/VR/1 précité que les compétences permettant d'exécuter les règlements précités sont réparties entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Compte tenu de

³ Il ressort de l'« avis motivé » de la Commission européenne du 7 mars 2019 qu'il n'est pas donné exécution notamment à l'article 11 du règlement de Nagoya, qui s'énonce comme suit :

« 1. Les États membres établissent les règles relatives aux sanctions applicables aux violations des articles 4 et 7 et prennent toutes les mesures nécessaires pour en assurer l'application.

2. Les sanctions ainsi prévues sont effectives, proportionnées et dissuasives.

3. D'ici au 11 juin 2015, les États membres notifient à la Commission les règles visées au paragraphe 1 ainsi que toute modification subséquente apportée à celles-ci sans retard ».

ces compétences partagées, le champ d'application de l'avant-projet examiné ne peut pas être déterminé avec une sécurité juridique suffisante par une simple référence à l'article 2 du règlement de Nagoya.

6.1. À la question de savoir quelles ressources génétiques et quelles connaissances traditionnelles relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu de la répartition des compétences en vigueur en Belgique ⁴, le délégué a donné la réponse suivante :

« Afin d'avoir plus de précision et de sécurité juridique, nous pourrions préciser que l'ordonnance n'est applicable qu'aux 'ressources génétiques de la Région bruxelloise' qui seraient définies comme 'les ressources génétiques présentes *in situ* sur le territoire de la Région bruxelloise ou détenues *ex situ* sur ce même territoire, à l'exception des ressources détenues par des établissements scientifiques fédéraux ou assimilés ⁵ ».

Corrélativement, en ce qui concerne les articles 4 et 7 du règlement de Nagoya, il a été demandé de désigner les utilisateurs pour lesquels le législateur régional bruxellois est autorisé à légiférer : s'agit-il des utilisateurs qui habitent dans la Région de Bruxelles-Capitale ou des utilisateurs de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles associées à ces dernières qui se trouvent sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ?

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'utilisateur, comme le définit l'article 3.4 du Règlement européen est une personne physique ou morale qui utilise des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées à des ressources génétiques. Les ressources génétiques visées ici sont évidemment celle situées en région de Bruxelles-Capitale (voire précision réponse question 1) ».

6.2. Dans sa réponse, le délégué ne donne qu'une application possible du dispositif en projet. Or, l'application globale ne se déduit pas de l'avant-projet avec une sécurité juridique suffisante. En effet, il pourrait également s'agir, à titre d'exemple, des utilisateurs qui utilisent des ressources génétiques sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

En outre, la question se pose de savoir si le décret de la Région flamande du 22 mars 2019, le projet de texte fédéral soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, sous le numéro 66.708/1 et les dispositions en projet actuellement examinées ne sont pas plutôt de nature à compliquer l'application, la surveillance du respect, le contrôle et les sanctions.

Compte tenu de ce qui précède et notamment de la nécessité de fixer un régime de contrôles et de sanctions pour les utilisateurs en exécution du règlement de Nagoya et du règlement d'exécution, il est dès lors recommandé, dans un souci de clarté de la réglementation, de déterminer et de délimiter avec précision le champ d'application du régime en projet, en veillant, comme il a déjà été indiqué dans l'avis 64.479/VR/1, à ce que toutes les mesures d'exécution des deux règlements précités forment un ensemble cohérent.

⁴ Cf. le décret de la Région flamande du 22 mars 2019 ayant le même objet; au niveau fédéral, la réglementation se trouve encore dans la phase préparatoire.

⁵ Voir ci-après l'observation 8.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 1^{er}

7. La rédaction du texte néerlandais de l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet est déficiente et doit être vérifiée.

Article 5

8.1. L'article 5 de l'avant-projet énonce que les obligations incombant aux États membres en ce qui concerne le registre des collections sont exercées par l'autorité compétente visée à l'article 6.

À la question de savoir quelles collections relèvent de la compétence du législateur régional bruxellois, le délégué a répondu ce qui suit :

« Alors la région bruxelloise serait uniquement compétente pour les collections en dehors de celles détenues 'par les établissements scientifiques fédéraux ou assimilés' ».

À la question de savoir quels sont les organismes visés par les établissements assimilés aux établissements scientifiques fédéraux, le délégué a répondu « Les établissements scientifiques fédéraux sont ceux visés par l'arrêté royal du 30 octobre 1996. La compétence générale se trouve à l'article 6bis de la loi spéciale ». Selon le délégué, la mention du mot « assimilés » repose sur une erreur matérielle, de sorte que le mot en question doit être supprimé.

Il a été demandé au délégué si les ressources génétiques conservées *ex situ* dans des collections d'organismes situés dans la Région de Bruxelles-Capitale relevant de la compétence des communautés (par exemple des établissements d'enseignement supérieur) sont soumises à l'application du dispositif en projet et, si oui, sur la base de quelle compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Nous visons ces organismes mais notre critère c'est le fait d'utiliser une ressource génétique sur le territoire bruxellois qui fonde notre compétence ici, peu importe que ce soit un établissement d'enseignement supérieur relevant de la compétence des communautés.

C'est bien la compétence de la conservation de la nature dont la Région est titulaire qui fonde le champ d'application ici ».

8.2. En vertu de l'article 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI), les régions sont compétentes, en ce qui concerne la rénovation rurale et la conservation de la nature. Conformément à l'article 6bis, § 1^{er}, LSRI, les communautés et les régions sont compétentes pour la recherche scientifique, dans le cadre de leurs compétences respectives, en ce compris la recherche en exécution d'accords ou d'actes internationaux ou supranationaux. La recherche scientifique effectuée dans les universités constitue une matière qui relève en principe de la compétence des communautés, dès lors que la

recherche scientifique réalisée par et dans les universités doit être considérée comme une matière d'enseignement ⁶.

S'il est vrai que l'article 6, § 1^{er}, III, 2°, LSRI, attribue aux régions la compétence de principe en matière de conservation de la nature, ce qui rend plausible le fait que la réglementation de l'accès aux ressources génétiques se trouvant *in situ* sur leur territoire, 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), il faut observer qu'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 ⁷.

Comme l'a observé le Conseil d'État, section de législation, dans son avis 64.479/VR/1, 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 communautaires et régionales liées à la recherche scientifique.

Par conséquent, le Conseil d'État se doit d'émettre sur ce point une réserve identique à celle formulée dans l'avis précité, où il a observé que le régime en projet pourra uniquement être réputé s'appliquer aux collections *ex situ* dans la mesure où celles-ci relèvent intégralement de la compétence du législateur régional bruxellois.

Article 8

9. Il convient de mieux harmoniser les textes français et néerlandais de l'article 8, § 2, dernier alinéa, de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

⁶ C.C., 21 juin 2000, n° 76/2000, B.3.2.

⁷ Il faut souligner qu'en Belgique, ces collections *ex situ* concernent un secteur très divers.

« 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>).