

N° 174

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 novembre 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *OCTIES* DU RÈGLEMENT,

*sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement relatif à l'accès aux **ressources génétiques** et au **partage juste et équitable des avantages** découlant de leur **utilisation** dans l'Union (COM (2012) 576),*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean BIZET,

Sénateur

(Envoyée à la commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La proposition de règlement COM (2012) 576 traite de l'accès aux ressources génétiques.

1. Le **contexte international** de cette proposition

Le point de départ est le protocole international de Nagoya, signé en novembre 2010, qui fut en quelque sorte la compensation de l'échec du sommet de Copenhague sur le réchauffement climatique. Il s'agit d'un protocole additionnel de la convention sur la diversité biologique signée en 1992. Il vise à garantir l'Accès aux ressources et le Partage des Avantages (APA) liés à l'usage de ressources génétiques tout en favorisant un partage des bénéfices avec les pays dont ces ressources sont issues.

On entend par ressources génétiques les ressources d'origine végétale, animale ou microbienne contenant des gènes ayant une valeur effective ou potentielle pour la société, en particulier pour la recherche ou certaines industries telles que l'industrie pharmaceutique. La menace de pillage des ressources naturelles, en particulier des ressources génétiques, est réelle et les premiers contentieux sont apparus en Amérique du Sud quand quelques sociétés semblent exploiter ces ressources sans même demander les autorisations aux États parfois défaillants.

La France est directement intéressée par ce sujet, en particulier parce que l'Outre-mer français représente un patrimoine d'exception. Certains territoires, en particulier la Guyane et la Nouvelle-Calédonie font partie des *hot spots* – points chauds – de la biodiversité mondiale. Il y a bien sûr la forêt, mais aussi l'espace marin, avec des milliers de kilomètres carrés de récifs coralliens.

Le protocole visait à donner le libre accès tout en organisant l'exploitation de ces ressources et en partageant les avantages sous forme de redevances ou de transferts de savoirs.

Le projet de règlement européen vise à mettre en œuvre ce protocole. La proposition est très détaillée en prévoyant des codes de bonne conduite établis par des « associations d'utilisateurs », soumis à une « labellisation » par la Commission. Celle-ci serait chargée de collecter les données scientifiques et d'établir un registre de prélèvements.

2. Ce texte présente néanmoins plusieurs difficultés d'ordre institutionnel

Quelle est la compétence de l'Union dans ce domaine précis des ressources génétiques ? Trois questions peuvent être débattues

Tout d'abord, il y a un problème général qui se pose à tous les États membres. Je rappelle que l'environnement est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États. Cette compétence est encadrée par le principe de subsidiarité fixé aux paragraphes 3 et 4 de l'article 5 du traité sur l'Union européenne. L'Union n'intervient que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent être atteints de manière suffisante par les États membres. Il serait indispensable que la Commission précise en quoi l'action de l'Union serait plus efficace et plus proportionnée que les mesures prises au niveau national. Le recours généralisé aux mesures d'exécution, c'est-à-dire décidées par la Commission, est une incitation supplémentaire à la vigilance.

En effet, la convention sur la diversité biologique et le protocole de Nagoya rappellent le principe de souveraineté nationale sur les ressources naturelles et les connaissances traditionnelles. Le règlement ne prévoit pas explicitement un transfert de compétences vers l'Union européenne qui serait manifestement incompatible avec ce principe, mais certaines dispositions ont un effet direct ou indirect sur cette compétence nationale.

Plus précisément, la rédaction du texte est maladroite et empiète manifestement sur les pouvoirs des États membres. En affirmant par exemple, que le règlement « *établit les règles régissant l'accès aux ressources génétiques* », la Commission déborde de son champ de compétences partagées.

Enfin, le texte prévoit une compétence de l'Union pour toute une série de dispositions qui, indirectement, mettent en cause les compétences nationales. L'accès aux ressources a été évoqué. La définition de cette notion ne peut revenir à l'Union. De même, la définition des « connaissances traditionnelles » ne peut revenir à l'Union alors qu'elle incombe aux communautés autochtones.

Cet examen rapide conduit à exprimer des réserves sur le respect du principe de subsidiarité. Une meilleure application de ce principe nous permettra de veiller aux intérêts de nos collectivités d'outre-mer.

3. Enfin, même si cela déborde du seul champ de la subsidiarité, il y a aussi **un problème spécifique à la France** lié au partage institutionnel des compétences entre l'État et l'Outre-mer. L'État détient la compétence sur la gestion des ressources naturelles dans les DOM ainsi qu'à Saint Martin, Saint Pierre-et-Miquelon, et les TAAF. Le règlement s'appliquerait de plein droit aux DOM et à ces collectivités. En revanche, les autres collectivités d'outre mer telles que la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie sont régies par des lois organiques spécifiques. Certaines collectivités ont d'ores et déjà adopté des règles d'accès aux ressources, mais ces dispositions locales ne couvrent pas toutes les dispositions du protocole de Nagoya, en particulier sur les modalités de contrôle. L'articulation des lois locales et du règlement européen supposera une longue phase d'adaptation.

Tout en acceptant l'esprit du texte, il convient de marquer que, **en l'état**, il ne respecte pas le principe de subsidiarité.

Pour ces raisons, la commission des affaires européennes a conclu, à l'unanimité, au dépôt de la proposition de résolution européenne portant avis motivé qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE PORTANT AVIS MOTIVÉ

- ① La proposition de règlement COM (2012) 576 est une application du protocole international de Nagoya signé en novembre 2010. Il vise à garantir l'Accès aux ressources et le Partage des Avantages (APA) liés à l'usage des ressources génétiques tout en favorisant un partage des bénéfices avec les pays dont ces ressources sont issues.
- ② Vu l'article 88-6 de la Constitution,
- ③ Le Sénat fait les observations suivantes :
- ④ – L'article 1 de cette proposition de règlement établit les règles régissant l'accès aux ressources génétiques. L'article 2 prévoit que la définition des connaissances traditionnelles revient à l'Union ;
- ⑤ – Le Sénat rappelle que la convention sur la diversité biologique signée en 1992 ainsi que le protocole de Nagoya établissent le principe de souveraineté nationale sur les ressources naturelles et les connaissances traditionnelles ;
- ⑥ – Le Sénat considère que la rédaction actuelle des articles 1 et 2 de la proposition de règlement a un effet direct et indirect sur cette compétence nationale et remet en cause cette dernière. La France doit aussi veiller au respect des compétences de ses collectivités d'outre-mer, directement impliquées dans la définition des connaissances traditionnelles ;
- ⑦ Le Sénat estime en conséquence que les articles 1 et 2 de la proposition de règlement ne sont pas conformes dans leur rédaction actuelle à l'article 5 du traité sur l'Union européenne et au protocole n° 2 annexé à ce traité.