



Le rôle des parcs nationaux dans le dispositif « APA »

Formation en direction des parcs nationaux sur l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées et le partage des avantages des découlant de leur utilisation ("APA") relatif au Protocole de Nagoya

28 juin 2019

Dans un contexte où les ressources génétiques sont devenues un enjeu mondial, des dispositions pour en réguler l'accès ont été introduites dans la Convention sur la diversité biologique (ONU, 1992). Trois grands principes ont été définis : la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de la biodiversité et le partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles associées à ces ressources (APA ou en anglais *Access and Benefit-Sharing*).

La convention, quoique ratifiée par 195 états, n'est pas directement applicable tout comme le Protocole de Nagoya, adopté en 2010 et ratifié par la France en 2011 qui encadre néanmoins plus précisément le mécanisme d'APA.

En adoptant le règlement (UE) n° 511/2014 du 16 avril 2014, l'Union européenne a mis en place des mesures permettant de s'assurer que les activités de recherche et de développement ayant lieu sur le territoire des États membres se réalisent conformément aux réglementations d'APA existantes (« conformité »). La réglementation européenne exige des utilisateurs qu'ils déclarent qu'ils ont fait preuve de la diligence nécessaire (« due diligence ») à deux étapes clés : à la réception de financements externes pour les travaux de recherche (que ces financements soient privés ou publics) et lors du développement final d'un produit mis au point à partir d'une ressource génétique ou d'une connaissance traditionnelle associée.

Les utilisateurs sur le territoire des États membres de l'UE, dont la France, sont donc tenus de conserver les éléments pertinents afin de prouver qu'ils respectent les réglementations APA des pays détenteurs de ressources génétiques. Par contre, le protocole n'introduit pas d'obligation, pour un pays, de réglementer ses propres ressources génétiques. C'est néanmoins le choix qu'a fait la France pour plusieurs raisons. D'une part, elle est détentrice d'une extraordinaire biodiversité : son territoire abrite quatre des neuf grandes zones biogéographiques d'Europe, cinq des 34 « points chauds mondiaux de la biodiversité » et l'une des plus importantes forêts humides primaires (Guyane). D'autre part, sa zone économique exclusive, la seconde plus grande au monde après les États-Unis, abrite 10 % des récifs coralliens et des lagons, et 19 000 espèces endémiques. Par ailleurs, des communautés détentrices de connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques sont présentes dans les territoires ultramarins. Enfin, la France détient d'importantes collections de ressources génétiques, notamment celles du Muséum national d'histoire naturelle, de l'INRA, du CIRAD, de l'Institut Pasteur etc.



Pour ces raisons, la France a choisi de réguler l'accès à ses propres ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées par la loi du 8 août 2016.

Des dispositions législatives particulières s'appliquent en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, et à Wallis et Futuna, en raison des compétences propres de ces territoires qui sont dotés de Codes de l'environnement spécifiques (articles L. 311-1 et suivants du code de l'environnement de la Province Sud de Nouvelle-Calédonie et chapitre 5 du titre II du livre I du code de l'environnement de la Polynésie française). En revanche, le régime spécifique d'APA qui a été applicable au territoire du Parc amazonien de Guyane entre 2007 et 2017 a été abrogé par l'article 44 de la loi du 8 août 2016.

Deux dispositions de la loi de 2016 s'appliquent spécifiquement aux parcs : l'avis sur les procédures d'autorisation d'accès aux ressources génétiques et le contrôle du respect des dispositions relatives à l'APA.

Il existe des dispositions particulières pour les procédures d'autorisation dont les modalités ont été précisées par décret et codifiées aux articles R. 412-18 et suivants du code de l'environnement. Celles-ci concernent l'accès aux ressources génétiques et aux connaissances traditionnelles associées en vue de leur utilisation à des fins de connaissance sur la biodiversité, de conservation en collection ou de valorisation avec objectif direct de développement commercial. Toute personne qui engage un travail de recherche sur des ressources génétiques issues du territoire français, et qui a besoin, pour ce faire, d'un accès à ces ressources, doit faire une déclaration préalable. Si le résultat de sa recherche peut conduire au développement d'un produit commercialisé, il est alors nécessaire d'obtenir une autorisation avant le développement de la phase de recherche qui va aboutir à l'obtention du produit qui sera mis sur le marché. Lorsqu'un utilisateur souhaite accéder à une **ressource génétique située dans les limites d'un parc national** (défini à l'article L. 331-1 du Code de l'Environnement), l'autorité compétente, c'est-à-dire, le ministère en charge de l'environnement, transmet le dossier de demande d'autorisation pour l'accès aux ressources génétiques au conseil d'administration du parc national (procédure décrite à l'article L412-8 du Code de l'Environnement). Celui-ci est chargé de rendre un avis positif ou négatif dans un délai de deux mois. Au-delà de ce délai cet avis est réputé positif. Cet avis n'est que consultatif : un avis défavorable ne constitue pas un motif de refus de l'autorisation.

- Il n'y a pas à ce jour de précision sur les conditions qui permettent de rendre un avis positif ou négatif. C'est donc au conseil d'administration du parc de les définir en attendant une éventuelle harmonisation nationale.

Si des communautés d'habitants (définies à l'article L. 412-4 du Code de l'Environnement) sont présentes sur le territoire où sont prélevées les ressources génétiques et/ou connaissances traditionnelles associées (CTA), une procédure d'information doit être organisée auprès de ces communautés par une personne morale de droit public. C'est cette structure qui est compétente pour organiser une consultation de la ou des communautés détentrices des CTA concernées, et pour signer les contrats de partage des avantages. La consultation aboutit à la rédaction d'un procès-verbal qui en expose le déroulement et le résultat, et ce procès-verbal est remis à l'autorité administrative comme base pour accorder ou refuser l'autorisation. Si l'autorisation d'utiliser des CTA est accordée, l'utilisation est limitée aux fins et conditions expressément mentionnées dans l'autorisation. De même, la procédure de déclaration doit comprendre une procédure d'information lorsque des communautés d'habitants sont présentes sur le territoire où sont prélevées les ressources génétiques et/ou les CTA.

- Il n'y a pas à ce jour de désignation officielle de cette « personne morale de droit public » qui peut être un établissement public de coopération environnementale prévu à l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, le conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinengue en Guyane mentionné à l'article L. 71-121-1 du même code ou, à défaut, l'Etat ou un de ses établissements publics compétents en matière d'environnement.

Définition

L'accès est défini par le règlement européen de 2014 : il s'agit de toute forme d'acquisition d'une ressource. **Une Communauté d'habitants**, « *tire traditionnellement ses moyens de subsistance du milieu naturel* » et a un mode de vie qui « *présente un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité* »¹. Les **connaissances traditionnelles associées** à l'utilisation d'une ressource génétique sont « *les connaissances, les innovations et les pratiques relatives aux propriétés génétiques ou biochimiques de cette ressource, à son usage ou à ses caractéristiques, qui sont détenues de manière ancienne et continue par une ou plusieurs communautés d'habitants* »², et elles incluent aussi « *les évolutions de ces connaissances et pratiques lorsqu'elles sont le fait de ces communautés d'habitants* »³. Elles n'ont pas de définition juridique au niveau international.

Les « **avantages** » sont entendus comme les résultats de la recherche et de la mise en valeur ainsi que les avantages résultant de leur utilisation commerciale ou non commerciale.

Le **partage des avantages** avec l'État qui exerce la souveraineté sur ces ressources ou avec les communautés d'habitants en ce qui concerne les connaissances traditionnelles associées à ces ressources peut consister en :

- a) L'enrichissement ou la préservation de la biodiversité in situ ou ex situ, tout en assurant son utilisation durable ;
- b) La préservation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques par la création, le cas échéant, de bases de données sur les connaissances traditionnelles des communautés d'habitants concernées, avec leur consentement préalable donné en connaissance de cause, ainsi que la préservation des autres pratiques et savoirs traditionnels respectueux de la biodiversité ;
- c) La contribution, au niveau local, à la création d'emplois pour la population et au développement de filières associées à l'utilisation durable des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées ou permettant la valorisation de la biodiversité, en lien avec les territoires qui ont contribué à la conservation de ces ressources ;
- d) La collaboration, la coopération ou la contribution à des activités de recherche, d'éducation, de formation, de sensibilisation du public et des professionnels locaux, ou de transfert de compétences ou de transfert de technologies ;
- e) Le maintien, la conservation, la gestion, la fourniture ou la restauration de services écosystémiques sur un territoire donné ;
- f) Le versement de contributions financières.

Les actions mentionnées aux a à d sont examinées en priorité ; (...) »

L'attribution de l'autorisation est de la compétence du ministère chargé de l'environnement.

L'autorisation est accompagnée des conditions d'utilisation des ressources génétiques et des conditions de partage des avantages découlant de cette utilisation, prévues entre le demandeur et le ministère en charge de l'environnement.

L'autorisation peut être refusée lorsque :

- Le demandeur et l'autorité compétente ne parviennent pas à un accord sur le partage des avantages ;
- Le partage des avantages prévu ne correspond pas aux capacités techniques et financières du demandeur ;

¹ Art. L. 412-4 du Code de l'Environnement.

² Art. L. 412-4 du Code de l'Environnement.

³ Art. L. 412-4 du Code de l'Environnement.

- L'accès en vue de l'utilisation des ressources génétiques peut affecter la biodiversité, restreindre l'utilisation durable de cette ressource ou d'épuiser cette ressource ;

Les agents assermentés des parcs naturels régionaux peuvent contrôler le dispositif APA :

Depuis l'entrée en vigueur du dispositif législatif d'APA, les prélèvements non déclarés et non autorisés, tout comme le non-respect des obligations de partage des avantages, sont désormais passibles de sanctions.

Les personnes habilitées à rechercher et à constater les infractions au dispositif, outre les officiers et agents de police judiciaire et **inspecteurs de l'environnement**, ainsi que ceux mentionnés au I de l'article L415-1⁴, sont :

- Les agents de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, qui disposent à cet effet des pouvoirs prévus au livre V du code de la consommation ;
- Les agents assermentés désignés à cet effet par le ministre de la défense ;
- Les agents assermentés désignés à cet effet par le ministre chargé de la recherche ;
- Les agents mentionnés aux L. 1421-1, L. 1435-7 et L. 5412-1 du code de la santé publique ;
- Les agents assermentés des parcs naturels régionaux ;
- Les agents assermentés et commissionnés des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- Les agents assermentés désignés à cet effet par le ministre chargé de l'agriculture.

Il est donc important que tous ces agents connaissent bien les dispositions réglementaires applicables en France, notamment sur le territoire sur lequel ils sont assermentés.

Par ailleurs, la procédure de demande d'autorisation comporte un questionnaire sur le calendrier prévisionnel de réalisation des activités : il est utile à l'instruction des dossiers de connaître aussi précisément que possible, en l'état des projets, quand et sur quelle durée doivent avoir lieu des prélèvements sur le terrain, notamment parce que des contrôles du respect des autorisations délivrées doivent pouvoir avoir lieu.

Les sanctions sont renforcées.

- L'article L. 415-3-1 du code de l'environnement (article 39 de la loi) punit d'un an d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende :
 - le fait d'utiliser des ressources génétiques ou des CTA sans disposer des documents mentionnés au 3 de l'article 4 du règlement (UE) n° 511/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, précité lorsqu'ils sont obligatoires⁵;

⁴ Les agents des services de l'Etat chargés des forêts commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ; les agents de l'Office national des forêts commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ; les gardes champêtres ; les agents des douanes ; les agents de police judiciaires adjoints mentionnés à l'article 21 du code de procédure pénale, qui exercent ces missions dans les limites et selon les modalités fixées par le code de procédure pénale ; lorsque les mesures de protection portent sur le domaine public maritime ou les eaux territoriales, les agents habilités par l'article L. 942-1 du code rural et de la pêche maritime à constater les infractions à la réglementation sur l'exercice de la pêche maritime ainsi que les fonctionnaires chargés de la police du domaine public maritime et des eaux territoriales ; les agents des réserves naturelles mentionnés à l'article L. 332-20 agissant dans les conditions prévues à l'article L 451-1 du Code de l'environnement ; les gardes du littoral mentionnés à l'article L. 322-10-1, agissant dans les conditions prévues à l'article L415-1 du Code l'environnement ; les fonctionnaires ou agents publics des collectivités territoriales ou de leurs groupements chargés de la protection des espaces ou patrimoines naturels, commissionnés et assermentés à cet effet.

⁵ Le certificat internationalement reconnu, ainsi que des informations relatives au contenu des conditions convenues d'un commun accord pertinentes pour les utilisateurs ultérieurs ou à défaut : la date et le lieu d'accès aux ressources génétiques ou aux CTA associées ; la description des ressources génétiques ou des CTA ; la source auprès de laquelle les ressources génétiques ou les CTA ont été directement obtenues, ainsi que les utilisateurs ultérieurs ; l'existence ou l'absence de droits et d'obligations liés à l'accès et au partage des avantages y compris des droits et des obligations

- le fait de ne pas rechercher, conserver ou transmettre aux utilisateurs ultérieurs les informations pertinentes sur l'APA en application du même article 4.
- L'amende peut être portée à 1 000 000 euros lorsque l'acquisition frauduleuse d'une ressource ou de CTA a donné lieu à une utilisation commerciale.
- Une peine complémentaire peut être prononcée contre les personnes physiques ou morales qui commettent ces infractions, sous forme d'une interdiction temporaire de demander une autorisation d'accès à toute ressource génétique, ou à certaines catégories de ressources, et aux CTA.
- Enfin, l'article 40 de la loi intègre le dispositif de sanctions pénales relatives à l'APA dans les sanctions générales instituées par le code de l'environnement contre toutes les formes de poursuite d'activités contraires aux dispositions de ce code (article L. 173-2). Ainsi, poursuivre une opération ou une activité soumise à déclaration ou à autorisation, malgré une mise en demeure qui n'a pas amené l'utilisateur à se mettre en conformité, est puni de deux ans d'emprisonnement et de 100 000 euros d'amende.

Compétences spécifiques de l'agence française pour la biodiversité.

1/ Lorsque le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques comporte un avantage financier, celui-ci est affecté à l'Agence française pour la biodiversité, qui l'utilise exclusivement pour le financement de projets répondant aux objectifs suivants :

- a) « L'enrichissement ou la préservation de la biodiversité in situ ou ex situ, tout en assurant son utilisation durable ;
- b) La préservation des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques par la création, le cas échéant, de bases de données sur les connaissances traditionnelles des communautés d'habitants concernées, avec leur consentement préalable donné en connaissance de cause, ainsi que la préservation des autres pratiques et savoirs traditionnels respectueux de la biodiversité ;
- c) La contribution, au niveau local, à la création d'emplois pour la population et au développement de filières associées à l'utilisation durable des ressources génétiques ou des connaissances traditionnelles associées ou permettant la valorisation de la biodiversité, en lien avec les territoires qui ont contribué à la conservation de ces ressources ;
- d) La collaboration, la coopération ou la contribution à des activités de recherche, d'éducation, de formation, de sensibilisation du public et des professionnels locaux, ou de transfert de compétences ou de transfert de technologies »⁶ ;

« L'Agence française pour la biodiversité reconnaît la part importante de la biodiversité des outre-mer dans la biodiversité nationale et s'assure d'une redistribution juste et équitable des avantages financiers.

Lorsqu'un avantage financier découle de l'utilisation de ressources génétiques issues d'une collection nationale, d'un laboratoire national de référence, d'un centre de ressources biologiques ou d'une collection mettant gratuitement ses échantillons à disposition et lorsque cette collection n'est pas celle de l'utilisateur, l'Agence française pour la biodiversité reverse une quote-part, définie par convention, au détenteur de ladite collection, aux fins d'entretien et de conservation. »⁷

relatifs aux applications à la commercialisation subséquentes ; le permis d'accès, le cas échéant ; les conditions convenues d'un commun accord, y compris les modalités de partage des avantages, le cas échéant.

⁶ Art. L. 412-4 du Code de l'Environnement.

⁷ Art. L. 412-8 du Code de l'Environnement.

LE PRINCIPE D'APA

