Document de travail – Septembre 2016

CHEE YOKE LING ET BARBARA ADAMS avec les contributions de
Sangeeta Shashikant et Laurent Gaberell

Le droit des agriculteurs et agricultrices à participer à la prise de décisions

La mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

APBREBES
UTVIKLINGSFONDET THE DEVELOPMENT FUND · EL FONDO DE DESARROLLO
Public Eye
SEARICE
TWN Third World Network

Résumé exécutif 3

Chapitre 1 **CONTEXTE DU TRAITÉ** 6

Chapitre 2 **LE TRAITÉ ET LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 9.2 (C)** 13

Chapitre 3 **LES DÉFIS RELATIFS À LA PARTICIPATION DES AGRICULTEURS : SÉLECTION D'EXPÉRIENCES NATIONALES, RÉGIONALES ET INTERNATIONALES** 20

Chapitre 4 **EXEMPLES DE RÈGLES ET DE BONNES PRATIQUES DÉJÀ EN PLACE EN MATIÈRE DE PARTICIPATION** 35

Chapitre 5 **ÉLÉMENTS ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 9.2 (C)** 45

L'Association for Plant Breeding for the Benefit of Society (APBREBES) est un réseau d'organisations de la société civile issues de pays en développement et de pays industrialisés. L'objectif de l'APBREBES est de promouvoir la sélection végétale pour le bénéfice de la société, en mettant pleinement en œuvre les droits des agriculteurs sur les ressources phytogénétiques et en agissant en faveur de la diversité biologique.
ASSOCIATION FOR PLANT BREEDING FOR THE BENEFIT OF SOCIETY (APBREBES)
Burghofstrasse 116, D-53229 Bonn, Allemagne
Téléphone +49 228 9480670 | contact@apbrebes.org | www.apbrebes.org

The Development Fund – Norway (DF) est une organisation non-gouvernementale indépendante qui soutient les petits producteurs dans leur lutte contre la faim et la pauvreté en appuyant des programmes portant sur l'agriculture durable, l'adaptation au changement climatique et la biodiversité en Afrique, Asie et Amérique centrale.
THE DEVELOPMENT FUND Mariboes gate 8, N-0183 Oslo, Norvège
Téléphone +47 2310 9600 | Fax +47 2310 9601 | post@utviklingsfondet.no | www.utviklingsfondet.no

Depuis près de cinquante ans, l'organisation non gouvernementale PUBLIC EYE porte un regard critique sur l'impact de la Suisse et de ses entreprises sur les pays pauvres. Par un travail d'enquête, de plaidoyer et de campagne, Public Eye demande davantage d'équité et le respect des droits humains partout dans le monde. Forte du soutien de ses quelque 25 000 membres, Public Eye agit ici, en Suisse, pour un monde plus juste.
PUBLIC EYE Dienerstrasse 12, Postfach, 8021 Zurich, Suisse
Téléphone +41 (0)44 2 777 999 | Fax +41 (0)44 2 777 991 | contact@publiceye.ch | www.publiceye.ch

The Southeast Asia Regional Initiatives for Community Empowerment (SEARICE) est une organisation non-gouvernementale régionale agissant en faveur de la conservation, du développement et de l'utilisation des ressources phytogénétiques et défendant les droits des agriculteurs dans plusieurs pays d'Asie du Sud et du Sud-Est.
SEARICE 14 D Maalalahanin Street, Teachers Village West, Diliman, Quezon City, 1101 Philippines
Fax 63-2 4337182/4347629 | searice@searice.org.ph | www.searice.org.ph

Third World Network est une organisation de recherche et de plaidoyer engagée dans la promotion du développement durable et des intérêts des pays en développement. Son secrétariat international est basé en Malaisie.
THIRD WORLD NETWORK 131 Jalan Macalister, 10400 Penang, Malaisie
Téléphone +604 2266159 | Fax +604 2264505 | twn@twnetwork.org | www.twn.my

Une version électronique du présent document de travail peut être téléchargée à l'adresse : www.apbrebes.org | L'APBREBES apprécierait de recevoir des retours et de commentaires relatifs au présent docu-ment. Merci de les envoyer à l'adresse : contact@apbrebes.org | Citation requise : Chee Yoke Ling *et al.*, Le droit des agriculteurs et agricultrices à participer à la prise de décisions – La mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, document de travail, APBREBES, 2016

IMPRESSUM Le droit des agriculteurs et agricultrices à participer à la prise de décisions – La mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, Document de travail, Septembre 2016. | **Auteurs** Chee Yoke Ling (Third World Network), Barbara Adams (Global Policy Forum), avec les contributions de Sangeeta Shashikant (Third World Network) et Laurent Gaberell (Public Eye) | **Secrétaire de rédaction** Lean Ka-Min (Third World Network) | **Publié par** l'Association for Plant Breeding for the Benefit of Society (APBREBES) et ses organisations membres : Public Eye, The Development Fund, Searice et Third World Network | **Traduction** de l'anglais vers le français : Audrey Mouysset | **Mise en page** Karin Hutter, karinhutter.com | Copyright © **APBREBES, 2016.** Le lecteur est invité à citer et reproduire le présent document à des fins pédagogiques et non-lucratives, à condition d'en mentionner la source. | **PHOTO DE COUVERTURE** CRSHELARE / Shutterstock.com

Résumé exécutif

Le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est reconnu à l'Article 9.2 (c) du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (le Traité). Il constitue une condition préalable pour la mise en œuvre pleine et effective des droits des agriculteurs.

L'Article 9.2 (c) s'applique à l'ensemble des types de processus décisionnels (administratifs, législatifs, etc.) et de résultats (politiques, législations, règlementations, budgets, stratégies, etc.). Il s'applique également à un large éventail de questions, compte tenu de la vaste portée de « la conservation et [de] l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », y compris la formulation des législations semencières relatives à la protection des obtentions végétales, la certification et la commercialisation des semences. Il est pertinent pour l'ensemble des rôles que jouent les agriculteurs en relation avec la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; de plus, compte tenu de l'importance des droits des agriculteurs à cet égard, le droit à participer est indissociable des questions relatives à l'Article 9, y compris la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

La présente étude montre clairement que la participation requise va bien au-delà de la simple consultation. L'Article 9.2 (c) s'applique à la prise de décisions au niveau national, ce qui comprend les processus aux niveaux local et communautaire. Cependant, l'étude démontre aussi que la prise de décisions au niveau national est de plus en plus affectée par les effets d'évolutions et de processus régionaux et internationaux qui sont susceptibles, à leur tour, d'entraîner des répercussions négatives sur les droits des agriculteurs et la mise en œuvre du Traité. Les processus de décisions en lien avec l'UPOV et les autres systèmes de propriété intellectuelle, les accords de commerce ou de propriété intellectuelle bilatéraux, régionaux et plurilatéraux, ainsi que les lois de commercialisation et de certification des semences sont particulièrement préoccupants. Étant donné que les décisions prises au niveau régional et international affectent la prise de décisions au niveau national avec des répercussions pour les droits des agriculteurs, il est capital que le droit à participer s'applique également aux processus décisionnels à l'échelle régionale et internationale.

La mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) aux niveaux national, régional et international fait cruellement défaut. Les agriculteurs sont confrontés à des défis considérables dans l'exercice de leur droit à participer à tous les niveaux, avec la conséquence que, bien souvent, les décisions prises, en particulier en matière de politiques et de législations, ignorent leurs besoins, réduisent leur liberté d'action et nuisent à leurs intérêts. En atteste, par exemple, la formulation de législations semencières, et notamment des législations de protection des obtentions végétales, de certification et de commercialisation des semences, qui restreignent, voire dans certains cas, criminalisent le droit des agricul-

teurs à utiliser, conserver, échanger et vendre librement les semences de ferme ou du matériel de multiplication.

Les défis rencontrés par les agriculteurs au regard du droit à participer incluent : l'absence de reconnaissance, dans la loi, du droit à participer ; l'absence de mécanisme approprié pour faciliter leur participation ; l'absence de volonté politique (souvent due à un parti pris en faveur du secteur privé et/ou à diverses pressions venant de l'extérieur) ; et l'accès limité, voire nul, à l'information et/ou à un soutien financier.

Le droit à participer à la prise de décisions est un droit bien établi au sein du système des droits humains. Des dispositions spécifiques, contenues dans les instruments pertinents des droits humains, ainsi que les interprétations de ces dispositions, peuvent permettre d'identifier des éléments essentiels à la mise en œuvre effective de l'Article 9.2 (c). Certains instruments des droits humains disposent de mécanismes pouvant être utilisés pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs à participer aux processus décisionnels. Outre les instruments des droits humains, il existe des bonnes pratiques en matière de participation au sein du système des Nations Unies. L'on peut notamment citer le Comité de la sécurité alimentaire mondiale, la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (communément dénominée « Convention d'Aarhus ») et la Convention sur la diversité biologique (CDB).

En tirant les enseignements des défis, et en s'appuyant sur les normes, les principes, les bonnes pratiques et les mécanismes existant dans le système des Nations Unies, notamment dans le système des droits humains, le présent document aborde certains des éléments clés essentiels à la mise en œuvre effective du droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions. Pour résumer, le droit de participer devrait inclure les éléments suivants :

- Il devrait disposer d'une solide base juridique et avoir force de loi.
- Il devrait être soutenu par des processus et mécanismes ouverts, indépendants, impartiaux, transparents et non-discriminatoires, conçus pour impliquer les agriculteurs, y compris au niveau de la communauté, en ménageant suffisamment de temps et en prévoyant suffisamment d'opportunités pour apporter des commentaires et formuler des propositions.
- Une attention particulière devrait être prêtée aux groupes défavorisés, notamment aux petits agriculteurs, du fait de leur importance pour la conservation et la durabilité des systèmes alimentaires.
- Une consultation lors de chaque phase de la rédaction des textes de lois et de l'élaboration des politiques, pour émettre des opinions et des critiques, et présenter des propositions. Et les commentaires et les contributions doivent être pris en compte dans la prise de décisions.
- Un engagement réel, à long terme, de la part des autorités compétentes, à engager des processus d'échange étroit sur l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures.
- Un accès opportun à des informations complètes et récentes sur le processus (par exemple, les informations sur le calendrier et les étapes du processus de prise de décisions, les modalités et les personnes à qui soumettre les commentaires et/ou les propositions) et la substance (par exemple, les informations sur le contenu réel des instruments, les documents, les preuves) est impératif.
- La liberté d'association, le renforcement des capacités et le soutien financier.
- L'opportunité et la capacité à faire examiner une décision et à demander un recours/réparation si ladite décision entraîne des effets négatifs sur l'individu ou le groupe concerné, violant ainsi leurs droits.

Les principales recommandations de cette étude sont les suivantes :

RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES GOUVERNEMENTS

- **Établir de manière juridiquement contraignante le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions.** Un tel droit devrait être étayé par des mécanismes reposant sur les droits humains et les autres principes applicables aux processus et mécanismes participatifs – cohérents avec ces derniers – comme détaillé aux Chapitres 4 et 5. Il est également important que les modalités d'engagement et de participation se basent sur les bonnes pratiques au sein du système des Nations Unies et ne constituent pas une régression par rapport aux pratiques actuelles formelles ou informelles.
- **La participation des agriculteurs à la prise de décisions relatives aux politiques et lois semencières aux niveaux national, régional et international doit être garantie** sur la base, entre autres, des bonnes pratiques, des principes et des éléments discutés aux Chapitres 4 et 5, à la lumière de l'impact des politiques et des lois semencières, notamment en matière de propriété intellectuelle (protection des obtentions végétales et brevets), certification et commercialisation des semences, sur les droits des agriculteurs. Les politiques et lois semencières ayant été formulées sans participation, ou avec une participation limitée des agriculteurs, notamment des petits agriculteurs, devraient être urgemment révisées en garantissant leur participation.
- **Les gouvernements devraient reconnaître le rôle spécifique et l'importance de la « voix non filtrée » des agriculteurs et de leurs organisations/mécanismes de représentation auto-organisés et notamment de la représentation adéquate des petits agriculteurs** dans la mise en œuvre de l'Article 9.2).

RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DU TRAITÉ

- **Recueillir des données et des informations concernant les règles et les pratiques nationales, régionales et internationales qui garantissent la participation des agriculteurs à la prise de décisions relatives aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et analyser et évaluer leur impact** sur la concrétisation des droits des agriculteurs, y compris les avancées, les obstacles et les défis.
- **Développer des « directives » pour la mise en œuvre effective de l›Article 9.2 (c)** avec la participation pleine et effective des

Groupe de paysannes décrivant et hiérarchisant diverses stratégies d'adaptation afin de lutter contre l'insécurité alimentaire saisonnière, Sufatubo, Glan, province de Sarangani (Philippines)

représentants des agriculteurs et des organisations de la société civile d'intérêt public. Ces directives devraient se baser sur les bonnes pratiques, les principes et les éléments discutés aux Chapitres 4 et 5.

- **Établir un mécanisme d'« ombudsman »[1] dans le cadre du Traité** et ouvrir un processus qui permette de remédier aux lacunes/obstacles dans la mise en œuvre des droits des agriculteurs, y compris le droit des agriculteurs à prendre part à la prise de décisions.
- **La présentation de rapports, par chaque Partie contractante, sur la mise en œuvre du Traité** exigée par le mécanisme d'application du Traité[2] devrait demander spécifiquement aux Parties de fournir des informations **concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs, y compris le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions.** Ces rapports relatifs à la mise en œuvre dans les pays devraient être présentés de manière régulière et être mis à disposition du public. Les représentants des agriculteurs devraient aussi avoir l'opportunité de présenter leurs points de vue concernant la mise en œuvre des droits des agriculteurs dans leurs pays, y compris les activités et les instruments régionaux et internationaux qui impliquent leurs pays.
- **Réaliser, en consultation avec les représentants des agriculteurs et les organisations de la société civile d'intérêt public, une évaluation de la participation des agriculteurs aux réunions, processus et initiatives en lien avec le Traité,** dans le but d'institutionnaliser et de renforcer leur participation auxdits processus et initiatives. Cette évaluation devrait se baser sur les bonnes pratiques relevées dans d'autres instances, telles que le Comite de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Convention sur la diversité biologique (CDB).
- **Garantir un financement adéquat, prévisible et opportun de la mise en œuvre du droit à participer** aux travaux de l'Organe directeur, y compris ses travaux intersessions et les consultations et réunions pertinentes pouvant se tenir. Un large éventail de Parties contractantes, avec à leur tête les pays développés, devrait financer un fonds fiduciaire multi-donateurs qui serait géré par la FAO/le Traité (en gardant à l'esprit que les résolutions de 2013 et 2015 de l'Organe directeur ont tissé des liens explicites avec la FAO d'une manière plus générale, en mentionnant spécifiquement le CSA).
- **Reconnaître l'expertise des agriculteurs et s'appuyer sur cette dernière.** Les représentants des organisations d'agriculteurs devraient être adéquatement représentés et impliqués dans l'ensemble des réunions, consultations, groupes d'experts, groupes de travail ou organes équivalents convoqués par le Secrétariat sur demande des Parties contractantes. Pour ce faire, le Secrétariat devrait reconnaître et respecter l'autonomie dont disposent les agriculteurs pour s'auto-organiser et choisir leurs propres représentants et apporter le soutien financier nécessaire à leur participation.
- **Améliorer et appuyer** (en garantissant, par exemple, un soutien financier) **le renforcement des capacités des agriculteurs** (notamment des petits agriculteurs) par les groupes d'agriculteurs et les organisations de la société civile d'intérêt public concernant leurs droits, y compris le droit à participer aux processus décisionnels, les évolutions susceptibles de fragiliser les droits des agriculteurs et l'importance de leur engagement actif dans des processus nationaux, régionaux et internationaux pertinents.

RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES ORGANISATIONS ET PROCESSUS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX

- **Les organisations et processus régionaux et internationaux devraient respecter les droits des agriculteurs** et veiller à ce que leurs instruments et activités n'affectent pas l'espace politique pour concrétiser les droits des agriculteurs, afin d'éviter de contredire ou de nuire aux objectifs du Traité.
- **Conformément à ce qui précède, les organisations et processus régionaux et internationaux devraient reconnaître, établir juridiquement et institutionnaliser le droit des agriculteurs à participer à leurs processus de prise de décisions et activités.** Ce droit devrait être étayé par des mécanismes reposant sur les bonnes pratiques du système des Nations Unies concernant les mécanismes et processus participatifs, ainsi que sur les principes et éléments détaillés aux Chapitres 4 et 5.

1 Un fonctionnaire désigné pour enquêter sur les plaintes déposées par les individus pour mauvaise administration

2 www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/compliance/fr

1

Contexte du Traité

Le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (ci-après « le Traité ») est le premier traité international à caractère contraignant reconnaissant les droits des agriculteurs.

Les droits énumérés au Traité sont les suivants :

- Le droit à la protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
- Le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
- Le droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; et
- Le droit de conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou d'autres matériels de multiplication.

Cependant, ces droits ne sont pas exhaustifs et les législations nationales peuvent en reconnaître d'autres, y compris ceux consacrés dans d'autres instruments internationaux et dans le droit coutumier international applicables aux agriculteurs et aux objectifs du Traité.

La présente étude porte principalement sur le droit à participer à la prise de décisions comme condition préalable pour garantir la réalisation pleine et entière de l'ensemble des droits des agriculteurs. Elle s'inscrit dans la logique de la reconnaissance, par les instruments et mécanismes internationaux relatifs aux droits humains, du droit de tous à participer pleinement aux processus décisionnels publics qui les intéressent et d'influer efficacement sur ces processus[1].

Le Traité reconnaît explicitement la contribution et l'importance des agriculteurs dans la conservation et la mise en valeur des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Le rôle particulier que jouent les petits agriculteurs est une réalité qui demeure valide aujourd'hui, et qui est reconnue au niveau politique international[2]. La grande majorité des exploitations des pays en développement et des pays les moins avancés sont des exploitations de petite taille ; elles sont dirigées par de nombreux exploitants familiaux, la plupart des femmes, cultivant des parcelles d'une superficie inférieure à deux hectares. Malgré cela, les petits agriculteurs gèrent plus de 80 % des petites exploitations de la planète, dont le nombre est estimé à 500 millions, et fournissent plus de 80 % des aliments consommés dans une grande partie des pays en développement, contribuant ainsi de manière significative à réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire[3]. 75 % de la diversité mondiale en termes de semences pour les aliments de base est détenue et activement utilisée par un large éventail de petits agriculteurs[4].

Ce rôle central et crucial des petits agriculteurs est également reconnu dans l'Objectif de développement durable 2 des Nations Unies, visant à « éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable »[5], l'un des 17 Objectifs du Programme de développement

1 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme : bonnes pratiques, données d'expérience, difficultés rencontrées et moyens de les surmonter (A/HRC/30/26) (2015), paragraphe 9.

2 Voir, par exemple : FIDA/PNUE, Smallholders, food security, and the environment (2013) (en anglais) ; Rapport N° 6 du Groupe d'experts de haut niveau du CSA, Paysans et entrepreneurs : investir dans l'agriculture des petits exploitants pour la sécurité alimentaire (2013) ; FAO, Final Report for the international symposium on Agroecology for Food Security and Nutrition 2014 (2015) (en anglais).

3 FIDA/PNUE (2013), p. 10

4 Zimmerer, K., World Crop Diversity Survives in Small Farms from Peri-Urban to Remote Rural Locations (2015) (en anglais), Pennsylvania State University.

5 Cible 2.3 de l'Objectif de développement durable 2 : « D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier les femmes, les autochtones, les exploitants familiaux, les éleveurs et les pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et intrants, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emploi autres qu'agricoles ». Cible 2.5 : « D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences

durable à l'horizon 2030, adopté par les chefs d'État et de gouvernement en septembre 2015.

En dépit du fait qu'ils constituent une partie essentielle de la communauté agricole mondiale et qu'ils servent de colonne vertébrale à la sécurité alimentaire, les petits agriculteurs sont souvent négligés[6], même si le Traité reconnaît leurs droits depuis plus de 15 ans. Pour mettre en œuvre pleinement et effectivement les droits des agriculteurs, il est impératif de mettre en œuvre efficacement le droit des agriculteurs à participer aux processus décisionnels. Il est impératif de mettre en place des mécanismes efficaces permettant aux petits agriculteurs de prendre part à l'élaboration des politiques, si l'on entend répondre à leurs besoins et satisfaire leurs intérêts, dans le but de promouvoir la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques, et, finalement, de garantir la sécurité alimentaire[7].

1.1 – LES LIENS ENTRE LE TRAITÉ, LA FAO ET LA CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Le Traité est le fruit de la révision de l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)[8] faisant suite à l'adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB).

La question des droits des agriculteurs a été mise sur le devant de la scène à un stade très tardif des négociations ayant mené à la CDB, le premier traité international à caractère contraignant portant sur la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable des composantes de la biodiversité et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de la biodiversité.

Bien que les Parties de la CDB se soient engagées à respecter, préserver et maintenir les connaissances traditionnelles, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales, et à en favoriser l'application sur une plus grande échelle[9], les droits des agriculteurs, ainsi que plusieurs questions liées à l'agriculture, ne furent finalement pas explicitement abordées dans le texte définitif de la CDB.

Un compromis fut atteint sous la forme de la Résolution 3 (« Les liens entre la Convention sur la diversité biologique et la promotion de l'agriculture durable ») de la Conférence de Nairobi pour l'adoption d'un texte commun de Convention sur la diversité biologique, tenue le 22 mai 1992. Ce compromis a reconnu la question des droits des agriculteurs comme l'un des « problèmes en suspens » devant faire l'objet d'une solution[10]. Cet appel fut renforcé dans le texte d'Action 21, adopté à l'issue de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio en juin 1992[11].

La Résolution de Nairobi appelait également à explorer des manières et des moyens visant à développer la complémentarité et la coopération entre la CDB et le Système mondial pour la conservation et l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (sous les auspices de la FAO).

En novembre 1993, la Conférence de la FAO répondit en adoptant la Résolution 7/93, demandant au Directeur général de la FAO de mettre en place une instance intergouvernementale pour les négociations visant à adapter l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, en harmonie avec la CDB, à examiner la question de l'accès, à conditions mutuellement convenues, aux ressources phytogénétiques, y compris les collections *ex situ* non couvertes par la CDB, et à traiter la question de la réalisation des droits des agriculteurs.

La réalisation des droits des agriculteurs constituait donc l'un des principaux objectifs de la renégociation de l'Engagement international ayant donné lieu au Traité.

Il convient de noter que la Conférence de la FAO avait précédemment adopté, en 1989 et 1991, trois interprétations concertées de l'Engagement international en lien avec les droits des agriculteurs[12]. Ces interprétations concertées fournissaient les éléments du texte de négociation concernant les droits des agriculteurs, un sujet qui demanda beaucoup de temps pendant plus de sept ans que dura le processus de négociation ayant découlé sur l'adoption du Traité.

Le groupe de pays africains dirigea le mouvement pour inclure les droits des agriculteurs lors des négociations, et, grâce au soutien d'autres pays en développement, une synthèse des soumissions asiatiques, africaines et brésiliennes donna lieu à la présentation d'une soumission officielle de la version proposée par les pays en développement, le 12 décembre 1996[13], suivie d'une soumission révisée réalisée en leur nom par la Chine, le

et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé et le partage juste et équitable de ces avantages, ainsi que cela a été décidé à l'échelle internationale ». www.un.org/sustainabledevelopment/fr/hunger

6 FIDA/PNUE (2013), p. 10.

7 Le Traité est entré en vigueur le 29 juin 2004 ; au 3 juin 2016, le nombre de parties contractantes s'élevait à 140, ce qui signifie que, lorsque les droits des agriculteurs seront appliqués dans les faits, l'ampleur de la réalisation sera considérable.

8 Résolution 7/93 adoptée lors de la vingt-septième session de la Conférence de la FAO, en 1993.

9 Article 8(j) de la CDB : « [Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra :] Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques ».

10 L'autre problème en suspens était l'accès aux collections *ex situ* non acquises conformément à la CDB. www.CDB.int/doc/handbook/CDB-hb-09-en.pdf (en anglais)

11 Chapitre 14, paragraphe 60(a) d'Action 21, UN Doc. A/CONF.151/4 (1992). Une étude réalisée en 1999 sur le droit à l'alimentation par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a également réaffirmé la nécessité de concrétiser les droits des agriculteurs.

12 Résolutions 4/89, 5/89 et 3/91de la Conférence de la FAO.

13 Rapport de la troisième session extraordinaire de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture de la FAO, Rome, 9–13 décembre 1996 (Document CGRFA-Ex3/96/Rep). Le texte présenté par les pays en développement sur les droits des agriculteurs figure à l'annexe G, p. 53.

13 décembre[14]. L'ensemble de droits comprenait le droit à participer, y compris à la prise de décisions.

Les négociations prirent fin lors de la 31e Conférence de la FAO, célébrée au mois de novembre 2001, avec l'adoption du Traité par consensus, avec uniquement deux abstentions : le Japon et les États-Unis. Le Traité entra en vigueur en juin 2004[15].

Dans ce contexte, les objectifs du Traité sont donc ceux de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et du partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, en harmonie avec la CDB, pour une agriculture durable et pour la sécurité alimentaire (Article 1.1 du Traité). Ces objectifs doivent être obtenus par *l'établissement de liens étroits entre le Traité et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ainsi que la Convention sur la diversité biologique* (Article 1.2).

1.2 – LES QUATRE ASPECTS INHÉRENTS AUX DROITS DES AGRICULTEURS EN VERTU DU TRAITÉ

Il apparaît clairement de la lecture conjointe de l'Article 9 et des paragraphes 7 et 8 du Préambule que les quatre aspects inhérents aux droits des agriculteurs, en vertu du Traité, sont :

- Le droit de conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme et d'autres matériels de multiplication ;
- Le droit à la protection des connaissances traditionnelles ;
- Le droit de participer équitablement au partage des avantages ; et
- Le droit de participer à la prise de décisions.

Or, ces droits ne sont pas exhaustifs, du fait que l'Article 9.2 utilise le terme « y compris » au moment de les énumérer. Ceci signifie qu'un éventail plus large de droits des agriculteurs, com-

LES DROITS DES AGRICULTEURS DANS LE TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

PARAGRAPHE 7 DU PRÉAMBULE

Affirmant que les contributions passées, présentes et futures des agriculteurs de toutes les régions du monde, notamment de ceux vivant dans les centres d'origine et de diversité, à la conservation, l'amélioration et la mise à disposition de ces ressources, sont le fondement des droits des agriculteurs ;

PARAGRAPHE 8 DU PRÉAMBULE

Affirmant également que les droits reconnus par le présent Traité de conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme et d'autres matériels de multiplication et de participer à la prise de décisions concernant l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ainsi qu'au partage juste et équitable des avantages en découlant sont un élément fondamental de la concrétisation des droits des agriculteurs ainsi que de la promotion des droits des agriculteurs aux niveaux national et international ;

ARTICLE 9 – DROITS DES AGRICULTEURS

9.1 Les Parties contractantes reconnaissent l'énorme contribution que les communautés locales et autochtones ainsi que les agriculteurs de toutes les régions du monde, et spécialement ceux des centres d'origine et de diversité des plantes cultivées, ont apportée et continueront d'apporter à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de la production alimentaire et agricole dans le monde entier.

9.2 Les Parties contractantes conviennent que la responsabilité de la réalisation des droits des agriculteurs, pour ce qui est des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, est du ressort des gouvernements. En fonction de ses besoins et priorités, chaque Partie contractante devrait, selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale, prendre des mesures pour protéger et promouvoir les droits des agriculteurs, y compris :

a) la protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
b) le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ; et
c) le droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

9.3 Rien dans cet Article ne devra être interprété comme limitant les droits que peuvent avoir les agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, sous réserve des dispositions de la législation nationale et selon qu'il convient.

14 Frison, C., Lopez, F. et Esquinas-Alcazar, J.T. (eds.), Plant Genetic Resources and Food Security: Stakeholder Perspectives on the International Treaty on Plant Genetic Resources for food and Agriculture (2011) (en anglais). Voir les pages 48 à 50 pour une consulter une description de l'évolution des soumissions des pays en développement. Parmi les pays développés, la Suède et la Norvège se montrèrent très favorables, contrairement aux États-Unis et à la France.

15 *Ibid.*, p. 10.

prenant les droits figurant dans d'autres instruments internationaux, peut être reconnu dans la législation nationale. L'Article 9.1, par exemple, mentionne explicitement le rôle que jouent les « communautés locales et autochtones, ainsi que les agriculteurs » dans la « conservation et la mise en valeur des ressources phytogénétiques » ; de plus, de nombreux agriculteurs appartiennent également à des peuples autochtones. De ce fait, la mise en œuvre du Traité à l'échelle nationale pourrait également inclure la mise en œuvre des normes relevant du droit coutumier international contenues dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en septembre 2007[16].

Compte tenu que les droits des agriculteurs constituent un ensemble intégré de droits, la participation des agriculteurs à la prise de décisions concernant les politiques et les législations qui les affectent est essentielle pour garantir que ces droits soient réalisés et que les décisions prises dans le cadre d'autres processus ne portent pas atteinte à ces droits. La présente étude défend donc la thèse selon laquelle la mise en œuvre du droit à participer à la prise de décisions constitue une *condition préalable* à la réalisation de l'ensemble des droits des agriculteurs.

Le droit de participation devient d'autant plus urgent à la lumière des importants défis auxquels se heurte aujourd'hui la réalisation des droits des agriculteurs, notamment ceux émanant d'autres instruments juridiques.

S'agissant du **droit à conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication**, l'une des menaces les plus graves ayant été identifiées est l'Acte de 1991 de la Convention de l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV 1991) ou les accords régionaux harmonisés en matière de protection des obtentions végétales et les lois nationales calquées sur le modèle de l'UPOV 1991[17]. Les règlementations régissant les brevets sur les semences, la certification et la commercialisation des semences, les restrictions et obligations contractuelles, les semences hybrides et diverses technologies nouvelles assorties de répercussions sur les droits des agriculteurs suscitent aussi des préoccupations croissantes.

Ce droit a fait l'objet de controverses lors des négociations du Traité. Durant leur déroulement, d'aucuns pensaient que les agriculteurs devraient être totalement libres d'utiliser et de disposer des semences, y compris celles protégées par des droits de propriété intellectuelle (DPI)[18]. D'autres étaient d'avis qu'une l'utilisation sans restriction du matériel protégé par des DPI par les agriculteurs « réduirait la stimulation de procéder à la sélection commerciale et créerait un risque pour l'avenir de la sécurité alimentaire mondiale »[19].

En vertu de l'Acte de 1978 de la Convention UPOV (UPOV 1978), notamment, la conservation, l'utilisation et l'échange de semences par les agriculteurs à des fins non-commerciales ne font pas l'objet de restrictions expresses et, en tant que tels, sont généralement acceptés comme étant permis. Cependant, l'UPOV 1991 a spectaculairement étendu le droit d'obtenteur[20], en le rendant comparable à ceux octroyés en vertu d'un brevet, limitant ainsi les droits des agriculteurs. En vertu de l'UPOV 1991, les actes mentionnés précédemment sont soumis au droit d'obtenteur. L'Article 15(2) de l'UPOV 1991 a introduit une « exception facultative », qui n'autorise les agriculteurs qu'à conserver des semences/matériel de multiplication de la variété protégée aux seules fins d'une utilisation sur leur propre exploitation ; en outre, cette exception est limitée par son application à des plantes cultivées spécifiques et peut, dans certains cas, être soumise au versement d'une rémunération au détenteur de droit[21]. L'échange et la vente de semences de ferme ou de matériel de multiplication de la variété protégée entre agriculteurs sont, en principe, interdits.

Dans ce contexte, l'Article 9.3 du Traité constitue donc un compromis entre les partisans d'une reconnaissance totale, dans la version révisée de l'Engagement international, du droit des agriculteurs à conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, d'un côté, et ceux qui craignaient que le Traité puisse limiter le droit d'obtenteur d'une manière entrant en contradiction avec l'UPOV 1991[22].

Néanmoins, l'Article 9.3 stipule clairement que la législation nationale peut reconnaître le droit des agriculteurs à conserver, utiliser, échanger et vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication. Ceci s'inscrit dans la logique du droit des membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à protéger les nouvelles variétés végétales par le biais d'une législation nationale *sui generis* mettant pleinement en œuvre les droits des agriculteurs[23]. Cependant, une pression croissante est exercée sur les pays en développement pour limiter les droits des agriculteurs en adoptant des normes de propriété intellectuelle plus strictes et plus larges, en adhérant par exemple à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV ou en adoptant des systèmes de protection des obtentions végétales nationaux et régionaux basés sur le modèle de l'UPOV 1991[24].

La **protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture** en sa qualité de droit revenant aux agriculteurs en vertu du Traité représente une reconnaissance de la contribution des connaissances des agriculteurs à la conservation et l'amélioration des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Les connaissances traditionnelles sont à la base de l'innovation locale et de la conservation *in situ* des semences, ainsi que du système semencier informel, lequel est essentiel à la

16 Résolution 61/295 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 13 septembre 2007.

17 Voir Shashikant, S. et Meienberg, F., International Contradictions on Farmers' Rights: The Interrelations Between the International Treaty, Its Article 9 on Farmers' Rights, and Relevant Instruments of UPOV and WIPO (2015) (en anglais). Voir aussi Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991 (2014) (en anglais), publié par la Déclaration de Berne *et al.*

18 Moore, G. et Tymowski, W., Guide explicatif du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (2005), UICN Droit et politique de l'environnement, n°57.

19 *Ibid.*

20 Article 14 (1) et 14 (2) de l'UPOV 1991.

21 Article 15(2) de l'UPOV 1991. Voir aussi Guidance for the Preparation of Laws Based on the 1991 Act of the UPOV Convention

22 Moore et Tymowski (2005), p. 75.

23 Correa, C., Plant variety protection in developping countries – A tool for designing a *sui generis* plant variety protection system: an alternative to UPOV 1991 (2015).

24 Shashikant et Meienberg (2015).

réalisation de la sécurité alimentaire de nombreux pays en développement[25].

Face aux immenses défis que suppose le changement climatique, le rôle crucial que jouent les connaissances traditionnelles pour l'alimentation et l'agriculture fait l'objet d'une plus grande reconnaissance. Une étude[26] a récemment conclu : « Puisant dans l'ensemble des savoirs communautaires traditionnels – en particulier ceux des femmes agricultrices –, la promotion des variétés végétales, des systèmes alimentaires et des pratiques culturales traditionnels apporte une immense contribution à nos savoirs sur l'adaptation au changement climatique et, par conséquent, au développement de communautés résilientes face au climat »[27].

La valeur des savoirs des peuples autochtones et leurs perceptions concernant la nourriture, les systèmes de moyens d'existence, la gestion des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité sont des éléments essentiels qui doivent impérativement être intégrés à la politique concernant le changement climatique au niveau national et international[28].

L'Article 7(5) de l'Accord de Paris de 2015, adopté au titre de la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, reconnaît que « l'action pour l'adaptation [au changement climatique] devrait suivre une démarche impulsée par les pays, sensible à l'égalité des sexes, *participative et totalement transparente,* prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables, et devrait tenir compte et s'inspirer des meilleures données scientifiques disponibles et, selon qu'il convient, des *connaissances traditionnelles, du savoir des peuples autochtones et des systèmes de connaissances locaux […]* » (italiques ajoutés par nos soins).

Malgré la reconnaissance, toujours croissante, de l'importance de la protection des connaissances traditionnelles pour la survie de l'humanité, les instruments tels que l'UPOV 1991 ne reconnaissent ni n'acceptent la multitude de pratiques que les agriculteurs utilisent et développent au niveau local, y compris la préservation, l'utilisation durable et la création de la diversité biologique agricole. Une étude de l'impact de l'UPOV 1991 sur les droits humains montre que la mise en œuvre de restrictions (et de lois de type UPOV 1991) portant sur la conservation, l'échange et la vente de semences protégées se fait aux dépens des agriculteurs, qui perdent progressivement leur savoir-faire lié à la sélection et à la préservation des semences, y compris concernant la réponse à apporter aux infestations parasitaires et les modalités de l'adaptation de leur système semencier aux conditions climatiques changeantes[29].

Au vu de ces défis, la participation des agriculteurs aux processus décisionnels ayant un impact sur les droits des agriculteurs, y compris ceux en lien avec l'UPOV 1991, est capitale.

S'agissant de garantir le **droit à participer équitablement au partage des avantages** découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et des connaissances traditionnelles s'y rapportant, il convient de noter que ce droit est à ce jour très peu mis en œuvre. Très peu de pays étant Parties du Traité ont jusqu'à présent adopté des lois mettant explicitement en œuvre le droit des agriculteurs à participer équitablement au partage des avantages[30]. Même le mécanisme de partage des avantages du Traité n'a pas atteint l'objectif de partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques, inclus dans le Système multilatéral (Article 13). Un examen du Système multilatéral est donc actuellement en cours[31].

La divulgation de l'origine et la preuve du respect des exigences en termes d'accès et de partage des avantages dans les demandes de propriété intellectuelle sont généralement considérées comme des outils cruciaux pour prévenir le détournement des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles[32]. La divulgation est également nécessaire pour faciliter la mise en œuvre du consentement libre, préalable et éclairé pour l'accès aux ressources génétiques ou aux connaissances traditionnelles.

Si certaines lois nationales en matière de propriété intellectuelle ont incorporé des exigences en termes de divulgation[33] et si de nombreux pays plaident dans ce sens à l'OMC, à l'OMPI, ainsi qu'à la CDB et dans le cadre de son Protocole de Nagoya, le Conseil de l'UPOV considère, en revanche, que les exigences de divulgation sont incompatibles avec les dispositions de l'UPOV[34]. Cette posture réduit la capacité des pays à mettre en œuvre efficacement le partage juste et équitable des avantages en vertu du Traité, de la CDB et de son Protocole de Nagoya, et de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones[35].

Pendant ce temps, le détournement des ressources génétiques et des connaissances traditionnelles se poursuit, au détriment des agriculteurs, des peuples autochtones et de leurs pays[36].

Le **droit à participer à la prise de décisions au niveau national** couvre des questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

25 Shashikant et Meienberg (2015), p. 11.
26 FIDA, L'avantage des savoirs traditionnels : Les savoirs des peuples autochtones dans les stratégies d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets (2016).
27 *Ibid.,* p. 51.
28 *Ibid.,* p. 53.
29 *Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991* (2014).
30 Les exemples incluent l'Inde, la Thaïlande et le Bangladesh.
31 Le Groupe de travail *ad hoc* pour l'amélioration du fonctionnement du Système multilatéral d'accès et de partage des avantages a tenu sa cinquième réunion du 12 au 14 juillet 2016. Voir : twn.my/title2/biotk/2016/btk160801.htm (en anglais)
32 *Owning Seeds, Accessing Food: A Human Rights Impact Assessment of UPOV 1991* (2014), p. 42.
33 Les exemples incluent le Brésil, la Chine, le Costa Rica, l'Inde, la Norvège et la Suisse. Voir aussi Sarnoff, J. et Correa, C., Analysis of Options for Implementing Disclosure of Origin Requirements in Intellectual Property Applications (2006), CNUCED.
34 UPOV, Orientations en vue de la rédaction de lois fondées sur l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, UPOV/INF/6/3, 24 octobre 2013. L'UPOV a exigé des pays en développement (comme la Malaisie) qu'ils retirent les obligations de divulgation (s'agissant de l'origine, du consentement préalable donné en connaissance de cause et de la conformité avec la législation en matière d'accès et de partage des avantages) avant de leur permettre d'adhérer à l'Union.
35 Shashikant et Meienberg (2015), p. 10.
36 Exemples de cas documentés : McGown, J., Out Of Africa: Mysteries of Access and Benefit Sharing (en anglais) (2006), Edmonds Institute ; Hammond, E., *Biopiracy Watch: A compilation of some recent cases* (Vol. 1) (2013), Third World Network; Hammond, E., Biopiracy of Turkey's purple carrot (2014), Third World Network; Hammond, E., Mardi Gras Misappropriation: Sri Lankan Purple Rice Served Up at Louisiana Celebration (2014), Third World Network; La Déclaration de Berne *et al.*, The Bitter Sweet Taste of Stevia (2015).

Les Articles 5 et 6 du Traité fournissent une liste non-exhaustive des mesures présentant un intérêt pour la conservation[37] et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, clairement pertinentes pour l'Article 9.2 (c) du Traité.

L'Article 5 du Traité encourage la promotion d'une approche intégrée de la prospection, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, notamment :

- Le recensement et l'inventaire des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
- La collecte de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de l'information pertinente associée auxdites ressources qui sont en danger ou potentiellement utilisables ;
- Les efforts des agriculteurs et des communautés locales pour gérer et conserver à la ferme leurs ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
- Les efforts des communautés locales et autochtones en termes de conservation *in situ* des espèces sauvages apparentées à des plantes cultivées et des espèces sauvages pour la production alimentaire, y compris dans les zones protégées ; et
- Les mesures pour limiter ou, si possible, éliminer les risques qui pèsent sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

L'Article 6 expose dans le détail les mesures en faveur de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui incluent :

- L'élaboration de politiques agricoles loyales encourageant la mise en place et le maintien de systèmes agricoles diversifiés qui favorisent l'utilisation durable de la diversité biologique et des autres ressources naturelles ;
- La réalisation de davantage de recherches qui renforcent et conservent la diversité biologique en maximisant la variation intra- et interspécifique, au profit des agriculteurs, notamment ceux qui créent et utilisent leurs propres variétés et appliquent des principes écologiques de maintien de la fertilité des sols et de lutte contre les maladies, les adventices et les organismes nuisibles ;
- La promotion, avec la participation des agriculteurs, notamment dans les pays en développement, des efforts de sélection qui renforcent la capacité de mise au point de variétés spécifiquement adaptées aux conditions sociales, économiques et écologiques, y compris dans les zones marginales ;
- L'élargissement de la base génétique des plantes cultivées et l'accroissement du matériel génétique mis à la disposition des agriculteurs ;
- La promotion d'une utilisation accrue des plantes cultivées, des variétés et des espèces sous-utilisées, locales ou adaptées aux conditions locales ;
- L'encouragement d'une plus grande utilisation de la diversité des variétés et espèces dans la gestion, la conservation et l'utilisation durable des plantes cultivées à la ferme et la création de liens entre la sélection végétale et le développement agricole en vue de réduire la vulnérabilité des plantes cultivées et l'érosion génétique, et de promouvoir une production alimentaire mondiale accrue compatible avec un développement durable ; et
- La surveillance et, selon qu'il convient, l'ajustement des stratégies de sélection et des règlementations concernant la mise en vente des variétés et la distribution des semences.

Du fait que l'Article 9.2 (c) fait référence à des questions « relatives à » et, donc, présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et à la liste non-exhaustive de mesures énoncées aux Articles 5 et 6, le droit à participer s'étend à un large éventail de sujets, au-delà de ceux répertoriés précédemment. Compte tenu que la « conservation et l'utilisation durable » constituent un objectif du Traité, l'Article 9.2 (c) devrait s'appliquer raisonnablement à d'autres aspects du Traité, tels que l'Article 13 (« Partage des avantages dans le Système multilatéral ») et l'Article 18 (« Ressources financières ») qui, dans tous les cas, mentionnent la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

En outre, compte tenu du rôle central que jouent les agriculteurs dans la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et de l'importance des droits des agriculteurs à cet égard, le droit à participer est indissociable des questions relatives à l'Article 9, y compris de la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c), en lien avec les processus et les mécanismes de participation.

Du fait que les objectifs du Traité doivent être atteints par *l'établissement de liens étroits entre le Traité et la FAO, ainsi que la CDB* comme le prévoit le Traité, le droit à participer à la prise de décisions s'étend logiquement à la prise de décisions dans ces domaines-là.

Le texte de l'Article 9.2 (c) mentionne « la prise de décisions au niveau national ». Il est donc applicable à tous les types de résultats émanant de la prise de décisions, y compris (i) les législations, (ii) la mise en œuvre de règlementations/règles, (iii) les décrets exécutifs, (iv) les décrets administratifs, (v) les directives administratives, (vi) les politiques et les stratégies, (vii) les programmes et les plans, (viii) les affectations budgétaires et les dépenses, et (ix) les positions nationales dans les négociations bilatérales, régionales et internationales.

Il est clair que la participation exigée va au-delà de la simple consultation, tel qu'énoncé au Chapitre. Le « niveau national » inclurait également la participation aux processus sous-nationaux, c'est-à-dire au niveau local et communautaire. Cependant, comme démontré au Chapitre 3, la prise de décisions au niveau national ressent de plus en plus les effets des évolutions et des processus régionaux et internationaux qui, à leur tour, sont susceptibles d'entraîner des répercussions négatives sur les droits des agriculteurs et la mise en œuvre du Traité. La prise de décisions en lien avec l'UPOV, ainsi que les accords de

37 L'Article 2 du Traité définit la conservation « *in situ* » comme « la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, ainsi que le maintien et la reconstitution de populations d'espèces viables dans leur milieu naturel et, dans le cas des espèces végétales cultivées, dans le milieu où se sont développés leurs caractères distinctifs.

commerce ou de propriété intellectuelle bilatéraux, régionaux et plurilatéraux, les lois de commercialisation et de certification des semences, sont particulièrement préoccupants, comme énoncé au Chapitre 3. Étant donné que la prise de décisions au niveau régional et international peut affecter la prise de décisions au niveau national en ayant des répercussions pour les droits des agriculteurs, il est capital que le droit à participer s'applique également aux processus décisionnels à l'échelle régionale et internationale.

Conformément à l'Article 9.2 du Traité, la responsabilité de réaliser les droits des agriculteurs incombe aux gouvernements nationaux, et chaque Partie contractante devrait « en fonction de ses besoins et priorités », « selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale, prendre des mesures pour protéger et promouvoir les droits des agriculteurs ». Ceci rend encore plus essentielle la nécessité que les agriculteurs et leurs organisations plaident activement en faveur de la mise en œuvre de leur droit à participer à la prise de décisions, notamment s'agissant des politiques et des lois, afin de garantir la protection, la promotion et la pleine mise en œuvre des droits des agriculteurs dans le cadre du Traité (et au-delà). Ceci s'inscrirait dans la logique du droit à participer tel qu'envisagé dans le cadre plus large des droits humains, comme discuté au Chapitre 4.

Un défi important résulte de l'organisation de la communauté plus large des agriculteurs au niveau mondial, relativement moins orientée vers le plaidoyer que les organisations de peuples autochtones et de femmes ; ces dernières ont en effet pris part de manière quasi-systématique, ces 30 à 40 dernières années, à la prise de décisions au sein des Nations Unies et remporté plusieurs victoires en termes de normes mondiales et d'engagements juridiques auprès des gouvernements, ainsi que la création d'un espace de participation au niveau national.

Cependant, certains représentants des agriculteurs augmentent leur participation aux travaux du Traité[38]. Les mécanismes en place pour le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO[39] constituent un important accomplissement pour la réalisation des droits des agriculteurs au niveau international, comme décrit au Chapitre 4. Des initiatives, telles que les jurys citoyens et les ateliers envisageant différents scénarios s'agissant du futur de l'alimentation et de l'agriculture, offrant aussi bien des opportunités en termes d'organisation que des méthodologies pour la participation des agriculteurs à la prise de décisions[40], ont également été développées. Elles contribuent aussi au renforcement des capacités des agriculteurs à exercer leur droit à la participation, qui figure parmi les recommandations clés du Chapitre 5.

En attendant, depuis l'entrée en vigueur du Traité, cinq résolutions portant sur les droits des agriculteurs ont été adoptées par l'Organe directeur, lors de ses sessions biennales de 2007, 2009, 2011, 2013 et 2015[41]. Comme le montrent les récentes résolutions mises en avant au Chapitre 2, les Parties contractantes ont peu à peu adopté, depuis 2011, une position davantage axée sur l'action. Cependant, des défis considérables demeurent concernant la mise en œuvre du droit à participer, énoncé à l'Article 9.2 (c), comme en témoignent les soumissions présentées, au fil des ans, dans le cadre du Traité, par certaines Parties contractantes, des organisations d'agriculteurs et des organisations de la société civile (OSC) (analysées au Chapitre 2)[42], ainsi que les expériences au niveau national, régional et international mises en exergue au Chapitre 3.

1.3 – OBJECTIF ET PORTÉE DE L'ÉTUDE

Comme décrit précédemment, dans le cadre de la prise de décisions, « les questions relatives à la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », telles qu'énoncées à l'Article 9.2 (c), couvrent un large spectre. La présente étude porte principalement sur la mise en œuvre du droit à participer à la prise de décisions concernant les politiques et les lois. Dans le but d'illustrer les problèmes et les défis au moment de mettre en œuvre de l'Article 9.2 (c), elle s'appuie sur les expériences en lien avec les législations semencières et notamment en lien avec l'UPOV. En effet, les pays en développement font l'objet de pressions considérables pour adhérer à l'Acte de 1991 de l'UPOV, lequel aura des répercussions sur la capacité de ces pays à mettre en œuvre le Traité et à réaliser les droits des agriculteurs.

Ce chapitre a permis de discuter du contexte et de la portée de l'Article 9.2 (c), et de son importance pour la réalisation de l'ensemble des droits des agriculteurs intégrés. Sur la base des soumissions présentées au Traité par les pays et les parties prenantes ainsi que d'exemples et d'expériences aux niveaux national, régional et international, les Chapitres 2 et 3 examinent le statut de la participation des agriculteurs aux processus décisionnels, en identifiant certains des principaux problèmes et défis émergents concernant la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c). Les données présentées illustrent également comment l'application ou la non-application des droits de participation peuvent respectivement promouvoir ou entraver la réalisation des droits des agriculteurs.

Le Chapitre 4 présente une série de principes, normes et critères en place, exprimés dans le cadre existant des droits humains, des bonnes pratiques et des mécanismes en mesure d'être considérés comme favorisant la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c). Le Chapitre 5 aborde des éléments essentiels à une mise en œuvre effective et véritable de l'Article 9.2 (c), et formule quelques recommandations.

38 Notamment La Via Campesina.
39 www.fao.org/cfs/cfs-home/about-cfs/structure/fr
40 Pour consulter des exemples, voir : www.excludedvoices.org (en anglais) et pubs.iied.org/pdfs/14603IIED.pdf? (en anglais)
41 www.fao.org/plant-treaty/fr
42 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb6i5e.pdf (en anglais) et www.planttreaty.org/sites/default/files/gb6inf05e_Add1.pdf (en anglais) 1 Résolutions 2/2007, 6/2009, 6/2011 et 8/2013 de l'Organe directeur.

2

Le Traité et la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c)

Le présent chapitre analyse les soumissions présentées par les Parties contractantes, les organisations d'agriculteurs et d'autres groupes en réponse aux demandes contenues dans les résolutions (de 2007 à 2013) de l'Organe directeur du Traité relatives au partage des connaissances, points de vue, expériences et meilleures pratiques nationales en matière de mise en œuvre des droits des agriculteurs ; de plus, il examine les résultats des consultations mondiales organisées sur les droits des agriculteurs, afin d'identifier certains des problèmes en lien avec la mise en œuvre du droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions.

Les agriculteurs sont également confrontés à une série de défis concernant leur participation aux processus et initiatives liés au Traité. Le présent chapitre met en exergue certains des principaux défis qu'il conviendrait d'aborder afin de renforcer la participation des agriculteurs aux processus décisionnels du Traité.

2.1 – LES SOUMISSIONS SUR LES DROITS DES AGRICULTEURS PRÉSENTÉES DANS LE CADRE TRAITÉ

Depuis 2007, l'Organe directeur lance des appels à soumissions pour recueillir des connaissances, avis, données d'expériences et pratiques optimales sur l'application des droits des agriculteurs[1]. Entre l'entrée en vigueur du Traité et le mois de juillet 2015, 17 Parties contractantes[2], 2 organisations/mouvements d'agriculteurs[3], 13 OSC et institutions de recherche[4] ainsi que 2 associations représentant l'industrie[5] ont présenté des soumissions au Secrétariat du Traité concernant leurs expériences en lien avec la mise en œuvre de l'Article 9 sur les droits des agriculteurs[6].

En 2015, le Secrétariat du Traité a examiné ces communications[7]. Il a noté, inter alia, que « l'application des droits des agriculteurs est [considérée comme étant] liée à différents actes législatifs, notamment les lois sur les semences et sur la protection des variétés végétales, les règlementations sur la certification, la distribution et le commerce des semences, les lois sur les brevets, les lois et les règlementations sur la bioprospection, les lois sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et les lois sur les droits des peuples autochtones et sur les connaissances traditionnelles ».[8]

S'agissant spécifiquement de l'Article 9.2 (c) en tant que tel, l'examen des soumissions par le Secrétariat a souligné les points suivants :

- « Certains pays prévoient la participation des agriculteurs au processus de prise de décisions au moyen de consultations publiques ou par l›intermédiaire de leur représentant agricole pertinent au niveau national » (§ 17)
- Il faut « *davantage sensibiliser* » les agriculteurs à leurs droits, et aux contraintes et difficultés qui demeurent quant à leur participation aux organes de décision (§18, italiques ajoutés par nos soins)
- « Pour les agriculteurs, les possibilités de participer aux processus de prise de décisions sur la conservation et

2 L'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Équateur, la France, l'Italie, Madagascar, le Mali, le Niger, la Norvège, le Pakistan, la Pologne, la République arabe syrienne, la République populaire démocratique de Corée, la République tchèque, l'Uruguay et la Zambie.

3 Asociación de Organizaciones de Los Cuchumatanes (ASOCUCH) et La Via Campesina.

4 La Déclaration de Berne, Biowatch, Centre for Genetic Resources (CGN), Centre for Sustainable Development (CENESTA), Community Technology Development Trust (CTDT), Development Fund, Fridtjof Nansen Institute, Green Foundation, Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), Coordination européenne Libérons la diversité, LI-BIRD, Practical Action, and The Global Community Biodiversity Development and Conservation Network.

5 L'Association européenne des semences et la Fédération internationale des semences.

6 Les soumissions reçues à ce jour sont compilées ici : www.planttreaty.org/sites/default/files/gb6i5e.pdf (en anglais) et www.planttreaty.org/sites/default/files/gb6inf05e_Add1.pdf (en anglais)

7 Rapport et examen des communications sur l'application de l'Article 9, Droits des agriculteurs (IT/GB-6/15/13), juillet 2015.

8 *Ibid.*, paragraphe 31.

l›utilisation des ressources phytogénétiques pour l›alimentation et l›agriculture [...] demeurent limitées et les agriculteurs ne sont ni consultés systématiquement ni ne font partie de la prise de décisions, au niveau national, sur la gestion de biodiversité agricole » (§18)

– La nécessité d'un certain niveau d'organisation entre les agriculteurs a été exprimée, « pour faire en sorte que ces derniers participent concrètement aux processus de prise de décisions et de mise en œuvre. Les pays pourraient ainsi définir le type de participation souhaité et les agriculteurs pourraient exercer un contrôle sur leurs représentants ». (§19) Ceci exigerait de créer des associations d'agriculteurs *fortes*.

L'examen du Secrétariat constitue un bref résumé des informations contenues dans les soumissions. Il ne procède à aucune analyse, par exemple, des implications de la non-application de l'Article 9.2 (c) ou des enseignements qui pourraient être tirés des résultats positifs en présence d'une participation significative à la prise de décisions.

Un examen plus détaillé de certaines soumissions spécifiques révèle plusieurs points supplémentaires dignes d'intérêt.

Les soumissions de plusieurs pays développés suggèrent qu'aucune autre mesure n'est nécessaire pour appliquer le droit à participer à la prise de décisions. Certains de ces pays se montrent également réticents à redoubler d'efforts, au niveau du Traité, pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs.

Dans sa soumission datée de 2010[9], par exemple, le gouvernement allemand indique que la participation des agriculteurs au processus de prise de décisions concernant la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est garantie conformément aux principes de participation généralement établis et que son règlement intérieur inclut l'implication des « associations agricoles compétentes » à l'élaboration de textes de lois, en temps opportun. Elle ajoute que le développement et l'application de son Programme national sur les ressources phytogénétiques des cultures agricoles et horticoles est assurée par un comité composé de 17 membres du secteur de la science et de l'industrie, comprenant des « représentants de l'agriculture ».

Il est manifeste que les organisations d'agriculteurs ne sont pas mentionnées dans cette section de la soumission relative à l'Article 9.2 (c), qui conclut en affirmant : « Des actions de fond renforcées, en Allemagne, visant à sauvegarder le droit à participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et l'utilisation durable de ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture *ne sont donc pas jugées nécessaires* » (italiques ajoutés par nos soins). La République tchèque indique, quant à elle, dans sa soumission, que « d'une manière générale, [elle] accepte le concept de droits des agriculteurs, [mais] néanmoins ces droits ne pas sont pas à [sic] appropriés aux agriculteurs tchèques et ne sont pas appliqués dans la pratique »[10]. L'Australie, dans une soumission en date de 2008[11], affirmait : « Le gouvernement australien n'est pas en mesure de communiquer des points de vue ou des expériences quant au développement de mesures nationales visant à atteindre spécifiquement les objectifs de l'Article 9 du Traité. Les droits des agriculteurs australiens, dans le contexte des objectifs de l'Article 9, sont établis en vertu d'un large cadre législatif prévoyant une panoplie complète de droits de propriété intellectuelle et de droits légaux, y compris les droits relevant du *common law.* »

Le Canada a exprimé une position similaire à celle de l'Australie[12], en affirmant également que les « groupes d'agriculteurs canadiens consultés au niveau national se voient offrir la possibilité de soulever des questions et des préoccupations relatives aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le cadre d'un large éventail de processus de consultation nationaux, y compris lors de consultations publiques en ligne et lors de l'enregistrement de variétés. »[13]

Lors de la sixième session de l'Organe directeur (2015), le Canada a souligné haut et fort que la responsabilité de la mise en œuvre de l'Article 9 incombe aux gouvernements nationaux et plaidé pour l'échange de renseignements, et non pour l'assistance, en faveur de la mise en œuvre des droits des agriculteurs. Il s'est opposé à l'élaboration de directives volontaires sur la mise en œuvre des droits des agriculteurs. Le Canada et l'Australie se sont également spécifiquement opposés à une étude des meilleures pratiques, politiques et options en matière de mise en œuvre des droits des agriculteurs au niveau national, bien que les pays souhaitant qu'une telle étude voie le jour aient finalement vu leur demande aboutir[14].

La Norvège, en revanche, défenseuse fervente, de longue date, de la mise en œuvre des droits des agriculteurs[15], s'est montrée mieux disposée concernant les défis que rencontrent les agriculteurs norvégiens en matière de participation.

Les soumissions présentées par son gouvernement (en 2012 et 2014) révèlent l'implication active des coopératives et des syndicats agricoles dans les processus politiques nationaux. Cependant, il a également reconnu, en 2012, que « [si] les agricul-

9 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb4i06e.pdf (en anglais), p. 7.
10 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb4i06e.pdf, p. 3, (en anglais).
11 IT/GB-3/09/Inf. 6 Add. 1, p. 3.
12 *Ibid.*
13 L'adoption de l'UPOV 1991 par le Canada, en 2015, fut précédée de fortes protestations de la part de l'Union nationale des fermiers, une communauté d'exploitants familiaux de type associatif présente dans tout le Canada. www.nfu.ca/issues/save-our-seed (en anglais) et www.apbrebes.org/news/canadas-national-farmers-union-launch-campaign-against-upov-1991 (en anglais)
14 Shashikant, S., Contentious negotiations over Farmers' Rights resolution (2015) (en anglais), Third World Network.
15 La Norvège a rejeté l'adhésion à l'UPOV 1991 en raison de ses conséquences négatives sur les droits des agriculteurs. Elle a apporté des ressources pour la consultation internationale informelle de 2007 sur les droits des agriculteurs, organisée à Lusaka (Zambie) et les Consultations mondiales organisées en 2010 à Addis-Abeba (Éthiopie). Les recommandations issues de ces consultations ont alimenté les négociations de l'Organe directeur portant sur les résolutions relatives aux droits des agriculteurs. Le Development Fund of Norway coopère étroitement avec des partenaires locaux d'Asie, d'Afrique et d'Amérique centrale, en apportant un support ciblé sur les droits des agriculteurs et en insistant sur la participation des agriculteurs aux processus décisionnels. Le Fridtjof Nansen Institute, basé en Norvège, conduit des consultations et des travaux de recherche sur les droits des agriculteurs aux niveaux national et international ; il compte avec le financement et le concours du gouvernement norvégien.

teurs sont en principe très influents en Norvège, les agriculteurs les plus intéressés par la diversité génétique (dénommés *biodiversity farmers,* en anglais (les agriculteurs qui font vivre la biodiversité)) représentent généralement une minorité et ont souvent l'impression que leurs points de vue ne sont pas partagés ou compris par les autres agriculteurs. Souvent, leurs voix ne sont donc pas entendues dans les conseils d'administration des coopératives agricoles et autres instances compétentes »[16].

La soumission ajoutait que « L'organisation – qu'elle se fasse dans le cadre d'un organe existant ou par la création d'une organisation ou un réseau distinct – peut être un moyen facilitant un meilleur flux d'information et aidant les agriculteurs qui font vivre la biodiversité à s'impliquer de manière plus active dans les processus décisionnels pertinents. »[17]

Il est intéressant de noter que la soumission présentée en 2014 par la Norvège a signalé que les agriculteurs cultivant des variétés traditionnelles se sont davantage organisés, y compris par le biais de réseaux informels et de la création de coopératives. Ils ont donc gagné en visibilité, ce qui a aidé les autorités à les impliquer dans divers processus[18].

Les textes soumis par les pays en développement ont mis l'accent sur la nécessité d'appuyer l'application de l'Article 9. Le Mali a indiqué ne disposer d'aucune expérience dans la mise en œuvre des droits des agriculteurs, tandis que le Niger a expliqué ne disposer d'aucune disposition juridique spécifique en la matière[19]. Dans une communication en date de 2011, Madagascar a fait savoir qu'il avait besoin d'aide pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs et, notamment, pour garantir la participation de ces derniers à l'élaboration des politiques[20].

La soumission présentée par la Zambie en 2008 stipulait que les consultations nationales sur le Traité et, en particulier, sur les droits des agriculteurs, y compris auprès des responsables de l'élaboration des politiques, préconisaient de nouvelles consultations associant l'ensemble des parties prenantes concernées et demandaient, notamment, une plus grande sensibilisation des agriculteurs et de leurs groupes afin de leur permettre d'exprimer leurs points de vue et de formuler des demandes concernant ce qu'ils exigent de la réalisation des droits des agriculteurs au niveau national[21].

Un nombre limité de soumissions fut reçu des organisations d'agriculteurs, ce qui démontre la nécessité de prendre des mesures supplémentaires pour favoriser leur participation et leur implication dans les discussions du Traité (voir la Section 2.4 suivante). Néanmoins, le mouvement paysan international La Via Campesina, dans sa soumission de 2008, a souligné que la biodiversité ne peut être préservée et renouvelée sans la reconnaissance des droits des agriculteurs, notamment leur droit à participer à la prise de décisions, et demandé à l'Organe directeur du Traité d'associer à son processus de prise de décisions non seulement l'industrie, mais aussi les petits agriculteurs[22].

Les OSC ont également fait plusieurs références à la question de la participation dans leurs soumissions.

L'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED), dans sa soumission[23], a mis en avant les résultats d'une de ses recherches, réalisée sur 5 ans dans 5 pays en développement.

L'Institut a souligné que la participation des agriculteurs à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions était limitée et que, dans certains cas, elle se faisait par le biais d'une « consultation générale plutôt que par la participation active à l'élaboration des politiques ». Et d'ajouter que « l'industrie et les scientifiques tendent à être, de loin, les acteurs les plus influents dans l'élaboration des politiques nationales, alors que l'industrie étrangère joue un rôle croissant, à la faveur des accords de libre-échange et autres accords commerciaux ».

L'IIED a conclu en affirmant que « la participation des agriculteurs à la prise de décisions au niveau national est loin de constituer une pratique courante », et appelé à ce que les lois, les réformes juridiques et les structures institutionnelles « permettent aux représentants des agriculteurs, et notamment des agriculteurs traditionnels, de participer aux processus politiques et juridiques nationaux portant sur les ressources génétiques et l'agriculture, et garantissent que les agriculteurs puissent peser de manière réelle sur les résultats des décisions, et disposer de la même voix et de la même influence que les acteurs du commerce et de l'économie ». Il précise que « ceci pourra également exiger des financements en faveur de l'information des agriculteurs, du renforcement de leurs capacités et de l'organisation de consultations au niveau local, pour leur permettre de participer pleinement ».

La Déclaration de Berne, dans sa soumission[24], a souligné la nécessité de renforcer l'implication des agriculteurs et de leurs organisations dans les processus et les discussions en lien avec les droits des agriculteurs intervenant dans le cadre du Traité. Elle a notamment recommandé l'élaboration et la diffusion de supports d'information et de sensibilisation adaptés aux besoins des agriculteurs, ainsi que l'organisation de consultations régionales et d'ateliers de renforcement des capacités sur les droits des agriculteurs. Elle a notamment mis en avant le fait que le potentiel des communications en ligne et de la diffusion d'informations par voie électronique à atteindre directement les agriculteurs concernés est « très limité ».

Le Development Fund, qui soutient des projets de développement dans plusieurs pays en développement, a indiqué dans sa soumission[25] que « plusieurs programmes nationaux sur les

16 Soumission présentée par la Norvège en 2012, p. 8. www.planttreaty.org/sites/default/files/Norway_FR_submissions.pdf (en anglais)
17 *Ibid.*
18 Soumission présentée par la Norvège en 2014, p. 3. www.planttreaty.org/sites/default/files/Norway_FR_submission_2014.pdf (en anglais)
19 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb3i06e.pdf (en anglais)...
20 www.planttreaty.org/sites/default/files/Madagascar-_FR_submissions.pdf (en anglais)
21 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb3i06e.pdf, p. 7 (en anglais). Une autre soumission a été présentée par la Zambie, en 2010, qui rendait compte d'une étude portant sur l'examen des politiques et des lois existant à l'échelle nationale visant à établir, inter alia, leur bien-fondé par rapport à l'Article 9, en identifiant les opportunités et les lacunes en termes de politiques. www.planttreaty.org/sites/default/files/gb4i06e.pdf (en anglais)
22 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb3i06a1e.pdf (en anglais)
23 www.fao.org/3/a-be075e.pdf (en anglais)
24 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb5i08e_FRs_compilation.pdf (en anglais)
25 www.planttreaty.org/sites/default/files/Development%20Fund%20FR_submissions.pdf (en anglais)

ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture sont conçus et gérés par les institutions gouvernementales et qu'ils sont hors de portée des communautés agricoles ». Il a mis l'accent sur l'importance d'habiliter les communautés à prendre des décisions concernant la conservation et l'utilisation des ressources génétiques, en ajoutant que la participation des agriculteurs devrait également être garantie au niveau international, compte tenu que les décisions concernant les droits des agriculteurs se prennent à ce niveau-là.

Le Fridtjof Nansen Institute de Norvège a souligné, dans sa soumission datée de 2009[26], les résultats de son projet sur les droits des agriculteurs. Il a fait remarquer que l'élaboration de lois et de règlementations relatives à la gestion de la diversité phytogénétique dans l'agriculture présente un intérêt clair pour la participation des agriculteurs, tout comme c'est le cas de la mise en œuvre des lois et des règlementations, en ajoutant que « [i]déalement, les politiques et programmes ciblant les agriculteurs devraient utiliser les situations et les points de vue de ces derniers comme point de départ, sur la base de leur participation ». Il a également souligné l'importance de la participation des agriculteurs dans la mise en œuvre des droits des agriculteurs car « ils sont les mieux à même de définir les besoins et les priorités des agriculteurs dans le contexte des droits de ces derniers et jouent un rôle central dans le processus de mise en œuvre ».

La soumission soulignait également deux conditions préalables importantes à l'augmentation de la participation des agriculteurs à la prise de décisions. Tout d'abord, « les décideurs doivent être conscients du rôle important que jouent les agriculteurs dans la conservation et la mise en valeur des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, afin de comprendre pourquoi leur participation est nécessaire ». Deuxièmement, « de nombreux agriculteurs ne sont pas en mesure de participer de manière effective à des processus décisionnels complexes sans bénéficier d'un renforcement préalable de leurs capacités ».

La soumission conclut en indiquant qu'il existe peu d'exemples de législations relatives à la participation des agriculteurs, bien que certains pays du Sud disposent de vastes lois en la matière. « Cela étant, la participation réelle aux processus de prise de décisions semble marginale et se limite souvent aux agriculteurs les plus grands, lesquels ne sont généralement pas engagés dans le maintien de la diversité phytogénétique ». La soumission indiquait également : « Dans les pays du Nord, la participation des agriculteurs aux processus de prise de décisions est plus fréquente, même si les agriculteurs qui font vivre la biodiversité ne sont pas si souvent représentés ; cependant, cela se fait sans aucune référence à des lois ou des politiques spécifiques. Néanmoins, les agriculteurs du Nord prétendent que leur influence est en train de se réduire, en raison des engagements pris par leurs pays dans des organisations et en vertu d'accords d'envergure régionale et internationale ».

Il ressort clairement de l'examen réalisé par le Secrétariat du Traité et des soumissions mentionnées précédemment que l'application effective de l'Article 9.2 (c) semble être l'exception plutôt que la norme, et que des actions renforcées à tous les niveaux sont nécessaires pour surmonter les défis et soutenir sa mise en œuvre.

2.2 – CONSULTATIONS MONDIALES SUR LES DROITS DES AGRICULTEURS

En 2010, en réponse à la Résolution 6/2009 de l'Organe directeur du Traité appelant à la tenue d'ateliers régionaux sur les droits des agriculteurs, des consultations mondiales furent organisées ; le Fridtjof Nansen Institute joua à cet égard un rôle de premier plan.

Le processus de consultation comprenait deux phases : une enquête réalisée par le biais d'un questionnaire envoyé par e-mail, de juillet à septembre 2010[27], et la conférence de la consultation mondiale sur les droits des agriculteurs, organisée par *l'Institute of Biodiversity Conservation of Ethiopia,* à Addis-Abeba, du 23 au 25 novembre 2010. Un total de 171 experts et parties prenantes de 46 pays d'Afrique, Asie, Moyen-Orient, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord et Europe participèrent aux deux phases. Les participants venaient d'organisations d'agriculteurs, d'institutions gouvernementales, de l'industrie semencière, d'organisations non-gouvernementales (ONG), d'organisations intergouvernementales (OIG), du secteur de la recherche et d'autres groupes concernés.

La première préoccupation des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête était la nécessité que l'Organe directeur fournisse des orientations et un soutien pour développer ou ajuster les législations, politiques, stratégies et programmes au niveau national, dans l'objectif de réaliser les droits des agriculteurs. Dans ce contexte, la mise en place d'organes et de pratiques de mise en œuvre adaptés fut mentionnée comme une question devant recevoir un appui28. La nécessité de prendre des mesures en matière de sensibilisation et de renforcement des capacités des agriculteurs, des fonctionnaires, des chercheurs et du secteur semencier fut également soulignée.

L'enquête a révélé que l'absence de lois et de politiques pertinentes, et la non-application des lois et politiques existantes constituaient une entrave à la réalisation des droits des agriculteurs[29].

S'agissant de l'Article 9.2 (c), l'enquête a identifié les lacunes et besoins suivants : (i) l'absence de législations, de politiques et de mécanismes ciblant de façon appropriée la participation des agriculteurs et facilitant leur participation effective ; (ii) l'insuf-

26 www.planttreaty.org/sites/default/files/gb3i06a3e.pdf (en anglais)

27 Andersen, R. et Winge, T., The 2010 Global Consultations on Farmers' Rights: Results from an Email-based Survey (2011) (en anglais), FNI Report 2/2011, The Fridtjof Nansen Institute. 131 personnes de 36 pays répondirent à l'enquête, pour les agriculteurs, le secteur public, l'industrie semencière, les organisations non-gouvernementales et d'autres. Une consultation internationale informelle avait précédemment eu lieu à Lusaka (Zambie), du 18 au 20 septembre 2007, en amont de la deuxième session de l'Organe directeur.

28 Andersen et Winge (2011), p. 107.

29 *Ibid.,* p. 110.

fisance des connaissances des agriculteurs sur leurs droits, ainsi que leur capacité limitée à participer ; (iii) dans certains régions, la nécessité de disposer d'organisations représentant les agriculteurs a été mentionnée, tandis qu'en Europe et en Amérique du Nord, a surgi la question de la représentation équilibrée des différents groupes d'agriculteurs[30].

De nombreuses personnes d'Europe ont exprimé leur inquiétude que la participation réelle aux processus de prise de décisions se réduise souvent aux agriculteurs à grande échelle, lesquels ne sont généralement pas engagés dans le maintien de la diversité phytogénétique[31]. Les principaux problèmes évoqués par les personnes d'Amérique du Nord étaient le pouvoir des sociétés de l'agro-industrie et la concentration des entreprises dans ce secteur.

Les personnes interrogées, toutes régions confondues, ont formulé des recommandations visant à favoriser la participation des agriculteurs à la prise de décisions à tous niveaux. La sensibilisation et le renforcement des capacités étaient considérés comme des moyens importants pour favoriser la promotion d'une telle participation. Les agriculteurs consultés en Mésoamérique ont recommandé la création d'un espace pour la participation active des agriculteurs en vertu du Traité ; la prise en compte des opinions et de la situation des agriculteurs dans le processus décisionnel de l'Organe directeur ; l'ouverture d'un espace par le biais de différents canaux/médias, au sein duquel les agriculteurs peuvent s'exprimer et garantir la reconnaissance de leurs droits ; et l'exercice d'une pression sur les gouvernements pour augmenter l'ouverture des processus décisionnels à la participation des agriculteurs[32].

En résumé, les consultations mondiales réalisées en 2010 (et la consultation internationale qui avait eu lieu précédemment en 2007 à Lusaka (Zambie)) ont permis de formuler les conclusions/recommandations suivantes[33] :

- Partage d'informations entre Parties contractantes (consultations de Lusaka) ;
- Fourniture d'orientations de la part de l'Organe directeur pour assister les Parties contractantes dans la mise en œuvre de l'Article 9 et des dispositions s'y rapportant (consultations de Lusaka) ;
- Élaboration de directives volontaires à cette fin, de manière transparente, participative et inclusive, en associant pleinement les organisations d'agriculteurs et les autres organisations pertinentes (consultations de Lusaka, consultations en ligne, conférence d'Addis-Abeba) ;
- Établissement d'un groupe de travail *ad hoc* pour faciliter l'élaboration de ces directives (consultations de Lusaka, conférence d'Addis-Abeba).

Les consultations ont clairement identifié la nécessité que l'Organe directeur explore les possibilités de guider, assister et soutenir les Parties contractantes, notamment les pays en développement, dans la mise en œuvre de l'Article 9, en plus de recueillir des opinions et des expériences et de les mettre à disposition.

2.3 – RÉSOLUTIONS DE L'ORGANE DIRECTEUR : TENDANCES ET OPPORTUNITÉS

La mise en œuvre des droits des agriculteurs figure à l'ordre du jour de l'Organe directeur du Traité depuis sa deuxième session, en 2007. Cependant, l'accent était initialement placé sur l'échange de connaissances, d'avis, de données d'expériences et de meilleures pratiques au niveau national.

Un changement a commencé à être constaté lors de la quatrième session de l'Organe directeur de 2011, qui vit l'adoption de résolutions sur les droits des agriculteurs plus proactives et axées sur l'action. Les Résolutions 8/2013 et 5/2015, par exemple, vont plus loin, en invitant les organisations d'agriculteurs à participer activement aux « processus intersessions pertinents » et non pas seulement aux sessions biennales de l'Organe directeur. La Résolution 5/2015, notamment, « [i]nvite les Parties contractantes et les organisations compétentes à [...] organiser des ateliers régionaux et d'autres consultations, *notamment avec des organisations d'agriculteurs,* afin d'échanger des connaissances, avis et données d'expériences pour promouvoir la concrétisation des droits des agriculteurs, tels qu'ils sont énoncés à l'Article 9 » (italiques ajoutés par nos soins).

La reconnaissance des organisations d'agriculteurs comme un secteur distinct des travaux de l'Organe directeur est saluée par les Parties contractantes depuis 2007[34]. Cependant, la participation des agriculteurs aux processus et initiatives en lien avec le Traité laisse encore beaucoup à désirer, comme évoqué ci-dessous.

Par ailleurs, certains pays développés continuent de s'opposer à la fourniture d'un soutien concret en faveur de la mise en œuvre à l'échelle nationale, comme l'ont montré les négociations de la résolution sur les droits des agriculteurs de la sixième session de l'Organe directeur en 2015, lors desquelles les points suivants ont prêté à controverse : élaboration de directives volontaires pour la mise en œuvre des droits des agriculteurs ; étude des meilleures pratiques comme options pour la mise en œuvre nationale des droits des agriculteurs ; et examen des liens entre l'Article 9 du Traité, l'UPOV et l'OMPI[35]. Le résultat final constitue la résolution sur les droits des agriculteurs la plus longue jamais adoptée à ce jour (IT/GB-6/15/Res 5), dont les actions préconisées s'assortissent d'opportunités précises pour tenir compte de la participation des agriculteurs et des OSC d'intérêt public dans la promotion de la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

La résolution invite les Parties contractantes au recueil d'informations non seulement au niveau national, comme c'était le cas des résolutions précédentes, mais aussi aux niveaux *régional et mondial,* pour échanger des connaissances, avis, données d'ex-

30 *Ibid.,* p. 89.
31 *Ibid.,* pp. 90–91.
32 *Ibid.,* p. 107.
33 Soumission du Fridtjof Nansen Institute en réponse à la Résolution 6/2011 de l'Organe directeur. www.planttreaty.org/sites/default/files/Fridtjof%20Nansen%20Institute%20%20FR_submissions.pdf (en anglais)
34 Résolutions 2/2007, 6/2009, 6/2011, 8/2013 et 5/2015 de l'Organe directeur.
35 Shashikant (2015).

périence et pratiques optimales. Il est important de tenir compte du fait qu'un accord a été atteint pour que le Secrétariat réalise une étude sur les leçons à tirer concernant l'application des droits des agriculteurs tels qu'énoncés à l'Article 9 du Traité, y compris les politiques et les dispositions législatives. Les Parties contractantes et toutes les parties prenantes concernées, *en particulier les organisations d'agriculteurs,* sont invitées à faire connaître leur avis et leurs expériences *afin d'en tirer des exemples d'options possibles pour l'application nationale* de l'Article 9.

Cette étude mandatée ira donc au-delà de la compilation d'informations pour accomplir une tâche davantage axée sur l'analyse et l'action. Au moment d'aborder l'Article 9.2 (c), l'étude devrait inclure la prise de décisions aux niveaux national, régional et mondial, ainsi que les processus connexes complétant le Traité.

Cependant, aucun consensus n'a pu être atteint, lors de la session de l'Organe directeur, pour élaborer des directives volontaires sur la mise en œuvre des droits des agriculteurs, comme l'avait proposé le Groupe africain. L'Éthiopie avait proposé que le projet de résolution demande au Secrétariat d'« élaborer des directives volontaires sur la mise en œuvre des droits des agriculteurs au niveau national, en établissant, de manière transparente, participative et inclusive, un groupe de travail *ad hoc,* comptant avec la pleine participation des agriculteurs et d'autres organisations. »[36]

Les résolutions des cinquième et sixième sessions de l'Organe directeur invitaient les Parties contractantes à envisager de développer des *plans nationaux* en vue de la mise en œuvre de l'Article 9, et à *revoir et ajuster les mesures nationales* ayant une incidence sur la concrétisation des droits des agriculteurs[37]. Les deux résolutions ont également réitéré l'appel à l'organisation *d'ateliers régionaux et autres consultations pour promouvoir la* concrétisation des droits des agriculteurs, en soulignant l'implication des organisations d'agriculteurs[38].

La prochaine étape logique consisterait à mettre en place des mécanismes et des processus de participation aux niveaux national, régional et mondial, et ce, avec la pleine participation des agriculteurs et autres groupes d'intérêt public.

2.4 – PARTICIPATION DES AGRICULTEURS AUX PROCESSUS ET INITIATIVES EN LIEN AVEC LE TRAITÉ

Plusieurs problèmes concernant la participation des agriculteurs aux processus et initiatives en lien avec le Traité ont été abordés à diverses reprises.

Une contrainte majeure entravant la participation des agriculteurs, notamment ceux des pays en développement, est le manque de soutien financier, du fait qu'ils ne sont généralement pas en mesure de financer leur propre participation aux réunions du Traité. Ce dernier, quant à lui, ne dispose d'aucun fonds disponible pour prendre en charge cette participation.

Les opportunités de prendre part aux sessions de l'Organe directeur sont aussi particulièrement limitées. Lors des sessions plénières, les agriculteurs ne sont autorisés à participer qu'en qualité d'observateurs et ne peuvent donc prendre la parole qu'après les Parties contractantes, si le temps le permet. À titre d'exemple, leurs propositions de libellés concrets concernant une résolution ne sont prises en compte que si elles sont soutenues par une Partie contractante.

Une autre préoccupation est l'absence totale de représentation des agriculteurs dans certaines réunions du Traité[39]. Lors des réunions qui leur sont ouvertes, cette participation est souvent limitée, pour diverses raisons.

Les réunions sont parfois convoquées dans des délais très courts, ce qui complique l'organisation des organisations d'agriculteurs[40]. Aucun support financier n'est généralement disponible pour cette participation, et les courts préavis compliquent d'autant plus l'obtention des fonds nécessaires. La préoccupation relative aux courts préavis s'étend également aux autres aspects tels que le peu de temps laissé pour répondre aux consultations électroniques[41].

D'une manière plus générale, aucune règle formelle n'établit clairement le droit des agriculteurs à participer aux processus du Traité, tels que les groupes de travail et les comités. Ceci signifie que la participation se fait de manière *ad hoc* et qu'elle est très conditionnée aux termes de référence et au règlement intérieur du groupe de travail ou comité compétent, ainsi qu'à la décision (résolution) prise par l'Organe directeur[42]. Cela contraste avec la participation institutionnalisée des groupes d'agriculteurs au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale ou

36 *Ibid.*

37 Résolution 8/2013, paragraphe 6 et Résolution 5/2015, paragraphe 3.

38 Résolution 8/2013, paragraphe 8 et Résolution 5/2015, paragraphe 6.

39 Une exemple récent est la consultation tenue en 2015 sur le système d'information mondial, qui comptait 10 participants représentant les gouvernements des différentes régions et 7 experts, mais aucun représentant des agriculteurs (voir : www.planttreaty.org/sites/default/files/COGIS1re.pdf [en anglais]). Un autre exemple est la réunion organisée en 2013 du comité consultatif *ad hoc* sur la stratégie de financement, à laquelle ont participé 11 représentants de gouvernements, sans aucune participation, à nouveau, des représentants des agriculteurs (voir www.planttreaty.org/sites/default/files/COGIS1re.pdf [en anglais]). Il est intéressant de constater que la liste des participants d'une réunion privée des co-présidents du Comité et des co-responsables du groupe de travail compte sept participants, dont deux représentants de l'industrie (Syngenta), mais toujours pas d'agriculteurs.

40 L'on peut notamment citer la réunion du Comité technique *ad hoc* sur l'utilisation durable qui devait se tenir le 24 octobre 2016, dont l'avis ne fut publié que le 2 septembre. Il en est allé de même pour le symposium conjoint organisé par le Traité et l'UPOV sur les interactions entre l'UPOV et le Traité dans le contexte des droits des agriculteurs, programmé au 26 octobre 2016, pour lequel aucune notification officielle n'avait été communiquée au moment de la rédaction du présent document.

41 Selon Guy Kastler, de La Via Campesina, la dernière consultation sur les droits des agriculteurs avait été réalisée par voie électronique et était programmée pour ne durer qu'un mois. Initialement, La Via Campesina avait refusé d'y répondre en raison du peu de temps prévu, qui ne permettait pas de mener des consultations internes. Le Secrétariat accepta finalement de prolonger la consultation de deux mois. Source : discussion entre Laurent Gaberell (Public Eye) et Guy Kastler (La Via Campesina), le 7 septembre 2016.

42 Par exemple, bien que la Résolution 4/2015 de l'Organe directeur sur l'utilisation durable invitait explicitement les

des peuples autochtones et des communautés locales dans les processus de la CDB, comme évoqué au Chapitre 4.

De plus, les agriculteurs ne disposent d'aucun siège au Fonds de partage des avantage du Traité et n'ont donc aucun mot à dire dans l'affectation des fonds[43], bien que le Fonds vise la mise en œuvre du Traité, dont les droits des agriculteurs constituent une composante essentielle ; par ailleurs, l'Article 18.5 du Traité stipule explicitement que la priorité doit être accordée à la mise en œuvre des plans et programmes convenus pour les agriculteurs des pays en développement qui conservent et utilisent de manière durable les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Il arrive parfois également que, pour des événements spécifiques tels que les débats de haut niveau ou les discours d'ouverture, ou les manifestations à l'échelle régionale, la personne représentant les agriculteurs soit sélectionnée par le Secrétariat du Traité, plutôt que par les organisations d'agriculteurs elles-mêmes[44].

La pénurie de fonds a également une incidence sur la tenue de consultations relatives aux droits des agriculteurs, un espace important pour échanger des informations et identifier les nécessités des agriculteurs, ainsi que les voies possibles pour améliorer la mise en œuvre des droits des agriculteurs. Le budget de base du Traité ne dispose d'aucun fonds pour financer les consultations (qu'elles soient mondiales ou régionales).

La demande faite au Secrétariat, dans les résolutions de l'Organe directeur sur les droits des agriculteurs, d'organiser des ateliers régionaux se fait également « sous réserve [...] des ressources financières disponibles »[45]. Par conséquent, ces consultations sont généralement organisées sur une base *ad hoc,* en fonction de la disponibilité du support financier (souvent limité), et sur une base volontaire, par un ou plusieurs gouvernements nationaux. Le Traité se limite donc au statut de simple co-organisateur et, dans certains cas, de participant auxdits événements.

La pleine participation des agriculteurs est également entravée par le manque de traduction. En effet, si les débats des sessions de la plénière principale comptent avec des services d'interprétation, cela peut ne pas être le cas pour les réunions et groupes de négociation plus restreints. La Via Campesina a dû à plusieurs reprises organiser et financer ses propres services d'interprétation pour pouvoir assurer sa participation[46].

Le Traité, désireux d'atteindre un plus vaste public, réalise de temps à autre des consultations électroniques. Cependant, leur format n'est souvent pas adapté aux agriculteurs et à leurs organisations dans les pays en développement, qui peuvent ne disposer que d'un accès limité à Internet.

Tous ces éléments soulignent à quel point la participation des agriculteurs aux processus de prise de décisions du Traité et aux initiatives et processus s'y rapportant laisse à désirer. Si le Traité entend réellement concrétiser les droits des agriculteurs, en partenariat avec leurs organisations, il devrait examiner comment améliorer l'implication des agriculteurs et leur engagement dans ses processus et initiatives, de sorte à leur permettre de fournir des orientations utiles à l'obtention des résultats. Ce faisant, le Traité pourra s'appuyer sur les bonnes pratiques et les normes qui prévalent dans d'autres instances (voir la discussion du Chapitre 4).

organisations d'agriculteurs à participer et bien que les termes de référence du Comité technique sur l'utilisation durable prévoient la participation de 10 experts, y compris les organisations d'agriculteurs (www.fao.org/3/a-bl143f.pdf), ce n'est pas le cas de la Stratégie de financement (www.planttreaty.org/sites/default/files/MO938_Resolution_2.pdf) ou du Système d'information mondial (www.planttreaty.org/sites/default/files/MO938_Resolution_3.pdf).

43 Pour consulter la liste du Groupe d'experts examinant les propositions de financement qui devraient être soutenues, voir : www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/benefit-sharing-fund/panel-of-experts/fr

44 Discussion avec La Via Campesina, 7 septembre 2016.

45 Voir les Résolutions 6/2009 (paragraphe 3) et 6/2011 (paragraphe 4).

46 Discussion tenue avec La Via Campesina le 7 septembre 2016.

3

Les défis relatifs à la participation des agriculteurs :

SÉLECTION D'EXPÉRIENCES NATIONALES, RÉGIONALES ET INTERNATIONALES

Le présent chapitre examine les défis auxquels sont confrontés les agriculteurs aux niveaux national, régional et international dans leur plaidoyer en faveur des droits des agriculteurs, ainsi que les réalités du terrain dans le cadre desquelles opèrent les agriculteurs qui revendiquent leur droit à participer. La compréhension de ces défis constitue une étape incontournable pour identifier les composantes nécessaires à la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

Les cas qui ont été sélectionnés reflètent les pressions auxquelles font face de nombreux pays en développement pour adopter des lois semencières qui affectent les droits des agriculteurs, notamment via l'adhésion à l'Acte de 1991 de la Convention UPOV et/ou l'adoption de lois nationales et régionales basées sur ce dernier, y compris par le biais d'accords commerciaux. Ces cas donnent un aperçu des défis rencontrés pour mettre en œuvre l'Article 9.2 (c), des défis également applicables à de nombreux autres pays en développement et développés, en lien avec la participation à l'élaboration des politiques et des lois, y compris en matière de protection des obtentions végétales (POV) et de commercialisation/enregistrement des semences.

3.1 – EXPÉRIENCES NATIONALES

A) COLOMBIE

La Colombie, membre de la Communauté andine des Nations[1], a signé le Traité en 2002, mais ne l'a pas encore ratifié. Elle est membre de l'UPOV 1978 depuis 1996.

En 1992, un projet de loi sur les droits d'obtenteur calqué sur le modèle de l'UPOV 991, rédigé par les partisans d'un régime de propriété intellectuelle strict sans aucune implication des agriculteurs ou des OSC, fut déposé devant le Congrès colombien. Alertées, les OSC firent campagne en faveur de l'introduction d'amendements incluant les droits des agriculteurs et les communautés locales, qui furent en fin de compte acceptés par le Sénat[2].

Cependant, préoccupés du précédent que cela pouvait créer pour les autres pays d'Amérique latine, l'industrie et l'UPOV, auteurs de la première mouture du projet, plaidèrent en faveur d'un Pacte andin basé sur l'UPOV 1991, ce qui aboutit à la Décision N° 345 (sur le régime commun concernant la protection des droits des obtenteurs de variétés végétales) en 1993[3]. À ce sujet, Velez fait remarquer : « Cette décision impose l'obligation légale à l'ensemble des pays du Pacte andin [désormais désigné sous l'appellation Communauté andine] d'établir des législations relatives aux droits d'obtenteur de type UPOV. Elle ne fait aucune mention des agriculteurs et des communautés locales en leur qualité d'innovateurs, ne se préoccupe en rien de l'érosion génétique [...] D'un simple coup de plume – et sans aucune discussion publique au niveau national – les pays andins étaient adroitement intégrés aux sphères de l'UPOV, dénuées de toute volonté de s'embêter avec des fioritures ».

Néanmoins, suite à un intense lobbying de la part d'ONG, entre autres, en 1993, la Décision N° 345 exigeait également que les pays membres approuvent, avant le 31 décembre 1993, des dispositions communes régissant l'accès aux ressources biogénétiques et garantissant la biosécurité de la région, conformément aux dispositions de la Convention sur la diversité biologique.

Une large coalition composée d'ONG, de représentants des peuples autochtones, de groupes d'agriculteurs, de dirigeants des communautés noires et locales, de juristes et de personnes provenant de diverses universités publiques constitua, en 1994, un groupe de travail *ad hoc* afin de surveiller étroitement et d'influencer les évolutions en lien avec les dispositions communes

1 La Colombie, le Venezuela, l'Équateur, le Pérou et la Bolivie sont membres de l'Accord de Carthagène, qui a institué une zone commerciale en Amérique latine. Les décisions de la Commission de la Communauté andine sont juridiquement contraignantes pour ses membres.

2 Velez, G. et GRAIN, Biodiversity Sell-Out in the Andean Pact? (1995) (en anglais), GRAIN.

3 www.wipo.int/wipolex/fr/details.jsp?id=9417. Au même moment, la Décision N° 344 (portant le régime commun concernant la propriété intellectuelle) était également adoptée ; voir : www.wipo.int/wipolex/fr/text.jsp?file_id=223746

régissant l'accès aux ressources biogénétiques. Au niveau gouvernemental, une proposition colombienne fut rédigée au terme de larges consultations à l'échelle locale et nationale, qui incluait un régime d'accès spécial *sui generis* portant sur les ressources génétiques des communautés locales.

En 1996, changement de cap, la Colombie décida d'adhérer à l'UPOV 1978, au lieu d'examiner une option *sui generis*[4]. Peu après, le pays signa un Accord de promotion du commerce avec les États-Unis, entré en vigueur le 15 mai 2012[5]. L'Accord fut négocié sans aucune participation publique et exigeait l'adhésion à l'UPOV 1991 au 1er janvier 2008 ou à la date d'entrée en vigueur de l'accord, selon la plus tardive des deux dates.

Le 15 avril 2012, le Président Juan Manuel Santos promulgua la loi approuvant l'adhésion de la Colombie à l'UPOV 1991, et transmit la loi, conjointement à la Convention de l'UPOV, pour examen par la Cour constitutionnelle[6].

Le 5 décembre 2012, la Cour constitutionnelle, à la majorité, décida que la Loi N° 1052 violait la Constitution du fait de la non consultation, avant son adoption, des groupes autochtones et afro-colombiens qui s'en trouveraient directement affectés[7]. La Cour conclut qu'une consultation préalable des groupes autochtones et afro-colombiens aurait dû avoir lieu concernant les effets de la Loi 1518, du fait que l'UPOV 1991 « régit directement les questions importantes concernant ces communautés ». La Cour reconnut qu'une grande partie de la propriété intellectuelle engagée dans l'amélioration et la diversification des variétés végétales consiste de « connaissances ancestrales de ces peuples ». Selon son jugement, « l'imposition de [...] restrictions sur de nouvelles variétés végétales, telles que consacrées dans l'Acte de 1991 de la Convention UPOV, pourrait limiter le développement naturel de la biodiversité, produit des conditions du *(sic)* ethnique et culturel, et des écosystèmes habités par ces peuples »[8].

À ce jour, la Colombie n'a pas encore adhéré à l'UPOV 1991.

Le cas de la Colombie traduit une évolution politique d'une orientation *sui generis* favorable aux agriculteurs, basée sur la sauvegarde des connaissances traditionnelles et des ressources génétiques locales – et sur l'association des organisations d'agriculteurs et de la société civile au processus décisionnel – vers une option fondée sur l'UPOV, avec l'augmentation croissante de l'influence, dans la prise de décisions, de forces favorables à cette dernière. Dans ce cas précis, la Cour constitutionnelle a ouvert grand la voie aux communautés autochtones, dont nombre de membres sont des agriculteurs, pour aborder leurs préoccupations et contrebalancer l'échec de l'exécutif à consulter les peuples autochtones et les agriculteurs.

Néanmoins, le dernier mot en matière de politique et de législation demeure entre les mains de l'exécutif et du judiciaire, raison pour laquelle des processus et mécanismes de participation véritable permettant d'influer de manière effective sur la prise de décisions demeurent cruciaux. La sensibilisation et l'indépendance de la justice peuvent donc sauvegarder ces droits et garantir le système de freins et contrepoids nécessaires.

B) GUATEMALA

Le Guatemala est partie au Traité. En 2005, lorsque le pays signa l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, les États-Unis d'Amérique et la République Dominicaine (ALÉAC), il se vit imposer l'obligation juridique de devenir membre de l'UPOV 1991.

En 2014, le Congrès du Guatemala adopta une loi de POV dans le but de préparer le terrain en vue de l'adhésion du pays à l'UPOV 1991. Cette loi, *inter alia,* criminalisait l'utilisation, l'échange et la vente de semences de ferme de variétés protégées et punissait ces actes d'une à quatre années de prison assorties d'une amende comprise entre 1000 et 10 000 quetzals (entre 130 –1300 USD)[9]. Cette loi fut rédigée avec le soutien du Secrétariat de l'UPOV et sans consultation aucune des agriculteurs, peuples autochtones et autres groupes de la société civile qui s'en trouveraient affectés.[10]

Cette loi de POV controversée provoqua des manifestations massives dans le pays, les peuples autochtones et les petits agriculteurs du Guatemala la désignant sous le nom de « Loi Monsanto ». Une grande partie de la population du pays, dont plus de la moitié appartient à des peuples autochtones, dépend de l'agriculture pour sa survie et sa sécurité alimentaire. 80 % de la production de semences sont assurés par les petits agriculteurs, qui produisent la plupart des aliments de base du pays. La loi de POV était donc considérée comme une violation des droits des peuples autochtones, ainsi que comme une menace à la sécurité alimentaire.

4 En 1996, la Cour constitutionnelle de Colombie avait examiné les effets de l'adhésion du pays à l'UPOV 1978 et jugé nécessaire de protéger les pratiques agricoles et de production traditionnelles des groupes minoritaires, tels que les peuples autochtones et les communautés afro-colombiennes et que la perturbation de ces pratiques pouvait porter préjudice aux communautés minoritaires en provoquant désintégration culturelle, malnutrition, et dégradation de l'état de santé et du bien-être, et menacer la survie même de ces populations minoritaires : Arrêt C-262/96 (Cour constitutionnelle de Colombie, 1996). Voir : aiph.org/aiph_new/colombian-court-strikes-down-law-approving-1991-upov-conventio (en anglais)

5 La ratification par le Congrès des États-Unis fut retardée en raison d'un différend sans fin au sein du Congrès des États-Unis, provoqué par des préoccupations intérieures en lien avec l'Accord de promotion du commerce et les protestations contre les normes colombiennes en matière de travail.

6 L'Article 241 de la Constitution colombienne exige que la Cour constitutionnelle approuve la ratification des traités internationaux tels que l'UPOV 1991. Il stipule : « Statuer, de manière définitive, sur la constitutionnalité des traités internationaux et des lois en les approuvant. À cet effet, le gouvernement les soumettra à la Cour dans les six jours suivant leur approbation par la loi. Tout citoyen peut intervenir pour défendre ou contester leur constitutionnalité. Dans l'hypothèse où la Cour les déclarerait conformes à la Constitution, le gouvernement pourra procéder à un échange de notes diplomatiques ; en cas contraire, les lois ne seront pas ratifiées. Lorsqu'une ou plusieurs dispositions d'un traité multilatéral sont déclarées invalides par la Cour constitutionnelle, seul le Président de la République peut la ou les ratifier, sous réserve de la disposition litigieuse ».

7 aiph.org/aiph_new/colombian-court-strikes-down-law-approving-1991-upov-convention (en anglais). Voir Arrêt C-1051/12 (Cour constitutionnelle de Colombie), 5 décembre 2012. www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2050%20comunicado%2005%20y%2006%20de%20diciembre%20de%202012.php (en espagnol)

8 *Ibid.*

9 GRAIN, Les lois semencières qui criminalisent les paysannes et les paysans : études de cas dans d'autres pays (2015).

10 Extraits de la traduction d'un article publié en Norvège intitulé Social mobilisation crowned with victory (en anglais). L'article en langue originale peut être consulté ici : www.utviklingsfondet.no/nyheter/sosial_mobilisering_kronet_med_seier (en norvégien)

La question fut portée à l'attention de la Cour constitutionnelle, laquelle, le 29 août 2014, décida de suspendre la loi suite aux revendications de différentes organisations d'agriculteurs et OSC. Le 5 septembre 2014, le Congrès du Guatemala abrogea la loi de POV, mettant ainsi au point mort l'adhésion du Guatemala à l'UPOV 1991.

Une large alliance de la société civile mobilisée par le biais de la plateforme autochtone nationale *(Mesa Nacional Indígena)* joua un rôle déterminant au moment de convaincre la Cour constitutionnelle, le gouvernement et le Congrès que la loi de POV était néfaste pour le pays et ses peuples.

L'expérience guatémaltèque nous montre qu'une large alliance comptant sur la participation active des agriculteurs et des peuples autochtones peut parvenir à garantir les droits des agriculteurs contre le *diktat* d'un accord de libre-échange et les intérêts de la puissante industrie semencière[11].

C) PÉROU

Le Pérou, membre de la Communauté andine, est devenu partie au Traité en 2003.

La règlementation péruvienne de 1996 en matière de protection des obtentions végétales fit son apparition suite à l'adoption de la Décision N° 345 de la Communauté andine, établissant un régime de POV commun basé en grande partie sur l'UPOV 1991 (sans y être pour autant pleinement conforme). Selon une étude d'impact sur les droits humains (EIDH), cette évolution fut davantage le résultat de pressions internationales (adhésion à l'OMC et lobbying actif des fonctionnaires du Secrétariat de l'UPOV) que d'une volonté de répondre à des besoins et à des exigences spécifiques, d'ordre économique et technologique, émanant des pays andins et de leurs secteurs de la sélection. Aucune analyse sociale ou économique ne fut entreprise avant l'adoption du système de POV régional[12].

La Décision N° 345 appelait également à l'instauration d'un régime andin sur l'accès aux ressources génétiques et le partage des avantages, ainsi que sur la sécurité biologique, une victoire revendiquée par les OSC en raison de leurs efforts dans ce sens (comme expliqué précédemment).

En conséquence, la Règlementation péruvienne de 1996 en matière de POV incorpora des exigences de divulgation basées sur la Décision N° 391 de 1996 de la Communauté andine (portant le régime commun de l'accès aux ressources génétiques)[13]. Son Article 15(e) exigeait que les demandes de droits d'obtenteur spécifient *« l'origine géographique du matériel végétal de base de la nouvelle variété à protéger* et notamment, le cas échéant, le document attestant de l'origine légale des ressources génétiques, délivré par l'administration nationale compétente pour les questions d'accès aux ressources génétiques » (italiques ajoutés par nos soins). La divulgation de l'origine et de la provenance légale constitue un outil bien reconnu pour lutter contre l'utilisation illégale de ressources génétiques et de connaissances traditionnelles et pour promouvoir un partage des avantages juste et équitable.

Lors de la conclusion de l'accord de libre-échange avec les États-Unis, en 2006, le Pérou fut contraint d'adhérer à l'UPOV 1991 avant 2008. Avant l'application de l'accord de libre-échange au niveau national, le Pérou connut un débat national animé concernant ses potentiels impacts, mobilisé principalement par la société civile. Le débat public et les critiques ne débouchèrent cependant pas sur un processus transparent et participatif, et nombreux furent les groupes de la société civile à critiquer les lacunes en termes de participation et de transparence ayant caractérisé les négociations de l'ALE[14].

En 2011, le Pérou amenda sa règlementation de 1996 et retira l'Article 15(e) de sa législation pour devenir membre de l'UPOV 1991, le 8 août 2011[15].

Selon les fonctionnaires péruviens, le nouveau projet de règlementation fut publié sur le site Internet de l'Office de POV pour commentaires, mais n'en recueillit aucun. L'étude d'impact sur les droits humains mentionnée précédemment conclut : « La publication en ligne, conventionnellement utilisée pour publier les documents officiels pour les soumettre à commentaires, apparaît comme un mode de consultation inadapté dans le cas de communautés des régions des Andes et de l'Amazonie, qui ne disposent que d'un accès limité à l'Internet, d'autant plus que les textes ne sont pas mis à disposition dans les langues autochtones (seul l'espagnol est utilisé) »[16]. Elle ajoute : « Des experts de premier plan dans le domaine des droits de l'homme ont souligné que les procédures de ‹ participation sont [...] d'une importance pratique limitée lorsque l'appartenance à une communauté culturelle particulière a pour effet d'exclure les citoyens de [...] l'influence › »[17].

Sans les exigences de divulgation, la capacité du Pérou à remplir les obligations qui sont les siennes en vertu du Traité, de la CDB et de son Protocole de Nagoya se trouve réduite. En sa qualité de pays disposant d'une importante population de peuples autochtones et dirigé par un gouvernement qui en re-

11 *Ibid.*

12 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 38.

13 Décret suprême N° 008-96-ITIN-CI, 3 mai 1996, Règlementations pour la protection des droits d'obtenteur. Les exigences de divulgation sont également contenues dans la Décision N°486 de la Communauté andine (2000) (portant régime commun concernant la propriété industrielle), qui couvre également les connaissances traditionnelles.

14 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 38. Si un petit nombre d'OSC et d'universitaires furent invités à des réunions d'information sur les négociations de l'ALE, la présence des OSC était plus une exception qu'une règle générale.

15 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 42 : « En 2003, le Conseil de l'UPOV écrivait déjà que « En ce qui concerne une éventuelle exigence de déclaration certifiant que le matériel génétique a été acquis légalement ou de preuve que le consentement préalable donné en connaissance de cause concernant l'accès au matériel génétique a été obtenu,]...] la Convention UPOV dispose que l'octroi du droit d'obtenteur ne peut pas dépendre de conditions supplémentaires ou différentes de [la distinction, l'homogénéité, la stabilité et la nouveauté] pour obtenir la protection (UPOV, 2003). Par ailleurs, des sources informées ayant choisi de garder l'anonymat ont indiqué que des membres du personnel de l'UPOV avaient conseillé à certains pays (comme la Malaisie et l'Égypte) d'envisager de ratifier l'UPOV 1991 pour supprimer l'exigence de divulgation de leurs lois de POV nationales et se mettre ainsi en conformité avec l'UPOV ». Au vu de cette situation, l'Article 15(e) de la Règlementation péruvienne en matière de POV n'aurait certainement pas été accepté si le Pérou avait demandé au Conseil de l'UPOV de le conseiller concernant la conformité de ses lois avec l'UPOV 1991.

16 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 39.

17 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 39, citation de Marks, S. et Clapham, A., *International Human Rights Lexicon* (2005), Oxford University Press, Oxford.

connaît les droits, la capacité du Pérou à honorer les engagements qu'il a contractés en vertu de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones s'en trouve également affectée.

L'absence de participation publique, notamment des agriculteurs (dont nombre appartiennent à des peuples autochtones et sont des femmes), à la négociation des ALE et à leur application (voir également la Section 3.3 suivante) a contribué à l'affaiblissement considérable des droits des agriculteurs qui caractérise la situation actuelle.

D) GHANA

Le Ghana est devenu partie au Traité en 2002.

En 2013, des groupes de la société civile, sous l'égide du mouvement *Food Sovereignty Ghana* (FSG), lancèrent une campagne nationale contre le Projet de loi sur les obtentions végétales[18], qui allait permettre au gouvernement d'adhérer à l'UPOV 1991[19]. Des organisations d'agriculteurs, des groupes confessionnels et des OSC exprimèrent leur sérieuse préoccupation quant à l'absence de consultation publique, au contenu du projet de loi (s'agissant notamment de la fragilisation des droits des agriculteurs) et à l'intention du Ghana d'adhérer à l'UPOV 1991.

La société civile adressa une pétition aux parlementaires, exigeant des amendements spécifiques au projet de loi demandant, *inter alia,* que les demandes de protection des obtentions végétales incluent la divulgation de l'origine, soient conformes aux principes d'accès et de partage des avantages et autorisent les agriculteurs à conserver, utiliser, semer et ressemer, échanger, partager ou vendre les semences de ferme d'une variété protégée[20].

FSG fut alors convié à rencontrer, le 4 décembre 2013, les membres de la Commission d'enquête sur les affaires constitutionnelles, juridiques et parlementaires, afin de débattre des questions soulevées dans la pétition. Malgré cela, le texte du projet de loi ne fut en rien modifié.

La campagne publique s'intensifia début 2014 lorsqu'organisations paysannes, religieuses, politiques et de la société civile, et syndicats descendirent dans les rues de la capitale, Accra, le 28 janvier, en signe de protestation contre l'adoption du projet de loi.

Un courrier en date du 20 février 2014, signé par 51 ONG et réseaux du monde entier et intitulé « Ghana's Plant Breeders Bill Lacks Legitimacy! It Must Be Revised » (Le projet de loi ghanéen sur les obtentions végétales n'est pas légitime ! Il doit être révisé !)[21], fut adressé au Président du Parlement, Edward Korbly Doe Adjaho, au président de la Commission d'enquête sur les affaires constitutionnelles, juridiques et parlementaires, Alban Kingsford Sumana Bagbin, et à l'ensemble des parlementaires. Dans ce courrier, les différents signataires priaient instamment les membres du Parlement de s'abstenir d'adopter un projet de loi qui, sous sa forme actuelle, était dénué de toute crédibilité et de toute légitimité et ne servait pas les intérêts du Ghana. Les signataires réclamaient la tenue immédiate de larges consultations impliquant l'ensemble des parties prenantes, y compris les communautés agricoles et la société civile, dans le but d'élaborer une législation équilibrée et équitable assortie de mesures préventives adaptées pour protéger les intérêts des petits agriculteurs et les intérêts publics.

La mobilisation retarda l'adoption du projet de loi, et le débat public se poursuivit. Le 11 novembre 2014, lors de la session du Parlement, le Président suggéra que le projet de loi fasse l'objet d'un nouvel examen, en raison du tollé général qu'il avait provoqué, et que d'étendre les consultations.

Trois ans après son lancement, la campagne nationale se poursuit. Les organisations d'agriculteurs et de la société civile, y compris FSG, font pression sur le gouvernement pour qu'il rejette l'UPOV 1991, retire le projet de loi sur les obtentions végétales et satisfasse aux obligations qui sont les siennes en vertu du Traité et de la CDB en profitant de la flexibilité prévue par l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) de l'Organisation mondiale du commerce pour adopter une législation *sui generis* en matière de protection des obtentions végétales adaptée au Ghana.

Lors d'un entretien radio en date du 16 mars 2016, le vice-président de la Commission d'enquête sur les affaires constitutionnelles, juridiques et parlementaires, George Loh, aurait indiqué : « Nous avons réalisé de vastes consultations. Deux d'entre elles impliquant l'ensemble des parties prenantes ont même été retransmises en direct à la télévision. Personne ne peut donc prétendre que nous n'avons pas consulté [...] Si, au terme des consultations, vous campez sur vos positions, libre à vous ! Mais nous aurons consulté »[22].

FSG exprima sa surprise face à ces affirmations et demanda comment la réunion du 4 décembre 2013 pouvait être considérée comme s'inscrivant dans le cadre des « consultations supplémentaires » que le Président avait appelées de ses vœux le 11 novembre 2014, presqu'un an plus tard[23].

Ultérieurement, en avril 2016, il fut signalé que le Parlement ghanéen avait annoncé qu'il donnerait « aux organisations et au public, en général, l'opportunité unique d'avoir leur mot à dire dans l'adoption de toute loi » par le biais d'une série de symposiums portant sur les projets de loi en cours de discussion *(Bill Symposium Series)*. FSG répondit par un appel public demandant au Parlement de retirer complètement le projet de loi indépendantsur les obtentions végétales et de le remplacer par un système de POV *sui generis* adapté aux conditions du pays[24].

FSG réitéra également son appel en faveur de la publication du compte rendu des consultations. Il fit remarquer : « Cela fait presque trois ans maintenant que ces consultations ont com-

18 www.upov.int/edocs/mdocs/upov/en/c_47/plant_breeders_bill_of_ghana.pdf (en anglais)
19 www.apbrebes.org/news/massive-protests-ghana-over-upov-style-plant-breeders-bill (en anglais). Voir également www.apbrebes.org/news/ghana-csos-continue-protest-against-plant-breeders-bill?pk_campaign=NL9 (en anglais)
20 foodsovereigntyghana.org/petition-to-parliament-on-the-plant-breeders-bill-2013 (en anglais)
21 www.twn.my/title2/biotk/2014/btk140211.htm (en anglais)
22 foodsovereigntyghana.org/publish-report-on-consultations-over-plant-breeders-bill (en anglais)
23 *Ibid.*
24 foodsovereigntyghana.org/replace-plant-breeders-bill-with-a-sui-generis-pvp-system (en anglais)

mencé. Nous savons aussi que de nombreuses pétitions ont été présentées au Parlement. Il ne fait de bien à personne de les ignorer et d'organiser un symposium d'une journée pour remplacer les travaux si approfondis et détaillés présentés au Parlement au fil des ans [...] Aucune des revendications des organisations confessionnelles et de la société civile ghanéenne n'a été incluse. Pour que le symposium soit constructif, il serait professionnel de publier, au préalable, le compte rendu de l'ensemble des consultations, ainsi que des changements proposés suite à ces dernières, afin que le résultat du symposium puisse refléter nos commentaires finaux sur ce compte rendu. Autrement, ce symposium ne sera qu'un nouveau prétexte pour balayer d'un revers de la main les résultats des consultations tenues jusqu'à présent et se cacher derrière un tel événement pour poursuivre le même objectif (à savoir, l'adoption du projet controversé) »[25].

L'expérience du Ghana montre que, même en présence de protestations et d'actions de plaidoyer concertées et organisées au fil de nombreuses années, soutenues par des recherches et des analyses sociales et juridiques, l'absence de mécanismes et de processus de participation réels entraîne des « consultations » qui relèvent davantage des vœux pieux que de la participation effective à la prise de décisions.

Néanmoins, il est encourageant de constater que la mobilisation populaire relevée au Ghana est le fait d'une large alliance composée d'organisations paysannes, confessionnelles et de la société civile, et qu'elle continue de formuler des revendications conformément aux droits du Ghana en vertu du Traité, de la CDB et de l'ADPIC, annexé à l'accord instituant l'OMC.

E) KENYA[26]

Le Kenya a adhéré à l'UPOV 1978 en 1999 et a récemment ratifié l'UPOV 1991. Il est devenu partie au Traité en 2003.

En 2012, le Kenya a amendé sa législation relative aux semences et à la protection des obtentions végétales afin de la mettre en conformité avec l'UPOV 1991. Les amendements, entrés en vigueur en 2013, ont eu un impact significatif sur les droits des agriculteurs. Par exemple, si, avant les amendements, la législation ne contenait aucune disposition restreignant la capacité des agriculteurs à conserver, réutiliser et échanger les semences de ferme ou le matériel végétal d'une variété protégée, les amendements de 2012 ont introduit les exigences de l'UPOV 1991, avec, pour conséquence, la restriction du droit des agriculteurs à utiliser, vendre et échanger librement les semences de ferme d'une variété protégée.

Une étude portant sur le Kenya et son système de POV a signalé que, « à l'exception de la *Seed Trade Association of Kenya* (STAK) et du *Kenya Plant Health Inspectorate Service* (KEPHIS), aucune association (y compris d'agriculteurs) n'a indiqué avoir été consultée ou avoir contribué au processus ayant mené à l'adoption, ‹pas plus que le ministère de l'Agriculture ou le KEPHIS n'évoque avoir mené des consultations auprès des agriculteurs›.[27] ». L'étude concluait également sur le manque d'information et de participation en lien avec les efforts régionaux (africains) pour harmoniser la législation semencière et les législations sur les droits d'obtenteur sur la base du modèle de l'UPOV 1991[28] (voir la discussion de la Section 3.2(a) suivante).

Les partisans de l'adoption des amendements conformes à l'UPOV 1991 au Kenya étaient essentiellement animés par l'idée de stimuler le commerce des produits agricoles aux niveaux régional et international, en mettant en avant la réussite du secteur floricole du pays comme la meilleure illustration justifiant ce raisonnement[29]. Cependant, l'industrie floricole est en expansion depuis 1988 (à savoir avant l'introduction de la protection des obtentions végétales) et a poursuivi son expansion sous la précédente[30].

F) PHILIPPINES[31]

Les Philippines sont devenues une Partie contractante du Traité en 2006.

La tenue de consultations publiques sur toute nouvelle législation est une obligation légale aux Philippines, et l'EIDH mentionnée précédemment établit que des consultations avaient eu lieu sur la Loi de protection des obtentions végétales. Un fonctionnaire gouvernemental interrogé mentionnait de vastes consultations impliquant divers secteurs et tenant compte des intérêts des peuples autochtones. Cependant, d'autres informateurs indiquaient que les consultations n'avaient eu lieu que très tardivement dans le processus (après la phase de rédaction et le dépôt du projet de loi au Congrès).

Aucune preuve n'atteste que le gouvernement ait mandaté la moindre évaluation des impacts potentiels de la législation de POV révisée. La conformité avec l'ADPIC fut citée comme étant la principale raison de l'adoption de la loi sur la protection des obtentions végétales. Le représentant d'une ONG fit remarquer que des « personnalités clés des institutions de recherche publique et de l'Institut international de recherche sur le riz (IRRI) avaient exercé une intense pression sur le Congrès et fait usage de leur influence pour garantir l'adoption de la loi. Le Bureau de la politique et de la planification du département d'Agriculture avait également plaidé activement en faveur de l'adoption du projet de loi ». Il est intéressant de constater, par ailleurs, la très faible implication de l'industrie semencière des Philippines lors de la phase de lobbying – probablement due à l'absence d'un secteur semencier national robuste.

Plusieurs informateurs consultés dans le cadre de l'EIDH mentionnèrent une « offensive » de la part du *think-tank* AGILE,

25 *Ibid.*
26 La discussion sur le Kenya est extraite de Owning Seeds, Accessing Food (2014), pp. 37–38.
27 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 37.
28 *Ibid.*
29 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), pp. 37-38.
30 *Ibid.*
31 La discussion sur les Philippines est extraite du rapport de l'étude d'impact sur les droits humains réalisée dans le cadre de la publication du rapport *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 39. Les personnes responsables du projet en charge de l'EIDH ont contacté un large éventail d'acteurs ayant été impliqués, en 2001 et 2002, dans l'élaboration et/ou l'adoption de la Loi philippine sur la protection des obtentions végétales et de ses instruments de mise en œuvre. Ces personnes incluaient des fonctionnaires clés du Département d'agriculture, des membres de l'Institut de sélection végétale de l'Université philippine de Los Baños, des membres du personnel de l'ONG SEARICE, et des consultants techniques des Comités d'agriculture de la Chambre des représentants et du Sénat.

financé par USAID (l'Agence des États-Unis pour le développement international) ; de plus, l'ensemble des personnes interrogées aux fins de l'étude concordèrent qu'AGILE avait joué un rôle majeur, et « siégeait au comité de la conférence bicamérale conseillant le panel bicaméral ».

Cependant, une disposition accordant une exception en faveur des agriculteurs concernant la conservation, la réutilisation, l'échange et la vente de semences de ferme fut incluse à la loi finalement adoptée, attestant de l'implication – bien que tardive – des groupes de la société civile et d'agriculteurs. Une version précédente du projet de loi sur la protection des obtentions végétales contenait également des dispositions fortes en faveur des peuples autochtones et de la protection des connaissances traditionnelles, mais elles furent retirées du texte final en raison de l'adoption, au même moment, d'une Loi relative aux droits des peuples autochtones.

L'EIDH conclut que l'inclusion d'exceptions au droit d'obtenteur afin de mieux protéger les droits des agriculteurs n'était certainement pas une coïncidence. Ceci était dû au fait que le processus philippin était le seul (des trois pays examinés dans le cadre de l'étude, les deux autres étant le Kenya et le Pérou) pour lequel l'adhésion à l'UPOV 1991 ne constituait pas un but implicite de la réforme de la loi de POV. Si elle en avait été le but implicite, la marge de manœuvre aurait été presque nulle, car la loi aurait été conforme à l'UPOV 1991. Dans ce cas, même si les parties prenantes avaient été consultées, elles n'auraient pas eu un impact important, l'UPOV 1991 ne permettant pas une grande flexibilité au niveau de la mise en œuvre nationale.

3.2 – EXPÉRIENCES RÉGIONALES

A) LE PROTOCOLE D'ARUSHA POUR LA PROTECTION DES OBTENTIONS VÉGÉTALES (2015)

Le 6 juillet 2015, à Arusha (Tanzanie), une conférence diplomatique organisée sous l'égide de l'Organisation africaine de la propriété intellectuelle (OAPI)[32] adopta un cadre juridique régional harmonisé pour la protection des droits d'obtenteur, le Protocole d'Arusha pour la protection des obtentions végétales (ci-après le Protocole d'Arusha).

Ce protocole fut accueilli avec dépit par les organisations d'agriculteurs et les OSC de la région, regroupés au sein de *l'Alliance pour la souveraineté alimentaire en Afrique* (AFSA)[33]. Depuis fin 2012, l'AFSA cherchait à s'engager activement auprès du Secrétariat et des États-membres de l'OAPI.

Pour les agriculteurs et la société civile, le Protocole d'Arusha soulève d'importantes préoccupations, car il est calqué sur le régime de l'UPOV 1991, conçu pour satisfaire les intérêts du secteur agricole commercial à grande échelle des pays industrialisés. Ils considèrent un tel régime inadapté à la région de l'OAPI, du fait que 13 de ses 19 États-membres figurent sur la liste de l'ONU des pays les moins avancés et que l'agriculture de la région repose en grande partie sur les activités des petits agriculteurs, qui dépendent à leur tour de systèmes informels pour accéder aux semences, quelles que soient les variétés cultivées par les agriculteurs[34].

Les agriculteurs et la société civile sont également préoccupés que le Protocole restreigne gravement la capacité des agriculteurs à utiliser, échanger et vendre librement des semences de ferme ou du matériel de multiplication d'une variété protégée, manque de mesures préventives pour empêcher le détournement des ressources génétiques, et ait un impact négatif sur les droits souverains des États-membres ; en effet, le Protocole porte sur l'adoption d'un système centralisé d'octroi et d'administration des droits d'obtenteur, ce qui signifie que les décisions concernant les questions qui sont généralement aux mains des gouvernements nationaux seraient prises centralement par le Secrétariat de l'OAPI.

L'intégralité du processus de mise au point du Protocole a été grandement critiqué du fait de sa domination par des intérêts étrangers et de son incapacité à informer et inclure de manière adéquate les groupes de petits agriculteurs de la région de l'OAPI.

En janvier 2016, l'AFSA a publié une lettre ouverte[35] adressée à l'ensemble des membres de l'UPOV manifestant son indignation face à l'exclusion « délibérée » de la société civile africaine et des représentants des petits agriculteurs des principaux processus de négociation ayant mené à l'adoption du Protocole d'Arusha. Cette lettre venait en réponse aux affirmations d'un représentant de l'OAPI, Emmanuel Sackey, qui avait informé la 49e session du Conseil de l'UPOV que les OSC avait été en mesure de participer à l'intégralité du processus de développement du Protocole.

La lettre de l'AFSA indiquait que les nombreuses demandes directes formulées à l'attention du Directeur général de l'OAPI ainsi qu'au gouvernement tanzanien, hôte de la Conférence di-

32 Les membres de l'OAPI sont le Botswana, la Gambie, le Ghana, le Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Malawi, le Mozambique, la Namibie, le Rwanda, São Tomé-et-Principe, la Sierra Leone, la Somalie, le Soudan, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe.

33 Communiqué de presse de l'AFSA, ARIPO Sells Out African Farmers, Seals Secret Deal on Plant Variety Protection, 8 juillet 2015. L'AFSA est une plateforme panafricaine composée de réseaux de la société civile et d'organisations paysannes œuvrant en faveur de la souveraineté alimentaire en Afrique, représentant les petits agriculteurs, les pastoralistes, les chasseurs/cueilleurs, les peuples autochtones, les citoyens et les défenseurs de l'environnement. Les membres de l'AFSA incluent les réseaux et les organisations paysannes travaillant en Afrique, y compris le *African Biodiversity Network* (ABN), la *Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain* (COPAGEN), *Comparaison et appui au développement endogène* (COMPAS) *Afrique, Amis de la terre Afrique, le Comité de coordination des peuples autochtones d'Afrique* (IPACC), *Participatory Ecological Land Use Management* (PELUM) *Association, Eastern and Southern African Small Scale Farmers' Forum* (ESAFF), *La Via Campesina Afrique,* FAHAMU, *World Neighbours,* le *Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest* (ROPPA), *l'Association des conseils chrétiens et églises en Afrique de l'Ouest* (ACCEAO), *African Centre for Biosafety, Rural Women Forum, Grounswell Africa, Tanzanian Biodiversity Organizations, ANORAF Togo* et la *Plateforme Sous Régionale des Organisations Paysannes d'Afrique Centrale* (PROPAC).

34 Plus de 80 % de l'ensemble des semences en Afrique continuent d'être produites et diffusées par le biais des systèmes semenciers « informels » : Smale, M., Byerlee, D. et Jayne, T., "Maize revolutions in sub-Saharan Africa" (2011), Policy Research Working Paper 5659, World Bank Development Research Group, p. 7.

35 Lettre ouverte de l'AFSA aux membres de l'UPOV, 28 janvier 2016. http://afsafrica.org/open-letter-to-members-of-the-international-union-for-the-protection-of-new-varieties-of-plants-upov-2 (en anglais)

plomatique convoquée pour adopter le Protocole, pour permettre à l'AFSA de participer « furent ostensiblement ignorées ». Cependant, dans un même temps, « le Secrétariat de l'OAPI facilita la participation de représentants d'entités étrangères et de l'industrie semencière, y compris l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV), le Groupement national français interprofessionnel des semences et plants (GNIS), le Bureau américain des brevets et marques de commerce (USPTO) et l'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) ».

La lettre recueillait également les multiples soumissions[36] envoyées par l'AFSA au Secrétariat de l'OAPI, exprimant ses préoccupations concernant le contenu du Protocole et son processus, l'absence de renseignements émanant du Secrétariat de l'OAPI, les efforts entrepris par l'AFSA afin de pouvoir participer aux réunions et ateliers à l'échelle régionale, la représentation limitée autorisée en certaines occasions, dont les coûts devaient être assumés par la société civile, et l'exclusion des agriculteurs et des OSC de certaines réunions majeures, y compris la Conférence diplomatique ayant adopté le Protocole[37].

Dans sa lettre, l'AFSA affirmait notamment que la réponse écrite apportée par l'OAPI aux préoccupations précédentes, soulevées par des organisations de la région subsaharienne, bien qu'elle ait été mise à disposition des membres de l'OAPI, ne fut jamais officiellement communiquée aux signataires ayant exprimé ces préoccupations. Néanmoins, après s'être procuré une copie de cette réponse, l'AFSA fit parvenir au Directeur général de l'OAPI une réponse détaillée, en contrant, preuves à l'appui, les points clés de la réponse de l'OAPI[38].

L'AFSA fit également remarquer que « le Secrétariat de l'OAPI n'a jamais cherché à rendre le processus transparent, ouvert et inclusif, pas plus qu'il n'a partagé la moindre information concernant le processus », en soulignant que « le processus de développement de ce cadre juridique est dirigé par des entités étrangères défendant des intérêts particuliers et non par les besoins et les intérêts des populations de la région ».

L'AFSA considérait que les actes de l'OAPI constituaient une « violation » de l'Article 9.2 (c) du Traité, compte tenu que le Protocole d'Arusha a des incidences majeures, au niveau national, pour les membres de l'OAPI qui sont également membres du Traité. Elle ajouta que l'absence de consultation publique véritable pourrait également être non conforme aux constitutions de plusieurs pays de l'OAPI, qui exigent des consultations publiques préalables.

Des organisations internationales telles que l'UPOV et l'OMPI avaient intentionnellement permis la non-exécution de l'Article 9.2 (c) du Traité, avançait l'AFSA dans sa lettre, tout en exprimant la déception qui avait été la sienne face au rôle joué par l'OCVV dans le soutien à ce processus, considérant que les membres de l'Union européenne sont également membres du Traité.

Ce cas montre clairement que l'élaboration de lois au niveau régional a d'importantes répercussions au niveau national. Le Protocole d'Arusha établit des normes centralisées en lien avec les aspects de fond et de procédure de la POV qui s'imposeront aux gouvernements nationaux ratifiant le Protocole.

Aucune information n'a été mise à disposition au niveau national, ainsi que concernant les discussions au sein de l'OAPI, et aucun débat public ouvert n'a eu lieu. Par exemple, l'EIDH réalisée dans le cas du Kenya ayant trait à la POV a démontré que les organisations du Kenya (pays membre de l'OAPI), telles que la *Kenya National Federation of Agricultural Producers* (KENFAP) n'avaient été ni informées, ni impliquées, ni consultées dans le cadre du processus de l'OAPI[39].

B) RÈGLEMENTATION DU COMESA RELATIVE À L'HARMONISATION DU COMMERCE DES SEMENCES (2014)

Le 24 février 2014, le Conseil des ministres du Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) a approuvé la Règlementation du COMESA relative à l'harmonisation du commerce des semences. Cette Règlementation permet d'accélérer l'enregistrement des semences pour créer une zone de libre-échange au sein de la région du COMESA.

Néanmoins, les tentatives de la société civile pour participer aux négociations furent tardives, le processus ayant commencé en 2008, lorsque le Conseil des ministres du COMESA déclara que ce dernier devait rationnaliser et harmoniser, de manière urgente, les politiques et règlementations semencières de ses 19 États-membres dans un délai de deux ans. L'industrie semencière et le secteur semencier formel furent, eux, très impliqués. Cependant, les OSC n'eurent connaissance des travaux du COMESA qu'en 2013, date à laquelle le processus était déjà bien engagé. À force de persuasion et de persévérance, un groupe d'OSC attentives à ces questions parvint à obtenir l'accès d'un de ses représentants aux réunions d'Harare et de Lusaka. On leur indiqua d'abord qu'elles n'avaient pas été invitées car elles ne disposaient d'aucune connaissance sur les législations semencières et sur les questions relatives à la mise en vente de variétés de semences et à la certification, entre autres. Lors de sa participation à la première réunion, à Harare, le représentant des OSC, qui réalisa une présentation exprimant des préoccupations concernant notamment les impacts sur les petits agriculteurs, fut même tourné en ridicule par les fonctionnaires gouvernementaux présents[40].

Lors d'un atelier régional bénéficiant de l'appui d'USAID réalisé en mars 2013, des OSC et des petits agriculteurs exprimèrent, par le biais de l'AFSA, leur importante inquiétude concernant le fond et la forme de l'initiative du COMESA[41]. Une préoccupation relayée dans leur déclaration était que « ‹ le commerce des semences › n'est pas défini dans la Règlementation comme n'étant restreint qu'au secteur semencier commer-

36 Voir acbio.org.za/wp-content/uploads/2015/02/CSOconcernsonARIPO-PVPframework1.pdf (en anglais) et acbio.org.za/wp-content/uploads/2015/02/AFSA-Susbmission-ARIPO-PVP-Protocol.pdf (en anglais)

37 *Ibid.*

38 Voir acbio.org.za/wp-content/uploads/2015/02/AFSA-letter-ARIPO-March2014-.pdf (en anglais)

39 *Owning Seeds, Accessing Food* (2014), p. 37.

40 Communication électronique en date du 8 juillet 2016 avec Mariam Mayet, Directrice du *Centre africain pour la biodiversité* (ACB). ACB est l'une des organisations de recherche et de plaidoyer les plus actives d'Afrique travaillant sur la question des droits des agriculteurs et de la souveraineté semencière. Le Centre est également membre de l'AFSA.

41 Communiqué de presse de l'AFSA, L'approbation du règlement sur le

cial, ce qui laissait craindre que le texte ne prévoie aucune garantie autorisant les petits agriculteurs à utiliser, conserver, vendre, troquer et échanger des variétés traditionnelles de semences. Cette absence de garanties pourrait ouvrir la voie à la criminalisation des pratiques coutumières des petits agriculteurs en matière d'échange, de vente et autre utilisation des semences traditionnelles *[sic]* au sein de la région du COMESA[42] ». C'est ainsi que ces groupes cherchèrent à inclure une garantie appropriée dans le texte[43].

S'agissant du processus, il fut décrit, dans cette déclaration, comme « défaillant », car « rien ne prouve l'implication et la consultation des citoyens des pays du COMESA, notamment les petits agriculteurs. Nous pensons qu'un groupe technique composé de pays du COMESA, en collaboration avec *l'Association africaine pour le commerce des semences* (AFSTA) et *l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe* (ACTESA) et financé par USAID, a délibéré sur les questions et rédigé la règlementation, qu'ils annoncent maintenant prête à être soumise aux gouvernements des États-membres du COMESA pour son approbation au mois de mai/juin 2013, date à laquelle elle acquerra un caractère contraignant pour l'ensemble des États-membres de la région du COMESA. La Règlementation a des conséquences considérables pour des millions de petits agriculteurs de la région du COMESA. Leur exclusion du processus en fait un processus profondément défectueux et inadéquat ».

Après l'approbation de la Règlementation, la mise en œuvre au niveau national est désormais au centre des efforts. Le plan de mise en œuvre 2014-2020 de l'harmonisation du commerce des semences a été élaboré par le Secrétariat du COMESA et l'ACTESA, afin d'orienter et de soutenir les États-membres dans la mise en œuvre de la Règlementation. Le résumé exécutif du plan de mise en œuvre fait remarquer que « le COMESA, avec le soutien de son agence spécialisée, *l'Alliance pour le commerce des produits de base en Afrique orientale et australe* (ACTESA), et conjointement à *l'Association africaine pour le commerce des semences* (AFSTA), dirigea le développement de l'analyse de référence, l'engagement des parties prenantes, et l'examen et la finalisation de la Règlementation du COMESA relative à l'harmonisation du commerce des semences »[44]. L'AFSTA est une organisation faîtière présente à l'échelle du continent, représentant l'industrie semencière privée.

Il ajoute, de plus, que le plan de mise en œuvre « a été développé à partir de zéro, grâce à la forte implication des gouvernements nationaux et des acteurs de l'industrie locale et régionale »[45].

Outre les lois de POV basées sur le modèle de l'UPOV 1991, les petits agriculteurs d'Afrique doivent donc aussi faire face aux menaces que représentent les législations semencières pour leurs droits ; en effet, ils bénéficient de peu ou pas de participation à la prise de décisions concernant ces législations semencières lorsqu'a lieu une harmonisation au niveau régional, ce qui limite les options pour les politiques et lois nationales.

C) PROJET DE PROTOCOLE DE LA COMMUNAUTÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE (SADC) RELATIF À LA PROTECTION DES OBTENTIONS VÉGÉTALES[46]

Une autre initiative d'harmonisation régionale ayant suscité la préoccupation des petits agriculteurs et des OSC est le Protocole de la SADC relatif à la protection des obtentions végétales, un protocole calqué sur le modèle de l'UPOV 1991.

La première soumission de la société civile à cet égard fut présentée le 2 avril 2013 par 33 signataires de la région de la SADC, 18 autres pays africains et 32 pays non africains[47]. Ces personnes représentaient des réseaux et organisations (d'envergure nationale à mondiale) d'agriculteurs et de la société civile, des scientifiques et des chercheurs. La soumission exprimait une importante préoccupation quant au fait que le cadre juridique proposé était « un régime juridique restrictif et inflexible, octroyant des droits de propriété intellectuelle extrêmement forts aux sélectionneurs commerciaux et remettant en question les droits des agriculteurs ». Elle soulignait qu'il contenait des dispositions « qui divergent des positions et des engagements pris par les membres de la SADC à l'échelle régionale et internationale, sur des questions relatives aux droits des communautés et des agriculteurs, ainsi qu'aux droits d'obtenteur ».

La lettre indiquait que la plupart des membres de la SADC avaient ratifié le Traité[48]. En outre, le Conseil des ministres de l'Organisation de l'unité africaine (ancêtre de l'Union africaine), qui avait adopté un Modèle de loi africaine pour « la protection des droits des communautés locales, des agriculteurs et des obtenteurs et pour la règlementation de l'accès aux ressources biologiques », recommanda que ses membres adoptent ledit modèle de loi. L'un des objectifs de ce modèle de loi consiste à fournir une option *sui generis* efficace pour la protection des obtentions végétales adaptée aux pays africains. Cependant, la lettre signalait que « le projet de Protocole avait tout bonnement ignoré le modèle de loi, y compris des aspects décisifs de ce dernier, visant à préserver et promouvoir les droits des agriculteurs, la diversité des cultures et les mécanismes portant sur le biopiratage et le partage des avantages ».

commerce des semences par le COMESA est une catastrophe pour les petits paysans et la souveraineté alimentaire en Afrique (2013)

42 Civil Society and Small Holder Farmer Statement at the Awareness Creation on COMESA Seed Trade Harmonisation Regulations for the COMESA Region (27–28 March 2013, Lusaka, Zambia) (en anglais)

43 « Cette Règlementation devrait s'appliquer aux variétés de semences développées et mises en vente par le secteur semencier commercial/formel, y compris celles mises en vente à des fins commerciales par des institutions publiques et le secteur privé. Aucune disposition de cette Règlementation ne doit empêcher, interdire ou limiter les agriculteurs au moment de partager, échanger, conserver et ressemer leurs semences traditionnelles, en vue de la conservation et la mise en valeur des ressources phytogénétiques ».

44 COMESA Seed Harmonisation Implementation Plan (2014–2020) (en anglais)

45 *Ibid.*

46 Le présent exposé est extrait d'un document d'information de l'AFSA, AFSA Makes Small Gains for Farmers' Rights in Draft PVP Protocol (juin 2014) (en anglais).

47 Civil Society Submission on SADC's Draft Protocol on Plant Breeder's Rights (2013) (en anglais).

48 La SADC compte 15 membres : l'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, le Lesotho, Madagascar, le Malawi, Maurice, le Mozambique, la Namibie, la République démocratique du Congo, les Seychelles, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. À l'exception de l'Afrique du Sud, du Botswana et du Mozambique, les 12 autres pays sont des Parties contractantes du Traité.

D'importantes inquiétudes furent également soulevées concernant l'absence de consultation des petits agriculteurs et de la société civile dans l'élaboration du projet de Protocole sur le modèle de l'UPOV 1991, ainsi que leur exclusion de la rédaction dudit Protocole. Ces préoccupations furent entendues et prises en compte par le Secrétariat de la SADC, qui invita des membres de l'AFSA (y compris des représentants de petits agriculteurs)[49] à prendre part à un atelier régional de la SADC, organisé le 13 et 14 mars 2014 à Johannesburg (Afrique du Sud), pour examiner le projet de Protocole. L'industrie semencière africaine fut bien représentée à cet atelier[50], tout comme plusieurs syndicats/associations d'agriculteurs[51].

Les débats prirent la forme de discussions du projet de Protocole, ligne par ligne, entre les membres de l'AFSA et les représentants des États-membres de la SADC. Les discussions furent extrêmement contentieuses, et souvent hostiles. Les membres de l'AFSA réalisèrent de nombreuses interventions tout au long des débats[52], consignant par écrit leurs sérieuses objections au projet de Protocole, élaboré sur le modèle de l'UPOV 1991.

Au terme de débats très controversés et de difficiles discussions, les membres de l'AFSA furent en mesure de convaincre les États-membres de la SADC d'amender la disposition sur « l'exception accordée aux agriculteurs » et d'inclure « la divulgation de l'origine ».

Le texte initial relatif à une exception applicable aux agriculteurs[53], calqué sur l'Article 15(2) de l'UPOV 1991, était totalement inacceptable pour les membres de l'AFSA. Ils s'opposèrent aux États-membres de la SADC pendant presque sept heures sur cette seule disposition et formulèrent plusieurs recommandations de clause de remplacement, dont certaines furent également soutenues par le représentant de la FAO présent. Les interventions continues des membres de l'AFSA finirent par inciter les représentants du Botswana et de l'Afrique du Sud à soutenir l'inclusion d'une clause alternative ; ces derniers travaillèrent avec les membres de l'AFSA à la rédaction de la clause de compromis suivante sur l'exception au droit d'obtenteur : « les actes accomplis par un agriculteur pour conserver, semer, ressemer ou échanger, à des fins non-commerciales, sa production, y compris les semences d'une variété protégée, dans des limites raisonnables et sous réserve de la sauvegarde des intérêts légitimes du détenteur du droit d'obtenteur. Les limites raisonnables et les moyens permettant de sauvegarder les intérêts légitimes du détenteur du droit d'obtenteur devront être définis ».

Bien qu'il s'agisse là d'une amélioration de la clause d'origine, une part importante du travail à réaliser dépendra de la manière dont les « fins non-commerciales », « les limites raisonnables » et « la sauvegarde des intérêts légitimes du détenteur du droit d'obtenteur » seront précisées dans les règlements d'application, si le Protocole voit le jour.

Les États-membres de la SADC acceptèrent également d'inclure, dans le cadre des exigences applicables aux demandes de droits d'obtenteur, une déclaration selon laquelle le matériel génétique ou le matériel parental acquis pour sélectionner, faire évoluer ou développer la variété a été acquis légalement. Ceci intervint après de longs débats et suite à une intervention positive du Secrétariat de la SADC indiquant que « nous ne pouvons pas exploiter les agriculteurs »[54].

Bien qu'une brèche fut ouverte en fin de processus grâce à la participation des membres de l'AFSA à l'atelier de 2014, les objections de l'association demeurent concernant le projet de Protocole, basé sur le modèle de l'UPOV 1991.

Après l'atelier de mars 2014, une réunion de la SADC fut organisée quelques jours avant la Conférence diplomatique de juillet 2015 qui adopta le Protocole d'Arusha pour la protection des obtentions végétales

mentionné précédemment. Certains membres de l'AFSA furent conviés, sans être pour autant autorisés à réaliser des contributions, sauf par le biais des États-membres de la SADC[55].

Il est intéressant de noter que le Traité de la SADC oblige ses États-membres à traiter l'ensemble des agriculteurs de la région de manière équitable et que la SADC est tenue de conduire des consultations convenables[56] auprès des petits agriculteurs, afin de débattre de questions d'importance nationale et régionale pour ceux-ci, y compris en créant un environnement propice à la protection des variétés paysannes et en apportant un appui à la vulgarisation permettant aux systèmes semenciers paysans de se développer.

49 Parmi lesquels : *African Centre for Biosafety* (ACB), le *Zimbabwe Small-scale Organic Farmers Forum* (ZIMSOFF), le *Eastern and Southern Africa Farmers Forum* (ESAFF), le *Centre for Environmental Policy and Advocacy* (CEPA), *Tanzania Alliance for Biodiversity* (TABIO), le *Community Development Technology Trust* (CTDT) et la *Food Sovereignty Campaign/ Surplus People's Project* (SPP).

50 La *Seed Traders Association of Malawi,* la *National Seed Trade Association Angola, Pannar South Africa,* la *Tanzania Seed Trade Association,* la *Zambia Seed Trade Association, Seed Co Zimbabwe* et la *South African National Seed Organisation.*

51 La *Southern African Commercial Agriculture Union* (SACAU), la *Lesotho National Farmers Union, Small Farmers Welfare Fund Mauritius,* la *Seychelles Farmers Association* et la *Zimbabwean National Farmers' Union.*

52 SADC, compte rendu des délibérations d'un atelier régional de la SADC visant à examiner le projet de Protocole pour la protection des obtentions végétales (droits d'obtenteur) dans la région de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe. Johannesburg, 13-14 mars 2014. Cité dans un document d'information de l'AFSA (juin 2014).

53 Le projet d'Article 28(d) stipulait : « les actes accomplis par les exploitants pratiquant l'agriculture de subsistance pour utiliser, à des fins de reproduction, sur leur propre exploitation, le produit de la récolte qu'ils ont obtenu par la mise en culture, sur leur propre exploitation, de la ou des variétés protégées couvertes par l'Article 27(3) (a)(i) ou (ii) du présent Protocole ».

54 Extrait d'un document d'information de l'AFSA, AFSA Makes Small Gains for Farmers' Rights in Draft PVP Protocol (juin 2014) (en anglais).

55 Communication électronique en date du 8 juillet 2016 avec Mariam Mayet, Directrice du *Centre africain pour la biodiversité,* qui figurait parmi les participants. Le Secrétariat de la SADC a nié avoir indiqué, lors de la réunion, que les OSC étaient libres de participer aux débats. Une grande partie des débats concernait des problèmes de cohérence entre le Protocole et le protocole d'entente en lien avec le Centre de semences de la SADC.

56 Les principes du Traité de la SADC incluent les droits de l'homme et l'équité : voir l'Article 4 du Traité de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (en anglais). Voir également l'Article 6(2) sur la non-discrimination. L'Article 23(1) oblige la SADC « à chercher à impliquer pleinement les peuples de la Région ainsi que les acteurs clés (y compris le secteur privé, la société civile, les ONG et les organisations de travailleurs et les organisations patronales) au processus d'intégration régionale ».

3.3 – EXPÉRIENCES INTERNATIONALES

A) UNION INTERNATIONALE POUR LA PROTECTION DES OBTENTIONS VÉGÉTALES

L'Union internationale pour la protection des obtentions végétales (UPOV) est un système mis en place pour protéger les variétés végétales, dont la mission est d'encourager le développement de nouvelles variétés végétales « dans l'intérêt de tous ». Si l'UPOV affirme que les agriculteurs constituent un groupe de bénéficiaires du système, l'examen des contradictions qui existent entre l'UPOV et le Traité montre que les activités de l'UPOV fragilisent d'autres droits revenant aux agriculteurs, outre le droit à participer à la prise de décisions[57]. Les preuves disponibles suggèrent donc que l'UPOV a facilité la non-application des droits des agriculteurs, y compris le droit à participer à la prise de décisions.

Assistance technique

L'UPOV est réputée pour soutenir des processus ne garantissant ni la participation, ni l'inclusion des agriculteurs ou de leurs représentants. Par exemple, son Secrétariat a apporté une assistance technique approfondie à celui de l'OAPI, lors de l'élaboration du controversé Protocole d'Arusha (voir ci-dessus). Il a préparé les versions préliminaires du Protocole[58], participé, en qualité d'expert, à diverses réunions tenues par l'OAPI, financé la participation de personnes ressources à ses réunions et co-organisé des ateliers et d'autres réunions sur le même sujet, à l'échelle régionale, avec le Secrétariat de l'OAPI[59].

L'UPOV était clairement en mesure de garantir que l'OAPI tende la main aux organisations d'agriculteurs et de la société civile concernées et de faciliter une discussion ouverte, inclusive et fondée sur des données probantes visant à savoir si l'UPOV 1991 est adéquate ou non pour la région, du fait que les membres de l'OAPI sont également des Parties du Traité. Au lieu de cela, son Secrétariat continua à soutenir celui de l'OAPI dans l'exclusion des organisations d'agriculteurs et de la société civile du processus de l'OAPI, tout en acceptant la participation d'entités étrangères.

Il est intéressant de signaler qu'un document intitulé « Stratégie de formation et d'assistance de l'UPOV » (2015)[60] ne fait aucune mention du Traité ou de la nécessité de tenir compte des droits des agriculteurs.

Participation aux réunions des organes directeurs de l'UPOV et accès aux documents

De tous temps, l'UPOV a opéré au sein d'un cercle fermé de gouvernements (principalement des pays développés) et de représentants de l'industrie semencière, et travaillé sur des documents en accès limité, uniquement accessibles aux représentants des pays[61]. L'organisation s'est montrée particulièrement hostile à la participation des agriculteurs ainsi qu'aux OSC plaidant en faveur de leurs droits.

Le 21 octobre 2009, le Comité consultatif de l'UPOV a rejeté une demande d'octroi du statut d'observateur auprès des organes de l'UPOV présentée par *l'Association for Plant Breeding for the Benefit of Society* (APBREBES) et la *Coordination européenne Via Campesina* (ECVC), comprenant 24 syndicats d'agriculteurs et de travailleurs agricoles d'Europe. ECVC est un membre de La Via Campesina, le premier mouvement international représentant les paysans, les petits et moyens producteurs, les sans-terres, les femmes rurales, les peuples autochtones, les jeunes ruraux et les travailleurs agricoles.

Cette demande de statut d'observateur visait à permettre aux organisations concernées de travailler sur la protection des obtentions végétales et les droits des agriculteurs dans le but de suivre les discussions intergouvernementales au sein de l'UPOV sur un pied d'égalité avec l'industrie semencière, qui y est largement représentée.

Dans un communiqué de presse, l'APBREBES et La Via Campesina contestèrent les raisons avancées par l'UPOV pour justifier le refus, affirmant que leur compétence était indiscutable[62] et que la décision de l'UPOV constituait une violation des Règles concernant l'octroi à des États et à des organisations intergouvernementales ou des organisations internationales non gouvernementales du statut d'observateur auprès des organes de l'UPOV[63]. Selon leur déclaration, « il est remarquable que l'UPOV affirme que d'autres observateurs, tels que l'Association internationale pour la protection de la propriété intellectuelle (AIPPI) a plus de compétence sur le sujet que l'une des plus grandes organisations paysannes au monde ! De plus, il est largement connu que les organisations membres de l'APBREBES sont actives sur les questions liées à la sélection et aux droits de propriété intellectuelle concernant les semences et les plantes depuis de nombreuses années, et cette compétence est clairement formulée dans ses statuts »[64].

57 Shashikant et Meienberg (2015).

58 Le document de l'OAPI référencé ARIPO/CM/XIII/8, en date du 30 septembre 2011, élaboré pour la 13e session du Conseil des ministres, qui se tenait au Ghana, stipule : « Suite à la décision du Conseil des ministres, le Secrétariat de l'OAPI a sollicité l'assistance technique de l'UPOV s'agissant de l'élaboration de cadres politiques et législatifs relatifs à la protection des obtentions végétales. Suite à cette demande, l'UPOV a préparé un projet de cadre législatif pour l'Organisation ».

59 Le compte rendu réalisé par l'OAPI de la 14e session du Conseil des ministres (ARIPO/CM/XIV/8) stipule : « Le Secrétariat, également en coopération avec l'UPOV, a organisé une réunion d'experts afin de procéder à l'examen des articles importants de l'instrument juridique ». En juillet 2013, un atelier de consultation régional fut organisé par l'OAPI, conjointement à l'UPOV et au Bureau américain des brevets et marques de commerce, afin de réunir des experts des offices de la PI [propriété intellectuelle] et des ministères de l'Agriculture. L'objectif était d'examiner, d'un point de vue critique, les articles de fond des textes juridiques, en vue de soumettre un nouveau projet de texte destiné à être examiné par la quatorzième session du Conseil des ministres ». Le Secrétariat de l'OAPI a également organisé, « en coopération » avec l'UPOV et « avec l'assistance » du Bureau américain des brevets et marques de commerce, un atelier régional sur le projet de Protocole de l'OAPI pour la protection des obtentions végétales, du 29 au 31 octobre 2014, au Zimbabwe (ARIPO/HRE/2014/INF/1).

60 Document UPOV CC/90/7. L'accès à ce document nécessite un mot de passe.

61 www.apbrebes.org/content/transparency-and-governance (en anglais)

62 www.apbrebes.org/press-release/l%E2%80%99upov-refuse-la-participation-des-organisations-paysannes-et-de-la-societe-civile

63 Règles de l'UPOV concernant l'octroi à des États et à des organisations intergouvernementales ou des organisations internationales non gouvernementales du statut d'observateur auprès des organes de l'UPOV (2005, révisées en 2012).

64 www.apbrebes.org/press-release/l%E2%80%99upov-refuse-la-participation-des-organisations-paysannes-et-de-la-societe-civile

Plus de 80 organisations d'agriculteurs et autres ONG signèrent une lettre ouverte adressée au Secrétariat de l'UPOV soutenant la demande d'octroi du statut d'observateur à l'APBREBES et à ECVC[65]. Lars Peder Brekk, alors ministre norvégien de l'Agriculture et de l'Alimentation, et Manfred Bötsch, alors Directeur de l'Office fédéral suisse de l'agriculture, firent également parvenir chacun une lettre de soutien.

En octobre 2010, le statut d'observateur fut finalement octroyé à APBREBES et à ECVC, permettant ainsi leur participation aux travaux de certains organes de l'UPOV[66]; cependant, les deux organisations n'obtinrent pas l'accès au Comité consultatif, principal organe de prise de décisions dont la participation est limitée aux États-membres de l'UPOV.

En 2011, APBREBES formula les recommandations suivantes par le biais de l'appel *50 Years of UPOV – Time to Change* (50 ans d'UPOV : il est temps de changer) : (i) l'ensemble des documents devraient être accessibles au public ; (ii) le Comité consultatif de l'UPOV devrait être ouvert à tous les observateurs ; et (iii) les observateurs devraient prendre part à ses travaux en vue de garantir une représentation équilibrée des différentes parties prenantes et des différents intérêts[67].

APBREBES fit remarquer que la méthode de travail de l'UPOV était désuète, et exprima ses sérieuses préoccupations quant au fait que l'UPOV négociait des règles et des règlements sur le droit d'obtenteur à huis clos, alors que lesdites lois ont des répercussions néfastes sur les droits des agriculteurs, sur les semences de ferme et sur la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité agricole[68].

En 2012, les règles régissant l'octroi du statut d'observateur pour la participation aux organes de l'UPOV furent révisées, et une nouvelle règle fit son apparition, limitant, de fait, la participation des agriculteurs. Elle stipule : « Dans le cas d'une organisation internationale non gouvernementale disposant de plusieurs entités de coordination, le statut d'observateur est accordé à une seule entité de coordination par organisation »[69].

Dans un communiqué de presse, APBREBES indiqua : « Cet étrange article n'apparaît dans aucune des règles de quelque organisation internationale que ce soit. Il vise tout bonnement à cibler les groupes d'agriculteurs, tels que La Via Campesina, dont la structure se compose d'« entités de coordination régionales ». La Coordination européenne La Via Campesina (ECVC) dispose actuellement du statut d'observateur à l'UPOV. Mais cette nouvelle règle empêchera toute autre entité de coordination, comme la Coordination latino-américaine des organisations rurales (CLOC-Via Campesina) d'obtenir le statut d'observateur, bien que La Via Campesina soit l'organisation d'agriculteurs la plus grande et la plus importante au monde »[70].

Les membres d'APBREBES firent connaître leur « déception » quant au fait que la formulation des règles excluait leur participation et que leur révision ne donnait lieu à aucune règle en harmonie avec les principes internationaux de la bonne gouvernance, y compris la transparence et la participation. « Au contraire, ces règles rendent l'UPOV encore moins ouverte » et « exacerbent un peu plus le déséquilibre actuel en matière de représentation des différentes parties prenantes », selon l'APBREBES, qui ajouta que les nouvelles règles « contrastent fortement avec les pratiques des autres organes internationaux tels que l'OMPI, la Convention sur la diversité biologique et le Traité de la FAO sur les semences, qui encouragent la participation d'un large éventail de parties prenantes »[71].

L'APBREBES indiqua également que l'UPOV pratiquait deux poids deux mesures, acceptant, d'un côté, la sur-représentation de l'industrie semencière – des sociétés comme Monsanto ou Syngenta étant représentées plusieurs fois[72] – mais se montrant, de l'autre, réticente à accepter la faible possibilité d'une représentation multiple d'une organisation d'agriculteurs composée de membres nationaux et régionaux[73]. Plus récemment, l'UPOV a concédé le statut d'observateur à l'Organisation mondiale des agriculteurs. Malgré cela, la représentation des différents groupes de parties prenantes est loin d'être équilibrée, l'industrie semencière et ses partisans[74] continuant de constituer la majorité des observateurs à l'UPOV et gardant ainsi une voix dominante dans ses réunions.

Lors de la révision des règles applicables au statut d'observateur, le Conseil de l'UPOV accepta également de rendre publics des documents examinés par le Comité administratif et juridique, précédemment protégés par mot de passe et uniquement accessibles aux États-membres. Cependant, les documents du Comité consultatif (principal organe de prise de décisions) continuent de requérir un mot de passe[75].

65 www.twn.my/announcement/Open_letter_UPOV_with_signatories.pdf (en anglais)

66 Le Conseil de l'UPOV, le Conseil administratif et juridique, le Comité technique et les Groupes de travail techniques.

67 www.apbrebes.org/press-release/50-years-upov (en anglais). L'APBREBES soutenait que ces changements s'inscriraient dans la tendance générale qui caractérisent de nombreuses organisations intergouvernementales, depuis ces dix dernières années, à étendre progressivement les mécanismes assurant ainsi la transparence et la participation. Par ailleurs, l'UPOV doit également mettre en place des mécanismes garantissant que toutes ses activités et décisions font l'objet d'une évaluation au regard de leur impact sur le droit à l'alimentation, les droits des agriculteurs, la biodiversité et le développement d'une manière générale. Les recommandations se basaient sur un rapport mandaté par deux membres de l'APBREBES, La Déclaration de Berne (désormais Public Eye) et le Development Fund, intitulé *Observer Status and Access to Documents: Comparative Analysis across Selected International Organizations,* afin de contribuer aux travaux du groupe de travail examinant les règles applicables aux observateurs, établi par le Conseil de l'UPOV au même moment que le statut d'observateur fut octroyé à l'APBREBES et ECVC.

68 *Ibid.*

69 Voir le paragraphe 4 des Règles de l'UPOV concernant l'octroi à des États et à des organisations intergouvernementales ou des organisations internationales non gouvernementales du statut d'observateur auprès des organes de l'UPOV (2005, révisées en 2012).

70 APBREBES, UPOV Creates Barriers to Farmers Participation (2012) (en anglais).

71 *Ibid.*

72 Syngenta, par exemple, est représentée à l'UPOV par CropLife, la Fédération internationale des semences, l'Association européenne des semences, la Communauté internationale des obtenteurs de plantes ornementales et fruitières de reproduction asexuée, l'Association africaine du commerce des semences et la *Asian and Pacific Seed Association.*

73 APBREBES (2012).

74 Par exemple, l'Association internationale pour la protection de la propriété intellectuelle, la Fédération internationale des semences et la Communauté internationale des obtenteurs de plantes ornementales et fruitières de reproduction asexuée.

75 IP Watch, UPOV Council to Formalise Access to Documents; Civil Society Seeks Greater Participation, octobre 2012.

C'est ainsi que l'APBREBES a commencé à accéder aux documents du Comité consultatif en s'appuyant sur la législation nationale de certains des États-membres de l'UPOV en matière de liberté d'information, et à les publier sur son site Internet[76]. En attendant, les OSC et les organisations d'agriculteurs continuent d'appeler à la publication de l'ensemble des documents des réunions.

Ce cas illustre les obstacles rencontrés par les organisations d'agriculteurs et les OSC aspirant à participer au processus d'un Traité assorti de tant d'impacts sur les droits des agriculteurs.

B) ORGANISATION MONDIALE DE LA PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) est un influent fournisseur d'assistance technique pour les pays en développement dans le domaine de la propriété intellectuelle. En sa qualité d'agence spécialisée des Nations Unies[77], l'on pourrait s'attendre à ce que l'OMPI prennent des mesures spéciales pour faciliter la réalisation des droits des agriculteurs, notamment le droit à participer à la prise de décisions, dans la mesure où ces droits se recoupent avec la propriété intellectuelle. Cependant, tout porte à penser le contraire. Les actions et activités de l'OMPI se sont avérées contraires à la promotion de l'Article 9.2 (c) du Traité, et l'ont même parfois ignoré[78].

L'OMPI fournit une assistance technique dans le domaine du développement de stratégies nationales en matière de propriété intellectuelle, qui devrait vraisemblablement guider l'élaboration des lois, politiques et pratiques nationales. À cette fin, l'OMPI a mis au point une série d'outils relatifs à la Méthodologie pour l'élaboration de stratégies nationales de propriété intellectuelle. Ces outils sont le Processus (Outil 1), le questionnaire de base (Outil 2) et les Indicateurs de comparaison (Outil 3)[79].

L'Outil 1 fournit des orientations relatives au processus qui devrait être employé au moment d'élaborer des stratégies nationales en matière de propriété intellectuelle ; il ne mentionne aucunement l'implication des agriculteurs dans ce processus.

Les Outils 2 et 3 contiennent chacun un chapitre entier sur la POV. La section 5 de l'Outil 2 pose des questions qu'il convient d'examiner en ce qui concerne la POV, dans le cadre de l'élaboration de stratégies de propriété intellectuelle nationales. Bien qu'une de ces questions concerne l'appartenance ou non d'un pays à l'UPOV, aucune de ce type n'est posée s'agissant du Traité. Le Questionnaire comprend des questions concernant le statut du secteur privé, la politique du gouvernement en matière de sélection, et les partenariats entre les obtenteurs, les organismes de recherche et l'industrie, mais demeure silencieux sur les agriculteurs, leurs droits et leur rôle dans le système agricole, la politique gouvernementale en lien avec les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ou les partenariats avec les agriculteurs.

Le chapitre 6 de l'Outil 3, sur les « Droits sur les variétés végétales et industries semencières » se fait essentiellement le défenseur de l'UPOV en sa qualité de cadre juridique pour la protection des variétés végétales. Aucune mention n'est faite aux droits des agriculteurs ou à l'entière liberté dont jouissent les pays, en vertu de l'ADPIC de l'OMC, à adopter des systèmes de protection *sui generis* alternatifs, faisant figurer les droits des agriculteurs[80]. Dans les faits, ce même chapitre contient une liste d'associations pour l'amélioration des plantes et des semences, mais aucune information n'est disponible sur les groupes d'agriculteurs et les OSC travaillant avec elles.

Outre ces outils, les différentes missions d'assistance technique que réalise l'OMPI portent également sur la promotion de l'UPOV 1991 aux dépens des droits des agriculteurs.

En 2013, l'OMPI co-organisa, au Malawi, un atelier régional avec l'OAPI, le Bureau américain des brevets et marques de commerce et l'UPOV[81]. Le sujet de l'atelier était le cadre juridique de l'OAPI pour la protection des obtentions végétales. En 2014, l'OMPI co-organisa un autre atelier régional, à Harare, conjointement à l'OAPI et à l'UPOV[82]. Ces réunions s'inscrivaient dans la phase d'élaboration du Protocole d'Arusha pour la région de l'OAPI, qui déclencha de nombreuses critiques pour son exclusion des agriculteurs et son manque de transparence, comme abordé précédemment. Avant de soutenir ses activités, l'OMPI n'exigea jamais de l'OAPI qu'elle garantisse la conformité avec l'Article 9.2 (c) du Traité.

En mai 2012, l'OMPI hébergea à Genève une réunion sur la propriété intellectuelle, l'innovation et la sécurité alimentaire ciblée sur l'Afrique de l'Est, et notamment la Tanzanie. Au terme de l'atelier, les OSC tanzaniennes, notamment, exprimèrent leurs préoccupations, dans un courrier en date du 18 juillet 2012 adressé au Directeur général de l'OMPI. Ce dernier indiquait entre autres que « le programme et la liste des participants suggèrent que les participants représentant l'industrie, et particulièrement les multinationales, dominaient l'atelier ». Il indiquait que le « programme et la liste des participants reflétaient une représentation quasi-nulle des organisations de la société civile qui défendent les droits des agriculteurs ou même des organisations paysannes nationales, telles que le *Eastern and Southern Africa Farmers Forum* (ESAFF), basée en Tanzanie, et l'organisation MVIWATA (représentant les associations paysannes de Tanzanie).

En outre, le programme ne reflète pas le large éventail d'opinions existant sur le sujet de [la propriété intellectuelle] et de la sécurité alimentaire, telles que les avis critiques sur le système de [propriété intellectuelle] concernant ses effets néfastes sur la sécurité alimentaire et la biodiversité agricole »[83].

L'on peut conclure des exemples précédents que, tout comme l'UPOV, l'OMPI participe à la non-exécution des droits des agriculteurs, y compris le droit à prendre part à la prise de décisions. Ceci n'a rien de surprenant lorsque l'on sait que l'UPOV (bien qu'elle ne soit pas une agence des Nations Unies) est hébergée par l'OMPI et que le Directeur général de cette dernière occupe également le poste de Secrétaire général de l'UPOV. L'absence de reconnaissance, par l'OMPI, des obliga-

76 www.apbrebes.org/UPOV-Restricted-Area

77 L'OMPI a été établie en 1967 en vertu de la Convention instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle et est devenue une agence spécialisée des Nations Unies en 1974.

78 Shashikant et Meienberg (2015), p. 19.

79 www.wipo.int/ipstrategies/fr/index.html

80 Une option exercée par des pays comme l'Inde, la Malaisie ou la Thaïlande.

81 Shashikant et Meienberg (2015), p. 17.

82 www.wipo.int/tad/fr/activitydetails.jsp?id=7426

83 Shashikant et Meienberg (2015).

tions qui incombent aux membres du Traité en lien avec les droits des agriculteurs est particulièrement préoccupante compte tenu du rôle que joue l'organisation en tant que fournisseur d'assistance technique.

C) ACCORD DE PARTENARIAT TRANSPACIFIQUE

L'Accord de partenariat transpacifique (TPP), impulsé par les États-Unis et couvrant 12 pays[84], est un accord de commerce extrêmement controversé. Il contient 30 chapitres et de nombreuses annexes, totalisant 6 300 pages, et s'assortit également de lettres d'accompagnement bilatérales, adoptées par les parties, dont nombre avec les États-Unis.

En mars 2010, au début des négociations du TPP, les 12 gouvernements avaient convenu de tenir secrètes un large éventail d'informations lors des 4 années suivant l'entrée en vigueur du TPP ou, si l'accord n'entrait pas en vigueur, pendant les 4 ans suivant le dernier cycle de négociations[85]. La grande opacité portant sur plus de 6 ans d'intenses négociations entraîna de véhémentes protestations dans nombre des 12 pays concernés, y compris parmi les OSC, les organisations paysannes, les associations de patients, les syndicats, les petites et moyennes entreprises nationales, les parlementaires et les juges. Les rapporteurs des Nations Unies sur les droits de l'homme, y compris le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation[86], s'unirent pour exprimer à leur tour leur forte préoccupation quant aux dispositions du TPP et au manque de transparence ayant caractérisé les négociations.

Au fil des ans, seule une fuite ayant divulgué les versions de certains chapitres du TPP, y compris sur la propriété intellectuelle et l'investissement, permit d'accéder aux détails du texte. Le tollé provoqué dans de nombreux pays reflétait une inquiétude généralisée concernant la portée du TPP, qui s'étend à pratiquement tous les aspects de la sphère de développement d'un pays et affectera l'intégralité de sa population.

Les négociations du TPP prirent fin à Atlanta (États-Unis), le 5 octobre 2015[87] ; le texte fut officiellement publié le 5 novembre, date à laquelle le public put accéder au contenu du traité pour la première fois.

Le TPP exige de l'ensemble[88] des Parties qui ne l'ont pas encore fait d'adhérer à l'UPOV 1991[89]. L'adhésion à l'UPOV 1991 signifierait, par exemple, qu'un pays comme la Malaisie soit tenu d'abandonner sa législation *sui generis* actuelle en matière de POV[90]. Étant donné que la Malaisie est une Partie de la CDB et du Traité, sa législation de POV est distincte de l'UPOV 1991, et contient des dispositions visant à protéger les droits des agriculteurs et à promouvoir les objectifs de la CDB, des dispositions qui devront être supprimées si le pays adhère à l'UPOV 1991[91]. Suite à l'organisation d'une campagne concertée par des OSC de Malaisie contre le TPP et la tenue d'un débat public dans le public, une période de transition de 4 ans[92] fut décrétée avant qu'un pays ne soit tenu d'adhérer à l'UPOV 1991, dans l'hypothèse où ledit pays ratifierait le TPP.

Les pays membres du TPP doivent également autoriser les brevets portant sur les « inventions dérivées de végétaux »[93], et permettre l'extension de la durée du brevet au-delà des 20 ans requis par l'OMC en cas de retard dans l'examen et la délivrance de brevets[94].

Ces obligations dépassent celles de l'ADPIC de l'OMC et visent à étendre la portée de la protection de la propriété intellectuelle en faveur de l'industrie semencière multinationale. L'espace politique dont disposent les gouvernements pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs s'en trouve grandement affecté, et les conséquences pour ces derniers, notamment les plus petits d'entre eux, s'avèrent significatives : restriction supérieure de leur liberté d'exercer, augmentation du coût des semences et des intrants, détournement accru des ressources génétiques locales, etc.

Par ailleurs, les décisions sur le TPP furent prises dans le plus grand secret. Selon les versions dévoilées du chapitre consacré à la propriété intellectuelle, plusieurs pays en développement avaient tenté d'inclure des dispositions portant notamment sur les exigences de divulgation du pays d'origine et de preuve du respect de la législation nationale relative à l'accès et au partage des avantages applicables aux demandes de brevets. Cependant, les États-Unis n'étant pas une partie de la CDB, ces propositions furent rejetées.

Les pressions exercées par le public poussèrent plusieurs pays ayant signé le TPP à mener des consultations au niveau

84 L'Australie, le Brunei Darussalam, le Canada, le Chili, les États-Unis, le Japon, la Malaisie, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, le Pérou, Singapour et le Vietnam.

85 L'ensemble des parties aux négociations s'entendirent sur le fait que les textes négociés, les propositions de chaque gouvernement, les supports explicatifs associés, les courriels liés au fond des négociations, ainsi que toute autre information échangée dans le cadre des négociations étaient communiqués et seraient traités comme confidentiels, à moins que chaque participant impliqué dans la communication n'accepte ultérieurement sa publication. Voir Kelsey, J., The TPP: Treaty making, parliamentary democracy, regulatory sovereignty and the rule of law, *Third World Resurgence*, No. 303/304 (Nov./Déc. 2015).

86 Smith, S., Potential Human Rights Impact of the TPP (2015), rapport du Third World Network. Voir aussi : UN Expert Urges TPP Countries Not to Sign the TPP Without Committing to Human Rights and Development, 26 février 2016.

87 L'ensemble des 12 pays signèrent l'accord le 4 février 2016 en Nouvelle-Zélande, qui est le dépositaire formel du TPP. Les protestations se poursuivirent dans plusieurs pays, y compris la Nouvelle-Zélande, sur le lieu où avait été organisée la cérémonie de signature. Chaque partie aux négociations doit mener à terme son propre processus constitutionnel avant de pouvoir adopter l'accord. Le TPP entrera en vigueur dans un délai de deux ans, sous réserve que l'ensemble des signataires originaires annoncent avoir mené à terme leurs processus nationaux, ou après deux ans et 60 jours, si au moins six d'entre eux, dont les États-Unis, le Japon et plusieurs autres grands pays, l'ont fait.

88 La Nouvelle-Zélande obtint une forme d'exception pour respecter le Traité de Waitangi qui sauvegarde les droits des Maoris.

89 Article 18.7.2(d) du TPP. La Nouvelle-Zélande bénéficie d'une exception lui permettant de mettre en œuvre un système *sui generis* de protection des obtentions végétales, au lieu d'adhérer à l'UPOV 1991, pour autant qu'elle exécute l'UPOV 1991 (Annexe 18A). Cette Annexe est une tentative visant à conserver une flexibilité pour les mesures protégeant les espèces végétales indigènes en vertu du Traité de Waitangi (Paragraphe 2). Reste encore à voir ce que cela signifie concrètement pour le choix politique de la Nouvelle-Zélande.

90 Loi malaisienne de 2004 sur la protection des obtentions végétale (Loi 634).

91 www.upov.int/meetings/fr/details.jsp?meeting_id=7163

92 La période de 4 ans court à compter de l'entrée en vigueur du TPP pour la Malaisie.

93 Article 18.37.4 du TPP

94 Article 18.46.4 du TPP

national[95]. Cependant, ceci se fit sans pouvoir accéder au texte, ce qui rendit les consultations en grande partie vides de sens au moment de peser sur les décisions relatives aux positions et compromis des négociations. Les organisations paysannes de nombreux pays furent l'objet d'une exclusion encore plus grande, car les « consultations » avaient souvent lieu avec les groupes les plus organisés et bénéficiant du meilleur accès aux médias nationaux.

En Malaisie, l'une des OSC s'étant faites le plus entendre et ayant appelé sans relâche le gouvernement à se retirer des négociations du TPP fut invitée par le gouvernement à devenir un « conseiller autorisé », à condition cependant de signer un accord de confidentialité. En refusant l'invitation, ladite organisation affirma « qu'en tant qu'OSC déterminée à être la conscience de la population et du pays, nous serions confrontés à un conflit d'intérêts si nous devenions un conseiller autorisé tenu au secret »[96].

Aux États-Unis, plus de 130 membres démocratiques du Congrès protestèrent contre le caractère secret des négociations, dans un courrier[97] envoyé au représentant américain au commerce en juin 2013. En revanche, l'industrie, notamment aux États-Unis, disposait d'un bon accès aux textes, et participa, dans les faits, à orienter les demandes des États-Unis dans le TPP et d'autres négociations similaires »[98].

Néanmoins, dans de nombreux pays ayant signé le TPP, les militants de la société civile continuent de plaider en faveur de la non-ratification[99].

L'expérience du TPP illustre le besoin urgent, pour les agriculteurs, et notamment pour les petits agriculteurs – qui constituent une partie essentielle de la population de nombreux pays en développement – d'être directement impliqués dans la revendication de leurs droits et de s'unir à la lutte contre le secret et l'exclusion de la prise de décisions sur les dénommés accords « de commerce » qui, en réalité, s'immiscent dans toutes les sphères politiques d'un pays.

Cette conclusion fut renforcée par une déclaration, publiée en 2015, signée par 10 Rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur les droits de l'homme et experts indépendants, dont Hilal Helver, actuelle Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, exprimant « leur préoccupation quant au secret dans lequel sont élaborés et négociés de nombreux accords [de commerce et d'investissement] et aux potentielles incidences négatives de ces accords sur les droits de l'homme »[100]. Ils recommandèrent que « l'ensemble des négociations actuelles portant sur des accords de commerce et d'investissement bilatéraux et multilatéraux soient conduites de manière transparente, en garantissant la consultation et la participation de toutes les parties prenantes concernées » et que « l'ensemble des projets de traités soient publiés, afin que les parlementaires et la société civile disposent de suffisamment de temps pour les examiner et en peser le pour et le contre de manière démocratique »[101].

3.4 – CONCLUSIONS

Il apparaît clairement que l'absence de participation des agriculteurs dans la prise de décisions sape les droits des agriculteurs dans leur intégralité. Les cas abordés précédemment démontrent que, sans participation des agriculteurs au processus décisionnel, les lois et politiques refléteront difficilement les besoins et les intérêts des agriculteurs, et notamment les plus petits d'entre eux. Dans les faits, face à un tel scénario, les lois et les politiques tendent à mettre en péril les droits des agriculteurs, notamment celui à utiliser, conserver, échanger et vendre librement des semences ou du matériel de multiplication. Ceci est susceptible de compromettre la mise en œuvre générale du Traité, et, plus largement, les systèmes agricoles basés sur la famille et la communauté, ainsi que le droit à l'alimentation.

Chaque fois que les agriculteurs ont pris part aux processus politiques, des opportunités et des espaces pour exécuter les droits des agriculteurs ont été créés.

Les cas mentionnés précédemment sont la preuve que les agriculteurs sont confrontés à de multiples défis dans leur lutte pour concrétiser leurs droits. Ces défis peuvent être résumés comme suit :

- **L'absence de reconnaissance, dans la loi, du droit à participer** empêche les agriculteurs de faire valoir leur droit à participer, de contester les décisions prises sans la participation requise, et de demander des réparations. Comme le montrent les expériences décrites précédemment, la participation des agriculteurs n'est ni obligatoire, ni garantie. Elle dépend grandement de l'appréciation, voire des caprices de l'autorité compétente, y compris les secrétariats régionaux.
- **L'absence de mécanismes participatifs** constitue un défi majeur, comme en attestent les cas cités. Même lorsque le droit à participer est légalement reconnu dans les constitutions ou les législations nationales, des mécanismes de participation adéquats, permettant aux communautés les

95 Par exemple, en Malaisie, le ministère du Commerce international et de l'industrie, chargé de coordonner la participation du pays aux négociations du TPP, conduisit plusieurs consultations et réunions-débats. En Australie, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, où l'on relevait une importante implication de la société civile, des réunions furent également organisées avec des négociateurs.

96 Lettre de refus en date du 4 décembre 2014 publiée par la *Consumers' Association of Penang* (Malaisie), qui avait été invitée par le ministre du Commerce international et de l'Industrie à apporter sa contribution en vue d'aider le gouvernement à prendre position dans les négociations du TPP.

97 delauro.house.gov/index.php?option=com_content&view=article&id=997:-delauro-miller-push-for-more-transparency-congressional-consultation-in-trade-negotiations&Itemid=21 (en anglais)

98 IP Watch, Confidential USTR Emails Show Close Industry Involvement in TPP Negotiations (en anglais)

99 Voir, par exemple : Latin America: Civil society campaigns against Trans-Pacific Partnership, rapport d'IPS, 20 juin 2016 ; Khor, M., TPPA could be discarded due to US political dynamics

100 UN experts voice concern over adverse impact of free trade and investment agreements on human rights (2 juin 2015) (en anglais).

101 Ils ont également recommandé que des évaluations ex ante et ex post des impacts sur les droits humains soient réalisées concernant les accords de ce type existants et proposés, en soulignant que : « Compte tenu de l'étendue et de la portée des accords actuellement en cours de négociation, de solides mécanismes de prévention doivent être intégrés, afin de garantir la pleine protection ainsi que l'exercice des droits de l'homme ». *Ibid.*

plus vulnérables et marginalisées de faire connaître leurs idées, sont nécessaires. Des mécanismes participatifs devraient garantir une ouverture, ainsi qu'un engagement réel et fondé sur des éléments factuels, au lieu de répondre pour la forme ou par le biais de vœux pieux au concept de participation, comme nous l'avons vu avec l'expérience du Ghana.

- Les agriculteurs voient leurs efforts pour affirmer leur droit à participer ou à s'engager de manière efficace dans les processus politiques entravés par **l'accès limité, voire nul, à l'information,** comme en témoignent les expériences relatives au Kenya, au Protocole d'Arusha Protocol, à la règlementation du COMESA relative à l'harmonisation du commerce des semences et au TPP.
- **Les processus régionaux et internationaux formulent de plus en plus de politiques ayant un impact sur les droits des agriculteurs.** Les expériences de la Colombie, du Guatemala et du Pérou illustrent que les efforts nationaux pour promouvoir les droits des agriculteurs peuvent être ébranlés par les évolutions régionales et internationales, telles que la Décision N° 345 de la Communauté andine relative à la protection des obtentions végétales et les accords de libre-échange Nord-Sud. Les expériences régionales en Afrique suggèrent qu'un nombre significatif de politiques affectant les agriculteurs est de plus en plus formulé à l'échelon régional. Les activités d'organisations intergouvernementales telles que l'UPOV et l'OMPI ont également d'importantes répercussions sur les droits des agriculteurs.
- **L'absence de volonté politique et, en lien avec cela, la prévalence d'intérêts particuliers sur l'intérêt des petits agriculteurs et sur l'intérêt national.** Les gouvernements nationaux, les entités régionales et les secrétariats de certains accords internationaux ignorent généralement/souvent la participation des agriculteurs lorsqu'ils décident de promouvoir, souvent de manière agressive, des législations favorables aux intérêts des entreprises et du secteur formel de la sélection. Ces mesures politiques ne se basent ni sur des éléments factuels, ni sur les intérêts des agriculteurs, ni sur les intérêts nationaux. Au contraire, elles sont fortement encouragées par des intérêts particuliers, tels que ceux des donateurs externes, de l'agro-industrie et des secrétariats de l'UPOV et de l'OMPI. L'absence de participation aggrave l'inégalité des relations de pouvoir, au détriment des droits des agriculteurs.
- **L'idée selon laquelle les agriculteurs sont incapables de prendre part aux processus d'élaboration des politiques.** Comme le montrent les cas précédents, les agriculteurs sont désireux et capables de prendre part aux discussions politiques, lorsque les gouvernements et les secrétariats régionaux et internationaux sont à l'écoute des perspectives et points de vue alternatifs. Les OSC et les institutions de recherche jouent également un rôle important au moment d'aider les agriculteurs à promouvoir le renforcement des capacités des décideurs sur les droits des agriculteurs, et de fournir aux responsables de l'élaboration des politiques et aux législateurs des apports intellectuels et des analyses pertinentes basées sur des éléments factuels, aux fins de la prise de décisions relatives aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Sur la base de ces défis, le Chapitre 4 traite de façon plus détaillée la portée et les éléments essentiels pour mettre en œuvre l'Article 9.2 (c), afin de garantir que les lois et les politiques reflètent les besoins et les intérêts des agriculteurs, notamment les plus petits, compte tenu de l'important rôle qu'ils jouent pour garantir la durabilité de nos systèmes alimentaires.

4

Exemples de règles et de bonnes pratiques déjà en place en matière de participation

Bien que le principe de droits des agriculteurs ait été juridiquement reconnu, pour la première fois, en vertu du Traité, notamment à travers son Article 9, l'ensemble plus vaste des droits dont disposent les agriculteurs sont eux aussi respectés, promus et protégés par les principes, les normes et les règles des droits humains, y compris, explicitement, le droit de participer à la prise de décisions. D'autres instruments internationaux et processus des Nations Unies renforcent également ce droit à la participation dont disposent les agriculteurs.

Le présent chapitre passe en revue certains des principes, normes et règles exprimés dans le cadre existant des droits humains, en mettant en exergue les éléments essentiels à la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) ; il aborde également des bonnes pratiques et des mécanismes susceptibles d'être utilisés afin de renforcer le droit de participer. En outre, il explore le système des Nations Unies d'une manière plus générale, les enseignements qui peuvent être tirés et les points d'entrée dans le système des Nations Unies susceptibles d'être utiles pour renforcer le droit des agriculteurs à participer.

4.1 – LE SYSTÈME DES DROITS HUMAINS POUR LE DROIT À PARTICIPER

Le droit à participer à la prise de décisions est un droit bien établi au sein du système des droits humains. Des dispositions spécifiques, contenues dans les instruments pertinents des droits humains, ainsi que les interprétations de ces dispositions peuvent servir de base à la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c). Certains instruments des droits humains disposent de mécanismes pouvant être utilisés pour consolider le droit des agriculteurs à participer aux processus décisionnels. C'est dans ce contexte que la présente section aborde les instruments pertinents des droits humains.

A) PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS CIVILS ET POLITIQUES

La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la norme en matière de droits humains la plus universellement acceptée, reconnaît que « toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques », tandis que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) reconnaît comme droit de l'homme « le droit de prendre part à la direction des affaires publiques »[1]. Le PIDCP a été adopté en 1966 et compte actuellement 168 États parties.

Dans son interprétation faisant autorité du droit à prendre part à la direction des affaires publiques, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies précisa que « la direction des affaires publiques, mentionnée à l'alinéa (a) [de l'Article 25 du PIDESC], est une notion vaste qui a trait à l'exercice du pouvoir politique. Elle comprend l'exercice des pouvoirs législatif, exécutif et administratif. Elle couvre tous les aspects de l'administration publique ainsi que la formulation et l'application de mesures de politique générale *aux niveaux international, national, régional et local* » (§5, italiques ajoutés par nos soins)[2].

Il ajouta également que les « citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou *par leur capacité à s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association* » (§8, italiques ajoutés par nos soins). Le Comité des droits de l'homme souligna, par ailleurs, que « le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer des organisations et des associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques, est un élément accessoire essentiel pour les droits protégés par l'Article 25 [du PIDCP] » (§26).

Le Comité des droits de l'homme exige que *des mesures positives* soient prises pour assurer la jouissance pleine, effective et

1 Article 21 de la DUDH et Article 25 du PIDCP.

2 Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, Article 25 (Participation aux affaires publiques et droit de vote), Droit de prendre part à la direction des affaires publiques, Droit de vote et Droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques, 12 juillet 1996.

égale des droits en matière de participation, notamment au moyen de processus et de mécanismes inclusifs, constructifs et non discriminatoires. Les États doivent également garantir *un accès plein et effectif à la justice* et des voies de recours pour ceux qui ont été indûment privés de leurs droits de participer aux affaires publiques et politiques (§12, 26, 27).

Un rapport publié en 2015 par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme intitulé « Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme : bonnes pratiques, données d'expérience, difficultés rencontrées et moyens de les surmonter »[3] (ci-après le « rapport du HCDH ») identifie les difficultés rencontrées dans l'exercice du droit de participer à la vie politique et publique, ainsi que les moyens de les surmonter.

Le rapport débute en précisant que « les instruments et les mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme reconnaissent le droit de tous de participer pleinement aux processus décisionnels publics qui les intéressent et d'influer efficacement sur ces processus » (§6).

Il souligne que « dans certains cas, il est fréquent que les individus ou les groupes n'aient pas l'occasion de prendre part à la direction des affaires publiques pour des motifs liés aux *inégalités socioéconomiques.* Les individus et les groupes concernés sont victimes d'un cercle vicieux : plus grandes sont les inégalités et plus faible est leur participation ; plus faible est leur participation et plus grandes sont les inégalités » (§19, italiques ajoutés par nos soins). S'agissant du droit à la participation, le rapport ajoute que « les personnes vivant dans la pauvreté sont victimes de discrimination, non seulement à cause de leur pauvreté, mais également de leur appartenance à d'autres groupes défavorisés » (§23).

C'est certainement vrai dans le cas des petits agriculteurs, qui sont souvent mis sur la touche dans les processus décisionnels. Aujourd'hui, 50 % de la population qui souffre de la faim dans le monde sont des petits agriculteurs dont la survie dépend grandement ou en partie de l'agriculture[4].

Le rapport du HCDH souligne, par ailleurs, que le droit général de participer aux affaires politiques et publiques doit être soutenu par le biais de processus visant à faire en sorte que toutes les couches de la société puissent influer sur le choix des questions à traiter et sur les décisions. « Les processus de participation officiels ne font que renforcer les structures de pouvoir existantes et le sentiment d'exclusion » (§21).

En outre, le rapport souligne certains principes auxquels les mécanismes et processus participatifs devraient se conformer, « pour une participation effective, dans des conditions d'égalité, aux affaires politiques et publiques »[5]. Ces principes sont :

- « La participation pleine et effective aux affaires politiques et publiques est mieux assurée lorsqu'elle repose sur des *bases juridiques solides* » (§40, italiques ajoutés par nos soins). « Il est tout aussi important que le droit de participation ait force de loi et que le déni de ce droit puisse être contesté devant les tribunaux, à moindre coût » (§45).
- Il faut que toutes les parties prenantes aient accès aux informations en temps opportun et de manière transparente, ce qui suppose que les autorités de l'État font tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations d'intérêt général[6]. « Le droit à l'information est mieux garanti lorsque celle-ci est mise à la disposition des plus défavorisés et qu'ils peuvent y accéder malgré les difficultés qu'ils connaissent, notamment l'analphabétisme, les barrières linguistiques et le « fossé numérique » (§41).
- Les mécanismes et processus de participation doivent être dûment documentés, *non discriminatoires,* ouverts à tous et organisés, de sorte que les groupes concernés, même les plus marginalisés, aient l'occasion d'exprimer leurs opinions[7].
- Les droits en matière de participation aux affaires publiques comprennent le droit *d'être consulté* à chaque phase de la rédaction des textes de loi et de l'élaboration des politiques ; d'émettre des opinions et des critiques ; et de présenter des propositions tendant à améliorer le fonctionnement et l'ouverture de tous les organes publics[8].
- La participation nécessite une *volonté réelle sur le long terme* d'engager des processus d'échange étroit sur l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures dans tous les contextes pertinents[9]. « La participation donne de meilleurs résultats lorsque les décisions importantes, y compris celles sur l'allocation des ressources, sont examinées et débattues » (§43).
- « Les mécanismes de participation sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont *fondés sur l'autonomisation* et visent à renforcer les capacités, le capital social, la confiance, la connaissance des droits et les connaissances des personnes. Cela consiste notamment à renforcer les compétences et les capacités de la population et des autorités, et à allouer des ressources à des mécanismes participatifs inscrits dans le long terme et la durée », (§44, italiques ajoutés par nos soins)

Le droit de participer peut également être promu dans le contexte de l'égalité et des droits collectifs, supposés garantir la participation à part entière, sur un pied d'égalité, d'un groupe désigné dans la société. Le rapport du HCDH a notamment mis ceci en évidence dans le contexte des peuples autochtones, des femmes et des personnes handicapées. Les agriculteurs constituent clairement un de ces groupes désignés.

Ces éléments sont essentiels à la concrétisation de l'Article 9.2 (c). Il est intéressant de noter que le PIDCP fournit également des opportunités de soutenir la mise en œuvre du droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions.

Un organe composé d'experts indépendants (le Comité des droits de l'homme des Nations Unies) examine et surveille la mise en œuvre du PIDCP par ses États parties. Tous les États parties sont tenus de présenter au Comité, à intervalles réguliers, des rapports sur la mise en œuvre des droits consacrés par le PIDCP, y compris des informations concernant le cadre juridique et constitutionnel de l'État, ainsi que les mesures juri-

3 Document A/HRC/30/26 daté du 23 juillet 2015.
4 Étude finale du Comité consultatif du Conseil des droits de l'homme sur la promotion des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (A/HRC/19/75), paragraphe 9.
5 A/HRC/30/26, paragraphe 9. Ces principes sont contenus dans plusieurs documents cités dans le rapport.
6 *Ibid.,*
7 *Ibid.,*
8 *Ibid.,* paragraphe 10.
9 *Ibid.,* paragraphe 11.

diques et pratiques prises pour appliquer le Pacte. Ces rapports doivent généralement être présentés tous les trois à six ans. Le Comité examine chaque rapport et fait part de ses préoccupations et recommandations à l'État partie, sous la forme d'« observations finales ».

Les ONG peuvent prendre part au processus d'établissement de rapports avant, pendant et après l'examen de leur pays, y compris en soumettant des (rapports d') informations écrites ou des déclarations orales[10]. Les organisations d'agriculteurs pourraient envisager d'utiliser ce mécanisme pour étayer l'application de l'Article 9.2 (c) dans le cadre juridique de leur pays en s'appuyant sur le droit humain à participer à la direction des affaires publiques.

Outre cette procédure d'établissement de rapports, le premier Protocole facultatif du PIDCP alloue au Comité la compétence d'examiner les plaintes individuelles au regard de violations présumées du Pacte par les États parties du Protocole[11]. Si le Comité constate une violation dans un cas particulier, l'État partie est invité à accorder réparation à la victime[12].

B) PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le droit à la participation est également reconnu et développé dans le cadre du droit à l'alimentation, lequel est issu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Le PIDESC a été adopté en 1966 et compte aujourd'hui 164 États parties.

L'interprétation du droit à l'alimentation qui fait foi au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies est celle donnée par l'Observation générale 12[13] adoptée par le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels en 1999, qui est l'organe en charge de la surveillance de la mise en œuvre du PIDESC. L'Observation générale 12 est explicite concernant l'importance de la participation pour garantir le droit à l'alimentation : « La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de *participation de la population,* de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire » (§ 23, italiques ajoutés par nos soins).

Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale[14], adoptées en 2004 par le Conseil de la FAO, expriment clairement le caractère essentiel de la participation et apportent des indications relatives aux modalités de son application :

> « Il convient que les États fassent en sorte que les institutions concernées permettent une participation totale et transparente du secteur privé et de la société civile et en particulier des représentants des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire » (§5.4).
>
> « Les États sont invités à collaborer avec l'ensemble des parties prenantes, notamment les associations régionales et internationales de consommateurs, qui traitent des questions de sécurité sanitaire des aliments et à faciliter la *participation des consommateurs au sein des instances nationales et internationales* où sont abordées les politiques ayant des répercussions sur la production, la transformation, la distribution, le stockage et la commercialisation des produits alimentaires » (§9.9, italiques ajoutés par nos soins).
>
> « [Des] indicateurs pourraient permettre aux États d'appliquer des mesures juridiques, politiques et administratives, de déceler les pratiques discriminatoires et leurs effets, et d'évaluer le degré de participation politique et sociale au processus de concrétisation de ce droit » (§17.4).

Olivier De Schutter, Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation (2008-2014), a également souligné l'importance du droit – notamment des agriculteurs – à participer à la prise de décisions pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation et fourni des indications détaillées sur les modalités de son application.

Dans le rapport qu'il a présenté en 2009 à l'Assemblée générale des Nations Unies[15], le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a mis en avant que « les paysans devraient être activement associés à *l'élaboration de la législation relative à la certification et au commerce des semences* ou *à la conservation des ressources phytogénétiques,* ainsi qu'à celle des *lois protégeant les obtentions végétales et les brevets* [ainsi qu']en ce qui concerne la *législation ou les politiques touchant au reste de l'agriculture* (plutôt que la simple intendance des ressources phytogénétiques), étant donné que les choix opérés dans ce domaine peuvent considérablement altérer la structure des incitations offertes aux agriculteurs qui conservent les ressources génétiques » (§53, italiques ajoutés par nos soins).

Le Rapporteur spécial ajoute, dans un document de *contexte*[16] : *« Pour être efficace, ladite participation suppose un renforcement des capacités, ce qui,* à son tour, *demande la fourniture d'informations aux organisations paysannes* et l'élaboration *d'évaluations d'impacts* accompagnant les propositions, pour l'ensemble des changements importants apportés aux législations ou aux politiques (p. 27, italiques ajoutés par nos soins).

Tout comme le PIDCP, le PIDESC offre des opportunités de soutenir l'application du droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions, par le biais de ses procédures d'établisse-

10 ccprcentre.org/files/media/NGO_Guidelines_English1.pdf (en anglais)
11 Le Protocole facultatif se rapportant au PIDCP a été ratifié par 115 États parties.
12 Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, droits civils et politiques : Le Comité des droits de l'homme (2005), Fiche d'information n° 15 (Rév.1).
13 www.rtdh.eu/pdf/observation_generale_12.pdf
14 www.fao.org/3/a-y7937f.pdf
15 Olivier De Schutter, *Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation* (2009), Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.
16 Document de contexte du rapport *Politiques semencières et droit à l'alimentation : accroître l'agrobiodiversité et encourager l'innovation* (A/64/170) présenté par Pr. Olivier De Schutter, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, lors de la 64e session de l'Assemblée générale des Nations Unies (octobre 2009).

ment de rapports et de son mécanisme de plaintes individuelles[17].

En outre, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation peut intervenir directement auprès des gouvernements concernant des allégations spécifiques de violations des droits de l'homme, qui relèvent de son mandat. Les organisations d'agriculteurs pourraient aussi envisager d'utiliser ce mécanisme pour soutenir la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) en s'appuyant sur le droit à l'alimentation et sur l'interprétation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Observation générale 12), les Directives volontaires de la FAO et les travaux du Rapporteur spécial, qui ont tous souligné l'importance de la participation pour garantir le droit à l'alimentation.

C) DÉCLARATION DES NATIONS UNIES SUR LES DROITS DES PEUPLES AUTOCHTONES

Ces vingt dernières années, les droits des peuples autochtones ont été formulés dans plusieurs instruments et processus, et le militantisme avisé et sans relâche des peuples autochtones a fait de ces « droits sur le papier » des droits opposables. Et parmi eux, le droit à prendre part à la prise de décisions.

À partir du plaidoyer à travers les processus les plus traditionnels en lien avec les droits humains, les peuples autochtones sont parvenus à créer l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones (UNPFII) et à obtenir la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, en septembre 2007.

Les dispositions de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones relatives à la participation sont particulièrement pertinentes pour la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité, du fait que l'Article 9.1 inclut non seulement les agriculteurs, mais également les « communautés locales et autochtones ». La mise en œuvre nationale des droits des agriculteurs en vertu du Traité exigerait donc également la mise en œuvre des normes du droit international coutumier contenues dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Les normes et procédures en termes de participation peuvent découler, entre autres, des Articles 5, 18, 19, 27 et 41 de la Déclaration, et devraient orienter la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

Le droit des peuples autochtones à participer à la prise de décisions est reconnu aux Articles 5 et 18 de la Déclaration. L'Article 18 reconnaît également « le droit des peuples autochtones à participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits, *par l'intermédiaire de représentants qu'ils ont eux-mêmes choisis conformément à leurs propres procédures,* ainsi que le droit de conserver et de développer leurs propres institutions décisionnelles » (italiques ajoutés par nos soins).

Cette représentation directe, par le biais de leurs propres processus de sélection et de manière indépendante, permet aux peuples autochtones de faire entendre une « voix non filtrée », ce qui est essentiel. Une condition préalable à cela est un haut degré d'auto-organisation inspirant la confiance des peuples autochtones cherchant à exercer leurs droits.

L'Article 19 porte sur le *consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause* des peuples autochtones avant que les États n'adoptent et n'appliquent des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner. Ce principe oblige les États à se concerter et coopérer de bonne foi avec les peuples autochtones intéressés.

L'Article 27 oblige les États à recourir à « un processus équitable, indépendant, impartial, ouvert et transparent prenant dûment en compte les lois, traditions, coutumes et régimes fonciers des peuples autochtones » au moment de reconnaître les droits des peuples autochtones en ce qui concerne leurs terres, territoires et ressources, et de statuer sur ces droits.

Un autre aspect important du droit à participer inclus dans la Déclaration figure à l'Article 41, qui établit que le *système des Nations Unies et les autres organisations intergouvernementales* devraient contribuer à la pleine mise en œuvre des dispositions de la Déclaration, y compris par le biais de « moyens [permettant] d'assurer la participation des peuples autochtones à l'examen des questions les concernant ». Une référence spécifique est faite à la mobilisation, entre autres, de la *coopération financière et de l'assistance technique.* Des fonds fiduciaires alimentés par des contributions volontaires des gouvernements ont été établis dans plusieurs instances des Nations Unies afin de favoriser la participation des représentants des peuples autochtones, par exemple dans l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones.

Les articles soulignent les aspects clés qui sont essentiels à la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité. Il est également manifeste que la mise en œuvre efficace du droit à participer exige que des mesures soient mises en place non seulement à l'échelon national, mais aussi aux échelons régional et international, notamment par les agences onusiennes et d'autres organisations intergouvernementales.

Les politiques et mécanismes liés à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones présentent également des opportunités pour que les agriculteurs des communautés autochtones expriment leurs préoccupations. Par exemple, les processus liés à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones peuvent être utilisés pour contester les lois et politiques de protection des obtentions végétales développées sans la participation desdites communautés. L'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, ainsi que le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones font office de mécanismes experts consultatifs et pourraient également être utilisés pour sensibiliser et plaider en faveur du droit de participation[18].

Par ailleurs, il existe un mécanisme de Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, similaire à celui sur le droit à

17 Cependant, il conviendrait de noter que le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC est entré en vigueur en 2013 et qu'il n'a pour le moment été ratifié que par 21 États parties ; les plaintes individuelles ne peuvent donc être déposées que contre ces 21 pays.

18 Ces deux organes se réunissent généralement une fois par an ; lors de ces réunions, les organisations de peuples autochtones, ainsi que celles de la société civile, sont en mesure de participer, y compris en réalisant des déclarations. Ces organes publient des rapports d'experts thématiques pouvant orienter la mise en œuvre des droits des peuples autochtones. Le rapport 2011 du Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones portait sur les peuples autochtones et le droit à participer à la prise de décisions.

l'alimentation, qui peut intervenir directement auprès des gouvernements concernant des allégations spécifiques de violations des droits humains qui relèvent de son mandat. Les organisateurs d'agriculteurs pourraient utiliser ce mécanisme pour soutenir la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) du Traité en s'appuyant sur les droits de participation reconnus dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

D) CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION À L'ÉGARD DES FEMMES

Bien que la Charte internationale des droits de l'homme[19] mentionne les droits des femmes à plusieurs reprises, ces derniers ont été concrétisés, s'agissant de leur impact sur les vies des femmes, par le biais d'articulations spécifiques. Tout comme pour le cas des peuples autochtones, la promotion des droits humains des femmes a exigé toute une série de stratégies, de déclarations et d'accords.

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes est un traité international adopté en 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Décrite comme une charte internationale des droits des femmes, elle a été instituée le 3 septembre 1981 et ratifiée par 189 États.

La Convention a servi de base à la nationalisation et à l'obtention de législations et de modalités pour l'autonomisation des femmes à l'échelon national. Aux effets de la participation, l'Article 7(b) exige des États qu'ils prennent des mesures appropriées pour garantir la participation des femmes à l'élaboration de la politique gouvernementale et à son exécution. La Convention dispose également d'un article spécifique relatif à la participation des femmes rurales qui exige des États qu'ils leur assurent le droit de participer à l'élaboration et à l'exécution des plans de développement (Article 14.2(a)).

Le Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a publié, en mars 2016, la recommandation générale n °34 sur les droits des femmes rurales. Cette recommandation représente l'interprétation la plus péremptoire de la manière selon laquelle les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes devraient exécuter les obligations qui leur incombent en lien avec les droits des femmes rurales. Le paragraphe 54(b) est particulièrement pertinent dans le cadre de nos travaux, car il recommande aux États parties de « garantir que les femmes rurales et leurs organisations puissent influencer *la formulation, la mise en œuvre et le suivi des politiques à tous les niveaux* et dans *tous les domaines qui les concernent* » (italiques ajoutés par nos soins). Le Comité recommande également aux États qu'ils veillent à ce que les femmes rurales et leurs représentants soient en mesure de « participer directement à l'évaluation, l'analyse, la planification, la conception, la budgétisation, le financement, la mise en œuvre, le suivi et l'examen de l'ensemble des stratégies en matière d'agriculture et de développement rural » (§54(d)).

Tout comme le PIDCP et le PIDESC, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose d'une procédure d'établissement de rapports et d'un mécanisme de plaintes[20] qui pourraient être utilisés pour appuyer la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c), du moins s'agissant du droit des agricultrices à prendre part à la prise de décisions. En revanche, contrairement au PIDCP et au PIDESC, qui n'acceptent que des plaintes provenant d'individus, le mécanisme de la Convention accepte également les communications issues de groupes présentant des allégations de violations des droits protégés par la Convention.

Comme pour les peuples autochtones, les stratégies des militants ne se limitaient pas aux processus « relatifs aux femmes ». Compte tenu que les femmes et les peuples autochtones représentent la majorité des petits agriculteurs, lesquels sont des agents majeurs au moment de garantir le droit à l'alimentation, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et les processus et les mécanismes connexes relatifs aux femmes peuvent constituer de puissants outils pour concrétiser les droits des agriculteurs, le point de départ étant l'activation du droit à participer à l'élaboration des lois à l'échelle nationale et régionale.

E) CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Une autre opportunité de soutenir la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) en vertu du système des droits humains est l'examen périodique universel (EPU), un nouveau mécanisme d'établissement de rapports et d'examen des obligations et engagements incombant aux 193 États membres des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Ce mécanisme a formalisé le processus d'établissement de rapports pays par pays et couvre la gamme complète d'instruments des Nations Unies relatifs aux droits humains. L'examen prend la forme d'un dialogue interactif entre l'État examiné et les États membres et observateurs du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (CDH). Outre la présentation de rapports pour les examens des pays, les ONG/OSC peuvent assister aux sessions du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel et réaliser des interventions lors de la session ordinaire du Conseil, au moment d'examiner les résultats des examens des États. Le processus engendre la formulation de recommandations que l'État sur lequel porte l'examen peut décider d'accepter et d'exécuter. La mise en œuvre des recommandations approuvées fait ensuite l'objet d'un processus de suivi. Étant donné que le droit à participer à la prise de décisions est reconnu dans plusieurs traités relatifs aux droits humains (PIDCP, PIDESC, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, etc.), les organisations d'agriculteurs pourraient certainement utiliser le mécanisme de l'EPU pour étayer la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c), et notamment sa concrétisation par le biais d'un cadre juridique à l'échelle nationale.

Le CDH constitue également un canal pour développer de nouvelles normes relatives aux droits des agriculteurs. Dans le

19 La Charte internationale des droits de l'homme comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

20 Le Protocole facultatif est entré en vigueur en 2000 et a été ratifié par 107 États parties.

cadre d'un groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée, il élabore actuellement une nouvelle déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales[21]. La décision de lancer un tel processus fut prise par le CDH suite une étude publiée par son Comité consultatif (A/HRC/19/75), qui reconnaissait que les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales sont victimes de multiples discriminations et de violations systématiques de leurs droits, en dépit du cadre existant des droits humains, et recommandait, entre autres, qu'un nouvel instrument international soit développé afin de mieux protéger et promouvoir leurs droits. Les violations des droits de participation ainsi que du droit à la liberté d'association étaient un thème dominant de l'étude du Comité consultatif, comme justification du nouvel instrument.

Le projet de déclaration proposé par le Comité consultatif (voir annexe du document A/HRC/19/75) incluait un article sur la liberté d'association, d'opinion et d'expression (Article 12) ainsi que des dispositions sur le droit à prendre part à la prise de décisions (Article 2.4).

Ces dispositions ont été développées et renforcées dans la version actuelle en date du mois de mars 2016 (A/HRC/WG.15/3/2). Le document dispose désormais d'un article spécifique sur le « droit à la participation et à l'information » (Article 12), qui reconnaît, s'agissant des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales, « le droit de participer de manière *active, libre, efficace, significative et éclairée,* directement ou par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à *l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, programmes et projets qui peuvent avoir une incidence sur leur vie, leurs terres et leurs moyens de subsistance* » (italiques ajoutés par nos soins).

L'Article 12 du projet de déclaration établit également l'obligation des États de « faciliter, sur une base volontaire, la création et le fonctionnement *d'organisations de paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales solides et indépendantes en tant que moyen efficace d'assurer [leur] participation* » (italiques ajoutés par nos soins). Il oblige également les États à « veiller à ce que les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales aient *accès à l'information relative aux politiques, programmes et projets qui peuvent les concerner,* dans une langue, sous une forme et par des moyens qui assurent leur participation effective ». (italiques ajoutés par nos soins).

Un droit à la participation est également reconnu dans le contexte d'un droit à la souveraineté alimentaire, qui « implique le droit des peuples de participer à la prise de décisions et de définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles » (Article 5.4).

S'agissant spécifiquement des semences et de la biodiversité, le projet de déclaration reconnaît, en lien avec les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, un droit similaire au droit, figurant à l'Article 9.2 (c) du Traité, de « participer à la prise de décisions sur les questions liées à la conservation et à l'utilisation durable de la biodiversité agricole » (Article 23.8).

Fait important, comme dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, le projet de déclaration (dans son Article 30.1) détaille les responsabilités des Nations Unies et des autres organisations internationales, et leur demande de mettre en place des « moyens d'assurer la participation des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à l'examen des questions qui les concernent ».

L'adoption de cette déclaration pourrait signifier un grand élan et une précieuse orientation pour l'application du droit à participer à la prise de décisions en vertu du Traité. Il est également important de souligner que le développement de cette déclaration est un exemple de bonne pratique s'agissant de la participation des organisations d'agriculteurs. La proposition venait initialement de La Via Campesina, le mouvement paysan international. Les représentants des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales furent en mesure de participer largement aux travaux du Comité consultatif qui menèrent à l'étude de 2012 et au premier projet de déclaration, y compris par le biais de soumissions écrites. Dès le départ, le CDH avait invité la société civile et les représentants des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à contribuer de manière active et constructive aux travaux du groupe (A/HRC/RES/21/19).

La dernière résolution du CDH demandait au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme « de veiller à ce que jusqu'à cinq experts, dont des représentants de paysans et d'autres personnes travaillant dans des zones rurales, de la société civile et d'organisations locales de pays en développement, participent aux sessions annuelles du groupe de travail et prennent ainsi part à l'analyse et au dialogue » (A/HRC/RES/30/13). Ceci a entraîné une forte participation des organisations d'agriculteurs lors des sessions du groupe de travail et, jusqu'à présent, leurs propositions ont été bien prises en compte.

4.2 – DE MULTIPLES POINTS D'ENTRÉE, Y COMPRIS À TRAVERS LE SYSTÈME GLOBAL DES NATIONS UNIES

L'approche stratégique de la réalisation des droits ne saurait être décrite comme une approche linéaire ou automatique. La transformation des droits existant « sur le papier » en droits opposables est un processus continu fait de progressions et de reculs, qui exige non seulement une vigilance, mais aussi l'évaluation et la réévaluation des points d'entrée, des capacités, des alliances, etc.

Outre le système des droits humains mentionné à la Section 4.1, l'interprétation et la mise en œuvre du droit des agriculteurs à participer peuvent être facilitées et renforcées par un certain nombre d'autres instruments, entités et processus des Nations Unies.

A) DÉCLARATION DE RIO, ACTION 21 ET CONVENTION D'AARHUS

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro (Brésil) en 1992 a

21 Le groupe de travail a déjà tenu trois réunions (en 2013, 2015 et 2016), et les négociations sur le projet de déclaration se poursuivent.

reconnu explicitement les agriculteurs comme l'un des neuf grands groupes dont la participation est essentielle pour atteindre le développement durable. Cette reconnaissance, dans Action 21, le plan adopté en 1992, de la participation essentielle des grands groupes a ensuite été approfondie par le biais des examens annuels d'Action 21, et occupe une place centrale dans le résultat du Sommet de Rio de 2012 sur le développement durable et dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 objectifs de développement durable (ODD).

La configuration basée sur des grands groupes continue d'encadrer la participation dans de nombreuses instances du système des Nations Unies, y compris le Forum politique de haut niveau sur le développement durable (HLPF)[22], établi pour examiner et suivre la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et des ODD. En leur qualité de grand groupe, les agriculteurs peuvent plaider en faveur de mécanismes de participation renforcés dans d'autres processus pertinents, y compris en faveur de la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c), comme composante essentielle de la réalisation de l'ODD 2 et ses cibles, qui sont explicites concernant le rôle fondamental que jouent les petites exploitations agricoles[23].

La Conférence de Rio de 1992 adopta également la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, qui détaille une série de principes servant de base à la participation et été incorporé à d'autres conventions. Le Principe 10 de la Déclaration stipule l'importance de la participation, y compris de l'accès à l'information :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la *participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient.* Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris [...] la possibilité de participer aux processus de prise de décisions. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un *accès effectif à des actions juridiques et administratives,* notamment des réparations et des recours, doit être assuré », (italiques ajoutés par nos soins)

La Convention de la Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU) sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (communément dénominée « Convention d'Aarhus ») stipule que ces droits incluent les éléments suivants :

- le droit de chacun à recevoir des informations sur l'environnement qui sont détenues par les autorités publiques, y compris les informations relatives aux politiques ou mesures adoptées
- le droit des « auteurs de la demande » à obtenir des informations dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise, sans avoir à indiquer le motif de la demande
- l'obligation des autorités publiques de diffuser activement les informations sur l'environnement se trouvant en leur possession
- le droit de participer à la prise de décisions en matière d'environnement
- l'obligation des autorités publiques de prendre des dispositions pour permettre au public touché de commenter les propositions, les plans et les programmes
- la nécessité que les commentaires du public soient pris en compte dans les décisions, et que des informations soient fournies concernant les décisions finales et leurs motifs
- le droit à examiner les procédures pour contester les décisions publiques prises sans respecter les deux droits mentionnés précédemment ou le droit de l'environnement d'une manière générale.

Ces normes établissent des points de référence qui s'appliquent à la participation des agriculteurs, notamment du fait que ces derniers sont des « citoyens concernés » affectés par les questions d'environnement.

B) ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

Plusieurs instruments de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) reconnaissent un droit à la participation dans le contexte du droit à l'alimentation et de la sécurité alimentaire ; c'est notamment le cas, plus récemment, dans le « Guide pour la formulation d'une politique semencière nationale » (2015). Ce guide contient un certain nombre de dispositions pertinentes pouvant renforcer et guider la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) :

> « L'efficacité d'une politique semencière dépend de la capacité des pouvoirs publics à gérer le processus d'élaboration de la politique, ainsi que de la *pleine participation des parties*

22 En mandatant le fonctionnement du HLPF dans la résolution A/67/290 des Nations Unies, les États membres ont précisé les droits de participation des groupes majeurs, y compris les agriculteurs, comme suit : « 15. [Décide à cet égard que, sans que cela porte atteinte au caractère intergouvernemental du forum,] les représentants des grands groupes et des autres parties prenantes pourront : (a) Assister à toutes les réunions officielles du forum ; (b) Avoir accès à tous les documents et informations officiels ; (c) Intervenir lors des réunions officielles ; (d) Soumettre des documents et faire des déclarations écrites ou orales ; (e) Formuler des recommandations ; (f) Organiser des activités parallèles et des tables rondes, en coopération avec les États Membres et le Secrétariat ».

23 L'ODD 2 – « Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable » – doit être accompli en réalisant, *inter alia,* la cible 2.3 (« D'ici à 2030, doubler la productivité agricole et les revenus des petits producteurs alimentaires, en particulier des femmes, des autochtones, des exploitants familiaux, des éleveurs et des pêcheurs, y compris en assurant l'égalité d'accès aux terres, aux autres ressources productives et facteurs de production, au savoir, aux services financiers, aux marchés et aux possibilités d'ajout de valeur et d'emplois autres qu'agricoles ») et la cible 2.5 (« D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présente l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages, comme convenu à l'échelle internationale »).

prenantes du secteur semencier [...] y compris les petits agriculteurs » (p. 3, italiques ajoutés par nos soins).

« La société civile et *les organisations paysannes* jouent également un rôle essentiel dans l'amélioration des cultures et devraient donc *participer à la formulation de la politique semencière »* (p. 14, italiques ajoutés par nos soins).

De plus, la FAO fournit des exemples de bonnes pratiques pour la participation des agriculteurs à la prise de décisions. En 2013, elle a adopté une stratégie révisée en matière de partenariats avec la société civile[24]. Ce document se base sur la reconnaissance de l'importance de la participation de la société civile et vise à renforcer et fournir des orientations pour les partenariats de la FAO. Notamment, « cette Stratégie promeut l'intégration des opinions des petits agriculteurs, artisans-pêcheurs, femmes, jeunes et autres aux discussions politiques, normatives et techniques organisées par la FAO ».

La stratégie dispose d'objectifs spécifiques concernant l'engagement au niveau décentralisé et au niveau mondial. Au niveau décentralisé, les objectifs de la stratégie sont les suivants : apporter une assistance dans la réalisation d'exercices de cartographie et l'identification des principales OSC locales ; encourager la collaboration et les partenariats lors des différentes phases du développement des programmes et des projets ; tirer profit des capacités d'information/sensibilisation des OSC, ainsi que de leurs connaissances approfondies des réalités du terrain et des contextes régionaux, et promouvoir les mécanismes multipartites consultatifs à l'échelle nationale et régionale, comptant avec une large représentation des différents secteurs de la société civile pour la discussion des politiques, la mise en œuvre et le suivi des programmes.

Au niveau mondial, la stratégie vise à impliquer un éventail large et équilibré d'OSC en partenariat avec la FAO, en garantissant une représentation géographique équilibrée ; en veillant à ce que les opinions des groupes pauvres et marginalisés soient prises en compte dans les discussions politiques de la FAO par le biais de leurs OSC ; en encourageant des processus ouverts en matière de dialogue politique, de gestion technique et de partage de l'expertise et des connaissances ; et en améliorant les connaissances et la capacité de la FAO à travailler en partenariat avec les OSC.

Dans le cadre de cette stratégie, un accord a été signé par la FAO en mai 2014 avec le Comité international de planification pour la souveraineté alimentaire (CIP)[25]. Le CIP est la plus grande alliance mondiale regroupant des petits producteurs d'aliments, des petits producteurs familiaux, des artisans-pêcheurs, des pasteurs, des nomades, des peuples autochtones et des organisations de peuples autochtones, des sans-terres, des producteurs urbains, des mouvements de consommateurs alternatifs, des travailleurs ruraux et des organisations de base, dont le but est d'impulser les priorités en faveur de la souveraineté alimentaire à l'échelle mondiale et régionale[26].

L'accord FAO-CIP contient plusieurs dispositions visant à garantir et promouvoir la participation des petits producteurs d'aliments à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Dans le domaine du dialogue politique, « la FAO encouragera, guidera et facilitera l'établissement de forums de dialogue et de débats politiques à différents niveaux afin que les besoins et les intérêts des organisations de producteurs d'aliments à petite échelle et de travailleurs agricoles et des mouvements sociaux de base soient entendus et pris en compte dans la formulations et l›adoption de politiques et dans la mise en œuvre de mesures politiques au niveau national, régional et international ».

« Des mesures seront prises pour assurer la participation du CIP ainsi que des autres organisations de la société civile et des mouvements sociaux dans les sessions futures des comités techniques de la FAO et autres organes directeurs, en particulier lors des conférences régionales ».

Dans le domaine des activités normatives, « la FAO appuiera l'engagement du CIP et des autres organisations de la société civile et des mouvements sociaux [...] dans la mise en œuvre de de directives, de codes de conduite, de conventions mondiales, de traités internationaux et de cadres règlementaires dans les domaines associés au mandat de la FAO ».

Il est intéressant de relever que l'accord entre la FAO et le CIP a entraîné l'établissement d'un fonds visant à financer la participation des organisations de petits producteurs et des autres producteurs d'aliments au dialogue politique, ainsi qu'à promouvoir les initiatives des organisations de petits producteurs.

Cet accord a permis une participation accrue des membres du CIP aux activités de la FAO. Point important, il a donné lieu à la reconnaissance du CIP comme partenaire légitime de la FAO au moment d'impliquer les petits producteurs d'aliments à ses activités et ses débats.

C) COMITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE MONDIALE

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) offre lui aussi des exemples de bonnes pratiques pour promouvoir la participation des agriculteurs à la prise de décisions. Établi en 1974 comme organe intergouvernemental faisant office d'instance des Nations Unies en matière d'examen et de suivi des politiques relatives à la sécurité alimentaire mondiale, y compris la production d'aliments et l'accès physique et économique à ces derniers, le CSA a été réformé en 2009 afin de gagner en efficacité au moment de promouvoir des politiques réduisant l'insécurité alimentaire. La vision du CSA réformé consiste à devenir « la plateforme internationale et intergouvernementale la plus inclusive permet[tant] aux parties prenantes de travailler ensemble en vue d'assurer la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous »[27].

24 www.fao.org/docrep/018/i3443e/i3443e.pdf (en anglais)

25 www.foodsovereignty.org/fr/the-ipc-and-fao-establish-common-priority-themes-for-a-collaborative-work-in-the-fight-against-hunger-and-food-insecurity

26 Ses membres incluent La Via Campesina (LVC), le Forum mondial des populations de pêcheurs (WFFP), le Forum mondial des pêcheurs et travailleurs de la pêche (WFF), l'Alliance mondiale des peuples autochtones mobiles (WAMIP) et l'Union internationale des travailleurs de l'alimentation, de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, du tabac et des branches connexes (UITA).

27 www.fao.org/cfs/fr

Un pilier du CSA réformé est l'inclusion, comme l'une des cinq catégories de son Groupe consultatif, de la « société civile et [des] organisations non gouvernementales, notamment les organisations représentant les personnes pratiquant l'agriculture familiale, les artisans-pêcheurs, les éleveurs, les sans-terres, les citadins pauvres, les travailleurs de l'agriculture et de l'alimentation, les femmes, les jeunes, les consommateurs, les ONG et les peuples autochtones »[28]. Ainsi, les représentants de la société civile sont en mesure de prendre pleinement part aux discussions et disposent des mêmes droits que les gouvernements, sauf lors de l'adoption de décisions (qui se fait par le biais d'un vote).

Un Mécanisme de la société civile (MSC) fut créé en 2010 dans le but de coordonner les relations avec le CSA. Le MSC ne compte aucun membre formel, mais des organisations participantes, appartenant toutes aux 11 secteurs répertoriés ci-dessus. Le MSC s'articule autour d'un Comité de coordination (CC)[29], qui prend toutes les décisions politiques pertinentes, au sein du MSC, relatives aux questions internes et externes. Le MSC opère sur la base de groupes de travail *ad hoc* sur les politiques, en lien avec les processus en cours au CSA. Il dispose également d'un Secrétariat et d'un Groupe de travail sur les finances et l'administration. Les activités du MSC sont principalement financées par les contributions volontaires des gouvernements nationaux.

Le MSC est un mécanisme de coordination/facilitation. Il réalise cette fonction en partageant largement les informations relatives aux travaux du CSA, en organisant les consultations de la société civile sur les questions politiques traitées par le CSA, en facilitant le développement et la communication de positions politiques et de stratégies de lobby communes, en aidant à l'identification des porte-parole des OSC aux réunions intersessions et aux réunions plénières du CSA, en facilitant la participation d'une large gamme d'OSC aux événements et processus du CSA, tout en garantissant un équilibre entre les secteurs, les sous-régions et le genre et en donnant la priorité aux voix des personnes les plus affectées par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (comme les petits agriculteurs, les artisans-pêcheurs, les pastoralistes, les peuples autochtones, les citadins pauvres, les migrants, les travailleurs agricoles, etc.)[30].

Cette nouvelle structure, inédite au sein du système des Nations Unies, reconnaît que la participation des représentants des petits producteurs d'aliments et des autres OSC est essentielle pour concrétiser la sécurité alimentaire, et prévoit des mécanismes innovants pour l'encourager et la promouvoir.

D) FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Le Fonds international de développement agricole (FIDA) est une agence spécialisée des Nations Unies établie en 1977 sous le régime d'institution financière internationale, comme l'un des principaux résultats de la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974. Il s'agit de la première institution financière internationale à avoir adopté le consentement préalable donné librement et en connaissance de cause comme principe opérationnel[31]. Ceci constitue un important précédent pour les autres organes intergouvernementaux, ainsi qu'une précieuse illustration de la cohérence entre les accords internationaux.

Les actions du FIDA visent exclusivement les ruraux pauvres et leurs moyens de subsistance, qui dépendent largement de l'agriculture. Le Fonds dispose d'une politique claire consacrée aux modalités pour atteindre les ruraux pauvres, selon laquelle son approche du « dialogue politique et de l'élaboration de politiques » consiste à « rechercher une utilisation plus systématique et coordonnée de l'expérience et des enseignements tirés de ses projets et programmes, dans le but de promouvoir l'inclusion de la pauvreté dans les zones rurales et le développement de la petite agriculture à l'agenda international du développement et aux priorités nationales en la matière, et d'encourager les processus politiques qui répondent aux besoins des ruraux pauvres »[32]. En conséquence, « le FIDA soutiendra l'implication directe des personnes pauvres et de leurs organisations dans la formulation et la mise en œuvre des politiques et stratégies nationales qui ont un impact sur leurs moyens d'existence. La participation systématique des organisations de petits agriculteurs et de ruraux à la conception, à la gestion, au suivi, à la supervision et à l'évaluation des opérations soutenues par le FIDA sera considérée comme un tremplin pour leur implication plus large aux processus nationaux de prise de décisions »[33].

E) CONVENTION SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

Le rôle et la contribution des peuples autochtones et des communautés locales dans la conservation et l'utilisation durable des ressources biologiques sont explicitement reconnus dans la CDB[34]. Depuis l'entrée en vigueur de cette dernière, sa Conférence des Parties (COP) a adopté des décisions, et les bonnes pratiques ont évolué, pour aujourd'hui devenir un exemple en matière de mise en œuvre des droits de participation. Les mécanismes de la CDB quant à la participation pleine et entière des communautés autochtones et locales s'étendent

28 Les quatre autres catégories sont : les institutions spécialisées et autres organismes du système des Nations Unies, les instituts de recherche agricole internationaux, les institutions financières internationales et régionales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les banques de développement régionales et l'Organisation mondiale du commerce et les associations du secteur privé et fondations philanthropiques.

29 Le CC comprend 41 membres des 11 secteurs et 17 sous-régions.

30 sustainabledevelopment.un.org/content/documents/6981civilsociety.pdf (en anglais)

31 Politique du FIDA relative à l'amélioration de l'accès à la terre et de la sécurité foncière (2008), Politique d'engagement du FIDA aux côtés des peuples autochtones (2009), Politique de gestion des ressources naturelles et de l'environnement du FIDA (2011) et Procédures d'évaluation sociale, environnementale et climatique (2014).

32 FIDA, Targeting: Reaching The Rural Poor – Policy (2008), p. 23.

33 *Ibid.*

34 L'Article 8(j) sur les connaissances, innovations et pratiques traditionnelle des communautés autochtones et locales est la disposition essentielle. Le Préambule de la Convention reconnaît également « le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et affirmant la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et à leur application ».

du soutien financier permettant aux peuples autochtones et aux communautés locales d'assister aux réunions, au support logistique et à la participation aux groupes formels et informels (tels que les groupes de contact et les groupes « amis du Président »). La CDB est désormais considérée comme un modèle en termes de bonnes pratiques pour le reste du système des Nations Unies[35].

L'établissement du Groupe de travail *ad hoc* à composition non limitée sur l'Article 8(j) et les dispositions connexes a constitué un important point de départ. La pratique courante est que les représentants des peuples autochtones et des communautés locales soient invités à désigner sept « amis du Bureau » pour participer aux réunions du Bureau[36] et co-présider d'éventuels groupes de contact. Le Forum international des peuples autochtones sur la biodiversité (IIFB) – la plateforme coordonnant la participation des peuples autochtones à la CDB – propose les sept personnes sur la base de procédures et de critères convenus en interne.

Les représentants des peuples autochtones et des communautés locales sont donc assis à la même table que les délégations gouvernementales, et participent à la prise de décisions sur les questions qui les concernent directement, et, plus important encore, co-président le Groupe de travail et les groupes de contact.

Le Secrétariat de la CDB gère également un fonds volontaire pour faciliter la participation des communautés autochtones et locales aux travaux de la Convention, tel qu'énoncé dans l'annexe de la décision VIII/5.D de la COP, et conformément aux critères de sélection établis à la section B de l'annexe.

Les demandes d'assistance financière sont soumises suivant un processus d'auto-sélection établi par l'IIFB. Les organisations et réseaux autres que l'IIFB peuvent également soumettre des candidatures. Le Bureau de la COP, assisté par le Secrétariat, examine et approuve ensuite les représentants dont la participation aux réunions pertinentes de la CDB sera financée. Si davantage de fonds sont disponibles après la première série de sélections, d'autres participants financés peuvent être ajoutés. La liste des bénéficiaires de l'assistance financière est envoyée à la liste de diffusion de la CDB et publiée sur son site Internet.

CONCLUSION

La présente analyse démontre que le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions énoncé à l'Article 9.2 (c) est clairement étayé et renforcé par de nombreux instruments et accords, notamment dans le système des droits humains. Ces instruments contiennent des dispositions et des mécanismes pouvant être utilisés pour orienter, guider et renforcer la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

Les enseignements tirés de ces instruments et leur utilisation, ainsi que les expériences et les bonnes pratiques issues des autres instances, y compris le système plus large des Nations Unies, offrent donc un large éventail d'expériences et de connaissances à même de soutenir la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

35 www.cbd.int/traditional/general.shtml (en anglais)

36 En vertu des traités des Nations Unies, les Parties nominent, par le biais de leurs groupements reconnus par les Nations Unies, leurs représentants respectifs pour siéger au Bureau de la Conférence des Parties (COP). Le Bureau assiste la COP en apportant des conseils et des orientations concernant les travaux en cours en vertu du Traité, l'organisation de ses sessions et le fonctionnement du Secrétariat, notamment lorsque la COP n'est pas en session.

5

Éléments et recommandations pour la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c)

Le présent chapitre explore ce que signifie le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions tel qu'énoncé à l'Article 9.2 (c) du Traité et identifie les éléments essentiels à sa concrétisation effective et significative. Pour cela, il se base principalement sur des éléments extraits de diverses soumissions présentées au Traité concernant les droits des agriculteurs (Chapitre 2) et sur d'autres instruments internationaux, notamment le système des droits humains (Chapitre 4). Il tient également compte des expériences aux niveaux national, régional et international, ainsi que des défis relevés s'agissant de la participation des agriculteurs aux processus décisionnels. À partir de ces éléments, une série de recommandations sont ensuite formulées.

5.1 – ÉLÉMENTS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 9.2 (C)

L'Article 9.2 (c) du Traité comprend trois composantes que nous analyserons séparément : le droit à participer à la prise de décisions (a), au niveau national (b), sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (c).

A) « PARTICIPER À LA PRISE DE DÉCISIONS… »

Le Chapitre 1 a permis d'établir que l'Article 9.2 (c) s'applique à tous les types de processus décisionnels (administratifs, législatifs, etc.) et de résultats (politiques, législations, règlementations, budgets, stratégies, etc.) *en lien avec* la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.

Une série d'éléments se rapportant à une concrétisation effective et significative de la participation des agriculteurs à la prise de décisions peuvent être extraits du système des droits humains, y compris (mais sans s'y limiter) le droit à participer aux affaires publiques tel que reconnu dans le PIDCP et son développement plus approfondi par le Conseil des droits de l'homme et le HCDH, ainsi que d'autres instruments internationaux discutés au Chapitre 4.

Un élément clé est que ce droit des agriculteurs devrait disposer d'une *solide base juridique* et ait force de loi. Il devrait également être soutenu par des processus et mécanismes ouverts, indépendants, impartiaux, transparents et non-discriminatoires, conçus pour impliquer les agriculteurs, y compris au niveau de la communauté, en ménageant suffisamment de temps et en prévoyant suffisamment d'opportunités pour apporter des commentaires et formuler des propositions.

Il est important que ces processus et mécanismes de participation prêtent une attention particulière aux groupes défavorisés, notamment aux petits agriculteurs, du fait que les processus de participation sont trop souvent l'objet de la mainmise des intérêts d'une poignée d'agriculteurs industriels opérant à grande échelle. Il serait également important de définir des indicateurs, entre autres, visant à évaluer le niveau de participation, notamment des petits agriculteurs, et à détecter les pratiques discriminatoires.

La participation concrète et significative à la prise de décisions ne se réfère pas uniquement aux consultations réalisées par le biais de soumissions écrites et d'enquêtes en ligne, ou même de quelques réunions en face à face, qui visent à collecter des points de vue et des contributions qui ont peu ou pas d'effets sur les résultats et les décisions. Comme l'a fait remarquer le HCDH, les processus de participation officiels ne font que renforcer les structures de pouvoir existantes et le sentiment d'exclusion[1]. La participation concrète et significative implique une participation active, et pas seulement une consultation.

Un principe fondamental des droits à participer aux affaires publiques est que ces droits englobent le droit d'être consulté lors de chaque phase de la rédaction des textes de lois et de l'élaboration des politiques, d'émettre des opinions et des critiques

1 HCDH, A/HRC/30/26, paragraphe 21.

et de présenter des propositions[2]. Ceci signifie que les commentaires et les contributions doivent être pris en compte dans la prise de décisions. Cela nécessite une volonté réelle sur le long terme d'engager des processus d'échange étroit sur l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures[3], ce qui est particulièrement digne d'intérêt, dans le contexte du Traité, compte tenu de ses objectifs à long terme, voire intergénérationnels.

Cette participation, cependant, diffère de la prise de décisions en soi, laquelle demeure la prérogative de l'État. Par conséquent, le droit à faire examiner une décision et à demander un recours/réparation si ladite décision entraîne des effets négatifs sur l'individu ou le groupe concerné, violant ainsi leurs droits, est aussi essentiel au droit à participer[4]. *L'accès à la justice* par le biais de procédures et de mécanismes administratifs et judiciaires appropriés et le droit à participer sont donc étroitement liés.

Le droit à participer à la prise de décisions suppose un *accès à l'information.* Généralement, « l'information » porte sur deux aspects importants, à savoir le processus (par exemple, les informations sur le calendrier et les étapes du processus de prise de décisions, les modalités et les personnes à qui soumettre les commentaires et/ou propositions) et la substance (par exemple, les informations sur le contenu réel des instruments, les documents, les preuves). L'accès à ces deux aspects est capital pour concrétiser le droit à participer.

Pour garantir la participation, les autorités compétentes (États, organisations régionales et internationales) doivent faire tout ce qui est possible pour garantir un accès aisé, rapide, effectif et pratique aux informations d'intérêt général[5]. Elles devraient s'employer activement à rendre largement disponibles les informations en leur possession qui sont importantes pour un engagement réel dans le processus décisionnel. Des informations devraient également être fournies concernant la décision finale.

Toutes les informations doivent être complètes, récentes et compréhensibles et être fournies gratuitement[6]. Les autorités compétentes devraient également mettre en place des mécanismes appropriés permettant aux personnes concernées de demander des renseignements sans avoir à indiquer le motif de la demande et garantissant que les informations sollicitées soient disponibles dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle la demande a été soumise[7].

Par ailleurs, l'information doit être accessible, c'est-à-dire disponible dans les langues locales et dans des formats à portée des agriculteurs des communautés autochtones et locales. Par exemple, une information seulement mise à disposition par voie électronique peut ne pas atteindre les agriculteurs des zones rurales disposant d'un accès limité à Internet.

Un autre élément clé du droit à participer à la prise de décisions est le droit à la *liberté d'association,* y compris le droit de constituer et d'adhérer à des organisations et des associations, ainsi que le droit des agriculteurs à pouvoir choisir leur propres représentants selon leurs propres procédures.

La mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) repose également sur l'autonomisation des agriculteurs. Leur sensibilisation et le renforcement de leurs capacités concernant leurs droits, y compris le droit à participer aux processus de prise de décisions, ainsi que les enjeux sont essentiels. Ceci peut avoir lieu par le biais d'échanges entre groupes d'agriculteurs. Le soutien des OSC d'intérêt public et la collaboration avec ces dernières peuvent contribuer au renforcement des capacités des agriculteurs dans le domaine du plaidoyer et forger une mobilisation conjointe en la matière aux niveaux national, régional et international.

La facilitation de la participation exige un financement et un *soutien financier ;* les autorités compétentes devraient pour cela allouer un budget suffisant, par exemple, pour financer les déplacements des représentants des agriculteurs pour participer à des réunions, etc. Au niveau international, la constitution de fonds fiduciaires volontaires sur la base des contributions des gouvernements est mise en évidence au Chapitre 4 comme une bonne pratique.

B) « … AU NIVEAU NATIONAL… »

Les instruments des droits humains sont particulièrement clairs lorsqu'ils affirment que le droit humain à participer à la prise de décisions englobe non seulement le niveau national, mais aussi les niveaux local, régional et international (voir les Recommandations générales du Comité des droits de l'homme et du Comité des droits économiques, sociaux et culturels mises en exergue au Chapitre 4). En d'autres termes, comme le signale la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le droit à participer s'applique aux décisions prises « à tous les niveaux ».

De la même manière, s'agissant de l'Article 9.2 (c), la prise de décisions au niveau national revêt deux niveaux. Tout d'abord, *la prise de décisions au niveau national inclurait également les décisions prises aux niveaux sous-national et local* concernant les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Deuxièmement, elle devrait également s'appliquer aux processus de prise de décisions régionaux, sous-régionaux, plurilatéraux et internationaux, du fait que lesdits processus ont un impact sur la prise de décisions au niveau des pays.

Depuis l'entrée en vigueur du Traité, la tendance a été à l'augmentation de la prise de décisions à l'échelon régional, sous-régional et international, ce qui a d'importantes répercussions sur la prise de décisions au niveau national, notamment sur l'espace politique pour mettre en œuvre des droits des agriculteurs.

2 *Ibid.,* paragraphe 10.
3 *Ibid.,* paragraphe 11.
4 Article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Les États parties au présent Pacte s'engagent à :
a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;
b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel
c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié ».
5 HCDH, A/HRC/30/26, paragraphe 9.
6 *Ibid.,* paragraphe 73.
7 Voir l'Article 4 de la Convention d'Aarhus.

Comme nous pouvons le voir au Chapitre 3, l'absence de consultation publique/des agriculteurs dans les ententes régionales (telles que le Protocole d'Arusha) et les ententes plurilatérales/internationales (telles que le TPP) a généré des traités et des lois de protection des obtentions végétales basés sur l'UPOV 1991, ce qui constitue une menace pour les droits des agriculteurs. Comme le montre le Chapitre 3, le manque de respect et l'absence de mise en œuvre, par les organisations régionales et internationales, du droit à participer – un droit par ailleurs bien reconnu par le cadre plus large des droits humains – représente une entrave majeure à la mise en œuvre efficace de l'Article 9.2 (c)[8].

Aujourd'hui, avec l'établissement du droit à l'alimentation par la communauté internationale et les cibles ambitieuses contenues dans les Objectifs de développement durable des Nations Unies[9] adoptés en septembre 2015, il est impératif que les processus de prise de décisions régionaux, sous-régionaux, plurilatéraux et internationaux soient cohérents avec les principes et normes de participation solidement établis dans le Traité et avec le système des droits humains et au-delà, comme abordé au Chapitre 4. Ceci est fondamental pour la concrétisation des droits des agriculteurs. Les contradictions et le manque de cohérence tels qu'identifiés entre l'UPOV 1991 et la définition de normes et l'assistance technique de l'OMPI d'un côté, et le Traité de l'autre, ne peuvent que saper les droits des agriculteurs, et affecter la réalisation du droit à l'alimentation, ainsi que des ODD des Nations Unies[10].

La participation des agriculteurs est donc nécessaire à la prise de décisions en lien avec les positions de négociation des gouvernements nationaux dans les processus supranationaux qui créent des engagements et des obligations, ainsi qu'à la prise de décisions dans le cadre de ces mêmes processus supranationaux. Comme indiqué aux Chapitres 2 et 3, en présence d'une participation concrète et significative, comme c'est le cas dans la CDB et dans certains pays, les résultats viennent appuyer et appliquer les droits des agriculteurs. En revanche, lorsque la participation est superficielle ou absente, comme constaté dans les expériences en lien avec l'UPOV 1991, l'OMPI et les accords de libre-échange, les résultats fragilisent, voire contredisent, les droits des agriculteurs.

C) « … SUR LES QUESTIONS RELATIVES À LA CONSERVATION ET À L'UTILISATION DURABLE DES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE »

Le droit à participer s'applique à une large gamme de questions, compte tenu de la vaste portée de « la conservation et [de] l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture », comme discuté au Chapitre 1. Il constitue une condition préalable pour mettre en œuvre l'Article 9 en soi, et pour couvrir les dispositions du Traité relatives à la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, y compris l'Article 5 (Conservation, prospection, collecte, caractérisation, évaluation et documentation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture), l'Article 6 (Utilisation durable des ressources phytogénétiques), l'Article 13 (Partage des avantages dans le Système multilatéral) et l'Article 18 (Ressources financières) du Traité. En bref, il est pertinent pour l'ensemble des rôles que jouent les agriculteurs « en relation avec la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture »[11].

Le système des droits humains fournit également des orientations utiles sur le droit des agriculteurs à prendre part à la prise de décisions. Selon les recommandations du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions devrait être interprété comme incluant les questions relatives à la certification et au commerce des semences, aux législations concernant la POV et les brevets, ainsi qu'au reste de l'agriculture[12]. Si l'on applique les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[13], le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions s'étendrait à l'ensemble des questions les concernant, concernant leurs droits ou leurs moyens de subsistance. La FAO indique également de manière claire que les agriculteurs devraient prendre part à la formulation des politiques semencières.

5.2 – RECOMMANDATIONS

De nombreux acteurs ont des responsabilités, implicites ou explicites, dans la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c). Nous avons répertorié ci-dessous certaines recommandations visant à renforcer la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c) et des droits des agriculteurs d'une manière générale.

5.2.1 – RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES GOUVERNEMENTS

a) Établir de manière juridiquement contraignante le droit des agriculteurs à participer à la prise de décisions. Un tel droit devrait être étayé par des mécanismes reposant sur les droits humains et les autres principes applicables aux processus et mécanismes participatifs – cohérents avec ces derniers – comme détaillé au Chapitre 4 et au présent chapitre. Il est également important que les modalités d'engagement et de participation se basent sur les bonnes pratiques au sein du système des Nations Unies et ne constituent pas une régression par rapport aux pratiques actuelles formelles ou informelles.

8 Voir, par exemple, les expériences en lien avec le Protocole d'Arusha pour la protection des obtentions végétales pour la région de l'OAPI, la Règlementation du COMESA relative à l'harmonisation du commerce des semences, l'UPOV et l'OMPI.

9 www.un.org/sustainabledevelopment/fr/hunger

10 Voir Shashikant et Meienberg (2015).

11 Communication par voie électronique en date du 24 mai 2016 avec Lim Eng Siang, membre de la délégation nationale de Malaisie et l'un des principaux négociateurs du Traité. Les auteurs remercient Lim Eng Siang d'avoir partagé ses connaissances sur l'historique et le contexte de l'Article 9, ainsi que sa mise en œuvre.

12 De Schutter (2009).

13 Nombreux sont les agriculteurs parmi les peuples autochtones et les femmes.

b) La participation des agriculteurs à la prise de décisions relatives aux politiques et lois semencières aux niveaux national, régional et international doit être garantie sur la base, entre autres, des bonnes pratiques, des principes et des éléments discutés au Chapitre 4 et au présent chapitre, à la lumière de l'impact des politiques et des lois semencières, notamment en matière de propriété intellectuelle (protection des obtentions végétales et brevets), certification et commercialisation des semences, sur les droits des agriculteurs. Les politiques et lois semencières ayant été formulées sans participation, ou avec une participation limitée des agriculteurs, notamment des petits agriculteurs, devraient être urgemment révisées en garantissant leur participation.

c) Les gouvernements devraient reconnaître le rôle spécifique et l'importance de la « voix non filtrée » des agriculteurs et de leurs organisations/mécanismes de représentation auto-organisés et notamment de la représentation adéquate des petits agriculteurs dans la mise en œuvre de l'Article 9.2 (c).

5.2.2 – RECOMMANDATIONS AU NIVEAU DU TRAITÉ

a) Recueillir des données et des informations concernant les règles et les pratiques nationales, régionales et internationales qui garantissent la participation des agriculteurs à la prise de décisions relatives aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et analyser et évaluer leur impact sur la concrétisation des droits des agriculteurs, y compris les avancées, les obstacles et les défis.

b) Développer des « directives » pour la mise en œuvre effective de l'Article 9.2 (c) avec la participation pleine et effective des représentants des agriculteurs et des organisations de la société civile d'intérêt public. Ces directives devraient se baser sur les bonnes pratiques, les principes et les éléments discutés au Chapitre 4 et au présent chapitre.

c) Établir un mécanisme d'« ombudsman »[14] dans le cadre du Traité et ouvrir un processus qui permette de remédier aux lacunes/obstacles dans la mise en œuvre des droits des agriculteurs, y compris le droit des agriculteurs à prendre part à la prise de décisions.

d) La présentation de rapports, par chaque Partie contractante, sur la mise en œuvre du Traité exigée par le mécanisme d'application du Traité[15] devrait demander spécifiquement aux Parties de fournir des informations **concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les droits des agriculteurs, y compris le droit des agriculteurs de ces derniers à participer à la prise de décisions.** Ces rapports relatifs à la mise en œuvre dans les pays devraient être présentés de manière régulière et être mis à disposition du public. Les représentants des agriculteurs devraient aussi avoir l'opportunité de présenter leurs points de vue concernant la mise en œuvre des droits des agriculteurs dans leurs pays.

e) Réaliser, en consultation avec les représentants des agriculteurs et les organisations de la société civile d'intérêt public, une évaluation de la participation des agriculteurs aux réunions, processus et initiatives en lien avec le Traité, dans le but d'institutionnaliser et de renforcer leur participation auxdits processus et initiatives. Cette évaluation devrait se baser sur les bonnes pratiques relevées dans d'autres instances, telles que le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentaire et l'agriculture (FAO) et la Convention sur la diversité biologique (CDB).

f) Garantir un financement adéquat, prévisible et opportun de la mise en œuvre du droit à participer aux travaux de l'Organe directeur, y compris ses travaux intersessions et les consultations et réunions pertinentes pouvant se tenir. Un large éventail de Parties contractantes, avec à leur tête les pays développés, devrait financer un fonds fiduciaire multi-donateurs qui serait géré par la FAO/le Traité (en gardant à l'esprit que les résolutions de 2013 et 2015 de l'Organe directeur ont tissé des liens explicites avec la FAO d'une manière plus générale, en mentionnant spécifiquement le CSA).

g) Reconnaître l'expertise des agriculteurs et s'appuyer sur cette dernière. Les représentants des organisations d'agriculteurs devraient être adéquatement représentés et impliqués dans l'ensemble des réunions, consultations, groupes d'experts, groupes de travail ou organes équivalents convoqués par le Secrétariat sur demande des Parties contractantes. Pour ce faire, le Secrétariat devrait reconnaître et respecter l'autonomie dont disposent les agriculteurs pour s'auto-organiser et choisir leurs propres représentants et apporter le soutien financier nécessaire à leur participation.

h) Améliorer et appuyer (en garantissant, par exemple, un soutien financier) le renforcement des capacités des agriculteurs (notamment des petits agriculteurs) par les groupes d'agriculteurs et les organisations de la société civile d'intérêt public concernant leurs droits, y compris le droit à participer aux processus décisionnels, les évolutions susceptibles de fragiliser les droits des agriculteurs et l'importance de leur engagement actif dans des processus nationaux, régionaux et internationaux pertinents.

5.2.3 – RECOMMANDATIONS À L'ATTENTION DES ORGANISATIONS ET PROCESSUS RÉGIONAUX ET INTERNATIONAUX

a) Les organisations et processus régionaux et internationaux devraient respecter les droits des agriculteurs et veiller à ce que leurs instruments et activités n'affectent pas l'espace politique pour concrétiser les droits des agriculteurs, afin d'éviter de contredire ou de nuire aux objectifs du Traité.

b) Conformément à ce qui précède, **les organisations et processus régionaux et internationaux devraient reconnaître, établir juridiquement et institutionnaliser le droit des agriculteurs à participer à leurs processus de prise de décisions et activités.** Ce droit devrait être étayé par des mécanismes reposant sur les bonnes pratiques du système des Nations Unies concernant les mécanismes et processus participatifs, ainsi que sur les principes et éléments détaillés au Chapitre 4 et au présent chapitre.

14 Un fonctionnaire désigné pour enquêter sur les plaintes déposées par les individus pour mauvaise administration.

15 www.fao.org/plant-treaty/areas-of-work/compliance/fr

APBREBES

UTVIKLINGSFONDET
THE DEVELOPMENT FUND • EL FONDO DE DESARROLLO

Public Eye

SEARICE

TWN
Third World Network