

**Déclaration des Nations Unies
sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales**

Note d'information complémentaire au regard du dernier positionnement de la Belgique en vue de l'adoption de la Déclaration par l'Assemblée générale des Nations Unies

Contexte

Le 28 septembre dernier, le Conseil des droits de l'Homme des Nations-Unies a adopté à une large majorité (33 votes pour, 11 abstentions, 3 votes contre) le texte de la Déclaration des droits des paysans et des autres personnes travaillant en milieu rural. Ce vote approuvant le texte de la Déclaration négocié au Conseil des droits de l'homme depuis plus de 5 ans, demande à l'Assemblée générale des Nations Unies de l'adopter à sa prochaine session (décembre 2018).

Cette victoire pour les droits des paysan.ne.s a toutefois été ternie par un **vote d'abstention de la Belgique** et de 6 autres Etats européens, ainsi que par les votes négatifs de l'Angleterre, la Hongrie et l'Australie. Alors que la Belgique arrive au bout de son mandat comme membre du Conseil des droits de l'Homme (2016-2018), son manque de positionnement politique sur ce texte met à mal les engagements de la Belgique pour l'agriculture durable.

En effet, en protégeant les droits de celles et ceux qui produisent notre nourriture tout en protégeant les ressources naturelles, la Déclaration participe aux réponses à apporter aux grandes crises globales actuelles : pauvreté rurale et insécurité alimentaire, changements climatiques, dégradation des ressources naturelles et effondrement de la biodiversité, etc.

La position de la Belgique est d'autant plus incompréhensible que plusieurs institutions européennes, dont le Conseil Economique et Social Européen et le Parlement Européen, ont appelé explicitement, avant le vote de septembre 2018, les Etats membres à voter pour les droits des paysans à l'ONU. En Belgique, les ministres régionaux de l'agriculture (Joke Schauvliege et René Collin) ont eux aussi appelé le Ministre des Affaires Etrangères à adopter la Déclaration onusienne. Sans évoquer le soutien massif de la société civile belge (plus de 60 syndicats et organisations de la société civile belge) et des citoyens européens (une pétition rassemblait à l'heure du vote plus de 71.000 signatures).

Cette abstention de la Belgique le 28 septembre 2018 a soulevé un nombre important d'interrogation et d'interpellation tant au niveau politique, institutionnel et académique¹ que de la société civile. Non seulement au niveau fédéral, par l'interpellation de Mme Marie Christine

¹ Voir aussi la Tribune signée par une trentaine de personnalités politiques, chercheur.se.s et académiques à travers l'Europe, dont Ugo Mattei, Jean-Pascal van Ypersele, Dacian Ciolos et Olivier de Schutter: La Libre Belgique, *Nous voulons des paysans !*, 26 septembre 2018: <http://www.lalibre.be/debats/opinions/nous-voulons-des-paysans-5baa57eecd70d3638d87247c> et dans d'autres journaux européens, reprises ici : <https://www.fian.be/Nous-voulons-des-paysans?lang=fr>

Marghem (Ministre de l'Énergie, de l'Environnement et du Développement durable) demandant à la Belgique de faire avancer son positionnement et de voter en faveur de la Déclaration à New York, mais aussi au niveau fédéré, avec Mme Céline Frémault (Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie) qui fait la même demande. Parallèlement plusieurs partis politiques belges se sont à nouveau positionnés officiellement dans les mêmes termes².

Enfin, le Secrétaire Général de la Fédération Wallonne des Agriculteurs, M. Yvan Hayez, a aussi interpellé M. Reynders en octobre démontrant ainsi officiellement l'appui massif et général des organisations syndicales des premiers concernés en Belgique.

Il est maintenant confirmé que **plusieurs Etats européens voteront « OUI »** à l'adoption de la Déclaration à New York et notamment le **Portugal, le Luxembourg, l'Ukraine, ainsi que la Suisse**. L'argument de la Belgique consistant à vouloir suivre un vote de consensus d'abstention de l'UE est obsolète et la Belgique doit prendre ses responsabilités.

Cette note se propose de revenir sur les points évoqués récemment par le Ministre des Affaires étrangères à propos de la Déclaration des droits des paysan.ne.s, ainsi que sur des questions soulevées dans nos différents échanges en amont de l'approbation par l'Assemblée des Nations Unies de la version finale de la Déclaration.

Rappel : cette déclaration n'est pas contraignante

Tout d'abord, il nous semble primordial de rappeler qu'une telle déclaration n'est pas contraignante. Contrairement à un traité ou une convention, elle n'a absolument pas vocation à dicter la mise en œuvre concrète des grands principes généraux qu'elle énonce. Ainsi, la réglementation de l'accès à la terre et aux semences sera élaborée, négociée, de manière particulière dans chaque pays, en tenant compte des spécificités culturelles et politiques locales. L'adoption et l'entérinement de ce texte n'enlèveront aucun pouvoir aux différentes autorités compétentes (régionales, nationales, européennes).

Adoption par le Conseil des droits de l'homme et entérinement par l'Assemblée Générale

Plusieurs diplomates ont évoqué un malaise à ce que l'on demande à l'Assemblée Générale de l'ONU d'entériner (« endorse ») une décision du Conseil des Droits de l'Homme au travers d'une résolution spécifique (non groupée). Cette pratique risquerait selon eux, d'une part de créer une hiérarchie

²Voir notamment:

- CdH: Communiqué de Benoit Lutgen « Pour un soutien ferme et appuyé de la Belgique à la Déclaration des Nations-Unies sur les droits des paysan.ne.s », <http://lecdh.be/actualites/les-communiqués/pour-un-soutien-ferme-et-appuyé-de-la-belgique-la-declaration-des-nations>
- Ecolo: Carte blanche de Patrick Durpiez <https://plus.lesoir.be/179559/article/2018-09-20/droits-des-paysans-lonu-la-belgique-ne-peut-plus-sabstenir>
- PS: Questions parlementaires et d'actualité au Parlement Wallon et au Sénat, notamment http://www.senat.be/www/?Mival=/index_senate&MENUID=23100&LANG=fr

entre les deux institutions et mettre en péril l'indépendance et le statut du Conseil. D'autre part, l'on créerait l'occasion de ré-ouvrir les discussions et négociations sur un texte déjà approuvé.

Nous reconnaissons qu'en effet, la Déclaration existe déjà pleinement suite à la résolution votée au sein du Conseil des Droits de l'Homme le 28 septembre 2018. Toutefois la hiérarchie entre les deux institutions existe déjà : le Conseil des Droits de l'Homme a été créé par l'Assemblée Générale en 2006 comme un organe subsidiaire à celle-ci, avec le mandat de formuler des recommandations à celle-ci pour la poursuite du développement du droit international en matière de droits humains. Il est composé de 47 états membres choisis par l'Assemblée Générale. C'est l'entérinement par cette dernière qui place véritablement le texte dans le droit international.

Il s'agit également de permettre à l'ensemble des Etats membres des Nations Unies de se prononcer sur ce texte important. Cette approche est cohérente avec le processus d'adoption de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007, suite à sa première adoption par le Conseil des droits de l'homme. Le texte de la résolution qui sera proposée au vote à l'AG sera d'ailleurs identique à celui de la Résolution A/HRC/39/L.16 du Conseil des droits de l'homme.

« Le texte n'a pas assez évolué... »

De notre point de vue, le texte a considérablement changé par rapport aux années précédentes, et notamment ces derniers mois suite aux discussions informelles bilatérales à Genève. Dans ce cadre, des concessions précises ont été faites à l'Union européenne, notamment concernant :

- les titres des articles (référence directe aux droits) qui ont été supprimés,
- l'inclusion des références aux Objectifs du Millénaire pour le Développement Durable (SDGs),
- la revue à la baisse des obligations internationales,
- la question de la migration,
- la dilution des obligations des Etats par rapport au CLIP et aux obligations extra-territoriales ;
- la suppression de certains droits qui étaient considérés comme contraire à l'économie de marché libre ;
- la reformulation de la souveraineté alimentaire ;
- le remplacement de certaines obligations expresses faites aux Etats par des obligations de « prendre les mesures/étapes nécessaires pour promouvoir... » ;
- Certains droits ont été tout simplement supprimés (droit à la réinstallation, le droit d'être protégé contre les expulsions forcées, certaines facettes du droit aux semences, etc).

« Il ne faut pas accorder de protection catégorielle/professionnelle... »

Alors que les Droits de l'Homme sont considérés comme des droits généraux s'adressant de manière transversale à l'ensemble des citoyens, cette Déclaration s'adresserait uniquement à une catégorie particulière de personnes.

De notre point de vue, la société humaine moderne a cherché à s'affranchir du travail agricole, en le repoussant et le concentrant à sa périphérie. Cette Déclaration entend réaffirmer que les êtres humains s'employant à l'interface de notre société avec la Terre nourricière, les paysan.ne.s, avons sans distinction aucune les mêmes droits que les autres : au vu de la condition paysanne actuelle, il n'est pas vain de rappeler nos droits à un revenu décent, à la santé physique et mentale. De même,

cette Déclaration précise que ce même esprit de liberté de la Déclaration Universelle doit aussi veiller sur l'accomplissement de notre mission nourricière envers l'ensemble de nos concitoyens que nous alimentons, et sur la gouvernance des ressources indispensables à celle-ci : la terre et les semences par exemple.

Le droit international a notamment pour objectif de répondre aux enjeux contemporains de la société actuelle. C'est pour répondre à ce mandat que le Conseil des droits de l'homme a adopté un certain nombre de textes internationaux protégeant les droits des personnes les plus vulnérables telles travailleurs migrants, les femmes, les enfants, personnes avec un handicap, les peuples autochtones, les minorités, etc.

A l'heure actuelle, il existe de nombreuses conventions internationales sur les travailleurs agricoles³, sur les marins⁴, des textes qui font référence aux pêcheurs⁵, etc. Chaque fois que certaines professions sont spécialement à risque, l'on n'a pas hésité à inscrire les obligations des Etats dans ce type d'instrument. Les Droits de l'Homme existent pour protéger les plus faibles en organisant des protections spécifiques pour répondre à des vulnérabilités spécifiques. Il ne s'agit donc pas ici d'octroyer des privilèges.

« Les paysans sont soumis à une pression importante, ils sont marginalisés, discriminés, persécutés et harcelés dans le monde entier. Et cela concerne aussi les agriculteurs européens. Les petits exploitants agricoles sont confrontés à des pratiques commerciales déloyales de la part des acheteurs. Elles sont sujettes à une concentration accrue dans l'industrie semencière, ce qui rend difficile pour elles de continuer à cultiver en recevant une rémunération décente. Ils sont victimes de la priorité accordée à l'agriculture industrielle et à l'agriculture d'exportation.

*Il est important d'éviter toute confusion : il ne s'agit pas d'un groupe socio-économique particulier qui défend ses intérêts égoïstes. La protection de l'agriculture paysanne est une **question d'intérêt général**, pour plusieurs raisons :*

- *L'agriculture paysanne est un atout majeur pour la préservation de l'agrobiodiversité (le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (en vigueur depuis 2004) stipule dans son article 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." ; en effet, même les sélectionneurs de plantes et les semenciers dépendent de l'agrobiodiversité que les agriculteurs du monde entier maintiennent et améliorent ;*
- *Elle préserve la santé du sol en utilisant des techniques telles que les systèmes de cultures mixtes et rotatives, le biocontrôle, etc. qui permettent au sol de fonctionner comme puits de carbone ;*

³Voir par exemple: C129 - Convention (n° 129) concernant l'inspection du travail dans l'agriculture (1969 - Entrée en vigueur: 19 janv. 1972), https://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C129

⁴Voir par exemple: C164 - Convention (n° 164) concernant la protection de la santé et les soins médicaux des gens de mer (1987 - Entrée en vigueur: 11 janv. 1991),

⁵Voir par exemple: FAO, Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté, 2015, <http://www.fao.org/family-farming/detail/fr/c/384445/>

- *L'agriculture paysanne contribue au développement rural et à l'emploi rural ainsi qu'à la réduction de la pauvreté rurale, qui revêt une importance considérable, en particulier dans les pays en développement où la plupart des pauvres vivent en milieu rural et sont tentés d'émigrer vers des villes déjà surpeuplées (la résolution 66/222 de l'Assemblée générale proclamant 2014 Année internationale de l'agriculture familiale le reconnaît, de même que les Directives volontaires sur la viabilité des petites pêches dans le cadre de la sécurité alimentaire et de l'éducation à la pauvreté, adoptées en 2014 au Comité des pêches (COFI) de la FAO)*
- *Les paysans ne sont pas les seuls touchés, les **travailleurs** des plantations le sont aussi, parfois contraints de travailler dans des conditions d'esclavage comme nous l'avons vu récemment au Brésil. »*

Extrait de l'intervention de O. de Schutter en amont de l'adoption de la Déclaration par le Conseil des droits de l'homme.

Difficulté d'opérationnalisation des droits

Toute Déclaration des droits humains a surtout une portée universelle, symbolique et visionnaire, elle cherche à établir un horizon commun, un objectif à long terme mais avec des contreparties claires en termes d'obligations des états. Toutefois, les états ont une marge de manœuvre énorme sur le « comment » de la mise en œuvre, précisément car les contextes et besoins locaux sont très différents. Les organisations paysannes et de la société civile, porteurs de cette Déclaration depuis ses origines, s'offrent véritablement comme partenaires de la mise en œuvre de ces principes. Par ailleurs, un certain nombre des droits reconnus dans la Déclaration sont d'ordre procédural : il s'agit de respecter le droit à participer aux décisions, à être informés.

Création de nouveaux droits

Il est parfois reproché que cette Déclaration créerait de "nouveaux droits" et qu'ils affecteraient la protection universelle accordée par d'autres instruments. Certains Etats craignent une « dispersion » des droits et une « multiplication » des instruments qui réduiraient le respect et la mise en œuvre de ceux existants.

Cet aspect, mis en avant par la Belgique et d'autre Etats depuis longtemps a été abordé non seulement par la révision de nombreux articles du texte et surtout par une étude du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme parue en 2017 sur les "*Sources normatives et justifications sous-jacentes du projet de déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*"⁶. Cette étude a été menée notamment pour répondre aux préoccupations des États quant à compatibilité du texte de la Déclaration avec le cadre normatif du droit international et quant aux fondements des droits préexistants explicités dans la Déclaration. Cette étude exhaustive analyse, article par article, les sources de chacun des droits repris dans la Déclaration.

⁶Human Rights Council, Normative sources and rationale underlying the draft declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas - Study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Open-ended intergovernmental working group on the rights of peasants and other people working in rural areas, Fourth session, 15–19 May 2017, A/HRC/WG.15/4/3:

EN: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/Session4/A-HRC-WG-15-4-3.doc>

FR: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/Session4/A-HRC-WG-15-4-INF-1_fr.docx

Il en ressort que la Déclaration réaffirme essentiellement le droit international relatif aux droits de l'homme ou le langage adopté dans le cadre intergouvernemental. Bon nombre de ces propositions contenues dans la Déclaration figurent dans la Déclaration universelle des droits de l'homme ou dans d'autres traités internationaux, notamment les Directives volontaires sur la gouvernance responsable de la tenure des terres, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (adoptées en mai 2012 par le CSA) et les Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (adoptées en novembre 2004 par le Conseil de la FAO).

L'affirmation de ces droits préexistants dans d'autres instruments est justifiée par l'existence **de nouvelles menaces** pesant sur la réalisation des droits des paysan.ne.s (notamment le phénomène d'accaparement de terre, le réchauffement climatique, la perte de biodiversité, la criminalisation des paysan.ne.s, la digitalisation de l'agriculture, le forçage génétique en biotechnologie, etc.).

Article spécifique: Droit à un revenu décent

Le contenu de cet article est tout simplement une clarification d'engagements préexistants pris par les Etats notamment dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (art. 7) et les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (FAO, 2004, directive 8.8): *« Il convient que les États prennent des mesures pour encourager un développement durable qui créerait des débouchés en matière d'emplois suffisamment rémunérés pour que les salariés et leurs familles puissent mener une vie décente, tant dans les zones rurales qu'urbaines, et pour protéger et favoriser le travail indépendant ».*

Article spécifique: Droit à la terre

Certains gouvernements craignent un conflit avec l'inaliénable *droit à la propriété privée*. De notre point de vue, l'affirmation du droit à la terre vise en réalité à ouvrir un débat public sur les conditions d'accès au foncier pour les nouveaux et petits agriculteurs et sur les impacts négatifs de la concentration des terres et de la spéculation sur le foncier agricole. Dans cette Déclaration, le droit à la terre n'est pas du tout reconnu comme un droit à la propriété privée exclusif et absolu mais comme un droit à pouvoir accéder aux ressources naturelles nécessaires à la subsistance, c'est un droit d'usage, d'accès, de participation aux décisions, cela peut être un droit partagé avec différents utilisateurs et à différents moments de l'année.

Cet article rappelle simplement la nécessité :

- de protéger les femmes des discriminations en cette manière ;
- de protéger des accaparements de terre là où il n'y a pas de cadre foncier juridique protecteur (titres, cadastre, bail à ferme) et d'instaurer des mécanismes de compensation, d'indemnisation et de droit au retour. Ces besoins émanent en effet davantage des pays en voie de développement. *La loi belge sur le bail à ferme est elle aussi un exemple de réglementation protectrice, inclusive et adaptée à la ruralité (baux tacites, non écrits, sans frais de notaire, etc.) ;*
- de poser des balises contre la concentration excessive des terres, favoriser l'accès aux jeunes en cas de terre libres d'occupation. Exemples : *le mécanisme de la SAFER en France, et*

l'initiative de certains CPAS en Belgique dans ce sens (mise à disposition de terres pour projets vivriers, priorité dans la location) ;

- de reconnaître la terre comme une ressource naturelle particulièrement fragile, nécessitant une gestion durable.

Durant les discussions sur cet article, il s'est avéré nécessaire d'en préciser l'interprétation. Dans la situation que nous connaissons aujourd'hui, l'Etat ne peut agir qu'en cas de terres libres d'occupation, il n'est pas question de déloger des propriétaires ou locataires en titre. Le terme « occupation » est un peu (trop) large ; il doit concerner des cas où il y a absence de titre et non des cas d'occupation illégale de propriétés privées.

En cas de forte concentration des terres et fortes inégalités sociales, oui, le droit à la terre peut amener à questionner ces inégalités et entamer des processus redistributifs. Dans le droit international, il existe en fait une longue histoire d'appui à la réforme agraire en tant que moyen de soutenir le développement rural, à commencer par la Conférence mondiale sur la réforme agraire et le développement rural de 1979. L'article 11(2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, après avoir énoncé le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, comprend un engagement des États parties à *"améliorer les méthodes de production en développant ou en réformant les systèmes agraires de manière à assurer la meilleure exploitation et utilisation possible des ressources naturelles"* -- et cette disposition est particulièrement importante pour les petits exploitants, car les petites exploitations ont systématiquement un rendement (par hectare au total) supérieur aux grandes cultures industrielles monoculture.

Article spécifique: Droit aux semences

Tout d'abord, il est bon de rappeler que cet article réitère, pratiquement mot pour mot, les articles 9.2 et 9.3 du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (*ITPGRFA*) adopté en 2001. Cette Déclaration, tout comme ce traité, invite les états à choisir une réglementation qui protège les droits des paysans et qui empêche la marginalisation des systèmes de semences paysannes.

Suite aux nombreuses questions et interpellations sur cet article, nous avons demandé à Monsieur Ir. Damien Winandy, Directeur de la Direction de la Qualité & Bien-être animal du Ministère wallon de l'Agriculture, responsable de la certification et du contrôle du matériel de reproduction végétale, son opinion sur la compatibilité de l'article 19 de la Déclaration avec la législation en vigueur en Belgique.

L'avis officiel rappelle qu'il s'agit d'une déclaration non contraignante qui énonce des principes et non des modalités de mise en œuvre. Le point 8 de l'article 19 affirme même que les lois et règlements nationaux peuvent encadrer la mise en œuvre des principes. En cas d'adoption de la déclaration, l'UE resterait pleinement compétente tant pour l'interprétation que pour la mise en œuvre des politiques relatives aux semences.

De plus, l'avis officiel décrit deux règles spécifiques qui existent déjà et concrétisent le principe de cette Déclaration : garantir l'accès le plus large possible aux semences aux petits producteurs modestes et à petite échelle.

- D'une part, le "privilège fermier" est la liberté d'utiliser sa récolte pour semer les années suivantes dans ses propres champs. Dans le cas d'une variété commerciale, les redevances

sont limitées et même nulles si l'exploitation dispose de moins de 15 ha de cette culture (s'applique à tous les petits producteurs, taille moyenne des exploitations en Wallonie = 50 ha).

- D'autre part, la certification/enregistrement des semences est obligatoire dans tous les cas (vente et échange de semences) mais il existe une procédure simplifiée pour les semences de variétés anciennes/de conservation/menacées/locales avec beaucoup moins d'obligations techniques et seule une cotisation "symbolique" est appliquée.

L'avis officiel atteste la compatibilité de cet article avec la législation en vigueur. En effet, la Déclaration est destinée à être réalisée à long terme, à inspirer de futures réglementations et politiques adaptées et inclusives, et à attirer l'attention sur la réalité des petits producteurs alimentaires (voir préambule). Ainsi, notre objectif est d'interdire la confiscation et la destruction de semences paysannes, et l'imposition de l'utilisation de semences génétiquement modifiées ou d'autres semences brevetées, ce qui arrive encore trop souvent dans d'autres parties du monde. A l'heure où les marchés alimentaires se globalisent, cette Déclaration œuvre à l'universalisation de libertés et protections. De plus, elle a pour nous une vocation pédagogique et émancipatrice, en améliorant la connaissance des droits par leurs détenteurs.

En ce qui concerne plus particulièrement la responsabilité de l'État explicitée dans cet article, le parallèle peut être fait avec la responsabilité des États pour la concrétisation du droit à une alimentation adéquate et l'obligation qui incombe aux États de donner effet aux droits de l'homme dans leurs décisions nationales. Voir les obligations explicitées pour le droit à une nourriture suffisante (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale N°12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, E/C.12/1999/5 et Directives FAO sur le droit à une alimentation adéquate de 2004). Il ne s'agit pas de distribuer des semences mais de mettre en place des cadres qui ne découragent pas les pratiques paysannes.

Document élaboré par Vincent Delobel (MAP/FUGEA) et Florence Kroff (FIAN Belgium)