

AVIS SUR LE CARACTÈRE OBLIGATOIRE DE L'ARTICLE 9 ITPGRFA*

PREMIÈRE SECTION

1) Le traité en bref

International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture (ITPGRFA), 2001 (entré en vigueur en 2004) ;

Objectifs :

- Conservation et utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture ;
- le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation ;
- Les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, qui constituent la base de l'alimentation mondiale, doivent être conservées et utilisées de manière durable ;
- La contribution des agriculteurs à la conservation et au développement des ressources phytogénétiques doit être reconnue, et les droits des agriculteurs respectés ;
- la dimension mondiale des accords doit permettre aux agriculteurs, aux sélectionneurs et aux scientifiques d'accéder plus facilement aux ressources phytogénétiques ;
- Les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques doivent être partagés avec les pays d'origine de ces ressources et avec les agriculteurs qui ont créé et conservé la diversité.

2) Aspects juridiques du traité

Le traité est un accord international multilatéral qui vise à assurer la sécurité alimentaire par la conservation, l'échange et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques mondiales pour l'alimentation et l'agriculture (RPGAA), ainsi que le partage équitable des avantages découlant de leur utilisation, conformément à la Convention sur la diversité biologique (CDB¹). La CDB a reconnu la nature spéciale et distinctive des ressources phytogénétiques, ainsi que leurs caractéristiques particulières, permettant leur utilisation au niveau international et leur conservation et utilisation durable nécessitant des solutions sur mesure étant donné leur importance pour la sécurité alimentaire mondiale. La conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture sont essentielles pour que la planète puisse produire suffisamment d'aliments pour nourrir la population mondiale croissante à l'avenir.

L'engagement international qui sous-tend la décision d'établir un tel traité découle du principe selon lequel les ressources phytogénétiques sont un patrimoine de l'humanité et, pour cette raison, doivent pouvoir être obtenues sans restriction. Au cours des 10 à 15 années suivantes, deux tendances opposées se sont développées : dans les années 1980, les premières plantes et séquences génétiques ont été brevetées ;

* Avis rédigé pour IPC et Crocevia par : Lorenza Paoloni, professeur titulaire de droit agraire au département juridique de l'université de Molise ; Dr Marianita Gioia, chargée de recherche en droit agraire au département juridique de l'université de Molise.

¹ Convention sur la diversité biologique (CDB), 1992 (entrée en vigueur en 1993). Objectifs : conservation de la diversité biologique ; utilisation durable de ses éléments ; partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation commerciale et autre des ressources génétiques. S'applique à tous les écosystèmes, espèces et ressources génétiques.

En réponse, la Convention sur la diversité biologique a été adoptée en 1992, dont la principale directive est de partager les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques avec les pays d'origine. Avec l'adoption de la Convention, il a également été établi que l'accès aux banques de semences devait être re-réglementé et que la question des droits des agriculteurs devait être abordée. La conception des ressources génétiques comme un bien de l'humanité a également été dépassée et une idée différente a été affirmée qui attribue aux ressources génétiques la nature d'un bien appartenant au patrimoine immatériel des communautés locales qui les ont produites, conservées et utilisées².

À l'heure actuelle, en ce qui concerne les droits des agriculteurs au niveau international, seuls des instruments de soft law ont été préparés (La Déclaration des Nations unies sur les droits des agriculteurs et des autres personnes travaillant dans les zones rurales du 17 décembre 2018).

En Italie, le traité a été ratifié en 2004 et mis en œuvre par la loi n° 101/2004, "Ratification et mise en œuvre du traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, avec l'appendice, adopté par la 31e réunion de la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001"³. Cette loi de ratification confie aux régions et aux provinces autonomes les compétences relatives à la mise en œuvre et à l'exécution du traité international, tandis que le ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières (MIPAAF) se voit confier la tâche de contrôler les actions menées par les régions et les provinces autonomes et de faire rapport au niveau international sur l'état d'application du traité lui-même.

[En 2008, le MIPAAF, en collaboration avec les régions et les provinces autonomes, a élaboré le plan national sur la biodiversité d'intérêt agricole, dont l'objectif général est le suivant : "coordonner l'ensemble des initiatives et des relations avec les organismes nationaux et internationaux qui s'occupent de la biodiversité en agriculture et aussi donner aux Régions et aux Provinces autonomes, appelées à mettre en œuvre le Traité de la FAO par la loi 101/2004, des réponses concrètes aux problèmes apparus pour tenter de mettre en place un système national de protection de la biodiversité agricole, capable de ramener efficacement sur le territoire, une grande partie de la biodiversité disparue ou en voie d'extinction, au profit de la protection de l'environnement, de l'agriculture durable et du développement."

La stratégie nationale pour la biodiversité (SNB), approuvée en octobre 2010 à l'occasion de l'Année internationale de la biodiversité, consacre des domaines de travail spécifiques aux ressources génétiques et à l'agriculture, en considérant à la fois les aspects liés à la connaissance, la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques présentes sur notre territoire, et les aspects liés à l'utilisation durable de la biodiversité agricole et à la protection et la promotion des espèces locales et indigènes].

² Sur ce point, les "droits des agriculteurs" sur les ressources génétiques et les connaissances locales. Un nouveau modèle de propriété collective ?, in Petrucci (ed.), Annales 12/2010, Campobasso, 2011

³ Publié au Journal officiel n° 95 du 23 avril 2004 - Supplément ordinaire n° 73. La loi de ratification est composée de 5 articles. En particulier, les articles 2 et 3 se lisent comme suit :

Article 2 - Ordre d'exécution -

Le traité visé à l'article 1er est pleinement et entièrement exécuté à compter de la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 28 du traité.

Article 3 : - Compétences régionales -

1. Les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano assurent la mise en œuvre et l'exécution du traité visé à l'article 1er, conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 5, de la loi n° 131 du 5 juin 2003, dans un délai d'un an à compter de la date de son entrée en vigueur, dans la limite des ressources financières disponibles.

2. Le ministère des politiques agricoles et forestières est chargé de rendre compte au niveau international de l'état d'application du traité visé à l'article 1er et de suivre les actions entreprises par les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

3. Les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano communiquent au plus tard le 30 juin de chaque année au ministère des politiques agricoles et forestières et au ministère de l'environnement et de la protection du territoire les mesures qu'elles ont adoptées ou qu'elles entendent adopter pour mettre en œuvre les dispositions contenues dans les articles 5, 6, 9, 11 et 12 du traité visé à l'article 1er.

3) Dispositions d'intérêt particulier

Article 4 : (PARTIE II - DISPOSITIONS GÉNÉRALES) - Obligations générales - Chaque Partie contractante veille à ce que ses lois, règlements et procédures soient conformes aux obligations contractées en vertu du présent Traité.

Article 9 : (PARTIE III - DROITS DES AGRICULTEURS) - Droits des agriculteurs -

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

9.2 Les parties contractantes conviennent que, en ce qui concerne les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, la réalisation des droits des agriculteurs relève de la responsabilité des gouvernements. En fonction de ses besoins et de ses priorités, chaque partie contractante prend, selon qu'il convient et sous réserve de la législation nationale, des mesures pour protéger et promouvoir les droits des agriculteurs et pour assurer, entre autres, que (a) la protection des connaissances traditionnelles relatives aux 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 Aucune disposition du présent article ne restreint, sous réserve de la législation nationale, les droits des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences ou du matériel de multiplication.

Normes nationales qui peuvent mettre en œuvre les dispositions de l'article 9 du TIRPAA

Les articles 80 et 87 de la Constitution réglementent la ratification des traités internationaux et le TIRPAA a été ratifié par la **loi n° 101 du 6 avril 2004**, *Ratification et mise en œuvre du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, avec appendice, adopté par la 31e réunion de la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001, publié au Journal officiel n° 95 du 23 avril 2004 - Supplément ordinaire n° 73. La loi donne un effet plein et entier au traité.

Autre législation de référence pertinente pour l'application de l'article 9 du Traité

Loi n° 194 du 1er décembre 2015, *Dispositions pour la protection et la valorisation de la biodiversité d'intérêt agricole et alimentaire* (JO n° 288 du 11-12-2015). En particulier :

Art. 11 Commercialisation des semences des variétés de conservation

1. Le paragraphe 6 de l'article 19-bis de la loi n° 1096 du 25 novembre 1971, telle que modifiée ultérieurement, est remplacé par le texte suivant : "6. Les agriculteurs qui produisent les variétés de semences inscrites au registre national des variétés de conservation, dans les lieux où ces variétés ont évolué avec leurs propriétés caractéristiques, se voient accorder le droit de vendre directement et localement les semences ou le matériel de propagation relatifs à ces variétés et produits dans l'exploitation, ainsi que le droit de libre échange au sein du Réseau national de la biodiversité agricole et alimentaire, conformément aux dispositions du décret législatif du 29 octobre 2009, n°

149, et du décret législatif du 30 décembre 2010, n° 267, sans préjudice des dispositions de la réglementation phytosanitaire en vigueur".

L'article 2, paragraphe 3, dans la partie où il définit les agriculteurs et les éleveurs comme des gardiens : Aux fins de la présente loi, on entend par "agriculteurs conservateurs" les agriculteurs qui assurent la conservation, dans l'exploitation ou in situ, des ressources génétiques locales d'intérêt alimentaire et agricole menacées d'extinction ou d'érosion génétique, selon les modalités définies par les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano. Aux fins de cette loi, les "éleveurs gardiens" sont définis comme des éleveurs qui s'engagent à la conservation

dans l'exploitation ou in situ, des ressources génétiques locales d'intérêt alimentaire et agricole qui sont en danger d'extinction ou d'érosion génétique, selon les méthodes

prévus par le cahier des charges pour la tenue des livres généalogiques ou des registres visés par la loi n° 30 du 15 janvier 1991 et le décret législatif n° 529 du 30 décembre 1992 et par les dispositions régionales pertinentes.

4) Législation européenne pertinente pour la mise en œuvre de l'Art. 9 du TIRPAA

Règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales (JO L227/1). Consolidée dans la version 2008.

Article 14 Dérogation à la protection communautaire des obtentions végétales

Par dérogation à l'article 13, paragraphe 2, et afin de sauvegarder la production agricole, les agriculteurs sont autorisés à utiliser dans les champs, à des fins de multiplication, sur leur exploitation, le produit de la récolte qu'ils ont obtenu en plantant, sur leur exploitation, du matériel de multiplication d'une variété autre qu'une variété hybride ou synthétique bénéficiant d'une protection communautaire des obtentions végétales. Cette disposition ne s'applique toutefois qu'à certaines catégories de semences.

Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JOCE L 213/13).

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030 - Faire entrer la nature dans nos vies Bruxelles, 20.5.2020 COM(2020) 380 final.*

Le document indique : La biodiversité est également essentielle à la sauvegarde de la sécurité alimentaire dans l'UE et sur l'ensemble de la planète, et son appauvrissement constitue une menace pour les systèmes alimentaires, mettant en péril notre sécurité alimentaire ainsi que notre nutrition. La biodiversité est également à la base de régimes alimentaires sains et nutritifs et améliore à la fois les moyens de subsistance des populations rurales et la productivité agricole : plus de 75 % des cultures vivrières dans le monde dépendent de la pollinisation animale.

5) Le régime juridique de la ratification dans la Constitution (brèves remarques générales)

La Constitution de la République italienne, approuvée par l'Assemblée constituante le 22 décembre 1947 et promulguée le 27 décembre suivant, est entrée en vigueur le 1er janvier 1948. La Constitution se caractérise par une forte orientation internationaliste, comme l'attestent deux articles, 10 et 11, situés dans la première partie consacrée aux "Principes fondamentaux". Le

premier est consacré aux rapports entre le droit italien et le droit international coutumier et au statut juridique de l'étranger, tandis que le second caractérise l'Italie comme un État promoteur de la paix et autorise les limitations de souveraineté visant à garantir la paix et la justice entre les nations.

En revanche, l'exercice de la puissance étrangère n'est pas organiquement réglé par la Charte constitutionnelle et doit donc être déduit d'un certain nombre de dispositions placées dans les différents titres régissant les organes constitutionnels. La ratification est donc régie par les dispositions combinées des articles 80 et 87 de la Constitution, qui se trouvent respectivement dans les titres consacrés au Parlement et au Président de la République.

République respectivement. La ratification est analogue à l'adhésion, qui porte sur les traités multilatéraux ouverts, qui permettent

l'entrée d'autres États, même à une date ultérieure. Il est considéré que cette hypothèse relève de la même disposition constitutionnelle.

L'expression "traités" doit en effet être comprise dans un sens large. Il comprend tout accord entre l'Italie et des États tiers ou des organisations internationales visant à régler les relations internationales et à prévoir les droits et obligations des parties. Peu importe qu'on l'appelle traité ou convention, accord, mémorandum, protocole, acte, loi, échange de lettres, déclaration, pacte, charte.

En ce sens, les accords politiques sont différents des traités, car ils ne nécessitent pas de ratification, ne lient pas juridiquement l'État et sont à la disposition du gouvernement.

Les autres dispositions constitutionnelles relatives à la ratification sont l'article 72, alinéa 4, selon lequel " la procédure normale d'examen et d'approbation directe par la Chambre est toujours adoptée pour les projets de loi portant ... autorisation de ratifier des traités internationaux ... ", c'est-à-dire la " réserve de la Chambre ", et l'article 75, alinéa 2, selon lequel " le référendum n'est pas admis pour les lois ... autorisant la ratification des traités internationaux ".

La présentation de la discipline de ratification ne serait pas complète sans un examen du rôle des Régions, qui a été profondément modifié par la révision constitutionnelle qui a réécrit l'article 117, effectuée par la loi constitutionnelle n° 3 du 18 octobre 2001. Selon l'article 117, " le pouvoir législatif est exercé par l'État et les régions dans le respect de la Constitution, ainsi que des contraintes découlant du système communautaire et des obligations internationales ". Cette dernière référence comprend les obligations découlant de la ratification ainsi que celles découlant du droit international général, où l'on entend par "obligations communautaires" à la fois les traités européens et leurs révisions ultérieures et les traités connexes ainsi que l'ensemble de l'acquis communautaire (traités fondateurs, droit dérivé, arrêts de la Cour de justice, accords conclus par l'Union).

6) Marche à suivre possible pour la mise en œuvre de l'article 9 du TIRPAA

6.1) Le RFGAA comme bien collectif et la garantie du droit à l'alimentation

La communauté internationale a reconnu la sécurité alimentaire comme un objectif prioritaire dans des documents répétés. L'inefficacité des politiques mises en place, au niveau international et national, pour garantir la sécurité alimentaire, ainsi que la persistance d'une condition de malnutrition vécue par un pourcentage élevé de la population mondiale, ont favorisé à la fois une meilleure compréhension des facteurs qui contribuent à l'insécurité alimentaire, et la redéfinition des instruments juridiques les plus appropriés à utiliser afin de prévenir son apparition.

Ce qui a orienté, dans une perspective différente, une intervention visant à prévenir l'insécurité alimentaire, a été la prise de conscience de la persistance de ce phénomène dans des contextes majoritairement ruraux, principalement en raison de la distribution inégale des titres utiles pour l'accès aux ressources et au capital nécessaires à la production, ou plutôt à l'autoproduction, d'aliments. Si l'inefficacité des politiques nationales et internationales mises en œuvre pour poursuivre le principe de la sécurité alimentaire a empêché la réalisation d'un objectif politique non

juridiquement contraignant, la répartition inégale des titres d'accès aux ressources nécessaires à la production alimentaire a affecté et continue d'affecter l'exercice concret d'un droit fondamental à l'alimentation que les Etats devraient au contraire garantir.

Sur cette base, la sécurité alimentaire a été réinterprétée à la lumière d'une *approche des droits de l'homme*, dans le but d'accroître sa force juridique. Ce phénomène déplace en quelque sorte le centre d'intérêt du changement social d'une intervention publique mise en œuvre sur une base volontaire par les États dans l'exercice de leur souveraineté, vers un conflit social qui, du côté interne, peut être légitimé politiquement pour revendiquer une modification à la fois des relations inter-privées et de la relation citoyen-État. En ce sens, le sujet considéré capable de transformer les rapports de force qui produisent l'inégalité dans l'exercice des droits fondamentaux, y compris le droit à l'alimentation, n'est plus l'État - en tant que sujet volontairement engagé dans la réalisation des objectifs assumés devant la communauté internationale - mais les sujets de droit des différents systèmes nationaux qui, individuellement et collectivement, revendiquent des normes internationales juridiquement contraignantes de protection des droits fondamentaux.⁴ L'évidence des droits fondamentaux est rarement aussi marquée que celle qui caractérise le droit à l'alimentation. Les références à ce droit dans les documents de droit international sont nombreuses. Parmi eux, on peut citer :

- L'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui consacre le droit de toute personne à une alimentation suffisante pour assurer son état de santé et de bien-être ;
- L'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui reconnaît le droit fondamental à la vie ;
- L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui reconnaît le droit de toute personne d'être "libérée de la faim" et reconnaît également l'importance du développement technologique et de l'utilisation efficace des ressources naturelles comme facteurs influençant son exercice et sa garantie.

Une synthèse de ces formulations se trouve dans le préambule de la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire - un document qui a rassemblé les résultats du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome en novembre 1996 - qui réaffirme le droit de chacun d'avoir "accès à une nourriture saine et nutritive, conformément au droit à une alimentation adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim"⁵. La reconnaissance de ce droit a été accompagnée d'une série de documents identifiant les normes de protection qui s'y réfèrent. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels⁶, commentant l'article 11 du Pacte des droits économiques, sociaux et culturels, a déclaré que le droit à l'alimentation ne devait pas être interprété de manière restrictive⁷. Sa protection implique la disponibilité et l'accessibilité d'une alimentation de qualité et en quantité suffisante. Le critère de disponibilité est complété lorsqu'il existe la possibilité d'accéder aux ressources nécessaires à la production autonome de denrées alimentaires ou d'avoir recours à un système de distribution au sein du marché.

Le contenu normatif de l'article 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels oblige également l'État à respecter le droit à l'alimentation là où il est déjà garanti, à le protéger

⁴ De ce point de vue, les déclarations de droits, malgré leur efficacité limitée pour obliger juridiquement les Etats à respecter des normes minimales de protection, jouent au moins un rôle important dans la légitimation du conflit social promu, dans une logique de revendications, par les sujets qui catalysent la transformation sociale sur le front interne.

⁵ Le document est disponible à l'adresse suivante : <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>

⁶ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Le droit à une alimentation adéquate (Observation générale n° 12, art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 1999, E/C.12/1999/5. Si veda anche COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, The right to water (General Comment n. 15, Arts. 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 2003, E/C.12/2002/11 (entrambi disponibili all'indirizzo <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>)

⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Le droit à une alimentation adéquate (Observation générale n° 12, art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 1999, E/C.12/1999/5, p.à 6.

contre les actes d'entreprises ou de particuliers qui pourraient en compromettre l'exercice, et à satisfaire (ou faciliter) ce droit en s'engageant directement à renforcer l'accès de chacun aux moyens et ressources qui garantissent sa subsistance⁸. Le Comité constate expressément une violation du droit à l'alimentation lorsqu'une réglementation insuffisante des relations intersubjectives n'empêche pas les acteurs privés de violer son contenu. Les facteurs qui entravent l'exercice du droit à l'alimentation, en particulier dans les zones rurales, résident principalement dans le manque d'accès aux ressources nécessaires à l'autoproduction de la nourriture dont dépend la subsistance⁹. Les facteurs qui entravent cet accès peuvent être objectifs, comme la rareté des terres fertiles ou la disponibilité limitée de l'eau, mais aussi juridiques, comme une réglementation inadéquate des relations interprivées qui rend les facteurs de production inaccessibles aux segments sociaux les plus vulnérables en raison de leur prix trop élevé.

6.2) Les RFGAA et les droits fondamentaux

Dans un rapport soumis à l'Assemblée générale des Nations unies en 2001, les droits exclusifs sur les RFGAA étaient indiqués comme des obstacles possibles à l'exercice du droit à l'alimentation. Un rapport ultérieur¹⁰, rendu public en 2009 et consacré exclusivement à l'analyse de l'impact du système commercial des semences sur le droit à l'alimentation, a souligné que celui-ci pourrait être violé si des mesures appropriées n'étaient pas prises pour garantir aux agriculteurs des conditions raisonnables d'accès aux semences, une intervention qui viendrait compléter un rééquilibrage de la relation qui s'est consolidée dans la chaîne de production agricole¹¹. La redéfinition de la relation inter-privée entre les détenteurs de droits exclusifs sur le matériel génétique amélioré et les agriculteurs, préconisée dans les documents susmentionnés, peut être mise en œuvre par les États dans le cadre de l'application du système UPOV ou TRIPS. La reconnaissance, au niveau européen, du privilège de l'agriculteur déjà dans le règlement CE 2100/94¹² et la directive CE 98/44¹³

⁸ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Le droit à une alimentation adéquate (Observation générale n° 12, Art. 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), 1999, E/C.12/1999/5, p. 15.

⁹ Voir J. ZIEGLER, Le droit à l'alimentation (Rapport préliminaire transmis par le Secrétaire général aux membres de l'Assemblée générale), 2001, A/56/210, p. 20. Il s'agit de l'un des rapports annuels élaborés, à partir de 2001, par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, initialement mandaté par la Commission des droits de l'homme et ensuite préparé à l'instigation du Conseil des droits de l'homme.

¹⁰ Cfr. O. DE SCHUTTER, Le droit à l'alimentation, les politiques en matière de semences et le droit à l'alimentation : renforcer l'agrobiodiversité et encourager l'innovation (Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, présenté aux membres de l'Assemblée générale conformément au paragraphe 36 de la résolution 63/187 de l'Assemblée générale), 2009, A/64/170.

¹¹ Cfr. O. DE SCHUTTER, Le droit à l'alimentation, les politiques semencières et le droit à l'alimentation : renforcer l'agrobiodiversité et encourager l'innovation (Rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, soumis aux membres de l'Assemblée générale conformément au paragraphe 36 de la résolution 63/187 de l'Assemblée générale), cité, p. 4. Le affermazioni contenute nel documento sono particolarmente chiare : "Ces obligations [de réaliser le droit à l'alimentation] s'appliquent à la fois à la réglementation des systèmes de semences commerciales et à la préservation et au renforcement des systèmes de semences informels ou traditionnels des agriculteurs. La séparation de la production et de l'amélioration des semences de l'agriculture et l'émergence des biotechnologies ont conduit à un système de semences commerciales dont les agriculteurs sont de plus en plus dépendants. Ce système doit donc être réglementé afin de garantir que les agriculteurs ont accès aux intrants à des conditions raisonnables, ce qui les aide à atteindre un niveau de vie adéquat ; et ils doivent veiller à ce que les innovations conduisant à des variétés améliorées et à de nouvelles ressources végétales profitent à tous les agriculteurs, y compris les plus vulnérables et les plus marginalisés d'entre eux".

¹² Règlement (CE) n° 2100/94 du Conseil du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales (JO 1994 L227/1). Consolidée dans la version 2008. Article 14 Dérogation à la protection communautaire des obtentions végétales 1 . À À Par dérogation à l'article 13, paragraphe 2, et afin de sauvegarder la production agricole, les agriculteurs sont autorisés à utiliser dans les champs, à des fins de multiplication, sur leur exploitation, le produit de la récolte qu'ils ont obtenu en plantant, sur leur exploitation, du matériel de multiplication d'une variété autre qu'une variété hybride ou synthétique bénéficiant d'une protection communautaire des obtentions végétales. Toutefois, cette disposition ne s'applique qu'à certaines catégories de semences.

démontre la volonté politique d'utiliser cette option afin de rééquilibrer une relation qui peut finalement nuire à l'intérêt public de la production agricole. En ce sens, la reconnaissance de ces prérogatives apparaît comme l'un des instruments discrétionnaires mis en œuvre au sein d'une politique publique visant à poursuivre la sécurité alimentaire. Cependant, la réinterprétation de cet objectif à la lumière de *l'approche des droits de l'homme* conduit à une redéfinition du sens et de la nature des privilèges attribuables par les Etats aux agriculteurs, en s'appuyant sur les droits que le TIRPAA reconnaît collectivement. *Les droits des agriculteurs* sont définis dans le préambule comme le droit de "conserver, utiliser, échanger et vendre des semences ou du matériel de multiplication".

L'article 9 mentionne le droit de "partager également les avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture" et le droit de "participer à la prise de décisions au niveau national sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable" de ces ressources.

Le changement de paradigme qui a marqué l'évolution de l'interprétation du principe de sécurité alimentaire a conduit à la reclassification de ces droits parmi les contenus attribuables au droit à l'alimentation, qui sont donc utiles pour identifier les normes de protection à la lumière desquelles évaluer les politiques publiques des États. La redéfinition du cadre conceptuel à travers lequel interpréter les droits des agriculteurs et la fonction du système multilatéral établi par le TIRPAA contribue à délimiter un régime complexe inspiré du principe attributif, qui qualifie le RFGAA de patrimoine commun, ou plutôt collectif, objet d'une appropriation institutionnelle.

Ceci est confirmé par le droit des agriculteurs à bénéficier directement de l'utilisation des RFGAA, dont on peut déduire l'existence d'une position collective. Le principe du partage des avantages a pour fonction de compenser la compression des droits collectifs par l'appropriation exclusive des avantages liés à l'utilisation de la ressource qui leur est réservée. C'est en raison de cette réserve que sont redéfinies tant les relations inter-privées entre les détenteurs de droits exclusifs sur le patrimoine génétique amélioré et les agriculteurs - reconnaissant à ces derniers le droit de vendre, de planter et d'échanger des semences même si elles sont couvertes par des brevets ou des droits privés - que la position juridique qui leur est attribuée vis-à-vis de l'administration publique, y compris le droit de participer aux processus décisionnels concernant les politiques de conservation et de gestion de la ressource. Il s'agit d'une réserve qui, en plus d'apparaître dans sa plénitude à l'égard des RFGAA inclus dans le système multilatéral, limite également les facultés attribuées à ceux qui deviennent titulaires de droits exclusifs sur du matériel génétique amélioré.

En conclusion, l'évolution qui a affecté la qualification juridique des RFGAA et l'interprétation évolutive du droit à l'alimentation conduit à deux réflexions. Premièrement, bien que le droit à l'alimentation constitue un droit fondamental, et qu'il soit donc attribué sur une base universelle, les termes dans lesquels il est articulé peuvent différer selon que l'individu appartient ou non à un segment social particulier et selon le contexte dans lequel son exercice est revendiqué. Il est certain que l'exercice du droit fondamental à l'alimentation par un agriculteur dans un contexte rural comprend un droit d'accès aux ressources nécessaires à l'exercice d'une activité agricole visant la production alimentaire. Cette différenciation du contenu d'un droit fondamental est d'autant plus intéressante lorsqu'elle est liée au fait que l'individu appartient à un groupe, celui des agriculteurs, qui jouit collectivement de certaines facultés dispositives sur des biens qui font en même temps l'objet de droits exclusifs, à savoir le matériel génétique, qu'il soit l'objet de droits de propriété intellectuelle du fait de la manipulation ou l'objet des droits souverains d'un Etat. L'appartenance à un groupe devient ainsi une condition pour pouvoir exercer en pratique, et de manière différenciée, un droit formellement accordé sur une base universelle.

¹³ Directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 juillet 1998 relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (JO L 213/13).

En second lieu, les événements pris en considération démontrent l'acquisition progressive, également sur la scène internationale, d'une conscience différente du lien entre le principe supposé d'allocation d'une ressource et l'exercice des droits fondamentaux. Dans le rapport présenté en 2010 à l'Assemblée générale des Nations unies¹⁴, le titre de propriété collectif des terres, attribué sur une base essentiellement publique et non transférable à titre privé, a été indiqué comme l'outil le plus approprié pour garantir, en particulier aux segments sociaux les plus vulnérables, le droit à l'alimentation. C'est le même modèle qui a été finalement adopté pour les RFGAA, et qui rassemble les résultats d'institutions consolidées dans des siècles d'expérience juridique occidentale (comme les usages civiques) et alternatives à l'idéologie établie de manière hégémonique avec la célébration de la propriété individuelle comme colonne vertébrale de tout le système juridique moderne. Bien que l'inappropriabilité exclusive déclarée d'une ressource n'ait pas automatiquement conduit à son accessibilité et à son utilisation inspirée par le principe d'équité, elle peut potentiellement être un outil utile pour réduire les inégalités croissantes qui caractérisent actuellement la pleine et égale jouissance des droits fondamentaux. C'est dans la poursuite de cet objectif que les droits des agriculteurs d'une part (en tant que positions juridiques garanties qui contribuent à définir les relations publiques et privées autour d'une ressource réservée mais en même temps susceptible de faire l'objet de droits exclusifs) et le système multilatéral d'autre part doivent être interprétés comme des instruments de mise en œuvre du droit à l'alimentation, et avec lui d'une stratégie internationale pour la sécurité alimentaire.

SECTION DEUX

Article 9 du TIRPAA et sa portée contraignante

Le Traité international multilatéral sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture est juridiquement contraignant dans son intégralité pour les pays qui l'ont signé en vertu des règles existantes du droit international.

L'article 4 du Traité (Obligations générales) stipule : "*Chaque partie contractante veille à ce que ses lois, règlements et procédures soient conformes à ses obligations en vertu du présent traité*".

En Italie, le traité a été ratifié, comme nous l'avons vu, par la loi n° 101/2004, "Ratification et mise en œuvre du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, avec l'appendice, adopté par la 31^e réunion de la Conférence de la FAO le 3 novembre 2001¹⁵".

¹⁴ O. DE SCHUTTER, Le droit à l'alimentation (rapport intérimaire du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, soumis par le Secrétaire général aux Membres de l'Assemblée générale conformément à la résolution 64/159 de l'Assemblée générale), 2010, A/65/281, p. 7

¹⁵ publié au Journal officiel n° 95 du 23 avril 2004 - Supplément ordinaire n° 73. La loi de ratification est composée de 5 articles. En particulier, les articles 2 et 3 se lisent comme suit :

Article 2 - Ordre d'exécution -.

Le traité visé à l'article 1er est pleinement et entièrement exécuté à compter de la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 28 du traité.

Article 3 : - Compétences régionales -

1. Les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano assurent la mise en œuvre et l'exécution du traité visé à l'article 1er, conformément à l'article 6, paragraphes 1 et 5, de la loi n° 131 du 5 juin 2003, dans un délai d'un an à compter de la date de son entrée en vigueur, dans la limite des ressources financières disponibles.

2. Le ministère des politiques agricoles et forestières est chargé de rendre compte au niveau international de l'état d'application du traité visé à l'article 1er et de suivre les actions entreprises par les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano.

L'article 2 (Ordre d'exécution) de la loi de ratification susmentionnée donne une exécution pleine et entière au traité : " *Il est donné une exécution pleine et entière au traité visé à l'article 1er à compter de la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 28 du traité lui-même* ".

Avec la loi de ratification, le traité dans son intégralité a donc été incorporé dans notre système juridique et est juridiquement contraignant dans tous ses éléments et dispositions¹⁶.

Il s'ensuit que, comme toutes les dispositions du traité, l'article 9 est également obligatoire dans tous ses éléments. Or, c'est précisément le libellé du troisième paragraphe de l'article 9 qui suscite une certaine perplexité.

L'article 9, paragraphe 3, stipule : "*Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme limitant les droits des 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 conviendra.*"¹⁷

Cette formulation est quelque peu ambiguë et, comme nous le verrons plus loin, diffère de la formulation en anglais (la langue officielle du traité) en ce qu'elle peut se prêter à une interprétation selon laquelle la législation des États peut restreindre les droits reconnus dans le traité.

Toutefois, cette interprétation, à notre avis, ne peut être acceptée pour deux raisons principales :

- il s'écarte du contenu et des objectifs explicites et implicites du traité en question
- il ne tient pas compte de la formule de garantie utilisée par le législateur international en anglais pour réaffirmer et renforcer les droits mentionnés dans les deux paragraphes précédents de l'article 9.

Le texte anglais (version officielle du traité) du paragraphe 3 de l'article 9 est le suivant : "*Nothing in this Article shall be interpreted to limit any rights that farmers have to save, use, exchange and sell farm-saved seed/propagating material, subject to national law and as appropriate.*"

En examinant le fond de la disposition, on constate que la traduction italienne (non officielle) s'écarte de cette formule à la fois parce qu'elle ne reflète pas fidèlement le fait littéral et parce qu'elle perd la portée de garantie que l'article manifeste en anglais.

Si, en fait, nous traduisons littéralement le contenu du paragraphe 3, nous pouvons lire ceci : "*Aucune disposition du présent article ne doit être interprétée comme restreignant les droits des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences ou du matériel de multiplication de l'exploitation, sous réserve de la législation nationale, le cas échéant*" (ou selon ce qui est approprié ou pertinent, selon le cas). Il s'agit d'une expression souvent utilisée de manière similaire par le législateur international dans les traités afin de souligner et de renforcer l'objet de la protection visée.

En l'espèce, il est clair que l'intention du législateur international est de s'assurer qu'en aucune façon les droits des paysans, dont la loi en question parle et qu'elle reconnaît, ne puissent être remis en

3. Les régions et les provinces autonomes de Trente et de Bolzano communiquent au plus tard le 30 juin de chaque année au ministère des politiques agricoles et forestières et au ministère de l'environnement et de la protection du territoire les mesures qu'elles ont adoptées ou qu'elles entendent adopter pour mettre en œuvre les dispositions contenues dans les articles 5, 6, 9, 11 et 12 du traité visé à l'article 1er.

¹⁶ Article 117 Const. L'alinéa 1 de l'article 117 de la Constitution, dans la nouvelle rédaction introduite par la loi constitutionnelle n° 3 /2001, prévoit que l'exercice du pouvoir législatif de l'État et des Régions est conditionné par le respect des obligations internationales : on voit immédiatement comment la portée novatrice de cette disposition est saisie surtout par rapport à l'introduction de la contrainte constitutionnelle, adressée au législateur ordinaire, étatique et régional, du respect des obligations internationales.

¹⁷ C'est ce qui est indiqué dans la version du traité traduite et ratifiée dans la L. 101/2004.

cause ou limités ; il doit toujours en être ainsi, même en présence d'une loi nationale, s'il en existe une, qui opère dans ce sens, c'est-à-dire pour protéger les droits des paysans.

La traduction italienne non officielle peut toutefois paraître trompeuse dans la partie où elle s'écarte du texte anglais en utilisant l'expression "*sans préjudice des dispositions de la législation nationale*", limitant ainsi la garantie supplémentaire de protection des droits des agriculteurs que, par ailleurs, le législateur international entend renforcer au paragraphe 3 précité.

Toutefois, bien que la loi de ratification contienne le texte italien du traité (qui n'est toutefois pas la version officielle, ce qui est également précisé dans le corps de la loi de ratification), la disposition doit être interprétée dans le sens le plus proche de ce qui est écrit en anglais et en gardant à l'esprit l'intention du législateur international, qui était de réitérer les garanties de protection des droits des agriculteurs contenues dans l'ensemble de l'article 9, et non de permettre à la législation nationale de limiter les droits consacrés par le traité.

En outre, le libellé de l'article 9.3 tel que traduit en anglais est plus proche de l'objet et de la nature même du traité.

On peut en déduire que, même s'il existait une disposition nationale actuelle ou future limitant les droits protégés par l'article 9, elle ne pourrait pas être appliquée car :

L'article 9, en cas de conflit hypothétique avec une norme interne, prévaut comme norme de droit international supérieure à celle de l'État, à moins qu'il ne s'agisse d'une norme de rang constitutionnel (et toujours dans la limite de la mise en balance des intérêts en jeu).

La traduction, à notre avis ambiguë, de la formule en question a également été effectuée au niveau européen dans la décision du Conseil du 24 février 2004 concernant la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (2004/869/CE, JO L 378/1 du 23.12.2004). Une étape supplémentaire est mise en œuvre ici puisqu'il est dit : "*Sans préjudice de la législation nationale et selon qu'il conviendra, aucune disposition du présent article ne sera interprétée comme restreignant le droit des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences ou du matériel de multiplication*". Dans cette version, non seulement la formulation équivoque "sans préjudice de la législation nationale" est maintenue, mais la perspective est inversée en donnant plus d'importance à ce qui, dans le texte anglais, est, par contraste, la partie finale de la disposition.

Possibilité d'une interprétation large de l'article 9, paragraphe 3

En partant de l'hypothèse que le texte du paragraphe 3 de l'article 9, tel que formulé par le législateur international, a été conçu comme une garantie supplémentaire pour la protection des droits des agriculteurs et que les doutes sur l'interprétation de la traduction italienne soumise à ratification peuvent être surmontés en interprétant la disposition dans le sens le plus proche de ce qui est écrit dans le texte officiel du Traité, si l'on voulait essayer de surmonter la formulation équivoque en italien du paragraphe 3 de l'article 9, on pourrait essayer de l'interpréter de manière extensive et dans un contexte plus général.

En d'autres termes, il semble approprié d'interpréter cette importante disposition conformément à l'intention initiale du législateur international, qui était d'apporter des garanties accrues aux droits des agriculteurs, et conformément à l'objectif général du traité de protéger les droits fondamentaux tels que le droit à l'alimentation [reconnu comme tel au niveau international et (directement ou indirectement) par les constitutions des différents États].

À la lumière de ce cadre reconstitutif, le paragraphe 3 peut être lu dans ce sens en inversant la perspective : *Aucune disposition du présent article ne peut être interprétée comme restreignant le droit des agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences ou du matériel*

de multiplication, sans préjudice de la législation nationale qui, en tout état de cause, ne peut intervenir en restreignant les droits fondamentaux universellement reconnus, y compris le droit à la vie, à la santé et à l'alimentation.

Une lecture de l'ensemble de l'article 9 en termes de garantie du droit à l'alimentation et de l'accès matériel à celle-ci peut être correctement justifiée puisque tant le préambule que les articles du traité indiquent que les raisons de son adoption incluent : *la protection des ressources pour l'alimentation et l'agriculture*. La nourriture est donc un aspect important du traité. Dans le même titre, le mot "alimentation" précède même le mot "agriculture".

L'article 1(1) du Traité stipule : *"Les objectifs du présent Traité sont la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique, pour une agriculture durable et la sécurité alimentaire"*.

Le préambule indique également parmi ses objectifs que le traité et les accords internationaux pertinents devraient être complémentaires les uns des autres afin d'assurer une agriculture et une sécurité alimentaire durables.

Bien que le Traité traite des ressources phylogénétiques, l'une des pierres angulaires du Traité peut donc certainement être la sécurité alimentaire, entendue comme la sécurité d'approvisionnement garantie uniquement si la biodiversité est préservée, y compris par le travail des agriculteurs sur le terrain et par la sauvegarde de leur droit d'échanger et de conserver les semences et le matériel de multiplication des plantes, source première de la production alimentaire.