



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

AVIS SUR LA DÉCLARATION SUR LES DROITS DES PAYSANS ET DES AUTRES PERSONNES TRAVAILLANT DANS LES ZONES RURALES

2 OCTOBRE 2018



*L'Avis sur la Déclaration sur les droits des paysans
et des autres personnes travaillant dans les zones rurales
a été adopté à l'unanimité
lors de l'Assemblée plénière du 2 octobre 2018.*

Depuis la crise alimentaire de 2008, la situation particulièrement dramatique des paysans et des travailleurs ruraux est au cœur de l'actualité internationale. La session extraordinaire du Conseil des droits de l'homme du 22 mai 2008 visant « *l'impact négatif de l'aggravation de la crise alimentaire mondiale sur la réalisation du droit à l'alimentation pour tous* » (S-7/1) a mis en lumière les multiples défis de la sécurité alimentaire, en particulier dans les pays du Tiers Monde. Pour autant, dix ans après, le Conseil des droits de l'homme était amené lui-même à répéter le même constat, en précisant que « *70% de ceux qui souffrent de la faim vivent dans des zones rurales* » et que 50% d'entre eux sont des « *petit exploitants* »¹. La Haut-Commissaire adjointe aux droits de l'homme soulignait le 9 avril 2018 que « *les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales se heurtaient également à des difficultés particulières en matière d'accès à la terre et aux autres ressources, et étaient victimes de discrimination, en particulier les femmes. Cette situation avait empiré en raison de la mondialisation, des accords de libre-échange et des brevets sur les semences, ce qui nuisait à la capacité des petits exploitants agricoles d'utiliser ou d'échanger leurs propres semences, et amenait souvent les paysans à s'endetter puisqu'ils étaient contraints d'acheter exclusivement des semences brevetées. Le phénomène s'était encore aggravé avec les changements climatiques qui affectaient tout particulièrement les populations dépendant de la terre. Le programme de développement durable à l'horizon 2020 serait profitable à tous si sa mise en œuvre était fondée sur les droits de l'homme* »².

Ainsi la question des droits des paysans se trouve placée à l'articulation de la problématique des droits de l'homme et du développement durable, dans la continuité des récents avis de la CNCDH sur le CETA³, *sur le développement, environnement et droits de l'homme*⁴ et *sur l'approche fondée sur les droits de l'homme*⁵. La simple logique du marché ne peut l'emporter sur l'impératif de souveraineté alimentaire. Ce qui est en jeu c'est l'effectivité des droits de l'homme, alors que l'article 11 §.2 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC) prévoit que les États parties « *reconnaissent le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets (...)* »⁶. En parlant de « *droit fondamental* » le Pacte donne une place à part au droit le plus essentiel et le plus élémentaire d'être « *à l'abri de la faim* », comme un pilier de la protection des droits de l'homme dont la communauté internationale

1. §.18 de la résolution 34/12 du 23 mars 2017 sur le droit à l'alimentation, votée par 45 voix contre une, celle des États-Unis, avec une seule abstention, la République de Corée.

2. A/HRC/39/67, §.2, ouverture de la 5^{ème} session annuelle du groupe de travail intergouvernemental (cf.infra).

3. CNCDH, *Avis sur les accords internationaux de commerce et d'investissement : Ne sacrifions pas les droits de l'homme aux intérêts commerciaux – L'exemple de l'accord économique et commercial global entre l'Union européenne et le Canada (CETA)*, Assemblée plénière du 15 décembre 2016, JORF n°0056 du 7 mars 2017, texte n° 65.

4. CNCDH, *Avis sur le Développement, L'Environnement et les Droits de l'homme*, Assemblée plénière du 16 avril 2015, JORF n°0119 du 24 mai 2015, texte n° 50.

5. CNCDH, *Avis pour une approche fondée sur les droits de l'homme*, Assemblée plénière du 3 juillet 2018, JORF n°0161 du 14 juillet 2018, texte n° 104.

6. Cf Emmanuel Decaux "Le droit à la vie et le droit à l'alimentation" in Christian Tomuschat (ed), *The Right to Life*, Brill, 2010.

est le débiteur⁷. Cela implique un effort de cohérence avec une véritable diplomatie de droits de l'homme dans les politiques mises en œuvre, les politiques de développement comme les politiques commerciales, au sein des différentes enceintes concernées, ONU, FAO, OMC, comme la CNCDH l'avait préconisé dans son étude sur Diplomatie et les droits de l'homme⁸.

Dans le droit fil de l'observation générale n°12 (1999) adoptée par le Comité des droits économiques sociaux et culturelles au sujet de l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, les rapporteurs spéciaux successifs sur le droit à l'alimentation, notamment Jean Ziegler et Olivier De Schutter, ont mis l'accent sur l'importance d'une « approche par les droits » en analysant toutes les implications concrètes du « droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim » (art.11 §.2). C'est dans le même esprit qu'en 2010, sur la base d'une nouvelle étude de Jean Ziegler⁹, le Conseil des droits de l'homme a chargé son Comité consultatif de mener à bien une étude « *sur la promotion des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* » qui lui a été remise en 2012, à la suite des travaux d'un groupe de rédaction (A/HRC/19/75)¹⁰.

Le Conseil des droits de l'homme a alors décidé par sa résolution 21/19 du 11 octobre 2012, de mettre en place un « groupe de travail intergouvernemental à composition non limitée » se réunissant chaque année depuis 2013 pour élaborer un « *projet de déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales* » dont un projet révisé en date du 12 février 2018 figure dans les documents de la 5^{ème} session du groupe de travail (A/HRC/WG.15/5/2).

La 5^{ème} et dernière session du groupe de travail qui a lieu en avril 2018 faute de pouvoir finaliser le projet de déclaration a confié à son président-rapporteur le mandat de présenter, après d'ultimes négociations informelles, une version consolidée au Conseil des droits de l'homme pour sa 39^e session à l'automne (A/HRC/39/67). Les débats du groupe de travail ont confirmé les attentes suscitées par ce projet à travers le monde, aussi bien de la part de l'ensemble des Etats du Tiers Monde que des ONG qui ont mis en place une vaste coalition, mais aussi l'hostilité de principe des États-Unis – qui, il est vrai, ne sont pas État-partie au PIDESC – ainsi que les réticences de l'Union européenne, qui semble divisée entre la position ouverte du Portugal et l'attitude plus négative de la Grande Bretagne¹¹.

Face au flou qui subsiste sur la nature et la portée du consensus encore recherché – en l'absence des États-Unis qui, entretemps, ont démissionné du Conseil des droits de l'homme

7. Cf. le cours général de Mohammed Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement », Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, RCADI tome 325 (2 vol) Martinus Nijhoff, 2008, notamment vol.II, p. 196 et sq : « Eradiquer définitivement la faim en faisant des ressources alimentaires de base « un patrimoine commun de l'humanité ».

8. CNCDH, *Diplomatie et droits de l'homme*, Les Etudes de la CNCDH, 2008.

9. cf, notamment étude sur les discriminations dans le contexte du droit à l'alimentation, A/HRC/16/40.

10. Résolution 13/4 du 24 mars 2010 (§.44) sur le droit à l'alimentation (adoptée au consensus). Mise en place d'un groupe de rédaction au sein du CC : Rapport préliminaire à la 6^e session (A/HRC/16/63), consultations (res.16/7 du 25 mars 2011) et rapport final à la 7^e session (A/HRC/19/75), avec un pj de Déclaration en annexe (Ch. Goley).

11. Rapport, §.12 (UE), §.35 (USA).

avant le terme de leur mandat – la 39^{ème} session du Conseil de droits de l’homme se trouve face à un moment de vérité, avec le dépôt de la dernière version du projet présenté par le président-rapporteur du groupe de travail, le 10 septembre 2018 (A/HRC/WG.15/5/3). On peut déplorer que ce dépôt tardif ne permette pas de disposer de traduction d’un document aussi important dans les autres langues officielles des Nations unies, notamment en français, ce qui ne favorise pas une véritable appropriation par tous les acteurs concernés. Mais sur le fond, le texte du projet permet à tous les membres au Conseil des droits de l’homme de se prononcer en connaissance de cause sur une question fondamentale pour donner une portée concrète aux droits déjà proclamés dans les grands instruments juridiques. L’adoption du projet de Déclaration (A/HRC/39/L.16) par une résolution du Conseil des droits de l’homme intervenue le 28 septembre 2018¹², ouvre la voie à un débat devant le 3^{ème} Commission de l’Assemblée générale des Nations unies, lors de sa session annuelle. LA CNCDH souhaite que la France prenne toute sa part à ce débat, en contribuant à construire un consensus fort autour du projet de déclaration.

A ce stade, l’attitude des États européens qui après avoir été hostiles à la création du groupe de travail par le Conseil des droits de l’homme¹³ se sont réfugiés dans l’abstention, d’autant qu’ils ne peuvent plus s’abriter derrière l’hostilité de principe américaine. Les États européens ne peuvent être « neutres » face à de tels enjeux, intimement liés aux Objectifs pour le développement durable adoptés en 2015. Cela peut encore moins être la réponse définitive de la France en tant que grande puissance agricole en pointe dans le combat pour la « souveraineté alimentaire » et l’adaptation au changement climatique, en visant une nouvelle approche, plus concrète et plus efficace, de la solidarité internationale. Au moment où notre pays s’apprête à être une nouvelle fois candidat au Conseil des droits de l’homme, une attitude dynamique de la France ne manquerait pas d’être saluée par nos partenaires du Sud. Au sein de l’Union européenne, son poids politique serait décisif pour renforcer la position d’États qui comme le Portugal se montre particulièrement favorable au projet en cours.

Comme la CNCDH l’avait déjà indiqué, dans une lettre de la présidente en date du 8 février 2018 adressée au ministre de l’Europe et des affaires étrangères, les arguments de nature « juridiques » mis en avant pour remettre en cause le principe d’une déclaration des droits des paysans ne sont guère audibles. La Déclaration ne crée pas de nouveaux droits, des « droits collectifs » ou de nouvelles catégories de droits, par elle-même. A l’instar de l’article 12 de la *Convention sur l’élimination des discriminations à l’égard des femmes* ou de l’article 24 de la *Convention des droits de l’enfant*, elle met l’accent sur l’accès effectifs aux droits de base, au nom même du principe de non-discrimination, en visant les groupes les plus vulnérables. Il serait paradoxal de dénoncer les droits des communautés de base pour mieux favoriser le

12. Résolution A/HRC/39/L.16 concernant la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales*, adoptée le 28 septembre 2018 par 33 voix pour contre 3 (Australie, Royaume-Uni, Hongrie), avec 11 abstentions. La Suisse a voté en faveur de la résolution, les autres États européens se sont abstenus.

13. Résolution 21/9 du 27 septembre 2012 : « *Promotion et protection des droits de l’homme des paysans et autres personnes vivant dans les zones rurales* ». Vote 23 contre 9 (les USA et les membres de l’UE), avec 15 abs. (Norvège, Suisse).

monopole des multinationales, notamment dans le domaine des semences industrielles, ou l'exploitation des terres par des États étrangers. L'enjeu de principe est de faire des droits de l'homme des droits effectifs pour tous.

La CNCDH considère également que ce projet rentre en cohérence avec les politiques françaises en matière de développement durable, de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. C'est notamment le but que la France s'est fixée dans la loi n°2014-773 du 7 juillet 2014 *d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*. Cette dernière dispose ainsi que « *une cohérence est recherchée entre les objectifs de la politique de développement et de solidarité internationale et ceux des autres politiques publiques susceptibles d'avoir un impact dans le domaine du développement, en particulier les politiques (...) agricole* ». Cet impératif constitue également une obligation constitutionnelle pour les États membres de l'Union européenne (UE). L'article 208 du *Traité sur le fonctionnement de l'UE* fait de la réduction et, à terme, de l'éradication de la pauvreté un objectif principal de la coopération au développement.

En outre, la France est également active sur la scène internationale en tant que membre fondateur du *Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* (TIRPAA). Pour la CNCDH, il est donc primordial que la France, premier pays européen en termes de production et de surface agricole, soutienne ce projet de Déclaration, d'autant plus que le premier axe du projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable qui, à la suite des États généraux de l'alimentation, a été présenté au Conseil des ministres du 31 janvier 2018 vise à assurer la souveraineté alimentaire de la France¹⁴.

En conclusion, la CNCDH rappelle l'importance des enjeux nationaux et internationaux en la matière et souligne l'importance d'une position de principe sans ambiguïté, là où l'attentisme n'a que trop longtemps prévalu, d'une attitude de solidarité à l'égard des États du Tiers monde qui portent cette déclaration, notamment les pays francophones, et d'un rôle d'impulsion auprès de nos partenaires dans le cadre européen. A cet égard, il faut mesurer la nature juridique du projet qui conforte « l'approche par les droits » préconisée par la CNCDH, là où l'Union européenne préfère parler d'accès aux « ressources ». S'agissant d'une déclaration qui n'a pas vocation à devenir le point de départ d'un traité contraignant et moins encore la création d'un organe conventionnel de suivi, la France a tout loisir de faire une explication de vote ou une déclaration interprétative en clarifiant les modalités et les limites de son engagement constructif. Mais elle doit parler haut et fort, pour soutenir une Déclaration de principe qui clarifie la portée de droits fondamentaux déjà proclamés de manière abstraite, au plus près des réalités de terrain, et qui en elle-même elle ne saurait créer de nouveaux droits catégoriels et de nouvelles obligations à l'égard des États. La France qui s'est faite le champion du développement durable et de la justice climatique, doit

14. *Projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous*, AGRX1736303L. Disponible sur : www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do;jsessionid=8E48C3351565826C03FCA41276B0B635.tplgfr365_2?idDocument=JORFDOLE000036562265&type=contenu&id=2&typeLoi=proj&legislature=15.

rejoindre l'avant-garde des États mobilisés sur ce dossier essentiel pour la lutte contre la pauvreté et pour l'avenir de la planète, dans le respect des droits de l'homme partout dans le monde.

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la **Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'**Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.**

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014 et sur la lutte contre la haine anti-LGBT depuis avril 2018. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action, dont depuis avril 2017 le plan national « Entreprises et droits de l'homme ».

20 Avenue Ségur - TSA 40 720 - 75334 PARIS Cedex 07

Tel : 01.42.75.77.09

Mail : cncdh@cncdh.fr

www.cncdh.fr



@CNCDH



@cncdh.france