

**LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA DIVERSITÉ DES PRATIQUES ET DES
PRODUITS AGRICOLES**

Geneviève Parent, professeure agrégée

Faculté de droit de l'Université Laval

Pavillon Charles-De Koninck

Québec (Qc), G1K 7P4

Téléphone : (418) 656-2131 poste 2415

Télécopieur : (418) 656-7230

Genevieve.parent@fd.ulaval.ca

Site : <http://www.fd.ulaval.ca/>

LA PROMOTION ET LA PROTECTION DE LA DIVERSITÉ DES PRATIQUES AGRICOLES ET DES PRODUITS QUI EN SONT ISSUS

L'agriculture et la culture n'entretiennent pas que des rapports étymologiques évidents. La proximité de ces deux secteurs d'activités s'observe notamment à travers l'importante charge culturelle associée à la production, à la consommation et au commerce des produits agricoles¹. Ce constat nous amène naturellement à nous demander si le secteur agricole bénéficierait d'un accord-cadre en dehors du régime de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au même titre que ce qu'obtiennent les biens et services culturels avec la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* chapeauté par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

I. *La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*

1.1 La situation particulière ayant mené à l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*

Deux éléments conjoncturels particuliers au secteur culturel ont contribué à l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* et doivent être mis en relief. Il s'agit d'une part, de l'absence d'un régime particulier pour les biens et services culturels au sein de l'OMC (a.) et d'autre part, de l'important consensus politique face à la nécessité de protéger la diversité culturelle (b.).

a. *L'absence d'un régime particulier pour les produits et services culturels au sein de l'OMC*

Dès les négociations de la Charte de la Havane ayant mené à l'adoption du GATT en 1947, les produits et services culturels ont fait l'objet de discussions relatives à un éventuel statut particulier au sein du système commercial international². Malgré les efforts de certains protagonistes en ce sens, les produits et services ne bénéficient pas à ce jour d'un traitement particulier au sein du régime de l'OMC. Les produits et services culturels obtiennent le même traitement que tous les autres produits et services au sein du GATT et de *l'Accord sur le commerce des services*. Cependant, les règles de ce dernier accord traitant de l'accès au marché et du traitement national que doivent normalement recevoir les produits et services culturels étrangers ne trouveront application que si des engagements spécifiques en ce sens ont été pris par les Membres. Or, très peu de Membres ont pris des engagements spécifiques en ce qui a trait aux services culturels. De plus, ceux qui l'ont fait ont grandement limité la portée de ces engagements³.

b. *L'important consensus politique face à la nécessité de protéger et de promouvoir la diversité culturelle*

Les efforts importants du Québec à travers la délégation canadienne à l'UNESCO pour faire respecter la diversité culturelle au plan international ont rapidement trouvé écho auprès des

¹ Voir notamment Marsha A. ECHOLS, *Food Safety and the WTO : The Interplay of Culture, Science and Technology*, Londres, Kluwer Law International, 2001.

² Geneviève PARENT et Laurence MAYER-ROBITAILLE, « Agriculture et culture : le défi de l'OMC de prendre en compte les considérations non commerciales » à paraître dans la *Revue de droit de McGill*.

³ *Ibid.*

différents Membres de l'UNESCO. La négociation assez rapide d'un projet de convention sur la diversité culturelle puis son adoption massive en octobre 2005 en témoignent. Il est en effet éloquent de constater que cette convention a été adoptée par 148 États Membres. Les États-Unis, traditionnellement opposés à l'octroi d'un statut particulier aux biens et services culturels en droit international, et Israël ont voté contre son adoption. L'Australie, le Honduras, le Liberia et le Nicaragua se sont abstenus. La convention est entrée en vigueur le 18 mars 2007, soit seulement dix-sept mois après son adoption par la Conférence générale et plus de cinquante Parties ont déjà déposé leur instrument de ratification, dont la Communauté européenne.

1.2 La portée de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*

Bien qu'elle ne prime pas sur les accords de l'OMC (a.), la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* représente des gains importants pour permettre aux États de protéger leur diversité culturelle et ce, même face au régime de l'OMC (b.).

a. *L'essence de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et son rapport avec le régime de l'OMC*

Le Préambule de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* affirme que « (...) les activités, biens et services culturels ont une double nature, économique et culturelle, parce qu'ils sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens et qu'ils ne doivent donc pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale ». Cette Convention permet donc aux États Parties d'adopter des mesures destinées à protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles sur leur territoire. Bien entendu, ces dispositions nationales peuvent potentiellement contrevenir au régime de l'OMC. Or, au sujet des relations avec les autres instruments juridiques internationaux, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* établit clairement à son article 20 qu'elle ne prime pas sur les autres accords internationaux, notamment ceux de l'OMC, et qu'aucune de ses dispositions ne peut être interprétée comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités. La *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* invite cependant les États Parties, lorsqu'ils négocieront dans d'autres forums internationaux, à prendre en compte leurs engagements dans la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les Parties s'engagent également à promouvoir les objectifs et principes de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* dans d'autres enceintes internationales. Ce faisant, la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* prévoit, comme c'est le cas pour d'autres conventions internationales, que les accords internationaux sont complémentaires et non subordonnés entre eux.

b. *Les gains réalisés à travers la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles au bénéfice de la protection de la nature culturelle des biens et services culturels*

Cette apparente limite à la portée de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* ne doit cependant pas masquer l'importance de cette dernière pour la protection de la diversité des biens et services culturels et ce, à deux niveaux principaux. D'une part, cette convention prend le système de l'OMC de vitesse en accordant un statut particulier aux biens et services culturels dans le cadre d'un système parallèle à celui de l'OMC. Ce faisant, elle crée un pendant important au régime de l'OMC en ce qui a trait aux biens

et services culturels ce qui tend à assurer un équilibre essentiel entre la nature à la fois culturelle et économique des biens et services culturels. Ainsi, le nombre important de Membres de l'OMC qui sont également parties à la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* négociera désormais leurs obligations au sein de l'OMC en ayant cette dernière convention comme argumentation afin de faire pénétrer le respect de la diversité culturelle dans le régime de l'OMC.

D'autre part, il est également possible d'envisager que les éléments essentiels de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles* puissent pénétrer le système de l'OMC à travers son système de règlement des différends. En effet, l'Organe de règlement des différends de l'OMC peut et a déjà pris en compte les engagements des États Membres de l'OMC dans le cadre d'accords commerciaux hors OMC pour rendre des décisions⁴. Ce gain est non négligeable compte tenu de l'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC en ce qu'il est généralement de courte durée et que les décisions rendues sont obligatoires et respectées par les États Membres.

II. Les défis de la promotion et de la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles

2.1 Le traitement des produits agricoles en droit international : une situation différente de celle qui prévalait lors de l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*

Tout comme les biens et services culturels, les pratiques agricoles et agroalimentaires et les produits qui sont issus de ces activités sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens. Ils ne devraient pas être traités comme ayant exclusivement une valeur commerciale. Ce constat, jumelé à la perte documentée et dramatique de la « diversité biologique agricole »⁵ accentuée notamment par la libération des marchés agricoles, nous mène à rechercher des moyens d'assurer la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles, diversité qui participe à la sécurité alimentaire et à la souveraineté alimentaire nationales. Cependant, contrairement à la situation qui prévalait lors de l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, les produits agricoles reçoivent déjà un traitement particulier au sein même de l'OMC qui assure dans une certaine mesure la prise en compte de la spécificité des produits agricoles (a.). De plus, la protection de la diversité biologique agricole est déjà prévue dans certains accords internationaux hors OMC (b.).

⁴ MARCEAU Gabrielle, « A Call for Coherence in International Law: Praises for the Prohibition Against “Clinical Isolation in WTO Dispute Settlement” », (1999) 33(5) *Journal of World Trade*; Hélène RUIZ FABRI, « Les cadres de règlement des différends environnementaux: pouvoir d'attraction du système de règlement des différends de l'OMC et concurrence avec les mécanismes de règlement des accords multilatéraux environnementaux? » dans Sandrine MALJEAN-DUBOIS (dir.), *Droit de l'Organisation Mondiale du commerce et protection de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 345

⁵ Cette expression est utilisée par la FAO comme un terme générique regroupant tous les éléments de la diversité biologique intéressant l'alimentation et l'agriculture. « Elle englobe la variété et la variabilité des animaux, des plantes et des micro-organismes, aux niveaux des gènes, des espèces et de l'écosystème qui sont nécessaires pour permettre les fonctions principales du système agroécologique, de sa structure et des mécanismes de production et de sécurité alimentaires et qui favorisent ceux-ci ». FAO, *Le rôle de la diversité biologique dans l'alimentation de l'humanité*, Rome, FAO, 16 octobre 2004.

a. *Le traitement particulier du secteur agricole au sein du régime de l'OMC*

À toutes les époques où il a été question de libéraliser les échanges, le secteur agricole a posé des défis importants. En effet, l'agriculture et les produits qui en sont issus ont généralement été synonymes de mesures protectionnistes de la part des États. Plusieurs raisons peuvent justifier ces réticences à libéraliser le secteur agricole : protéger les fonctions de l'agriculture autres que commerciales ou assurer la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire nationales. Après des négociations longues et difficiles, les Membres de l'OMC ont en quelque sorte reconnu la spécificité de ce secteur d'activités en l'encadrant de manière particulière depuis 1995 par l'*Accord sur l'agriculture* et l'*Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*. Ainsi, contrairement aux produits et services culturels, les produits agricoles obtiennent un traitement particulier au sein du régime de l'OMC. L'*Accord sur l'agriculture* est l'accord de l'OMC qui pousse le plus loin l'idée de prendre en compte des considérations non commerciales au sein de l'OMC. D'abord, le Préambule réfère à la sécurité alimentaire et à la protection de l'environnement. Bien que non contraignant, le Préambule peut servir à analyser et interpréter les différentes dispositions de l'*Accord sur l'agriculture*, d'autant plus qu'il était entendu, dès la signature de ce dernier, que les négociations agricoles ultérieures tiendraient compte des considérations autres que d'ordre commercial. Ensuite, l'annexe 5 de l'*Accord sur l'agriculture*, avec beaucoup de balises il est vrai, permettait aux États de ne pas réduire leurs tarifs sur certains produits spécifiques pour des raisons autres que d'ordre commercial, notamment celles liées à la sécurité alimentaire, la culture ou la religion. Enfin, l'annexe 2 offre une liste de programmes de subventions exempts des engagements de réduction (catégorie « verte »). Plusieurs de ces programmes traitent directement de sécurité alimentaire et de développement rural et peuvent être utilisés pour protéger la spécificité de l'agriculture nationale. Bien que ces avenues vers une protection potentielle de la diversité des pratiques et des produits agricoles au sein même de l'OMC soient balisées de manière très importante, elles sont l'expression d'un consensus international difficilement atteint. Ce constat peut soulever un doute quant à la présence d'une volonté politique généralisée de tendre davantage vers la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles dans des forums hors OMC.

b. *Des accords internationaux hors OMC traitent déjà de la protection de la diversité biologique agricole*

Selon l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO), le blé, le riz, le maïs et la pomme de terre fournissent à eux seuls plus de la moitié de l'apport énergétique mondial d'origine végétal⁶. Par ailleurs, la FAO estime que « les trois quarts environ de la diversité génétique agricole ont disparu au cours du siècle dernier »⁷. La principale cause de l'appauvrissement de la diversité génétique agricole est l'agriculture moderne, industrielle et commerciale, type d'agriculture favorisé dans un contexte de mondialisation des marchés⁸. Deux accords internationaux principaux ont vu le jour afin de protéger un aspect particulier de la diversité des pratiques et des produits agricoles, soit la diversité biologique agricole. Ces deux accords sont la *Convention sur la diversité biologique* (CDB), signée à Rio en 1992 et entrée en vigueur le 29 décembre 1993 et le *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* (Traité sur les ressources phytogénétiques) signé sous l'auspice de

⁶ FAO, *Report on the State of the World's Plant Genetics Resources*, Rome, 1996, Annexe 2.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

la FAO et entré en vigueur à l'été 2004⁹. Alors que la CDB vise la conservation de la diversité biologique des organismes vivants de toute origine, le *Traité sur les ressources phytogénétiques* met sur pied un cadre juridiquement contraignant s'harmonisant aux principes de la CDB mais s'appliquant spécifiquement et uniquement aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Cela en fait le seul traité véritablement aux confins du commerce, de l'agriculture, de la sécurité alimentaire durable et de la protection de l'environnement. Le *Traité sur les ressources phytogénétiques* va plus loin que la CDB en ce qu'il consacre l'existence possible de certains « droits des agriculteurs » et qu'il met sur pied un système multilatéral reposant d'une part sur l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation, l'agriculture et la recherche et d'autre part sur le partage des avantages, système qui constitue sans contredit la pierre angulaire du *Traité*¹⁰. Ainsi, à l'intérieur de leur droit souverain d'accorder l'accès à leurs ressources génétiques, les Parties au *Traité* conviennent de favoriser, à travers ce système, l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture tout en mettant sur pied un mécanisme de partage juste et équitable des avantages de cette utilisation. Tout comme la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, le *Traité sur les ressources phytogénétiques* n'établit pas de hiérarchie entre lui et les autres accords internationaux et reconnaît qu'il devrait être complémentaire à ces derniers. On y affirme également que ses dispositions ne doivent pas être interprétées comme modifiant des droits et obligations afférents aux Parties contractantes au titre d'autres accords internationaux¹¹.

2.2 La nécessaire prise en compte de la situation particulière du secteur agricole en droit international dans la recherche d'une solution pour la promotion et la protection des pratiques et des produits agricoles

La situation relative au secteur agricole en droit international est, de toute évidence, fort différente de celle qui prévalait lors de l'adoption de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Cette réalité n'est cependant pas moins opportune à la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles en droit international (a.). Elle confirme cependant l'importance d'agir à la fois en dehors et à l'intérieur du régime de l'OMC (b.).

a. Une conjoncture qui n'est pas défavorable à la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles

Bien que perfectible à certains égards, l'*Accord sur l'agriculture* témoigne de l'importance qu'accordent plusieurs États Membres aux considérations autres que commerciales dans le secteur agricole et ce, au sein même d'un régime à vocation essentiellement commerciale. Les quelques mesures de soutien ou d'exception que l'*Accord sur l'agriculture* autorise ou encadre peuvent servir à promouvoir ou à protéger la diversité des pratiques et des produits agricoles dans une certaine mesure, à la condition d'être utilisées à cette fin. Or, ce ne fut pas exactement le cas lors des négociations d'Uruguay à l'issue desquelles, par exemple, uniquement quatre pays bénéficiaient de l'annexe 5¹². Par ailleurs, le *Traité sur les ressources phytogénétiques*

⁹ *Convention sur la diversité biologique*, [En ligne] [<http://www.cbd.int/default.shtml>] (octobre 2007); *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, [En ligne] [http://www.planttreaty.org/index_fr.htm] (octobre 2007).

¹⁰ *Traité sur les ressources phytogénétiques*, art. 9, 10 à 13. PARENT, G., *La contribution juridique des accords de l'OMC à la sécurité alimentaire durable : l'exemple des produits agricoles issus des biotechnologies modernes*, Thèse de doctorat (LL.D.), Québec, Faculté de droit de l'Université Laval, 2005, p.149.

¹¹ *Traité sur les ressources phytogénétiques*, Préambule.

¹² C'est le cas du riz pour le Japon, la Corée et les Philippines et du fromage et de la viande ovine pour Israël.

offre un cadre juridique certes indispensable mais limité au regard de la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles. En effet, par son objet circonscrit, soit la protection de la diversité biologique agricole, il laisse de côté certains aspects que l'on peut vouloir inclure dans la notion de « diversité des pratiques et des produits agricoles », notamment le fait que ces activités et produits sont porteurs d'identités, de valeurs et de sens. De plus, des difficultés inhérentes à sa mise en œuvre limitent sa portée pratique¹³. Il y a donc place à la réflexion relative à l'utilité d'un autre accord qui veillerait à traiter autrement de la promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles tout en complétant le *Traité sur les ressources phytogénétiques*.

b. La nécessité de réfléchir et d'agir sur deux fronts pour promouvoir et protéger la diversité des pratiques et des produits agricoles

La situation particulière du traitement du secteur agricole en droit international permet de rechercher des pistes de solutions non négligeables dans le cadre même du régime de l'OMC tout en poursuivant les efforts déployés hors OMC pour promouvoir et protéger la diversité des pratiques et des produits agricoles. Les pistes de solutions au sein du régime de l'OMC devront évidemment être analysées à la lumière des résultats des négociations commerciales actuelles et de la place que les considérations autres que commerciales y auront prises. Cette analyse nous permettra d'évaluer dans quelle mesure les États Membres de l'OMC qui souhaitent promouvoir et protéger la diversité des pratiques et des produits agricoles pourront utiliser ou interpréter les dispositions de l'*Accord sur l'agriculture* dans ce dessein. La promotion et la protection de la diversité des pratiques et des produits agricoles au sein de l'OMC passeront également par son système de règlement des différends. Tout comme pour la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, il est possible d'envisager que les éléments essentiels du *Traité sur les ressources phytogénétiques* puissent pénétrer le système de l'OMC à travers les décisions de l'Organe de règlement des différends qui peut et qui a déjà pris en compte les engagements des États Membres dans le cadre d'accords commerciaux hors OMC. Les difficultés de mise en œuvre de ce traité rendent cependant cette possibilité plus incertaine que pour la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*. Une nouvelle convention hors OMC pour la promotion et la protection des pratiques et des produits agricoles pourrait donc pallier les limites intrinsèques au *Traité sur les ressources phytogénétiques* (objectif limité, difficultés liées à sa mise en œuvre) et créer un pendant plus complet au régime de l'OMC. Une réflexion sur ce sujet devrait notamment porter sur les objectifs de cette convention, l'égide sous laquelle elle devrait être négociée (FAO ou autre organisation), son contenu et sa portée. Une attention particulière devrait également être portée à la terminologie et aux concepts utilisés pour fonder cette démarche (multifonctionnalité de l'agriculture, développement durable, préférences collectives, diversité, etc.) afin, le cas échéant, de rallier le plus grand nombre d'États.

¹³ PARENT, G., *La contribution juridique des accords de l'OMC à la sécurité alimentaire durable : l'exemple des produits agricoles issus des biotechnologies modernes*, Thèse de doctorat (LL.D.), Québec, Faculté de droit de l'Université Laval, 2005, p.150 et ss .