

La Déclaration sur les droits des paysans entre universalisme des droits humains et particularisme de droits catégoriels

La présente contribution vise, dans toute sa modestie et brièveté, d'apporter quelques réflexions sur la « Déclaration des Nations Unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales » (DNUDDP ou UNDROP) du 17 décembre 2018. On peut admettre que cette déclaration « vise à remettre l'agriculture paysanne au cœur des politiques alimentaires et, plus encore, d'assurer aux paysans un support pour faire valoir leurs droits dans toutes les dimensions de leur vie »¹.

Les réflexions qui suivent sont néanmoins volontairement présentées dans un esprit provocateur et contradictoire en prenant en quelque sorte le rôle de l'avocat du diable. L'UNDROP semble en effet s'inscrire dans un contexte complexe caractérisé notamment par trois tendances antagonistes qu'il conviendra mettre en lumière ci-après.

Le premier antagonisme, du moins apparent, est celui entre l'aspiration universaliste des droits humains et la reconnaissance de droits à des groupes particuliers d'êtres humains. Est-il conforme à l'idée que tous les êtres humains sont égaux et doivent jouir de la même liberté et dignité d'adopter des déclarations ou conventions ne s'adressant qu'à une catégorie d'humains ? S'agissant des 'paysans' cette démarche soulève un certain nombre de questions qui ne se posent pas nécessairement quant aux droits des enfants, des femmes, ou encore des personnes souffrant d'un handicap pour ne citer que ceux-là.

Le second antagonisme, celui des droits et devoirs de l'Homme, n'en est pas un. Il faut en effet admettre que l'affirmation des droits individuels n'est possible qu'en acceptant l'idée qu'ils impliquent des devoirs envers les autres. Cette idée, chère aux auteurs du XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle ayant développés la philosophie du droit naturel, est aujourd'hui souvent négligée à tort.

En troisième lieu, l'UNDROP semble naviguer entre un certain traditionalisme en ce qui concerne notamment les techniques agricoles et un modernisme affiché s'agissant notamment des exigences liées à la protection de l'environnement et le changement climatique. Est-ce que les deux objectifs peuvent se renforcer mutuellement ? C'est le pari qu'il s'agit de gagner.

¹ Cf. David HIEZ, LinkedIn post du 29 août 2024, <https://www.linkedin.com/posts/david-hiez-688969204>

1. L'Universalisme (désirable) versus particularismes (nuisibles) ?

L'idée que l'approche dite universaliste des droits humains se heurte à des approches catégoriels, régionalistes, nationalistes ou culturalistes est largement reçue bien que contesté par un nombre important de pays.²

Pour ce qui est des tendances clairement différentialistes ou souverainistes de pays tels que la Chine, les États membres de la Ligue arabe et de l'Organisation de la coopération islamique ou encore de l'ASEAN (ANASE), il est évident qu'il y a de leur côté une volonté affichée de se démarquer du standard des droits de l'Homme qui caractérise la DUDH.

Le texte de l'UNDROP adresse la question dans son préambule : « *Réaffirmant* que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, indissociables, interdépendants et se renforcent mutuellement et qu'ils doivent être traités de manière juste et équitable, sur un pied d'égalité et en se voyant accorder la même importance, et rappelant que la promotion et la protection d'une catégorie de droits ne sauraient en aucun cas dispenser les États de l'obligation de promouvoir et de protéger les autres droits » (point 4). Tout en soulignant plus loin que « la présente Déclaration et les accords internationaux pertinents se complètent mutuellement en vue de renforcer la protection des droits de l'homme » (point 30). On remarquera qu'elle aurait pu aller plus loin en consacrant l'idée qu'en rendant les droits des paysans effectifs on contribue du même coup à la garantie universelle des droits humains.

La prétention universaliste des droits humains découle de l'idée que les droits humains sont des droits naturels de l'être humain, dont il jouit en raison de sa nature humaine. Ils se déduisent de la dignité humaine laquelle implique également l'égalité des êtres humains. L'école de pensée du jusnaturalisme et en premier lieu les auteurs de l'école suisse romande du droit naturel s'est distinguée au XVIIIème siècle en développant les sources philosophiques du droit naturel et du droit de gens.³ Leurs idées ont directement influencés les rédacteurs des déclarations américaines et française des droits de la fin du XVIIIème siècle. Ceci est particulièrement flagrant lorsqu'on prend l'exemple de la Déclaration d'indépendance américaine de 1776 qui reprend une idée chère à Emer de Vattel à savoir qu'il suit des lois de la nature que « tous les hommes sont créés égaux ; ils sont doués par le Créateur de certains droits inaliénables ; parmi ces droits se trouvent la vie, la liberté et la recherche du bonheur ».

² Cf. Robert BADINTER, L'universalisme des droits de l'homme en danger, Institut de France, Dialogues d'Athènes, 2010, 16 p.

³ L'école suisse romande du droit naturel comprenait d'éminents juristes et philosophes tels que Emer de Vattel, Jean Barbeyrac, Jean-Jacques Burlamaqui et Jean-Jacques Rousseau.

Dans son célèbre ouvrage sur le Droit des Gens, Emer de Vattel avait en effet consacré un chapitre aux « Principes généraux des devoirs d'une nation envers elle-même ». Selon lui la fin de la nation est précisément de « procurer aux Citoyens toutes les choses dont ils ont besoin les nécessités, la commodité & les agréments de la vie, & en général pour leur bonheur ».

La troisième édition du Droit des gens ⁴, réalisé par Charles-Guillaume Frédéric Dumas en 1775 après la mort de Vattel fut envoyé en trois exemplaires à Benjamin Franklin. Par suite d'une correspondance nourrie entre les deux hommes, Franklin utilisa le livre de Vattel comme une sorte de guide pour nations débutantes. Un exemplaire fut déposé à la librairie du Congrès et Jefferson y trouva de l'inspiration pour rédiger la Déclaration d'indépendance.⁵ Ainsi les idées des philosophes de droit naturel trouvèrent leur entrée directe dans des textes de droit positif allant des déclarations américaine et française du XVIIIème siècle jusqu'à la DUDH de 1948.

En juxtaposant précisément la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) de 1948 et l'UNDROP de 2018 aux instruments conventionnels de protection des droits humains adoptés dans le cadre onusien, il est possible de mieux saisir la nature juridique de l'UNDROP. Nos deux déclarations, adoptées à 70 ans d'intervalle, sont tous deux des résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies (AGNU). En ce, elles n'ont pas de caractère juridiquement contraignant, ce qui n'a cependant pas empêché la DUDH de 1948 d'avoir un énorme impact sur le contenu des conventions internationales de droits de l'homme qui s'imposent aux États l'ayant ratifié. Les similitudes s'arrêtent là.

La déclaration de 1948 se distingue en premier lieu par un style de rédaction précis et concis. Elle tient en trente articles précédés d'un très bref préambule et ne compte au total que 1.625 mots.

Sur les 58 États membres que l'ONU comptait à l'époque, quarante-huit, soit 83 %, ont voté en faveur de cette charte universelle. Aucun État ne s'est prononcé contre, mais huit se sont abstenus et deux n'ont pas pris part au vote, à savoir le Yémen et Honduras. Parmi les huit abstentionnistes, l'Afrique du Sud, qui appliquait alors le régime de l'apartheid, refusait l'affirmation du droit à l'égalité devant la loi sans distinction de naissance ou de race et l'Arabie saoudite contestait l'égalité homme-femme. La Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, l'Union soviétique, l'Ukraine et la Biélorussie se sont abstenues en raison d'un désaccord relative à la définition du principe d'universalité tel qu'il est énoncé l'article 2 (1).

⁴ Emer de VATTEL, *Le Droit des Gens, ou Principes de la Loi Naturelle, Appliqués à la Conduite & aux affaires des Nations & des Souverains, (EO 1758) Nouvelle Edition Augmentée, Revue & Corrigée. Avec quelques Remarques de l'Editeur* (Charles-Guillaume Frédéric Dumas), Amsterdam, E. Van Harreveld, 1775, 2 vol., 532 p,

⁵ Cf. J. M. OPAL, *The founding fathers you've never heard of*, Washington Post, 3.7.2029.

L'UNDROP, adoptée 70 ans plus tard, se présente très différemment. Précédée d'un préambule fleuve de trente-deux points, elle compte 28 articles. Au total elle aligne néanmoins quelques 7.596 mots soit 5 fois plus que la DUDH. Cela se traduit notamment par des formulations lourdes et parfois ambiguës. Au niveau du style rédactionnel on y rencontre des façons variables d'énonciation des droits en question. On peut lire en effet par endroit que les paysans « ont droit à ... » alors que par ailleurs il est question du fait que « les États prendront des mesures pour... ». Il s'ensuit qu'au-delà de droits ou libertés directement reconnus, l'UNDROP énonce aussi certains objectifs qui nécessitent une action étatique pour se traduire en droits applicables. Enfin la déclaration utilise parfois encore des termes plus affirmatifs en précisant aux articles 19 et 21 que les paysans « sont titulaires » de certains droits comme celui « aux semences » ou celui « à l'eau potable ». Ces variations de style sont regrettables en ce qu'elles laissent planer un doute sur la portée réelle des droits qui sont énoncés.

Par ailleurs la déclaration de 2018 formule encore des objectifs très larges et voulu complémentaires. À côté des droits de l'homme des paysans proprement dits l'UNDROP embrasse aussi des buts plus généraux tels que la protection de l'environnement, la lutte contre le changement climatique, le maintien de la biodiversité, les droits des peuples autochtones, le droit au développement et la lutte contre la pauvreté et la faim. Il paraît évident que ces buts, principes et droits sont globalement complémentaires et peuvent se renforcer mutuellement. Leur agglomération dans le texte de l'UNDROP fait perdre à celle-ci le focus principal.

Compte tenu des ambitions et des ambiguïtés de cette déclaration on peut se réjouir, ou s'étonner, qu'une majorité de 121 États sur 193, soit 63 %, l'ont approuvé, au sein de l'AGNU. 8 États membres se sont prononcés contre et 54 se sont abstenus dont l'écrasante majorité des pays membres de l'Union européenne. Seul le Portugal et le Luxembourg l'ont soutenu.

Pour bien saisir la nature de l'UNDROP et sa place dans le système onusien des droits humains, il est instructif de se reporter au dernier point de son préambule (point 32). On y lit en effet que « convaincue qu'il est nécessaire de renforcer la protection des droits de l'homme des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales et, à cette fin, d'interpréter et d'appliquer de manière cohérente les normes et règles internationales existantes relatives aux droits de l'homme » l'AGNU déclare ce qui suit.

Indépendamment de son intitulé et de sa réception par les milieux concernés on doit en effet constater qu'il ne s'agit pas réellement d'une déclaration de droits catégoriels, mais plutôt d'une déclaration relative à l'application effective des droits humains universels aux paysans. Mais est-ce que cette déclaration se borne vraiment à ne fournir qu'une sorte de guide d'interprétation

et d'application « des normes et règles internationales existantes relatives aux droits de l'homme » ?

L'article 3 semble le confirmer. En affirmant que « les paysans (...) ont droit à la pleine jouissance de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales reconnus dans la Charte des Nations Unies, la DUDH et tous les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme » et ceci sans discrimination aucune, cette disposition concrétise le sens du point 32 du préambule. Le but primordial semble être celui de faire en sorte que les paysans puissent jouir effectivement des droits de l'homme universellement reconnus.

Alors, de quoi s'agit-il ? L'UNDROP est-elle une déclaration de droits catégoriels des paysans ou une déclaration invitant les États à respecter effectivement les droits de l'homme des paysans ? En fait il y a une certaine mixité : quelques droits leur ont été spécifiquement reconnus précisant que les paysans en « sont titulaires ». Il en va ainsi du 'droit aux semences' et du 'droit à l'eau potable' (articles 19 et 21). Tous les autres droits sont des droits humains reconnus universellement à toute personne humaine.

Si nous sommes donc en présence d'une déclaration de nature hybride qui vise une catégorie spécifique de bénéficiaires l'on peut se demander quelles raisons justifient son existence. On peut admettre qu'il y a de bons motifs qui poussent à reconnaître des droits spécifiques ou à renforcer le respect des droits universels au bénéfice d'une catégorie de bénéficiaires.

Il en va ainsi notamment lorsqu'un groupe d'humains présente une vulnérabilité accrue et avérée face à des violations potentielles de ses droits. Une exposition inégale à des menaces ou des contraintes spécifiques pesant sur un groupe identifiable et défavorisé justifie certainement une approche catégorielle tenant compte des besoins spécifiques de protection des membres de ce groupe. La garantie des droits de l'enfant, de la femme ou du réfugié découle de cette logique.

Une différence objective des membres d'un groupe particulier ou une inégalité *de facto* et l'existence de discriminations dans la jouissance des droits humains est également un motif vigoureux en faveur d'une reconnaissance de droits catégoriels à des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses.

Du point de vue historique la revendication de nouveaux droits par un groupe particulier a également été un puissant vecteur. Les droits sociaux des travailleurs ont été 'gagnés' de cette manière par suite d'une longue lutte des mouvements syndicalistes et il en allait de même pour le droit de vote des femmes. Aujourd'hui la communauté LGBTQ leur emboîte le pas.

Pour ce qui est des paysans on peut admettre que les trois logiques de la vulnérabilité, de la discrimination et de la revendication plaident en faveur d'une reconnaissance de leurs droits

catégoriels. Mais est-ce que ‘les paysans’ forment réellement une catégorie homogène de bénéficiaires ?

La définition des paysans figure à l’article premier de l’UNDROP. Elle est particulièrement complexe en ce qu’elle vise à être inclusive. Le paysan est en effet défini comme toute personne qui mène une « activité de production agricole à petite échelle » et « qui a un lien particulier de dépendance et de rattachement à la terre ». Par ailleurs l’UNDROP s’applique aussi aux peuples autochtones ou nomades (art. 1 §3) ainsi qu’aux travailleurs agricoles (art. 1 §4).

Le champ d’application personnel de l’UNDROP reste de ce fait volontairement assez vague. On peut se demander si le fait déterminant est de produire des aliments ou plutôt le lien avec la terre ou encore la modestie des moyens de production. Il est clair que la garantie d’un accès aux ressources naturelles consacré sous la forme d’un droit à l’eau et aux semences découle directement du statut particulier des bénéficiaires. Pour les autres droits cela paraît moins évident. En fonction de la formulation retenue on comprend aisément que ce sont les paysans des pays en voie de développement de l’hémisphère sud qui sont essentiellement visés.

En appliquant la définition des paysans à des agriculteurs en Europe des surprises pourraient néanmoins apparaître. Qu’en est-il par exemple des « *Schrebergärtner* » allemands et des jardiniers urbains qui cultivent à petite échelle des fruits et légumes dans des ‘jardins ouvriers’ ? Vont-ils pouvoir invoquer les droits reconnus aux paysans ? Puis, sur fond de manifestations d’agriculteurs particulièrement ‘musclés’ en France, Allemagne et Belgique ces derniers peuvent-ils tirer une légitimité du texte de l’UNDROP ?

Et, si les paysans se voient reconnaître des droits, qu’en est-il des marins, des pêcheurs, des chasseurs ou des citoyens qui, eux, souffrent davantage de la pollution de l’air que les populations rurales ? La reconnaissance de droits aux uns va vraisemblablement créer un certain engouement pour d’autres. Par conséquent cela va inexorablement contribuer au phénomène de prolifération des instruments internationaux - universels et régionaux – en matière de droits humains. Cela n’est pas nécessairement un progrès substantiel et juridiques génère des problèmes de coordination et de conciliation pour les juges nationaux appelés à trancher des conflits touchant aux droits humains et aux libertés fondamentales. On le constate d’ores et déjà en Europe où les juridictions doivent trouver des méthodes d’interprétation homogène en maniant les divers instruments de protection des droits cumulativement applicables.

2. Droits et devoirs des paysans ?

L'enseignement de la philosophie du droit naturel nous apprend, si besoin en était, que les droits et devoirs humains sont indissociables. Certes les déclarations, conventions et chartes des droits humains se bornent en règle générale à rappeler l'existence de ces devoirs sans en détailler le contenu, il n'en reste pas moins que l'abus des droits et libertés a pour conséquence d'en perdre la jouissance. Le devoir de respecter des droits d'autrui découle par ailleurs logiquement de toute reconnaissance de droits.

On peut alors se demander si la reconnaissance des droits des paysans n'implique pas nécessairement certains devoirs envers les autres et la communauté à laquelle ils appartiennent. Dans la mesure où l'UNDROP vise également la protection de l'environnement et la lutte contre les changements climatiques (art. 18), il ne paraît pas incongrue de concevoir que les titulaires des droits reconnus par l'UNDROP ont aussi le devoir de contribuer par leur activité à la protection de l'environnement, au maintien de la biodiversité et à la lutte contre le changement climatique. La lente émergence d'une reconnaissance des droits des animaux implique par ailleurs que les paysans assument un devoir de traiter leurs animaux d'une manière qui soit conforme aux besoins de l'espèce.

Dans le texte de l'UNDROP on cherche cependant en vain toute allusion à des devoirs des paysans. Au point 24, le préambule ne mentionne que « l'individu qui a des devoirs envers autrui et envers la collectivité à laquelle il appartient ». Ce dernier « est tenu de s'efforcer de promouvoir et de respecter les droits reconnus dans la présente Déclaration et par le droit national ». Cette formulation est pour le moins surprenante. C'est le seul endroit où l'UNDROP se réfère à l'individu. Partout ailleurs elle vise 'les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales', les 'droits de l'homme' ou encore les 'droits de l'homme des paysans' et les 'titulaires' de certains droits.

Faut-il en conclure que par 'l'individu' visé au point 24 du préambule l'UNDROP entend toute personne humaine ou seulement les personnes humaines qui ne sont pas des paysans ? La seconde lecture, qui paraît de prime abord défendable, doit évidemment être rejeté en ce qu'elle établira une distinction entre individus et paysans qui serait incompatible avec le principe de l'égale dignité des êtres humains. Il demeure que la rédaction de ce point du préambule interroge. Ce n'est pas un modèle de bonne rédaction juridique.

D'autres passages de l'UNDROP soulèvent également de sérieuses interrogations en ce qu'elles peuvent être compris comme légitimant un certain militantisme des paysans pour faire valoir leurs droits.

L'article 8 de l'UNDROP reconnaît aux paysans le « droit d'exprimer leur opinion », rien de plus normal. Son paragraphe 2 y ajoute qu'ils ont également le droit « de participer à des activités pacifiques contre les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Enfin le paragraphe 4 fait référence de manière un peu alambiqué au fait que les États doivent protéger leur droit à l'exercice et à « la défense légitime des droits énoncés » dans l'UNDROP. L'idée que les bénéficiaires des droits reconnus dans l'UNDROP jouissent aussi d'un droit à la légitime défense de leurs droits semble dépasser de loin le « droit de résistance à oppression » qui figure dans de nombreuses déclarations des droits de l'homme. Cela pourrait être compris comme une invitation à des actions 'coup de poing' que certaines associations d'agriculteurs du sud de la France ont l'habitude de mettre en œuvre. Ce qui a valu à la France une condamnation en manquement par la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire dite de la 'guerre de la fraise ».⁶

La liberté de manifestation des agriculteurs ou pêcheurs est-ce qu'elle comprend par ailleurs le droit de 'manifeste' à bord des gros engins motorisés, de bloquer des routes, des carrefours, de brûler des pneus, de détruire des fruits et légumes venant d'ailleurs, de provoquer accidentellement l'incendie du palais du Parlement de Bretagne à Rennes ?⁷

La légitimité d'une manifestation se mesure à l'aune de la revendication d'un intérêt légitime et de la contribution à un débat d'intérêt général et bien sûr de la défense des droits, avantages, privilèges, subventions propres au groupe concerné. Des exigences lues et entendues parmi les récentes manifestations d'agriculteurs en Allemagne que le gouvernement de coalition dite du 'feu tricolore' (die Ampel) « doit disparaître » n'est pas légitime car sa légitimité ressort d'une procédure démocratique. Ce n'est pas la puissance des tracteurs mais la force de l'argument et le résultat du scrutin qui compte.

Il est vrai que « les manifestations agricoles dans plusieurs pays européens montrent à suffisance l'actualité des enjeux qui entourent le rôle et la reconnaissance des métiers agricoles dans nos sociétés contemporaines, tant dans le cadre des économies développées que dans celui des économies restées à dominante rurale. Cela invite à approfondir les possibles implications

⁶ CJUE, 9.12.1997, Commission c. France, aff. C-265/95.

⁷ L'incendie du palais du Parlement de Bretagne a partiellement détruit ce monument classé de Rennes, dans la nuit du 4 au 5 février 1994 suite à l'utilisation de pyrotechnique au cours d'une manifestation de marins-pêcheurs. Les circonstances, malgré le non-lieu issu de l'enquête, restent encore obscures.

de cette Déclaration : la crise environnementale, la souveraineté alimentaire, en Europe et particulièrement en Afrique, appellent à mettre en perspective la Déclaration avec ces questions fondamentales pour l'avenir ».⁸

Reste de savoir précisément si le texte de l'UNDROP est suffisamment bien équilibré pour pouvoir affronter tous ces défis.

3. La UNDROP entre modernité et traditionalisme

A lire la déclaration on peut obtenir l'impression que l'UNDROP, fortement inspiré par les réalités rurales des pays en voie de développement, vise à protéger et donc à perpétuer des modes de vie et de production traditionnels dont beaucoup sont voués à la disparition.

Par ailleurs l'UNDROP prend-elle suffisamment en compte le droit à un environnement sain et la lutte contre le changement climatique ? On sait que sur le continent européen, dont les paysans et agriculteurs ne sont peut-être pas les principaux bénéficiaires des droits reconnus, ces deux objectifs ont été mis sur l'agenda par une série de décisions de justice.

Dans son arrêt de Grande Chambre, rendu le 9.4.2024 dans l'affaire Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse,⁹ la Cour européenne des droits de l'homme dit, à la majorité de seize voix contre une, qu'il y a eu violation de l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) de la Convention européenne.

La Cour a jugé que l'article 8 de la Convention « englobe un droit pour les individus à une protection effective, par les autorités de l'État, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie. Dans ce contexte, le devoir primordial d'un État contractant est d'adopter, et d'appliquer concrètement, une réglementation et des mesures aptes à atténuer les effets actuels et futurs, potentiellement irréversibles, du changement climatique. Cette obligation découle du lien de causalité existant entre le changement climatique et la jouissance des droits garantis par la Convention, et du fait que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à interpréter et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les garanties concrètes et effectives ».

⁸ Cf. David HIEZ, précité.

⁹ Requête no 53600/20.

Pour les États parties à la CEDH l'objectif de réduire de manière significative leurs émissions de gazes à effet de serre pour atteindre la neutralité climatique prime donc certainement sur leur engagement en faveur des droits des paysans. Leur faible enthousiasme au sein de l'AGNU en témoigne.

C'est peut-être ignorer que la protection effective des droits des paysans et des petites exploitations agricoles avec un retour aux méthodes traditionnels d'élevage et de culture biologique peuvent contribuer très directement à combiner tous ces objectifs de manière cohérente. La modernité résidera donc justement dans le souvenir des pratiques agricoles respectueuses du bien-être des animaux et de la nature. Du droit naturel on aboutit alors au « droit de la nature ».