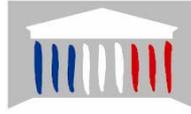


Document mis
en distribution
le 13 février 2006



N° 2849

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales* (n° 2803),

PAR M. JEAN GLAVANY,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LES ENJEUX INTERNATIONAUX DU CERTIFICAT D’OBTENTION VÉGÉTALE 7	
A – UN RÉGIME JURIDIQUE FONDÉ PAR LA CONVENTION INSTITUANT L’UNION POUR LA PROTECTION DES OBTENTIONS VÉGÉTALES	7
B – LES APPORTS DE LA RÉVISION DE 1991 : UNE ALTERNATIVE À LA BREVETABILITÉ DU VIVANT	8
II – LA RÉFORME DU DROIT INTERNE EN VIGUEUR : CONCILIER LES DROITS DES OBTENTEURS ET DES UTILISATEURS	11
A – POUR SAUVEGARDER CHARLOTTE ET MONA LISA... IL Y A NÉCESSITÉ DE PROLONGER LE DROIT DES OBTENTEURS	11
B – PARVENIR À DES ACCORDS INTERPROFESSIONNELS ÉQUILIBRÉS	12
CONCLUSION	13
EXAMEN EN COMMISSION	15

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale est saisie du projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la révision de la convention internationale pour la protection des obtentions végétales (n° 2803).

Ce projet a été déposé au Sénat le 11 décembre 1996 et examiné par sa Commission des Affaires étrangères et de la défense le 26 juin 1997. Il a suscité d'importantes réactions dans les milieux agricoles, car la révision de la convention soumise au Parlement a notamment pour conséquence de conforter les droits des obtenteurs et, au-delà, de préserver le principe de variétés en encadrant davantage la pratique des semences de ferme, pratique vieille comme le monde qui consiste à utiliser une partie de sa propre récolte pour ensemercer la prochaine campagne. En raison de ce conflit entre les obtenteurs et les agriculteurs, le projet de loi n'a été inscrit à l'ordre du jour du Sénat que le 17 janvier 2006. Entre temps, un accord interprofessionnel intervenu le 26 juin 2001 pour la filière du blé tendre – accord pour lequel, en tant que Ministre de l'Agriculture de l'époque, je m'étais fortement engagé en nommant un Haut fonctionnaire, l'Inspecteur Général GRAMONT comme médiateur du conflit - a permis de débloquer en partie la situation et d'ouvrir la voie à la poursuite de la procédure de ratification.

Il y a aujourd'hui urgence à ratifier la révision de la convention pour la protection des obtentions végétales tant pour des raisons internationales que pour des raisons d'ordre interne : il importe en effet de protéger les droits des obtenteurs et, au-delà, de préserver le principe même de protection des obtentions végétales, en mettant en place un régime distinct de celui des brevets ; il convient également de protéger certaines variétés, qui, en l'absence de modification du droit en vigueur, risquent de tomber très prochainement dans le domaine public.

I – LES ENJEUX INTERNATIONAUX DU CERTIFICAT D'OBTENTION VÉGÉTALE

A – Un régime juridique fondé par la Convention instituant l'Union pour la protection des obtentions végétales

Compte tenu de son savoir faire dans le domaine des semences végétales, la France a constamment joué un rôle moteur dans la mise en œuvre d'un système de protection des droits des inventeurs de nouvelles variétés. La Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, signée à Paris le 2 décembre 1961, a défini les bases d'un régime spécifique de propriété intellectuelle. A ce titre, elle impose aux Etats parties la mise en place d'un certificat d'obtention végétale ; elle a en outre créé l'Union pour la protection des obtentions végétales (UPOV), organisation internationale située à Genève, chargée d'assurer la coordination entre les Etats et de veiller au respect des stipulations de la Convention. Cette Convention a été modifiée à trois reprises : en 1972, 1978 et 1991.

Le certificat d'obtention végétale créé par la Convention de 1961 constitue un titre de propriété accordé pour une durée déterminée et qui confère à son détenteur un droit exclusif sur l'exploitation commerciale de la variété protégée. L'obtenteur d'une variété nouvelle peut opter pour une protection nationale ou pour une protection au niveau communautaire, celle-ci étant respectivement assurée par le Ministère de l'Agriculture ou par l'Office communautaire des variétés végétales (OCVV) implanté à Angers. Ce système de protection des droits des obtenteurs de variétés nouvelles permet de financer la recherche des entreprises semencières, dont le poste recherche et développement est estimé à environ 10 % du chiffre d'affaires.

Dès l'origine, le système institué par la Convention de 1961, d'origine française, puis communautarisé au niveau européen, a tenu compte des spécificités du vivant, en étant conçu comme une alternative au droit des brevets utilisé et défendu par les Etats-Unis. On voit ici apparaître l'enjeu politique majeur qui sous-tend ce débat. Tout d'abord, les certificats d'obtention végétale ne sont délivrés qu'après une expérimentation *in vivo*, qui permet d'apprécier le caractère nouveau d'une variété selon trois critères : la distinction par rapport aux variétés existantes, l'homogénéité de la variété obtenue, sa stabilité dans le temps. Ensuite, la protection reconnue aux obtenteurs détenteurs d'un certificat **ne s'oppose pas à l'utilisation de la variété par les tiers, à condition que ceux-ci en fassent usage pour trouver de nouvelles variétés ou en améliorer les caractéristiques**. Cette exception du sélectionneur reconnue par la Convention de 1961 s'oppose ainsi à la privatisation du patrimoine génétique des différentes espèces. On est donc, là, au cœur du débat sur la brevetabilité du vivant, brevetabilité qui n'est plus

acceptable lorsqu'il s'agit du « vivant végétal »...

En revanche, la Convention de 1961 n'a pas tranché la question du droit des agriculteurs à utiliser librement les semences de ferme, c'est-à-dire les graines obtenues d'une récolte elle-même issue de semences protégées par un certificat d'obtention végétale. Elle n'a ainsi pas établi d'exception de l'agriculteur. Elle stipule dans son article 5 que le « *droit accordé à l'obteneur a pour effet de soumettre à son autorisation préalable la production à des fins d'écoulement commercial du matériel de reproduction de la variété* ». Dès lors les législations des différents Etats parties ont varié sur ce point : certains Etats, comme la France, ont considéré que cet article interdisait la pratique des semences de ferme en dehors des usages destinés à l'autoconsommation, d'autres, comme le Royaume-Uni, ont estimé que seul l'écoulement commercial des semences était prohibé, ce qui autorisait leur usage par les agriculteurs pour réensemencer.

L'évolution des biotechnologies et la nécessité de clarifier le régime des semences de fermes ont conduit les Etats parties à la Convention de 1961 à signer un acte de révision en 1991. Conformément à l'article 53 de la Constitution, sa ratification doit être précédée d'une autorisation du Parlement en raison de l'impact de cette convention sur la législation nationale.

B – Les apports de la révision de 1991 : une alternative à la brevetabilité du vivant

L'acte de révision de 1991 modifie la convention de base dans trois domaines : il précise et étend la portée de la protection reconnue au titre des certificats d'obtention végétale ; il affirme la primauté des certificats d'obtention végétale sur les brevets ; il légitime en l'encadrant l'utilisation des semences de ferme.

• Extension et précision de la portée de la protection reconnue

Tout d'abord l'acte de révision étend la protection reconnue par le droit d'obtention à la totalité des espèces, tandis qu'à l'origine elle était limitée à 24 espèces seulement. Par ailleurs les droits de l'obteneur sont confortés, puisque désormais son autorisation est requise pour sept catégories d'actes contre trois à l'origine : outre la production, la mise en vente et la commercialisation, s'ajoutent désormais le conditionnement et la détention aux fins de production et de commercialisation, ainsi que l'importation et l'exportation.

Ensuite, les critères permettant de définir une variété nouvelle pouvant donner lieu à la délivrance d'un certificat d'obtention végétale sont précisés par l'acte de révision. Le critère de nouveauté est ainsi réputé acquis si la variété n'a pas été commercialisée depuis plus d'un an sur le territoire du pays où la demande est déposée et depuis plus de quatre ans dans un autre pays. Le critère de distinction est pour sa part redéfini, puisqu'il y a variété distincte si celle-ci « *se distingue nettement de toute autre variété dont l'existence, à la date du dépôt de la demande, est notoirement connue* ».

En outre, l'acte de révision prévoit des délais de protection minimum des droits des obteneurs : 20 ans pour la quasi-totalité des espèces et 25 ans pour la vigne et les arbres. Les membres de l'UPOV peuvent prévoir des durées de protection plus longues.

• Primauté des certificats d'obtention végétale sur les brevets

Tenant compte de l'évolution des biotechnologies, l'acte de révision affirme la primauté des certificats d'obtention végétale sur les brevets. Il s'agit d'un point essentiel, car il permet d'éviter que les inventeurs d'un gène particulier ne puissent s'approprier le matériel génétique de certaines variétés en faisant valoir leurs droits au titre d'un brevet. Le nouveau texte distingue en effet le brevet, qui a vocation à s'appliquer aux techniques de reproduction variétales ou de transformation génétique, du certificat d'obtention végétale, qui protège la variété elle-même. On est donc là au cœur d'un deuxième débat essentiel, directement issu de celui évoqué plus haut sur la brevetabilité du vivant, deuxième débat qui touche aux indispensables barrières qu'il faut édifier pour limiter l'invasion des organismes génétiquement modifiés, dits OGM.

Le régime mis en place empêche ainsi une entreprise de génie génétique ayant breveté un gène herbicide ou insecticide de s'approprier une variété du seul fait qu'il en aura modifié le patrimoine génétique par l'introduction

du gène dont il détient les droits. La convention modifiée prévoit désormais que le droit de l'obtenteur s'étend aux « *variétés essentiellement dérivées de la variété protégée* », ce qui inclut les OGM découlant d'une variété protégée par un certificat d'obtention végétale.

On voit donc que ce nouvel instrument international constitue une réponse aux dérives constatées du fait du développement de la brevetabilité du vivant. Les certificats d'obtention végétale ne s'appliquent en effet qu'aux variétés nouvelles obtenues par les sélectionneurs : ce système exclut donc l'appropriation de certaines variétés utilisées de longue date par les agriculteurs dans le monde entier. Il distingue en outre clairement la sphère d'action des entreprises de génie génétique et celles des sélectionneurs en évitant la concentration des droits d'exploitation dans les seules mains des détenteurs de biotechnologies brevetées.

Enfin, en prévoyant le droit de tout sélectionneur d'utiliser les variétés protégées pour améliorer les espèces ou découvrir de nouvelles variétés et en autorisant le recours aux semences de ferme, il s'oppose au développement de techniques visant à stériliser les espèces en utilisant le gène dit « terminator » qui écarte le droit des autres obtenteurs et des agriculteurs d'utiliser les semences qu'ils ont récoltées. Cet OGM « terminator » était, sans aucun doute, l'OGM le plus inacceptable, le plus intolérable puisqu'il révélait concrètement l'ambition des multinationales semencières de conquérir progressivement le monopole de la nourriture – végétale tout du moins – du monde.

L'acte de révision prend donc pleinement en compte les spécificités du vivant et l'existence d'un patrimoine commun de l'humanité devant être exclu de tout accaparement par les firmes de génie génétique. On voit bien la portée considérable et positive de ce texte.

- *Légitimation et encadrement de l'utilisation des semences de ferme*

L'acte de révision ouvre également la voie à une clarification du régime des semences de ferme. Il précise la portée du droit des obtenteurs en indiquant expressément qu'il s'applique aussi bien au matériel de reproduction ou de multiplication végétative, qu'aux actes de reproduction, ce qui inclut les semences produites et utilisées sur une même exploitation. Il prévoit dans le même temps la possibilité d'exclure du droit d'obtenteur ces semences « *dans des limites raisonnables, et sous réserve des intérêts légitimes de l'obtenteur* ». C'est ce qu'on appelle couramment « l'exception de l'agriculteur ».

Il revient donc aux Etats parties de définir le montant des droits devant être versés par les agriculteurs ayant recours aux semences de ferme, soit par la négociation interprofessionnelle, soit par la réglementation. C'est ce point qui a bloqué la procédure de ratification de l'acte de révision de 1991 par les autorités françaises : en l'absence d'accord entre obtenteurs et agriculteurs, la procédure a été suspendue pendant près de dix années, jusqu'à l'accord interprofessionnel obtenu le 26 juin 2001 pour le blé tendre qui a permis de démontrer que le système « d'exception de l'agriculteur » était viable. J'y reviendrai tout à l'heure car ce point est délicat et provoque une émotion légitime chez les petits agriculteurs qu'il est important de rassurer.

*

* *

Il y a urgence à ratifier cet instrument international : tout d'abord parce qu'il apporte une réponse pertinente au problème de la brevetabilité du vivant, ensuite parce qu'il permet de protéger plus longuement certaines variétés présentant un fort intérêt économique pour notre pays, enfin parce qu'il permettra de mettre en conformité le droit interne avec le droit communautaire, la Communauté européenne ayant adhéré à l'UPOV le 29 juillet 2005.

II – LA RÉFORME DU DROIT INTERNE EN VIGUEUR : CONCILIER LES DROITS DES OBTENTEURS ET DES UTILISATEURS

A – Pour sauvegarder Charlotte et Mona Lisa... il y a nécessité de prolonger le droit des obtenteurs

L'acte de révision de 1991 fixe des durées minimales de protection du droit d'obtenteur (20 ans pour la quasi-totalité des espèces et 25 ans pour la vigne et les arbres) ; il permet toutefois aux Etats parties de prévoir dans

leur droit interne des durées de protection plus longue. L'Union européenne a pour sa part prévu dans un règlement du 27 juillet 1994 que la durée des obtentions était protégée pour 25 ans pour l'ensemble des espèces, à l'exception des arbres, des vignes et des pommes de terre, protégées pour une durée de 30 ans. Cette protection ne vaut toutefois que pour les espèces protégées par un certificat communautaire : en cas de protection au niveau national, la législation interne de chaque pays prime, même si elle est moins protectrice.

Cette situation vaut en France où le droit en vigueur prévoit des durées de protection inférieures de cinq ans aux durées prévues par le droit communautaire. Aussi en l'absence de ratification rapide de l'acte de révision de 1991 et de modification de la législation en vigueur, le blé tendre Galaxie, l'orge Flika ainsi que deux variétés de pommes de terre (Charlotte et Mona Lisa), tomberaient dans le domaine public respectivement le 5 mars et le 6 avril 2006.

Cette situation a motivé les autorités françaises à relancer le processus de ratification de l'acte de révision de 1991 et à entreprendre parallèlement une modification du code de la propriété intellectuelle et du code rural. Un projet de loi en ce sens a été déposé au Sénat et a été débattu en séance publique le 2 février 2006.

La durée de la procédure législative rend toutefois peu probable la promulgation de la loi avant la fin de la durée des contrats d'obtention végétale pour les variétés en cause. Aussi, le Rapporteur du projet de loi au Sénat a-t-il décidé de déposer une proposition de loi sur ce sujet dont le texte devrait être prochainement soumis à l'Assemblée nationale.

¹ Proposition de loi de M. Jean Bizet et Mme Brigitte Bout n° 181 (2005-2006) déposée le 31 janvier 2006.

B – Parvenir à des accords interprofessionnels équilibrés

La ratification de l'acte de révision de 1991 et la modification de la législation en vigueur laissent toutefois entière la question des semences de ferme. Le droit communautaire (règlement du 27 juillet 1994 instituant un régime de protection communautaire des obtentions végétales) prévoit pour sa part que des accords entre agriculteurs et obtenteurs doivent définir le montant de la rémunération des droits de ces derniers ; à défaut de tels accords, le montant de la redevance s'établit à 50 % du montant qui aurait été dû pour l'achat de ces semences. Ce régime de rémunération des obtenteurs ne s'applique pas aux petits agriculteurs au sens de la politique agricole commune.

Le droit international et communautaire invite donc les pouvoirs publics français à mettre en œuvre un système permettant de concilier les droits des obtenteurs et ceux des agriculteurs recourant aux semences de fermes. A ce jour un seul accord interprofessionnel a été conclu : celui du 26 juin 2001 intervenu pour le financement de la recherche variétale par les utilisateurs de semences de blé tendre. Ce secteur est certes stratégique, puisqu'il s'agit d'une plante facile à reproduire et qu'elle concerne près de 400 obtenteurs, 27 000 agriculteurs pour une surface de 5 millions d'hectares. Il n'en est pas moins regrettable qu'une seule filière dispose à ce jour d'un tel accord et que les négociations patinent pour les autres variétés. Je suggérerais volontiers au Ministre de l'Agriculture d'utiliser la méthode que j'avais utilisée il y a quelques années et qui avait porté ses fruits... ou plutôt ses graines ! Et, puisque je suis dans les suggestions constructives, j'ajouterai volontiers que **de tels accords doivent absolument**, pour calmer les inquiétudes légitimes des utilisateurs des « semences de ferme », **exempter les petites exploitations de toute redevance**. Le projet de loi qui accompagne cet accord devra être amendé en ce sens.

Il est donc essentiel que la ratification de l'acte de révision de 1991 et la modification de la législation en cours s'accompagnent d'une concertation entre agriculteurs et obtenteurs, afin de concilier leurs intérêts respectifs. Le droit des petits agriculteurs à recourir aux semences de ferme doit notamment, et c'est l'essentiel, être garanti, la contribution aux efforts de recherche des obtenteurs devant être équitablement répartie en tenant compte de la taille

et des revenus des exploitations.

CONCLUSION

Entré en vigueur le 24 avril 1998 après sa ratification par le Danemark, Israël, les Pays-Bas, la Suède, la Bulgarie et la Russie, l'acte de révision de 1991 doit être ratifié rapidement par la France. Regroupant 60 pays, dont environ un tiers sont en voie de développement, la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales constitue un instrument utile pour mettre un terme aux dérives de la brevetabilité du vivant. L'acte de révision, en affirmant la primauté des certificats d'obtention végétale sur les brevets, apporte ainsi une réponse aux pays qui s'interrogent sur les mérites respectifs des deux systèmes. Cet acte est d'autant plus important que l'OMC autorise la mise en place d'un système de propriété intellectuelle en matière végétale et que les États-Unis, qui sont parties à la Convention de 1961 et à l'acte de 1991, défendent la primauté des brevets. Il est donc essentiel que la France ratifie rapidement cet acte de révision et qu'elle procède aux ajustements nécessaires dans sa législation interne. Pour ces raisons, votre Rapporteur vous propose d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mercredi 8 février 2006.

Le Président Edouard Balladur a souhaité savoir si le nombre relativement faible d'États parties à la Convention de 1961 n'en limitait pas la portée.

M. Jean-Marc Nesme a demandé quelle était la place des OGM dans cette convention. La France s'apprête à transposer des directives européennes sur ce sujet, alors même que l'OMC en conteste le contenu. Quelle est l'articulation de cette convention avec ces textes ?

M. Guy Lengagne a estimé que le vrai problème des OGM n'était pas de savoir s'ils étaient dangereux pour la santé, mais celui du risque de l'appropriation du vivant pouvant aboutir à une dépendance totale des agriculteurs à l'égard des producteurs de semences.

Le Rapporteur a apporté les éléments de réponse suivants :

- le nombre d'États parties à la convention de 1961, qui est de soixante, n'en limite pas la portée, car il comprend tous les plus grands pays producteurs de semence ;
- la convention de 1961 révisée ne traite pas directement des OGM ; elle prévoit en revanche que les certificats d'obtention végétale priment sur les brevets ; ainsi, un semencier détenteur d'un brevet sur un OGM donné ne pourra pas s'approprier une variété du seul fait qu'il y aura introduit le gène dont il est le détenteur ; le système des certificats d'obtention végétale concilie ainsi le droit des obtenteurs à une juste rémunération avec les nécessités de la recherche ; il s'oppose également à la constitution de monopoles par le biais de la brevetabilité du vivant et par le recours aux OGM ;
- il ne faut pas condamner les OGM par principe et les manipulations génétiques végétales ont toujours existé comme en atteste la pratique ancestrale des greffes ; les OGM peuvent constituer une réponse au problème de la faim dans le monde et certains d'entre eux permettent de découvrir de nouvelles molécules utiles pour la médecine ; le risque majeur est celui d'une utilisation des OGM pour s'approprier des marchés, comme en témoigne le développement du gène « terminator » par la firme Monsanto, qui vise à stériliser les plantes et à constituer un monopole de la production de semences ; le fait que les firmes produisant des pesticides et des insecticides dangereux pour l'environnement développent dans le même temps des OGM résistant à ces produits est également préoccupant ; il faut à la fois combattre ces usages des OGM et encourager la recherche en la matière.

Le Rapporteur a conclu en recommandant l'adoption du projet de loi.

Suivant les conclusions du Rapporteur, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2803).*

* * *

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

NB : Le texte de la convention internationale figure en annexe au projet de loi (n° 2803).

N° 2849 – Rapport fait par M. Jean Glavany au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant la ratification de la révision de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (n° 2803)