NATIONS UNIES **E**

Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2003/117
19 décembre 2002

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-neuvième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le droit à l'alimentation

Note du secrétariat

Au paragraphe 10 de la résolution 2002/25, la Commission des droits de l'homme a demandé à la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, conformément à l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, de soumettre au Sommet mondial de l'alimentation un rapport global, reposant sur les travaux déjà accomplis par le Rapporteur spécial ainsi que sur les résultats des trois consultations d'experts organisées sur ce thème. En réponse à cette demande, la Haut-Commissaire a présenté son rapport au Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après, qui s'est tenu à Rome en juin 2002. Ce rapport est annexé à la présente note pour l'information des membres de la Commission des droits de l'homme.

GE.02-16085 (F) 140103 170103

Annexe

SOMMET MONDIAL DE L'ALIMENTATION: CINQ ANS APRÈS

Rome, Italie, 10-13 juin 2002

LE DROIT À L'ALIMENTATION: PROGRÈS ET ENJEUX

Rapport de la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Mary Robinson

TABLE DES MATIÈRES

		Paragraphes	Page
Introduction		1 – 2	5
I.	LES PROGRÈS ACCOMPLIS	3 – 41	5
I.1	Évolution au sein du système international des droits de l'homme	3 – 26	5
I.1.1	Consultations d'experts	4 – 12	5
I.1.2	Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels	13 – 18	7
I.1.3	Études effectuées par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission	19	8
I.1.4	Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation	20 – 24	8
I.1.5	Application du droit à l'alimentation: projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	25 – 26	10
I.2	Autres éléments nouveaux	27 – 41	10
I.2.1	Évolution au niveau national	28 – 31	10
I.2.2	Évolution au niveau international	32 – 35	11
I.2.3	Intégration des droits de l'homme dans le système des Nations Unies	36 – 39	12
I.2.4	Le rôle de la société civile	40 – 41	13
II.	LES ENJEUX	42 - 59	13
II.1	Mise en œuvre au plan national	43 – 44	13
II.2	Mise en œuvre au plan international	45 – 49	14
II.3	Recherche et élaboration de politiques	50 – 59	14
II.3.1	Droit à l'alimentation et droit au développement	50 – 52	14
II.3.2	Droit à l'alimentation et stratégies de réduction de la pauvreté	53 - 54	15
II.3.3	Droit à l'alimentation et aide humanitaire	55 – 56	15
II.3.4	Droit à l'alimentation et commerce international	57 – 59	16
III.	CONCLUSIONS	60 – 62	17

INTRODUCTION

1. Le 17 novembre 1996, le Sommet mondial de l'alimentation a adopté par consensus la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, où sont esquissés un certain nombre de moyens de parvenir à la sécurité alimentaire. Dans le Plan d'action, les États participant au Sommet de Rome ont pris un certain nombre d'engagements. Au titre de l'objectif 7.4 e), les gouvernements, en collaboration avec tous les acteurs de la société civile, ont invité:

> le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, en consultation avec les organes conventionnels pertinents, et en collaboration avec les institutions et programmes spécialisés pertinents du système des Nations Unies et les mécanismes intergouvernementaux appropriés, à mieux définir les droits concernant la nourriture figurant à l'article 11 du Pacte [international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels] et à proposer des moyens d'appliquer et de matérialiser ces droits afin de remplir les engagements et d'atteindre les objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, en prenant en compte la possibilité de formuler des lignes directrices facultatives en vue de la sécurité alimentaire pour tous.

2. Des progrès appréciables ont été accomplis en ce sens, ainsi qu'il ressort de la section I du présent rapport. La définition du droit à l'alimentation a été considérablement affinée, et des moyens d'appliquer et de matérialiser ce droit ont été proposés. Malheureusement, les mesures prises aux niveaux national et international pour en assurer l'application sont demeurées insuffisantes, si bien que le droit à l'alimentation est loin d'être une réalité pour tous. Les principales difficultés restant à résoudre font l'objet de la section II du rapport, dont les conclusions figurent dans la section III.

I. LES PROGRÈS ACCOMPLIS

I.1 Évolution au sein du système international des droits de l'homme

3. La présente section récapitule les progrès accomplis dans le cadre du système international des droits de l'homme sur la voie d'une meilleure définition du droit à l'alimentation. Ces progrès sont le fruit d'initiatives émanant du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des travaux normatifs du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et de mesures prises par divers mécanismes de la Commission des droits de l'homme.

1.1.1 Consultations d'experts

4. Conformément à la mission dont l'avait chargée le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a organisé trois consultations d'experts sur le droit à l'alimentation, en étroite collaboration avec les organes conventionnels pertinents, les institutions spécialisées et les programmes pertinents du système des Nations Unies, les organisations non gouvernementales intéressées et le Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation.

La consultation de 1997

5. La première consultation a eu lieu à Genève les 1er et 2 décembre 1997[1]. Elle a conclu que le droit de l'homme à une alimentation suffisante est solidement ancrée dans le droit international mais que son contenu opérationnel et ses moyens d'application sont généralement mal compris. Il en découle qu'il est insuffisamment appliqué.

6. La consultation a permis de dissiper un malentendu fondamental quant aux obligations des États Membres s'agissant du droit de l'homme à une alimentation suffisante en précisant que l'application de ce droit n'implique pas l'obligation pour l'État concerné de le matérialiser immédiatement (obligation de *donner effet à ce droit/d'en faciliter l'exercice*). Les obligations essentielles des États sont de *respecter* et de *protéger le droit à l'alimentation* et de *lui donner effet/en faciliter* la jouissance en assurant les conditions voulues à cette fin. L'obligation de *donner effet* directement à ce droit n'existe que lorsque des individus ou des groupes se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité d'exercer leur droit à une nourriture suffisante par les moyens dont ils disposent.

7. La consultation a également recommandé que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels contribue à préciser le contenu du droit à une alimentation suffisante en adoptant une observation générale.

La consultation de 1998

8. La deuxième consultation a été organisée conjointement avec la FAO, à Rome, les 18 et 19 novembre 1998 afin de poursuivre plus avant la discussion sur le contenu et les moyens d'appliquer les droits relatifs à une alimentation suffisante, à la lumière de l'expérience des organisations spécialisées dans ce domaine ainsi que des gouvernements participant à cette réunion[2]. Certaines des recommandations formulées portaient sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation dans des situations d'urgence. Les participants ont noté que le droit humanitaire comportait pour les États des obligations précises, comme celle de solliciter une aide alimentaire en cas de situation critique et d'autoriser l'accès d'organisations humanitaires impartiales pour leur permettre de distribuer cette aide, ainsi que d'interdire la famine comme méthode de guerre.

9. La consultation a également recommandé que les États adoptent une loi-cadre en tant qu'élément d'une stratégie nationale en faveur du droit à l'alimentation. Elle a proposé à cet égard que les institutions basées à Rome − la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds international de développement agricole (FIDA) − leur apportent à cette fin un soutien technique.

La consultation de 2001

10. La troisième consultation a eu lieu à Bonn du 12 au 14 mars 2001 à l'invitation du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne[3]. Alors que les deux premières consultations étaient antérieures à l'adoption par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de son Observation générale n° 12 (voir par. 13 ci-après), cette troisième consultation lui était postérieure. Elle a été consacrée à un examen de la mise en œuvre aux niveaux national et international à la lumière de l'Observation générale en tant qu'interprétation juridique faisant autorité et précisant le contenu normatif du droit à l'alimentation et les obligations des États.

11. La consultation a recommandé que les États passent en revue les facteurs qui font actuellement obstacle à la pleine application du droit à une alimentation suffisante, prévoient l'adoption de lois propres à renforcer cette application et abrogent celles qui vont à l'encontre de cet objectif.

12. La consultation a recensé un certain nombre de domaines appelant de nouvelles mesures, propres par exemple à faciliter l'accès des groupes exposés à l'insécurité alimentaire et vulnérables aux ressources productives, notamment à la propriété foncière et à l'eau. Notant que la réalisation du droit à l'alimentation est étroitement liée à l'adoption de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées et, en particulier, à la lutte contre la pauvreté, elle a conclu que c'était par des stratégies visant à concrétiser le droit à l'alimentation et les droits de l'homme connexes qu'il fallait s'employer à réduire la pauvreté.

I.1.2 Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels

13. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est l'organe créé par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pour observer en permanence le respect par les États parties des dispositions qui y sont énoncées. Pour s'acquitter de cette tâche, le Comité formule des observations générales qui constituent autant d'interprétations faisant autorité des droits consacrés par le Pacte. Leur but est d'aider les États parties à s'acquitter de leurs obligations en matière de rapports et de préciser l'interprétation qu'il convient de donner à l'intention, à la signification et au contenu du Pacte.

14. L'Observation générale n° 12 sur le droit à une nourriture suffisante[4] a été adoptée par le Comité en 1999 en réponse à l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. Selon la définition qu'elle donne du droit à une nourriture suffisante, celui-ci suppose que chacun ait à tout moment physiquement et économiquement accès à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le Comité estime en outre que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants: a) la *disponibilité* d'une nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu; et b) l'*accessibilité*, ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

15. Tout en reconnaissant que le droit à une nourriture suffisante doit être réalisé progressivement, l'Observation générale n° 12 souligne que la principale obligation de l'État consiste à assurer pour le moins à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable pour que cette personne soit à l'abri de la faim, l'obligation d'assurer progressivement plein exercice du droit à une nourriture suffisante imposant celle de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif.

16. Le Comité estime que le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois niveaux d'obligation. Les États doivent en premier lieu s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de l'accès à la nourriture (obligation de *respecter* ce droit). L'État manquerait par exemple à cette obligation s'il dépouillait arbitrairement un individu d'une terre dont dépend son accès physique à une nourriture suffisante. Deuxièmement, les États doivent veiller, en adoptant des mesures législatives ou autres, à ce que des tierces

parties, entreprises ou particuliers, ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante (obligation de *protéger* le droit). L'obligation de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens de les utiliser pour assurer sa subsistance. Ce n'est que lorsque des individus ou des groupes se trouvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, dans l'impossibilité d'exercer leur droit à une nourriture suffisante par les moyens dont ils disposent, que l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit.

17. L'Observation générale n° 12 dispose également qu'il y a violation du droit à l'alimentation lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Tout en reconnaissant qu'il importe de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire, le Comité estime qu'il incombe à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté (par exemple faute de ressources) de prouver qu'il a fait tout ce qui était en son pouvoir pour assurer l'accessibilité de la nourriture nécessaire, y compris en s'efforçant d'obtenir un soutien de la communauté internationale.

18. Tout en reconnaissant que les moyens de donner effet au droit à l'alimentation varient inévitablement d'un État partie à l'autre, le Comité estime que chaque État doit adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, conformément aux principes en matière de droits de l'homme. Au niveau international, les États parties doivent reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation.

I.1.3 Études effectuées par le Rapporteur spécial de la Sous-Commission

19. En 1999, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, M. Asbjørn Eide, a présenté une mise à jour de son étude novatrice sur le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim[5]. Le Rapporteur spécial reconnaissait que le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation avait eu pour effet de modifier la manière d'aborder cette question et que l'adoption de l'Observation générale n° 12 avait grandement contribué à préciser le contenu de ce droit et les obligations correspondantes des États. Il notait que les institutions internationales approuvaient de plus en plus largement une approche de l'alimentation et de la nutrition dans l'optique des droits de l'homme et invitait les États, les organisations internationales, les ONG et la société civile à agir de façon concertée pour débarrasser l'humanité du fléau de la faim.

I.1.4 Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation

20. En 2000, la Commission des droits de l'homme a décidé de nommer un Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation et a désigné à ces fonctions M. Jean Ziegler (Suisse)[6]. Celui-ci a depuis lors soumis deux rapports[7] et un rapport de mission[8] à la Commission des droits de l'homme et un rapport préliminaire à l'Assemblée générale[9]. Il y met l'accent sur les questions ci-après, jugées prioritaires pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante:

21. *L'accès à l'eau en tant que droit de l'homme*. Le Rapporteur spécial souligne que le terme «alimentation» recouvre non seulement la nourriture solide, mais aussi les aspects nutritionnels de l'eau potable. Il souligne également que l'eau, au même titre que l'alimentation, est un élément vital pour l'être humain. Une alimentation saine passe inévitablement par une eau potable, salubre et est indispensable à la jouissance d'autres droits de l'homme (comme le droit à la vie et à la santé). Partie intégrante du droit à l'alimentation, l'accès à l'eau potable salubre et propre et à l'eau d'irrigation de base doit être préservé, grâce notamment à la coopération internationale.

22. *Invocabilité*. Le Rapporteur spécial estime que l'invocabilité est essentielle pour la réalisation du droit à l'alimentation en permettant aux victimes de violation du droit à l'alimentation de solliciter un recours judiciaire et une réparation. Après avoir analysé les raisons pour lesquelles, dans le passé, l'invocabilité des droits économiques, sociaux et culturels n'était pas reconnue, il fournit des exemples montrant qu'actuellement le droit à l'alimentation est bel et bien justiciable et peut être invoqué devant les tribunaux. Il souligne néanmoins que malgré ces progrès encourageants aux niveaux national et international, la justiciabilité du droit à l'alimentation est loin d'être un fait accompli.

23. *Droit à l'alimentation dans le droit international humanitaire.* Dans son analyse, le Rapporteur spécial mentionne le fait que le droit à l'alimentation s'applique aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre. Dans les situations de conflit armé, la protection assurée par les instruments relatifs aux droits de l'homme est complétée par celle que prévoit le droit humanitaire international, en particulier les dispositions visant à garantir que les personnes ou groupes ne participant pas ou plus aux hostilités ne se voient pas dénier l'accès à la nourriture. Il s'agit notamment des dispositions interdisant d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de guerre, prohibant les déplacements forcés de populations en cas d'occupation et faisant obligation aux États de respecter les règles relatives aux opérations de secours et à l'aide humanitaire de façon à ne pas bloquer, détourner ou retarder les secours. Le Rapporteur spécial note que même si des progrès importants ont été accomplis en matière de mécanismes visant à faire appliquer le droit à l'alimentation, au nombre desquels en particulier la création récente de la Cour pénale internationale, des violations de ce droit continuent à se produire lors de conflits armés. Il exhorte la communauté internationale à redoubler d'efforts pour faire en sorte que soient respectés les règles et principes du droit humanitaire international.

24. *Droit à l'alimentation et commerce international.* Le Rapporteur spécial invite instamment la communauté internationale à revoir les règles du commerce international en veillant à ce qu'elles n'aillent pas à l'encontre du droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire. De l'avis du Rapporteur spécial, l'économie de marché ne peut, en soi, garantir la satisfaction des besoins fondamentaux de l'ensemble de la société. Il conviendrait de s'employer d'urgence à faire en sorte que le respect, des droits de l'homme et en particulier du droit à l'alimentation, soit pris en compte dans les nouveaux accords commerciaux. Le Rapporteur spécial recommande également que soient étudiées les incidences des sanctions économiques sur le respect du droit à l'alimentation.

I.1.5 Application du droit à l'alimentation: projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

25. En 1997, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a soumis à la Commission des droits de l'homme un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Ce texte contribuerait à une meilleure définition des droits économiques, sociaux et culturels et permettrait de mieux faire appliquer les dispositions du Pacte[10]. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a organisé en février 2001 un séminaire sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, portant plus particulièrement sur le projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte. Le séminaire a conclu notamment que les droits économiques, sociaux et culturels sont justiciables non seulement en théorie mais aussi en fait, en se référant à un certain nombre de décisions récentes prises par des juridictions nationales et des instances internationales.

26. Ultérieurement, la Commission des droits de l'homme a décidé en 2001 de charger un expert indépendant (M. H. Kotrane, Tunisie) d'étudier la question d'un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte. Dans son rapport, l'expert indépendant estimait qu'il était nécessaire de progresser sur la voie d'une éventuelle adoption du projet de protocole facultatif et de créer à cette fin un groupe de travail de la Commission, à composition non limitée[11]. Son mandat a été reconduit pour un an.

I.2 Autres éléments nouveaux

27. Les efforts du système international des droits de l'homme pour réaliser l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation ont été complétés par plusieurs initiatives prises, aux niveaux national et international, par la société civile, les États et les organisations internationales, qui ont contribué de façon déterminante à faire avancer les choses.

I.2.1 Évolution au niveau national

28. Une vingtaine de pays ont adopté une constitution qui, de manière plus ou moins explicite, fait état du droit à l'alimentation ou d'une norme s'en approchant[12]. Cependant, seuls quelques pays ont élaboré et promulgué une loi-cadre sur le droit à l'alimentation ou une législation et des politiques visant à assurer son exercice.

29. Des pays comme l'Afrique du Sud, le Brésil, le Mali, le Népal, l'Ouganda et le Sénégal ont entamé un dialogue sur les moyens de traduire sur le plan opérationnel le droit à l'alimentation au niveau national. C'est en Norvège que les mesures de plus grande portée ont été prises. En 1999, ce pays a adopté une loi sur les droits de l'homme[13] donnant force de loi aux principaux instruments relatifs aux droits de l'homme, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Par la suite, le Ministère de l'agriculture a soumis au Parlement *Le livre blanc n° 19 sur la production agricole alimentaire* qui, selon une approche de la politique agricole fondée sur les droits, pose en principe premier la satisfaction des besoins du consommateur, et met l'accent sur le rôle et la participation de ce dernier dans l'élaboration de la politique alimentaire et agricole nationale. Le *Livre blanc* mentionne expressément le droit à l'alimentation et l'Observation générale n° 12. Il est également fait référence au Pacte dans la loi de finance pour 2001-2002, aux termes de laquelle l'État est tenu de veiller à ce que chacun

ait en tout temps physiquement et économiquement accès en quantité suffisante à une nourriture saine et nutritive adaptée à ses besoins et préférences alimentaires, de façon à pouvoir mener une vie active et saine.

30. Malgré la faiblesse générale des mécanismes d'application, on note certains progrès encourageants. On enregistre dans les jurisprudences nationales un nombre croissant de décisions allant dans le sens de la justiciabilité du droit à l'alimentation[14]. Les décisions de la Cour suprême de l'Inde, dont un exemple est donné ci-après, sont particulièrement intéressantes.

31. En avril 2001, une ONG de défense des droits de l'homme, l'Union populaire pour les libertés civiles, a engagé une action devant la Cour suprême de l'Inde, accusant plusieurs institutions fédérales et gouvernements locaux d'être responsables d'une malnutrition généralisée dans les États concernés[15]. Dans l'une de ses ordonnances de référé, la Cour suprême a affirmé que lorsque les gens sont dans l'impossibilité de se nourrir convenablement, les gouvernements ont pour obligation de subvenir à leurs besoins en veillant au minimum à ce qu'ils ne soient pas exposés au risque de malnutrition, de famine ou d'autres problèmes du même genre[16].

I.2.2 Évolution au niveau international

32. Dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à coopérer activement les uns avec les autres et avec les organismes des Nations Unies, les institutions financières, les organisations internationales intergouvernementales et non gouvernementales et les secteurs public et privé à la mise en œuvre de programmes visant à assurer la sécurité alimentaire pour tous.

33. Les sommets et conférences internationaux tenus depuis le Sommet mondial de l'alimentation, ont été l'occasion pour la communauté internationale de réaffirmer sa volonté de concrétiser certains droits et objectifs à l'échelle mondiale. Ses engagements à cet égard sont récapitulés dans les huit objectifs de développement adoptés lors du Sommet du Millénaire[17], qui constituent un nouvel agenda mondial pour le développement. Le premier objectif consiste à réduire de moitié d'ici à 2015 au plus tard, par rapport à ce qu'elle était en 1996, la proportion de personnes qui souffrent de la faim.

34. Dans le cadre du suivi du Sommet du Millénaire, le Secrétaire général a établi un «plan de campagne» qui contient un aperçu global détaillé des questions évoquées dans la Déclaration et des stratégies d'action possibles[18]. Ce plan de campagne préconise expressément, pour la réalisation des objectifs du Millénaire, une approche fondée sur les droits de l'homme.

35. À ce jour, 145 pays environ ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et le Comité suit d'année en année les progrès accomplis sur la voie de la réalisation de ces droits, y compris le droit à l'alimentation, dans une douzaine de pays. Fait significatif, depuis quelques années, il procède également à l'examen de la législation et des politiques des pays développés parties au Pacte en faveur de la coopération avec les pays en développement aux fins de la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à l'alimentation.

I.2.3 Intégration des droits de l'homme dans le système des Nations Unies

36. Dans le Programme de réformes qu'il a proposé en 1997, le Secrétaire général préconisait l'intégration des droits de l'homme dans toutes les activités et tous les programmes de l'Organisation des Nations Unies[19]. Plusieurs institutions des Nations Unies ont maintenant adopté des politiques et mis au point des stratégies et des méthodes visant à intégrer les droits de l'homme dans leurs activités et leurs programmes[20].

37. Dans le cadre du Programme de réformes, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme s'est vu confier pour tâche de faciliter l'intégration des droits de l'homme dans les activités de développement de l'Organisation des Nations Unies. Il s'emploie en conséquence à sensibiliser les organismes de développement aux normes du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme. Sa participation active aux mécanismes de coordination de l'action pour le développement du système des Nations Unies tels que l'ancien Comité administratif de coordination (CAC)[21] et le Groupe des Nations Unies pour le développement a débouché sur l'intégration des droits de l'homme dans les directives pour l'établissement des bilans communs de pays et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et sur la publication de principes directeurs pour l'intégration des droits de l'homme dans l'action des coordonnateurs résidents.

38. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a également établi des relations de coopération avec des programmes, départements et organismes du système des Nations Unies tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département des opérations de maintien de la paix, le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA) et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), avec lesquels il a signé des mémorandums d'accord et mis au point des programmes communs. Le but de ces accords est de faciliter l'intégration des droits de l'homme dans les activités des entités concernées et de promouvoir la coopération pour la mise en œuvre effective des droits de l'homme.

39. Le Haut-Commissariat et la FAO, en particulier, ont conclu en 1997 un mémorandum d'accord visant à assurer l'application effective du droit à l'alimentation[22]. La FAO a pris plusieurs initiatives à cette fin; elle a notamment publié une brochure sur le droit à l'alimentation[23], recensé les instruments internationaux relatifs à ce droit[24] et créé un site Web entièrement consacré au droit à l'alimentation[25]. En avril 1999, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a accueilli une session du Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination, mécanisme interinstitutions chargé de l'harmonisation des politiques en matière de nutrition[26]. Au cours de cette session, un colloque a été consacré au contenu et aux orientations de politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme. Dans son discours liminaire, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a déclaré que la réalisation du droit à l'alimentation était indissociable de la mise en œuvre de politiques économiques, environnementales et sociales axées sur l'élimination de la pauvreté et la satisfaction des besoins fondamentaux.

I.2.4 Le rôle de la société civile

40. Un tel bilan n'aurait pas été possible sans le ferme engagement et l'action déterminée de la société civile. Il y a lieu de mentionner en particulier le Code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré en 1997 par la communauté des ONG dans le cadre du suivi du Sommet mondial de l'alimentation[27]. Ce code de conduite, mis au point à l'initiative d'organisations telles que l'Institut international Jacques Maritain, FIAN – pour le droit de se nourrir et l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme (WANAHR) a aujourd'hui valeur d'important document de référence et a considérablement influé sur l'action des organisations internationales et des ONG œuvrant dans les domaines des droits de l'homme et de la sécurité alimentaire[28].

41. Les milieux universitaires ont eux aussi joué un rôle de premier plan dans l'élaboration théorique du concept de droit à l'alimentation et l'action menée pour le faire appliquer. Les travaux de recherche et les activités de promotion de l'*International Project on the Right to Food in Development* ont joué à cet égard un rôle particulièrement important[29].

II. LES ENJEUX

42. L'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation a été largement atteint. Il importe désormais de traduire les concepts juridiques et les engagements politiques en actions permettant de progresser concrètement vers la pleine réalisation du droit à l'alimentation. Il s'agit de libérer l'humanité du fléau de la faim. C'est un objectif qui est désormais à notre portée, car les ressources alimentaires mondiales sont suffisantes pour nourrir l'ensemble de la population de la planète. La présente section est consacrée aux défis que les communautés nationales et internationale doivent relever pour le réaliser.

II.1 Mise en œuvre au plan national

43. Les stratégies nationales visant à assurer l'alimentation et la sécurité nutritionnelle pour tous dans l'optique des droits de l'homme demeurent l'exception plutôt que la règle. Les États sont vivement incités à revoir leurs politiques dans les domaines de l'agriculture, de la nutrition, du développement social, de l'environnement, du commerce et du développement international afin de définir un cadre d'action cohérent propre à éliminer la faim et à concrétiser le droit à l'alimentation au niveau national. Il sont également encouragés à multiplier les programmes s'inscrivant dans le cadre de stratégies en faveur du droit à l'alimentation et à en mettre en œuvre de nouveaux, axés sur des dimensions encore insuffisamment explorées du problème de la faim.

44. Les États sont encouragés à s'inspirer de l'Observation générale n° 12 pour l'élaboration de leurs stratégies nationales, qui devraient être solidement fondées sur les principes de responsabilité, de transparence, de participation populaire, de décentralisation, de capacité législative et d'indépendance du pouvoir judiciaire. Les États devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant qu'instrument stratégique. Cette loi devrait préciser les objectifs à atteindre ainsi que les responsabilités des diverses institutions et fournir une estimation des ressources nécessaires. Toute stratégie nationale devrait nécessairement comporter des repères susceptibles de vérification aux niveaux national et international et des recours efficaces en cas de violation du droit à l'alimentation.

II.2 Mise en œuvre au plan international

45. Malgré l'engagement pris, lors du Sommet mondial de l'alimentation et de l'Assemblée du Millénaire, de ramener à 400 millions d'ici à 2015 le nombre de personnes souffrant de la faim, les données actuellement disponibles indiquent que le nombre de personnes sous-alimentées diminue à un rythme moyen bien inférieur à celui de 22 millions par an, nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par le Sommet mondial de l'alimentation, objectif qui, à ce rythme, ne sera pas atteint avant 2030. C'est là une situation que l'on ne saurait tolérer dans un monde qui dispose de ressources suffisantes pour alimenter l'ensemble de sa population. L'élimination de la faim grâce au plein exercice du droit à l'alimentation devrait être au cœur de toutes les politiques de coopération internationale.

46. Dans ce contexte, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme se félicite de l'adoption, par un nombre croissant d'États Membres et d'organisations de la société civile, d'un code volontaire de conduite sur le droit à une alimentation adéquate, de nature à contribuer à la mise en œuvre effective du droit à l'alimentation en recensant les mesures concrètes à prendre à cette fin.

47. Le système international des droits de l'homme joue un rôle central dans la réalisation du droit à l'alimentation et l'élimination de la faim. Ce rôle doit être encore renforcé. Tous les États devraient ratifier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les autres instruments internationaux relatifs aux droits à l'alimentation, et les États parties devraient revoir et retirer leurs réservations et se conformer aux observations finales du Comité. Le Haut-Commissariat encourage les États parties à intégrer ses suggestions et recommandations dans leur système juridique interne. Il les invite aussi à poursuivre leurs efforts pour mettre en place un mécanisme assurant la protection internationale des victimes.

48. Bien que la plupart des organismes des Nations Unies s'emploient à intégrer les droits de l'homme dans leurs activités, les implications concrètes de cette intégration demandent à être mieux comprises. Il faut élaborer des pratiques optimales et, à partir de l'expérience acquise, déterminer quels sont les éléments nécessaires à la réussite d'approches et de programmes s'inspirant des droits de l'homme. Un effort accru doit être fait pour mettre au point des méthodologies, des indicateurs, des repères, des modules de formation et des systèmes de reddition de comptes fournissant aux praticiens du développement les moyens de mettre en œuvre des approches fondées sur les droits.

49. Le Haut-Commissariat aux droits de l'homme note l'influence qu'exercent les sociétés transnationales en matière de sécurité alimentaire, notamment par le biais du commerce et des investissements internationaux, et souligne qu'il incombe au secteur privé de veiller à ce que les entreprises, en particulier, aient un comportement propre à promouvoir le droit à l'alimentation.

II.3 Recherche et élaboration de politiques

II.3.1 Droit à l'alimentation et droit au développement

50. La Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993 a reconnu dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne que la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement[30]. Elle a également réaffirmé que le droit au développement, établi dans la Déclaration sur le droit

au développement, était un droit universel et inaliénable qui faisait partie intégrante des droits fondamentaux de l'homme. L'être humain est ainsi au cœur du processus de développement.

51. Dans son troisième rapport, l'expert indépendant sur le droit au développement, M. Sengupta (Inde), a souligné que l'accès à l'alimentation, aux soins de santé primaires et à l'enseignement primaire est crucial pour l'exercice du droit au développement et l'atténuation de la pauvreté[31]. La réalisation de droits fondamentaux comme le droit à l'alimentation devrait être au cœur du programme de développement de chaque pays. Il a suggéré que, sur la base d'un tel programme, des pactes de développement définissant les obligations réciproques en matière de mise en œuvre du droit au développement soient conclus entre le pays en développement concerné et la communauté internationale.

52. L'étude de l'expert indépendant apporte de précieux éclaircissements sur la relation entre le droit à l'alimentation et le droit au développement. Une analyse plus poussée du rôle du droit à l'alimentation dans la réalisation du droit au développement demeure toutefois nécessaire.

II.3.2 Droit à l'alimentation et stratégies de réduction de la pauvreté

53. La pauvreté est un phénomène complexe entraînant notamment la violation, voire le déni, de la plupart des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation. Dans le même temps, les violations des droits de l'homme réduisent les populations à la pauvreté et les y maintiennent, selon un cercle vicieux dont on s'accorde de plus en plus largement à reconnaître l'existence. Ainsi que l'a noté le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n° 12, «la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas *accès* à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté»[32].

54. Au cours des 10 dernières années, la réduction de la pauvreté et l'élimination de la faim sont parfois entrées en conflit avec d'autres objectifs macroéconomiques. Les droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation, pourraient être d'utiles instruments pour la conception et la mise en œuvre opérationnelle de stratégies de réduction de la pauvreté. Le Haut-Commissariat travaille actuellement à l'élaboration de principes directeurs pour l'intégration des droits de l'homme, y compris du droit à l'alimentation, dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Parmi les autres initiatives prises par le Haut-Commissariat figure la tenue en juillet 2002 du Forum social, qui étudiera le rapport entre la réduction de la pauvreté et la réalisation du droit à l'alimentation. Une quatrième consultation sur le droit à l'alimentation, prévue au début de 2003, aura pour thème central «Réalisation du droit à l'alimentation en tant qu'élément des stratégies et politiques visant l'élimination de la pauvreté».

II.3.3 Droit à l'alimentation et aide humanitaire

55. Des millions de personnes dans le monde voient leur accès à l'alimentation menacé par des conflits armés et des catastrophes naturelles. Au cours des dernières décennies, la communauté internationale a dû intervenir de plus en plus fréquemment pour faire face à des situations d'urgence complexes, définies comme crises humanitaires comportant dans un pays ou une région une totale ou grave défaillance des pouvoirs publics du fait de conflits extérieurs ou internes. Dans de telles situations d'urgence, l'aide humanitaire est souvent le seul moyen d'assurer l'accès à la nourriture de populations touchées par la guerre ou des catastrophes naturelles.

56. Dans des situations de conflit, la protection assurée par les instruments relatifs aux droits de l'homme est complétée par le droit humanitaire international. Ainsi que le Rapporteur spécial sur le droit à une alimentation suffisante l'a souligné dans son dernier rapport à la Commission des droits de l'homme, il reste beaucoup à faire pour garantir le respect du droit humanitaire international et protéger les populations civiles de la famine[33]. Il importe tout particulièrement d'étudier la façon d'appliquer les principes et règles en matière d'assistance humanitaire, notamment alimentaire, de façon cohérente et compatible avec les dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme. Cela vaut particulièrement pour les conflits modernes, que l'on ne peut plus qualifier de conflits inter-États. Des stratégies fondées sur les droits de l'homme devraient en outre être élaborées pour renforcer les pratiques actuelles en matière de gestion et de prévention des catastrophes.

II.3.4 Droit à l'alimentation et commerce international

57. Le lien entre le droit à l'alimentation et le commerce international apparaît clairement dans un certain nombre de domaines, notamment le commerce des produits agricoles, mais aussi les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce. L'apport potentiel du commerce des produits agricoles au développement et à la sécurité alimentaire est énorme, notamment dans les pays en développement. Ceux-ci se heurtent toutefois encore à des difficultés en ce qui concerne l'accès de leurs produits aux marchés des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Parallèlement, la libéralisation du commerce des produits agricoles dans les pays en développement, en particulier les pays importateurs nets de produits alimentaires, rend les marchés locaux plus vulnérables aux fluctuations internationales des prix sans qu'il soit suffisamment tenu compte par ailleurs de la sécurité alimentaire des groupes pauvres et vulnérables, comme les producteurs à faible revenu et les salariés agricoles.

58. Dans son rapport sur la mondialisation présenté cette année à la Commission des droits de l'homme, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme propose que les dispositions de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC[34] concernant le commerce des produits agricoles soient revues sous l'angle du droit à l'alimentation. Tout en notant que l'Accord sur l'agriculture n'est qu'une première étape sur la voie d'une plus grande ouverture des marchés des pays développés, le rapport souligne qu'il ne prend pas suffisamment en compte les problèmes des groupes pauvres et vulnérables ou des pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Une approche de l'Accord soucieuse des droits de l'homme mettrait l'accent sur le principe de non-discrimination et encouragerait donc une action affirmative en faveur des pauvres sous forme de mesures spéciales pour la protection des groupes vulnérables.

59. Dans ses recommandations, le rapport souligne la nécessité d'une aide alimentaire ciblée, l'importance de la mise en œuvre d'un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement, la nécessité pour les pays riches de s'ouvrir davantage aux produits agricoles des pays en développement et celle de fournir une aide à ces derniers lors des négociations dans le cadre de l'OMC. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire se félicite de l'engagement, pris lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, d'améliorer de façon substantielle l'accès aux marchés et de réduire toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif, ainsi que d'incorporer dans l'Accord sur l'agriculture des règles et mécanismes en vue de la mise en œuvre d'un traitement spécial et différencié.

III. CONCLUSIONS

60. Ainsi qu'il ressort du présent rapport, la mission confiée à la Haut-Commissaire au titre de l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet alimentaire a été largement accomplie. La mise en place du cadre juridique international visant à assurer le respect, la protection et l'exercice du droit à l'alimentation a progressé. Une meilleure compréhension du droit à l'alimentation et une définition plus précise de son contenu ont été rendues possibles grâce aux efforts du système international des droits de l'homme, des gouvernements, des organismes du système des Nations Unies et des ONG. L'Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels a constitué à cet égard une importante contribution.

61. Le nombre de personnes sous-alimentées a diminué par rapport à ce qu'il était il y a 10 ans. Les données actuellement disponibles indiquent toutefois un ralentissement du rythme auquel diminue celui des personnes souffrant de la faim. Si ce ralentissement devait persister, la réalisation des objectifs fixés par le Sommet mondial de l'alimentation et le Sommet du Millénaire prendrait 15 ans de plus qu'initialement prévu, et il resterait encore, ce délai écoulé, plus de 400 millions de personnes souffrant de faim et de malnutrition, ce qui est moralement et juridiquement inacceptable.

62. Le Sommet mondial de l'alimentation devrait relancer l'action internationale et être pour la communauté internationale l'occasion de décider de nouvelles mesures visant à assurer l'exercice effectif du droit à une alimentation suffisante. La mise en œuvre au plan national du droit à l'alimentation, le renforcement du système international des droits de l'homme, la participation active de la société civile et l'adoption par l'Organisation des Nations Unies d'un programme ambitieux de recherche et d'action sont autant d'éléments cruciaux d'une stratégie à voies multiples propre à faire en sorte que le droit à l'alimentation devienne une réalité.

Notes

[1] E/CN.4/1998/21.

[2] E/CN.4/1999/45.

[3] E/CN.4/2001/148.

[4] CESCR, «Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante» (E/C.12/1999/5).

[5] «Le droit à une alimentation suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim», mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation présentée par M. Asbjørn Eide, conformément à la décision 1998/106 de la Sous-Commission (E/CN.4/Sub.2/1999/12). L'étude initiale de M. Eide, où pour la première fois étaient analysées les obligations des États, a été publiée par le Centre pour les droits de l'homme en 1989 dans sa Série d'études n° 1.

[6] Dans sa résolution 2000/10, la Commission des droits de l'homme a confié au Rapporteur spécial les tâches suivantes:

> «a) Solliciter et recueillir des informations sur tous les aspects de la mise en œuvre du droit à l'alimentation − y compris sur la nécessité urgente d'éliminer la faim − et y répondre;
>
> b) Instaurer une coopération avec les gouvernements, les organisations intergouvernementales, en particulier la FAO, ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales, en vue de la promotion et de l'application effective du droit à l'alimentation, et formuler des recommandations concernant sa réalisation concrète, en tenant compte du travail déjà accompli à cet égard dans l'ensemble du système des Nations Unies;
>
> c) Recenser les problèmes concernant le droit à l'alimentation qui se font jour de par le monde.».

[7] «Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation» soumis conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2001/53). «Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation» soumis conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2002/58).

[8] «Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation» soumis conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme; «Additif: mission au Niger» (E/CN.4/2002/58/Add.1).

[9] «Rapport préliminaire du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme sur le droit à l'alimentation» (A/56/210).

[10] Il soulignait également qu'en fait de nombreux éléments des divers droits énoncés dans le Pacte sont décrits de façon suffisamment claire et précise pour être justiciables.

[11] E/CN.4/2002/57, par. 56.

[12] L'une des plus explicites à cet égard est la Constitution de l'Afrique du Sud, dont l'article 27 stipule: «Chacun a le droit d'avoir accès à une nourriture et à de l'eau en quantité suffisante.».

[13] Loi sur les droits de l'homme du 21 mai 1999, n° 30.

[14] Certaines affaires intéressantes concernant l'Afrique du Sud, l'Inde et la Suisse sont mentionnées dans le «Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation» soumis conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2002/58), par. 53 à 58.

[15] Demande introductive d'instance (au civil) n° 196 de 2001 (*Union populaire pour les libertés civiles* c. *L'Union indienne et al.*).

[16] Ordonnance de la Cour suprême de l'Inde du 23 juillet 2001.

[17] Résolution 55/2 de l'Assemblée générale en date du 8 septembre 2000.

[18] Résolution 56/95 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 2001.

[19] «Rénover l'Organisation des Nations Unies: un programme de réformes», rapport du Secrétaire général, 14 juillet 1997 (A/51/950).

[20] On peut citer à cet égard les «Principes directeurs pour une approche des programmes fondée sur le respect des droits de l'homme» adoptés par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (1998) et le document directif du Programme des Nations Unies pour le développement intitulé «Intégrer les droits de l'homme au développement humain durable» (1997).

[21] Devenu le Comité du programme de haut niveau.

[22] Mémorandum d'accord entre la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, 29 mai 1997.

[23] FAO, «Le droit à l'alimentation en théorie et en pratique», Rome, 1998.

[24] FAO, *Legislative Study No. 68*, Rome, 1999.

[25] http://www.fao.org/Legal/rtf-e.htm.

[26] Vingt-sixième session du Sous-Comité de la nutrition du CAC, 8-15 avril 1999.

[27] Code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante, projet adopté par FIAN – pour le droit de se nourrir, l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme (WANAHR) et l'Institut international Jacques Maritain, septembre 1997.

[28] Quelque 800 ONG ont adopté le Code de conduite.

[29] Projet, institué en 2000, réalisé en collaboration par deux départements de l'Université d'Oslo et l'Akershus University College, en Norvège.

[30] A/CONF.157/23.

[31] E/CN.4/2001/WG/18/2, par. 40.

[32] Observation générale n° 12, par. 5.

[33] «Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation» présenté conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2002/58).

[34] E/CN.4/2002/54.