



**Conseil Économique  
et Social**

Distr.  
GÉNÉRALE

E/CN.4/2002/58  
10 janvier 2002

FRANÇAIS  
Original: ANGLAIS

---

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

**DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS**

**Le droit à l'alimentation**

**Rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit  
à l'alimentation, conformément à la résolution 2001/25  
de la Commission des droits de l'homme**

## TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Résumé .....		3
Introduction .....	1 - 28	5
I. JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION .....	29 - 71	12
A. La nature du droit à l'alimentation en tant que droit justiciable .....	32 - 49	13
B. Justiciabilité et mécanismes de mise en œuvre .....	50 - 71	17
II. DROIT HUMANITAIRE ET ASSISTANCE HUMANITAIRE..	72 - 106	24
A. Règles et principes du droit et de l'assistance humanitaires	73 - 89	24
B. Mécanismes d'application effective du droit international humanitaire .....	90 - 94	29
C. Violations des règles et principes du droit international humanitaire .....	95 - 106	30
III. FAITS NOUVEAUX DANS LE DOMAINE DU COMMERCE INTERNATIONAL ET DU DROIT À L'ALIMENTATION .....	107 - 123	33
A. Progrès et faits nouveaux concernant le commerce international et le droit à l'alimentation .....	109 - 119	34
B. Sanctions économiques et droit à l'alimentation .....	120 - 123	38
IV. CONCLUSIONS .....	124 - 130	39
V. RECOMMANDATIONS .....	131 - 140	41
Notes .....		44

## Résumé

Dans le présent rapport, le deuxième qu'il soumet à la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial rend compte de toutes les activités entreprises depuis la présentation de son dernier rapport et poursuit ses efforts en vue de dégager les éléments théoriques et empiriques qui donneront corps et substance au droit à l'alimentation.

Entre 1997 et 1999, d'après les dernières estimations de la FAO, il y avait sur la planète, essentiellement dans les 122 pays du tiers monde, 815 millions de personnes sous-alimentées. Il y a chaque année dans le monde 36 millions de personnes qui meurent des effets directs ou indirects de la faim et de carences nutritionnelles. Toutes les sept secondes, il y a quelque part dans le monde un enfant de moins de dix ans qui meurt des effets directs ou indirects de la faim. Plus de 2,2 millions de personnes, essentiellement des nourrissons et des enfants, meurent chaque année des suites de la diarrhée pour avoir consommé de l'eau de boisson polluée. On sait aujourd'hui que la malnutrition crée des handicapés à vie. Les cellules cérébrales ne se développent pas, la croissance est arrêtée, la cécité et les maladies prolifèrent, limitant le potentiel et condamnant ceux qui ont faim à une existence marginale. Un cercle vicieux se répète de génération en génération, car des dizaines de millions de mères sous-alimentées donnent chaque année naissance à des enfants souffrant de retards et de malformations dus à la sous-alimentation. Cette tragédie silencieuse se renouvelle jour après jour dans un monde débordant de richesses. Un monde qui produit dès maintenant suffisamment de nourriture pour nourrir une population mondiale de 6,2 milliards d'êtres humains.

Le plan du rapport est le suivant: la première question abordée est le problème de la justiciabilité du droit à l'alimentation, condition essentielle pour que les gouvernements aient à répondre de la violation des obligations qui leur incombent en vertu du droit international. Le rapport montre que le droit à l'alimentation peut être considéré comme un droit justiciable et que la justiciabilité commence à gagner du terrain dans la jurisprudence au niveau national. De plus, les mécanismes de mise en œuvre aux niveaux tant régional qu'international tendent à se renforcer. Ils sont encore fragiles, mais de grands progrès ont été faits en ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'alimentation.

Le rapport étudie ensuite la question du droit à l'alimentation dans le contexte du droit humanitaire international et, plus particulièrement, le problème des règles et principes de l'assistance humanitaire. Tout apport d'aide humanitaire devrait respecter les principes fondamentaux que sont la neutralité, l'impartialité et le caractère strictement humanitaire des objectifs. Les violations des règles et principes du droit humanitaire international sont examinées dans le contexte de l'Afghanistan, des territoires palestiniens occupés et du Myanmar. Le Rapporteur spécial en vient ensuite aux problèmes du commerce international avec le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales, décidé à Doha en novembre 2001, à la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce, la prise en compte des droits de l'homme dans le débat sur le commerce international devient encore plus nécessaire. Comme l'a déclaré M<sup>me</sup> Warren Allmand, Président de l'ONG canadienne Droits et démocratie, «nous vivons dans un monde où il est plus grave d'enfreindre les règles du commerce international que de violer les droits de l'homme». L'impact des sanctions sur le droit à l'alimentation est examiné dans le cas de Cuba et de l'Iraq. Le rapport s'achève par une série de conclusions et de recommandations pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

Le Rapporteur spécial recommande que les États prennent des mesures concrètes pour réduire immédiatement la faim et la malnutrition. Il recommande également que les États élaborent et appliquent une législation nationale sur le droit à l'alimentation et reconnaissent formellement la justiciabilité de ce droit. Il faudrait en outre prendre des mesures au niveau international, notamment en adoptant le projet de protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ainsi qu'un Code de conduite sur le droit à l'alimentation. De plus, tous les États devraient s'acquitter des obligations qui leur incombent en vertu du droit humanitaire international de respecter le droit à l'alimentation dans les conflits armés; en particulier, les principes et les règles régissant l'assistance humanitaire doivent être effectivement observés afin d'éviter que des innocents meurent de faim.

Le Rapporteur spécial estime qu'il y a dans le système des Nations Unies de profondes contradictions internes constituant une sorte de schizophrénie au sein du système. D'une part, les institutions des Nations Unies mettent l'accent sur la justice sociale et les droits de l'homme. À Vienne, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, les États Membres ont affirmé l'importance des droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation. Les institutions des Nations Unies, notamment l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Programme alimentaire mondial et bien d'autres font un excellent travail pour la promotion du développement. D'un autre côté, les institutions de Bretton Woods, avec le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et l'Organisation mondiale du commerce, s'opposent en fait au droit à l'alimentation par le biais du Consensus de Washington, privilégiant la libéralisation, la déréglementation, la privatisation et la compression des dépenses publiques, modèle qui génère dans bien des cas de plus grandes inégalités. Étant donné que tous les organismes des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, sont tenus de faire rapport au Conseil économique et social, le Rapporteur spécial recommande que les États qui sont à la fois partie aux traités relatifs aux droits de l'homme et membres des institutions financières s'attaquent à ces contradictions internes. Il faut remédier à ce comportement dichotomique des États.

Le temps n'est pas une entité abstraite. Le temps c'est une vie humaine quand des êtres humains meurent de faim. Le Rapporteur spécial invite instamment les États à réexaminer les engagements qu'ils ont pris au Sommet mondial du développement social de 1995 au sujet du droit à l'alimentation et au Sommet mondial de l'alimentation de 1996 concernant la réduction du nombre des sous-alimentés qui doit être divisé par deux d'ici 2015. Alors que la réduction annuelle moyenne se situe actuellement autour de 6 millions de personnes, il faudrait pour atteindre les objectifs du Sommet que cette réduction annuelle atteigne 22 millions de personnes. Il est urgent que les États repensent leurs politiques nationales et internationales afin d'assurer que cet objectif soit atteint. Le Rapporteur spécial recommande également que les institutions et organismes des Nations Unies, entre autres la FAO, le PAM et le FIDA, ainsi que les institutions bilatérales de coopération pour le développement, adoptent une approche fondée sur les droits de l'homme. Il faut mettre fin au massacre silencieux qui se poursuit jour après jour.

## Introduction

1. À sa cinquante-sixième session, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 2000/10 par laquelle elle a décidé de nommer un rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Le 4 septembre 2000, le Président de la Commission a nommé M. Jean Ziegler (Suisse) Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial a ensuite présenté son premier rapport à la Commission en avril 2001 à la cinquante-septième session (E/CN.4/2001/53). À cette session, la Commission a adopté la résolution 2001/25, à la suite d'un vote par appel nominal, par 52 voix contre une (États-Unis). Dans cette résolution, la session prenait acte avec satisfaction du rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (par. 7). Elle confirmait son mandat, tel qu'il était défini dans la résolution 2000/10, et le priait également, dans l'exercice de son mandat, de s'attaquer à la question de l'eau potable, en tenant compte de l'interdépendance de cette question et de celle du droit à l'alimentation (par. 9). En outre, elle encourageait le Rapporteur spécial à intégrer une perspective sexospécifique dans les activités relevant de son mandat (par. 11). Enfin, elle le priait de présenter un rapport préliminaire à l'Assemblée générale, à sa cinquante-sixième session (A/56/210), et un rapport final à la Commission à sa cinquante-huitième session.
2. Le Rapporteur spécial présente son deuxième rapport à la Commission, afin de rendre compte des activités qu'il a entreprises depuis la présentation de son dernier rapport et de développer plus avant le cadre conceptuel du droit à l'alimentation. Depuis la présentation de son dernier rapport, le Rapporteur spécial a conduit diverses activités. Il a rendu compte de la plupart de ses activités à la Commission, le 25 septembre 2001, dans l'exposé qu'il a présenté à la réunion informelle d'une journée, mais il en sera de nouveau question dans le présent rapport.
3. Dans le cadre de ses activités, le Rapporteur spécial a établi son rapport préliminaire (A/56/210) et l'a présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session. Le rapport portait sur les aspects suivants: définition du droit à l'alimentation dans la législation internationale des droits de l'homme, le droit à l'alimentation dans le droit humanitaire international, les aspects nutritionnels de l'eau potable, le commerce international et la nécessité de faire en sorte que les règles s'y rapportant ne soient pas incompatibles avec le droit à l'alimentation. Le rapport exposait dans leurs grandes lignes des mesures concrètes visant à assurer la sécurité alimentaire locale et préconisait l'adoption d'une législation nationale et d'un code international de conduite sur le droit à l'alimentation. Il recommandait aux organisations internationales d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme et aux États de s'acquitter de l'engagement qu'ils avaient pris lors du Sommet mondial pour le développement social et du Sommet mondial de l'alimentation d'éliminer la faim dans le monde d'aujourd'hui.
4. La Troisième Commission de l'Assemblée générale a adopté le 27 novembre 2001 le projet de résolution A/C.3/56/L.48 sur le droit de l'alimentation, dans lequel elle prenait acte avec satisfaction du rapport du Rapporteur spécial (par. 8); réaffirmait le droit de l'alimentation (par. 2) et appuyait la réalisation du mandat du Rapporteur spécial, tel que défini par la Commission (par. 9). En outre, la troisième Commission insistait sur la demande que la Commission des droits de l'homme avait adressée au Rapporteur spécial de contribuer efficacement à l'examen à moyen terme de la mise en œuvre de la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (par. 10) et priait le Rapporteur spécial de présenter un rapport d'ensemble à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-huitième session, et un rapport d'activité à l'Assemblée générale,

à sa cinquante-septième session (par. 16). La troisième Commission a adopté ce projet de résolution, à la suite d'un vote, avec 146 voix pour et 2 voix contre (États-Unis, Israël) et 2 absentions (Australie, Nouvelle-Zélande). Expliquant leur vote négatif à la troisième Commission, les États-Unis ont déclaré que l'alimentation devait s'inscrire dans le cadre de politiques nationales de croissance et d'ouverture des marchés; le «droit à l'alimentation» ne pouvait être invoqué devant des juridictions nationales ou internationales. La Nouvelle-Zélande et l'Australie ont critiqué la référence qui était faite, dans le rapport du Rapporteur spécial, à l'impact du commerce international sur la sécurité alimentaire mondiale. Le 19 décembre 2001, l'Assemblée générale a adopté le projet de la troisième Commission, qui est devenu la résolution 56/155. Le résultat du vote sur le projet de résolution a été le suivant: 179 pour, 2 contre et 2 abstentions.

5. Le Rapporteur spécial a effectué au Niger, en Afrique de l'Ouest (27 août-4 septembre 2001), sa première mission de pays. Le Niger souffre d'une insécurité alimentaire chronique et, selon l'indicateur de développement humain du PNUD, c'est le deuxième pays le plus pauvre du monde après la Sierra Leone. Le rapport de mission est présenté à la Commission dans un additif au présent rapport.

6. Le Rapporteur spécial a également effectué deux missions préparatoires non officielles, respectivement au Venezuela (10-15 juillet 2001) et au Brésil (1<sup>er</sup>-7 août 2001), afin d'étudier la situation en ce qui concerne le droit à l'alimentation dans ces pays et de préparer de futures missions officielles. Au Venezuela, le Rapporteur spécial a étudié les premiers résultats du Plan gouvernemental dit «Plan Bolivar» et de la lutte contre la malnutrition, et a pris la parole devant la session spéciale du Parlement latino-américain à Caracas. Au Brésil, il a prononcé une allocution à une réunion organisée par le Comité central du MST (Mouvement des travailleurs sans terre) et l'Association des juristes de São Paulo, et visité des «*asentamientos*» et «*acampamentos*» du MST.

7. Le Rapporteur spécial est en train de préparer une mission officielle au Brésil à la suite d'une invitation du Gouvernement brésilien. Cette mission est actuellement prévue pour mars 2002. Compte tenu de ce calendrier, le Rapporteur spécial note que le rapport de mission ne sera pas disponible en temps voulu pour être examiné par la Commission à la présente session. La Commission voudra peut-être l'inviter à faire rapport à l'Assemblée générale à sa cinquante-septième session.

8. Le Rapporteur spécial a également préparé à l'intention de l'Union interparlementaire (UIP) un guide intitulé «Le droit à l'alimentation: ce que les parlementaires peuvent faire dans la lutte contre la faim». Ce travail s'inscrit dans le cadre des efforts déployés par le Rapporteur spécial pour promouvoir la justiciabilité du droit à l'alimentation au niveau national. L'UIP est une puissante organisation internationale de parlementaires de 141 parlements nationaux du monde entier, qui a accepté de collaborer avec le Rapporteur spécial afin de promouvoir l'adoption d'une législation nationale sur le droit à l'alimentation. Le guide a été examiné à la cent sixième Conférence interparlementaire de l'UIP, tenue à Ouagadougou du 9 au 14 septembre 2001 sous les auspices du Comité du développement durable de l'UIP. Il a été décidé à cette réunion de publier le guide d'ici mars 2002, à temps pour la cent septième Conférence de l'UIP, dans la série des guides de l'UIP destinés aux parlementaires. Le Rapporteur spécial se félicite de l'intérêt manifesté par l'UIP et les parlementaires du monde entier et il espère que cette coopération marquera une étape importante pour l'avenir.

9. Le Rapporteur spécial a été également en contact avec plusieurs organisations non gouvernementales, notamment l'Institut international Jacques Maritain et l'Organisation FIAN – Pour le droit de se nourrir, au sujet de leur travail en cours sur l'élaboration d'un code international de conduite sur le droit à l'alimentation<sup>1</sup>. Le Rapporteur spécial encourage les efforts entrepris pour que la question de l'élaboration d'un code de conduite soit inscrite à l'ordre du jour de la réunion de suivi du Sommet mondial de l'alimentation (qui devrait maintenant se tenir du 10 au 13 juin 2002). Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial a également participé aux réunions du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'enfant, et a eu des consultations avec le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH). En particulier, le Rapporteur spécial a encouragé les organes de suivi des traités relatifs aux droits de l'homme à faire des déclarations sur le droit à l'alimentation lors du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans plus tard, auquel le Rapporteur spécial compte assister et devant lequel il prendra la parole.

10. Dans le cadre des activités préparatoires du Sommet mondial pour le développement durable, qui doit se tenir à Johannesburg (Afrique du Sud) en septembre 2002, le Rapporteur spécial a été invité à devenir membre du Groupe de personnalités éminentes chargé de suivre l'application de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la diversification. Il a participé à la première réunion du Groupe, en octobre 2001, à Genève y a fait une déclaration.

11. Le 15 octobre 2001, à la veille de la Journée mondiale de l'alimentation, le Rapporteur spécial a tenu une conférence de presse pour appeler l'attention sur le droit à l'alimentation en Afghanistan. Il a également pris la parole au sujet du droit à l'alimentation, à Paris lors de la réunion annuelle d'Action contre la faim, et à Berlin, devant l'Assemblée fondatrice d'ATTAC Allemagne (Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens) où il a fait une déclaration liminaire. Au cours de sa visite à New York, où il s'était rendu pour présenter son rapport à l'Assemblée générale, le Rapporteur spécial a tenu une autre conférence de presse organisée par l'ONU. Il a eu en outre l'occasion de prononcer une allocution sur le droit à l'alimentation devant un groupe d'ambassadeurs latino-américains, à l'invitation de la Mission permanente du Venezuela auprès de l'Organisation des Nations Unies.

12. En outre, des relations de travail ont été établies et les contacts se sont poursuivis avec les organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, notamment avec les institutions et organisations suivantes: Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation mondiale du commerce (OMC), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), Fonds monétaire international (FMI), Banque mondiale et Comité international de la Croix-Rouge (CICR). En outre, le Rapporteur spécial a bénéficié du concours des ONG suivantes: Action contre la faim (France), FIAN – Pour le droit de se nourrir (Allemagne), Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme (WANAHR, Norvège), Antenna (Suisse), International Project on the Right to Food in Development (Université d'Oslo, Norvège), Service international des droits de l'homme (Suisse), Institut international Jacques Maritain (Rome), Amnesty International, Centre for Economic and Social Rights, et bon nombre d'autres ONG internationales et nationales.

13. Plusieurs ONG s'occupant des problèmes des droits de l'homme et de la sécurité alimentaire ont également signalé au Rapporteur spécial des violations spécifiques, au sujet desquelles il est intervenu. Plusieurs délégations d'ONG (en ce qui concerne, plus particulièrement, les territoires palestiniens occupés et le Brésil) se sont rendues dans les bureaux du Rapporteur spécial à Genève pour signaler des violations du droit à l'alimentation et la nécessité d'une action d'urgence. En outre, une importante réunion consacrée à l'Afghanistan a eu lieu à New York le 7 novembre 2001 avec le Rapporteur spécial, sous les auspices du Centre for Economic and Social Rights, et de nombreuses ONG basées aux États-Unis et d'ONG internationales s'intéressant au problème de l'alimentation y ont participé.

14. Le plan du présent rapport est le suivant: la première question examinée a trait à la justiciabilité du droit à l'alimentation. C'est important, car beaucoup contestent l'existence du droit à l'alimentation, affirmant que les violations de ce droit ne peuvent faire l'objet d'un recours judiciaire. Les droits économiques, sociaux et culturels ne seraient pas, par nature, des droits justiciables. Au contraire, le présent rapport démontre que tel n'est pas le cas – que le droit à l'alimentation peut être considéré comme un droit justiciable. La notion de justiciabilité commence à gagner du terrain au niveau national. De plus, les mécanismes de mise en œuvre aux niveaux tant régional qu'international tendent à se renforcer. Bien que ces mécanismes soient encore faibles, de grands progrès sont faits en ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'alimentation.

15. Deuxièmement, le rapport aborde la question du droit à l'alimentation en droit humanitaire international, et plus particulièrement la question de l'aide humanitaire. À un moment où chacun peut voir ce qui se passe chaque jour en Afghanistan, il n'est pas inutile de revenir sur le problème. Troisièmement, le rapport examine le problème du commerce international à la suite de la décision de la Conférence ministérielle de l'OMC, tenue à Doha en novembre 2001, d'ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales. L'ouverture d'un nouveau site de négociations rend encore plus nécessaire la prise en compte des droits de l'homme dans le débat sur le commerce international. Warren Allmand, Président de l'ONG canadienne Droits et démocratie a déclaré que «nous vivons aujourd'hui dans un monde où il est plus grave d'enfreindre les règles du commerce international que de violer les droits de l'homme»<sup>2</sup>. La question de l'eau potable a été amplement traitée dans le rapport du Rapporteur spécial à l'Assemblée générale (A/56/210, par. 58 à 71). Dans le présent rapport, les problèmes de l'eau potable et de l'équité entre les sexes sont traités dans les sections pertinentes. Le rapport s'achève par une série de conclusions et de recommandations.

16. Le Rapporteur spécial estime qu'il y a de profondes contradictions internes dans le système des Nations Unies, comme il l'a écrit dans *Le Monde Diplomatique* (Paris, novembre 2001, p. 4), sous le titre «Schizophrénie des Nations Unies». D'une part, les institutions des Nations Unies mettent l'accent sur la justice sociale et les droits de l'homme. À Vienne, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, les États Membres ont affirmé l'importance des droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation. Les institutions des Nations Unies, notamment la FAO, le PNUD, l'UNICEF, le PAM et bien d'autres, font un excellent travail pour la promotion du développement. D'autre part, les institutions de Bretton Woods, ainsi que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et l'Organisation mondiale du commerce, s'opposent en fait au droit à l'alimentation; le consensus de Washington privilégie la libéralisation, la déréglementation, la privatisation et la compression des dépenses publiques, modèle qui génère souvent de plus grandes inégalités.

17. La mission de pays effectuée au Niger nous a permis de toucher du doigt les conséquences pratiques de cette contradiction. Le Niger est un pays d'une extrême pauvreté, mais le FMI lui impose malgré tout un ajustement structurel draconien. Par exemple, le Niger dispose d'un patrimoine d'environ 20 millions de têtes de bovins, d'ovins et de camélidés bénéficiant traditionnellement d'une forte demande et largement exportés. Ce cheptel est une source essentielle de revenu pour des millions de nomades et de paysans. Mais la privatisation de l'Office national vétérinaire, décidée sous la pression du FMI, a eu un impact négatif: peu de nomades et de paysans ont les moyens de consulter les agents vétérinaires et de payer le prix des vaccins, des médicaments et des vitamines exigés par les commerçants privés. De plus, la privatisation, sous la pression du FMI, de la société publique de transport et de l'Office national des produits vivriers du Niger (ONPVN) est programmée et risque d'avoir elle aussi des répercussions négatives, car en période de famine le transport des fournitures d'urgence de denrées et de semences s'effectue par camion. Les entreprises privées, soumises à la logique du marché, ne s'aventureront pas sur des pistes en mauvais état dans des zones isolées. Résultat: beaucoup de villages risquent de ne pas recevoir de secours.

18. De plus, le présent rapport poursuit les efforts entrepris en vue de dégager les éléments théoriques et pratiques qui donneront corps et substance au droit à l'alimentation. On a tenté, sans revenir sur les questions déjà traitées dans les deux rapports précédents, de poursuivre le développement d'un ensemble cumulatif de connaissances. L'objectif principal est de faire mieux comprendre le droit à l'alimentation et de mettre en lumière les cas flagrants de violation de ce droit. Pour susciter une prise de conscience quant au droit à l'alimentation, il n'y a pas d'autre moyen que de dénoncer les violations de ce droit et de les signaler à l'attention de la Commission. La Commission, qui est la conscience de l'Organisation des Nations Unies, peut effectivement promouvoir l'objectif normatif du travail empirique entrepris par le Rapporteur spécial. Pour mieux sensibiliser l'opinion publique, il faut convaincre les gens que chacun peut faire quelque chose pour réduire le terrible fléau de la faim qui persiste dans le monde d'aujourd'hui.

19. Il est évident que si les gens sont finalement convaincus que la faim est intolérable, qu'une mort due à la famine est une insulte à la dignité humaine, le droit fondamental à l'alimentation deviendra une nécessité et une réalité. Comme l'a dit Georges Abi-Saab, éminent professeur de droit international<sup>3</sup>:

«le droit international, comme tout droit, ne provient pas d'un "néant" ou d'un vide social, et ne surgit pas toujours dans l'univers juridique par un "big bang". Dans la plupart des cas, il s'agit d'une croissance progressive et imperceptible, à travers le processus de l'émergence des valeurs en société; de nouvelles idées se manifestent et prennent racine; elles se durcissent en valeurs qui deviennent de plus en plus impérieuses dans la conscience sociale; au point de donner lieu à un sentiment social irrésistible que ces valeurs doivent être formellement sanctionnées et protégées. Un point qui marque le seuil du droit...»

20. Si les gens sont convaincus que nous ne devrions pas admettre que d'autres êtres humains meurent de faim, que nous ne devrions pas admettre que des gens soient mentalement et physiquement retardés dans leur croissance par une malnutrition chronique, ils seront convaincus du bien-fondé du droit à l'alimentation. Le droit à l'alimentation est inhérent à tout être humain. La faim et la malnutrition ne sont pas le résultat d'une fatalité, mais la conséquence d'actions

humaines. Et il y a toujours quelque chose à faire pour prévenir la faim, prévenir la famine, empêcher les gens de mourir d'inanition. Alors, pourquoi les États n'agissent-ils pas? L'une des mesures que l'on peut prendre, c'est faire du droit à l'alimentation une réalité. Cela changerait bien des choses.

21. Dans le monde d'aujourd'hui, c'est une insulte à la dignité humaine de voir que tant de gens meurent de faim, ou mènent une vie indigne de ce nom, réduits à l'état de misère et sans issue possible, intellectuellement et physiquement diminués. Entre 1997 et 1999, il y avait dans le monde 815 millions de personnes sous-alimentées – essentiellement dans les 122 pays du tiers monde<sup>4</sup>. La malnutrition crée des handicapés à vie. Les cellules cérébrales ne se développent pas, les organismes sont arrêtés dans leur développement, la cécité et les maladies prolifèrent, limitant le potentiel et condamnant ceux qui ont faim à une existence marginale. Le cercle vicieux se répète de génération en génération, car chaque année des dizaines de millions de mères sous-alimentées donnent naissance à des enfants souffrant de retards et de malformations dus à la sous-alimentation. Cette tragédie silencieuse se déroule chaque jour dans un monde débordant de richesses. Un monde qui produit déjà suffisamment de nourriture pour nourrir une population mondiale de 6,2 milliards d'êtres humains. D'après la FAO, nous sommes en mesure de produire suffisamment de nourriture pour subvenir aux besoins de 12 milliards d'êtres humains; suffisamment de nourriture pour donner à chacun, chaque jour, l'équivalent de 2 700 calories. Beaucoup de gens, notamment de femmes et d'enfants des pays en développement, souffrent encore de ce que la FAO appelle la «faim extrême», car ils ne disposent que d'une ration journalière inférieure au minimum assurant la survie. Il est scandaleux que chaque année 36 millions de personnes meurent, directement ou indirectement, des effets de la faim ou de carences nutritionnelles, que toutes les sept secondes nous laissons, quelque part dans le monde, un enfant de moins de 10 ans mourir, directement ou indirectement, des effets de la faim<sup>5</sup>.

22. On sait aujourd'hui que la malnutrition peut retarder le développement mental et physique. Les enfants sont arrêtés dans leur développement et ne peuvent avoir une croissance normale, faute d'un apport alimentaire suffisant, tant en quantité qu'en qualité. Un apport normal, aussi bien de calories que de micronutriments, est indispensable pour le bon fonctionnement des cellules, et plus spécialement du système nerveux. Un enfant peut recevoir suffisamment de calories, mais s'il manque de micronutriments, il subit des retards de croissance, devient victime d'infections et autres handicaps, notamment de retards dans son développement mental<sup>6</sup>. Ce que l'UNICEF appelle la «faim cachée», c'est-à-dire la sous-alimentation et/ou la malnutrition entre la naissance et l'âge de 5 ans, a des effets catastrophiques: un enfant souffrant de sous-alimentation et/ou de malnutrition dans les premières années de sa vie ne s'en remettra jamais. Il ne pourra pas rattraper son retard et restera invalide à vie<sup>7</sup>.

23. La faim et la malnutrition ont donc des effets extrêmes: le développement insuffisant des cellules cérébrales, le risque accru de contracter une maladie, y compris le VIH/sida, le risque de malformations et de cécité ne sont que quelques-unes de ces terribles conséquences<sup>8</sup>. Et ces effets peuvent aussi se transmettre de génération en génération à la faveur du cycle biologique, les femmes qui souffrent de malnutrition donnant naissance à des enfants qui sont eux-mêmes physiquement et mentalement retardés et légueront ces handicaps à leurs propres descendants<sup>9</sup>. Chaque année, des dizaines de millions de mères gravement sous-alimentées mettent au monde des dizaines de millions d'enfants gravement atteints – Régis Debray appelle ces enfants les «crucifiés de naissance»<sup>10</sup>. Pauvreté et sous-développement se perpétuent ainsi mutuellement

dans un cercle vicieux. La faim et la malnutrition compromettent jusqu'aux possibilités de développement d'un pays<sup>11</sup>. Des enfants qui ont le ventre vide ne peuvent pas être attentifs en classe. Nul ne peut faire une journée de travail, physiquement ou mentalement, productive s'il souffre de la faim. Cela veut dire que les pays pauvres peuvent se trouver pris au piège dans un cycle de sous-développement.

24. Comme l'écrit George McGovern dans son livre *«The Third Freedom: Ending Hunger in Our Time»*:

«Parmi les victimes de la faim dans le monde, 300 millions sont des enfants d'âge scolaire. Non seulement ils subissent les affres de la faim, mais la malnutrition les prive d'énergie, les plonge dans l'apathie et les expose à toutes sortes de maladies. Un enfant qui a faim ne travaille pas bien à l'école – à supposer qu'il puisse au moins aller à l'école. Souffrir de la faim ou de la malnutrition dans l'enfance peut compromettre le développement du corps et de l'esprit pour le reste de la vie. On ne peut imaginer combien d'adolescents et d'adultes, plus nombreux encore, ont eu leur existence gâchée parce qu'ils ont été victimes de malnutrition dans le ventre de leur mère ou dans leur petite enfance.»<sup>12</sup>.

25. Comme la nourriture solide, l'eau potable fait également défaut à des centaines de millions de personnes. Voici quelques chiffres: plus d'un milliard d'habitants du globe ne sont pas raccordés à un système moderne d'alimentation en eau; plus de 2,4 milliards de personnes n'ont pas à leur disposition des moyens acceptables d'assainissement; 4 milliards de cas de diarrhée sont recensés chaque année dans le monde, dont 2,2 millions entraînent la mort, le plus souvent chez les enfants et les nourrissons<sup>13</sup>. Cela parce que les aliments donnés aux enfants et aux nourrissons, y compris le lait en poudre, sont dilués dans de l'eau souillée. C'est en raison de ce lien étroit entre nourriture et eau que l'accès à l'eau est considéré comme un élément du droit à l'alimentation.

26. Alors, qu'est-ce que le droit à l'alimentation? Le Rapporteur spécial a déjà clairement défini le droit à l'alimentation comme:

«Le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie physique et psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne.»<sup>14</sup>.

27. Cette définition tente de rendre accessible la dimension qui fait défaut dans bon nombre de descriptions abstraites de la sécurité alimentaire: la souffrance humaine, l'angoisse intolérable qui, dès leur réveil, tourmente sans relâche les personnes souffrant de la faim. Comment, durant cette journée qui s'annonce, vont-elles pouvoir nourrir leur famille, trouver de la nourriture pour leurs enfants et s'alimenter? Cette angoisse est sans doute plus terrible encore que la souffrance physique et que les multiples maux et maladies qui frappent un organisme sous-alimenté.

28. Cette définition est très proche de la définition de la sécurité alimentaire. Cependant, le fait d'aborder la sécurité alimentaire selon une approche fondée sur les droits de l'homme ajoute un élément nouveau et capital: la notion de responsabilité. Les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont juridiquement tenus, de respecter et de

protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet. Tout gouvernement doit être tenu pour responsable s'il ne s'acquitte pas de ses obligations de droit international. Il n'en sera ainsi, cependant, qu'à condition que soit reconnue la justiciabilité du droit à l'alimentation.

## I. JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

29. La justiciabilité est absolument essentielle dans la lutte pour le droit à l'alimentation. Pourquoi? Parce que, dès lors que le droit à l'alimentation est un droit justiciable, toute personne victime d'une violation de son droit à l'alimentation peut disposer d'un recours et invoquer le principe de responsabilité. Pour que les gouvernements puissent être normalement tenus pour responsables d'un manquement à leurs obligations de droit international, la justiciabilité du droit à l'alimentation doit être pleinement établie. La responsabilité implique la justiciabilité. La présente section examine pour quelles raisons, dans le passé, le droit à l'alimentation n'a pas été considéré comme un droit justiciable. Les droits économiques, sociaux et culturels ont été longtemps considérés comme des droits non justiciables *par nature*, et comme des droits n'ayant pas la même valeur que les droits civils et politiques. Dans cette section, le Rapporteur spécial s'efforce de faire avancer le débat en montrant qu'en fait le droit à l'alimentation peut être conçu comme un droit justiciable par nature. De surcroît, la justiciabilité devient de plus en plus une réalité à l'échelon national. Aux niveaux tant régional qu'international, les mécanismes de mise en œuvre tendent à se renforcer. Bien que ces mécanismes soient encore faibles à ces niveaux, plus particulièrement en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, ils existent effectivement et méritent d'être confortés. Le droit à l'alimentation doit devenir un droit reconnu en tant que droit justiciable et les mécanismes de mise en œuvre doivent être renforcés pour que les gouvernements puissent être tenus pour responsables des violations de ce droit.

30. Obtenir la justiciabilité du droit à l'alimentation est un objectif primordial du Rapporteur spécial. Alors, que signifie la justiciabilité? Essentiellement, les droits justiciables sont des droits qui peuvent recevoir la sanction d'une instance judiciaire. La victime d'une violation peut saisir la justice de l'affaire dans l'espoir d'avoir un recours effectif contre la violation qu'elle a subie de la part d'un État. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n° 12, demande que:

«Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante [ait] accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate – réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non répétition...»<sup>15</sup>.

31. Lorsque le mécanisme de mise en œuvre est une instance judiciaire, le droit est justiciable. Aux échelons tant national qu'international, jusqu'à présent, la victime d'une violation du droit à l'alimentation n'a pas encore la possibilité de porter l'affaire devant un juge; le droit n'est donc pas un droit justiciable. Dans ces cas-là, cependant, les organes régionaux et internationaux disposent de certains pouvoirs de mise en œuvre, plus faibles pourtant dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels que pour les droits civils et politiques. Le Rapporteur spécial, dans les paragraphes qui suivent, examine ces mécanismes de mise en œuvre, ainsi que les améliorations qui pourraient et devraient y être apportées. Il commence par étudier les droits économiques, sociaux et culturels, plus spécialement le droit à l'alimentation, afin de réfuter l'idée que ces droits ne sont pas, des droits justiciables par nature.

### **A. La nature du droit à l'alimentation en tant que droit justiciable**

32. En 1993, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, les États ont adopté la Déclaration et le Plan d'action de Vienne, où ils sont convenus que:

«Tous les droits de l'homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La Communauté internationale doit traiter des droits de l'homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité en leur accordant une égale valeur. S'il convient de ne pas perdre de vue l'importance des particularismes nationaux et régionaux et la diversité historique, culturelle et religieuse, il est du devoir des États, quel qu'en soit leur système politique, économique et culturel, de promouvoir et de protéger tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales.»<sup>16</sup>.

33. Il s'ensuit que les droits économiques, sociaux et culturels doivent être considérés comme ayant la même importance et la même valeur que les droits civils et politiques. Il s'ensuit également qu'ils doivent être considérés comme des droits de même nature et justiciables. Les mécanismes de mise en œuvre institués pour protéger les droits économiques, sociaux et culturels devraient donc avoir les mêmes pouvoirs que les mécanismes de mise en œuvre destinés à protéger les droits civils et politiques. Ce sont pourtant là de grands mots qui n'ont pas encore trouvé leur expression dans la réalité. L'idée persiste que les droits économiques, sociaux et culturels seraient très différents des droits civils et politiques et ne pourraient jamais être justiciables ou normalement exécutoires.

34. La raison en est en partie que si 171 États ont approuvé par consensus la Déclaration de Vienne, quelques États restent idéologiquement opposés à la notion de droits économiques, sociaux et culturels. Par exemple, expliquant à la Troisième Commission de l'Assemblée générale à sa cinquante-sixième session les raisons de son vote négatif sur le projet de résolution A/56/C.3/L.48 relatif au droit à l'alimentation, la délégation des États-Unis a affirmé que le projet signifiait que les citoyens avaient un droit à l'alimentation et disposaient d'un recours si l'exercice de ce droit leur était refusé par leurs États respectifs<sup>17</sup>. Cela veut dire que la délégation des États-Unis ne pensait pas que le droit à l'alimentation puisse être un droit justiciable.

35. Une autre raison tient à une opposition d'ordre intellectuel et théorique. À l'époque de la guerre froide, certains États occidentaux estimaient que le droit à l'alimentation, comme d'autres droits économiques, sociaux et culturels, était de nature fondamentalement différente des droits civils et politiques. Dans cette optique, il y avait quatre raisons qui faisaient que les droits économiques, sociaux et culturels étaient différents par nature et non justiciables: premièrement, le droit à l'alimentation était imprécis; deuxièmement, le droit à l'alimentation était limité par la clause de réalisation progressive; troisièmement, le droit à l'alimentation impliquait la fourniture de ressources; et quatrièmement, en l'absence d'une législation nationale précise sur le droit à l'alimentation, le pouvoir judiciaire pouvait difficilement combler la lacune qu'il appartenait normalement au pouvoir législatif de combler. Tous ces arguments ont été avancés dans le passé pour appuyer l'idée que le droit à l'alimentation ne pouvait être un droit justiciable.

36. Le principal argument était que les droits civils et politiques étaient en fait «des obligations négatives», ce qui signifie que les États doivent simplement s'abstenir de prendre des mesures qui empêchent les gens d'exercer leurs droits civils et politiques. C'est là une démarche considérée comme peu coûteuse en termes de ressources, puisqu'elle implique simplement que

l'État s'abstienne de certains actes. Les droits économiques, sociaux et culturels, en revanche, étaient considérés comme des «obligations positives», car ils impliquent que l'État prenne des mesures positives afin d'améliorer les conditions de vie de la population. Dès lors, des mesures positives doivent être prises par les gouvernements, d'où la nécessité de ressources. Même lorsque les droits économiques, sociaux et culturels sont inscrits dans les constitutions nationales, ces droits sont souvent considérés comme des «directives» ou des «principes directeurs» à l'intention des gouvernements, et non comme des droits individuels pouvant recevoir la sanction des tribunaux. La raison en est, affirme-t-on, que le pouvoir judiciaire ne devrait avoir la faculté ni de donner sa sanction au droit à l'alimentation, ni d'exercer un contrôle sur des politiques et des ressources relevant de la responsabilité de l'exécutif. Aux termes de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties sont convenus de prendre des mesures au maximum de leurs ressources disponibles, «en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés». Dans le passé, ce libellé a été généralement interprété comme une référence à un programme évolutif dépendant de la bonne volonté et des ressources des États, et non comme une obligation juridique contraignante immédiate pouvant recevoir la sanction d'une instance judiciaire.

37. Cependant, comme le Comité des droits économiques, sociaux et culturels l'a souligné, placer les droits économiques, sociaux et culturels en dehors de la juridiction des tribunaux serait arbitraire et incompatible avec le principe de Vienne de l'indivisibilité et de l'interdépendance des droits<sup>18</sup>. Au demeurant, comme chacun sait, même la mise en œuvre des droits civils et politiques nécessite en fait des ressources. Les dépenses consenties pour déployer et former le personnel de police, les forces militaires et les organes judiciaires chargés de veiller au respect de la législation internationale des droits de l'homme ne sont pas négligeables. Il est également évident que la conception des droits civils et politiques en tant que droits justiciables n'est apparue clairement qu'à la suite de l'évolution du droit et de la jurisprudence des tribunaux. De même, à mesure que seront intentées des actions en justice fondées sur les droits économiques, sociaux et culturels, on verra plus clairement selon quels cheminements ces droits peuvent être traités comme des droits justiciables. De surcroît, il y a plusieurs éléments du droit à l'alimentation qui le rendent plus proche des droits civils et politiques selon l'interprétation qui en est encore donnée couramment aujourd'hui. Le Rapporteur spécial souhaite aller au-delà de ces raisonnements dépassés sur la non-justiciabilité et proposer un cadre conceptuel différent pour le droit à l'alimentation.

38. Tout d'abord, le droit à l'alimentation, ainsi que les mesures à prendre, est décrit avec beaucoup de précision à l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Au paragraphe 1, les États sont invités à reconnaître «le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture ... suffisant[e], ... ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence». Le paragraphe 2 est plus précis, puisqu'il invite les États à garantir le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim et leur demande d'adopter

«individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et

scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.»

39. Deuxièmement, il y a certaines limites à l'application de la notion de réalisation progressive du droit à l'alimentation. Comme il est souligné dans l'Observation générale n° 12,

«Les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, ..., en période de catastrophe naturelle ou autre.»<sup>19</sup>.

40. De plus, l'Observation générale n° 3<sup>20</sup> donne des exemples d'obligations minimums immédiates incombant aux États et impose certaines limites à la notion de réalisation progressive.

### **1. L'obligation de non-discrimination**

41. Dans la législation des droits de l'homme, le principe de non-discrimination n'est soumis à aucune restriction fondée sur la notion de réalisation progressive. Dans le contexte du paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation de s'abstenir de toute discrimination est une obligation immédiate. En ce qui concerne l'accès à la nourriture, la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou autre situation, ne peut se justifier en aucune circonstance, y compris par le faible niveau des ressources. Cela signifie qu'il faut veiller, quel que soit le niveau des ressources, à ce que ces ressources soient équitablement réparties et à ce que des groupes spécifiques ne fassent pas l'objet de discrimination dans la distribution des ressources par l'État.

### **2. L'obligation d'assurer une subsistance minimum de base**

42. Il est clair également que tous les États ont l'obligation fondamentale minimum d'assurer, au moins, la satisfaction de l'essentiel des droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation, sans tenir compte des restrictions liées à la notion de réalisation progressive. L'obligation fondamentale minimum est une obligation immédiate, bien que son exécution dépende encore des ressources disponibles. Comme l'a expliqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels:

«Pour qu'un État partie puisse invoquer le manque de ressources disponibles lorsqu'il ne s'acquitte même pas de ses obligations fondamentales minimums, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ses obligations minimums.»<sup>21</sup>.

43. Cette interprétation implique également le «principe de non-régression», ce qui signifie que les gouvernements ne doivent pas adopter des politiques régressives se traduisant par une détérioration de la situation du moment en ce qui concerne l'accès à la nourriture.

### 3. L'obligation de respecter

44. Le droit à l'alimentation comporte trois niveaux différents d'obligation – l'obligation de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet. Si l'obligation de *protéger* le droit à l'alimentation et l'obligation de lui *donner effet* sont incontestablement des obligations positives nécessitant des mesures positives de la part de l'État, l'obligation de respecter est en fait une obligation négative. Elle signifie que les États doivent s'abstenir de toute mesure qui compromettrait l'accès de populations à la nourriture – par exemple en détruisant leurs récoltes ou en les expulsant de leurs terres ou en les privant de leurs moyens de subsistance. Comme indiqué dans le rapport à l'Assemblée générale, l'obligation de respecter le droit à l'alimentation implique que l'État s'abstienne d'exercer son pouvoir quand celui-ci aurait pour effet de compromettre un accès à l'alimentation déjà acquis. En revanche, l'obligation de *protéger* le droit à l'alimentation exige de l'État qu'il joue un rôle actif pour empêcher les entités non étatiques, entreprises ou personnes privées, de violer le droit à l'alimentation de tiers. L'obligation de *donner effet* est aussi une obligation positive, car les autorités doivent s'efforcer d'identifier les groupes vulnérables et d'appliquer des politiques pouvant garantir l'accès de ces groupes à une alimentation adéquate et leur capacité d'assurer leur subsistance. En dernier ressort, il peut être également nécessaire d'apporter une aide directe aux personnes qui ne peuvent, pour des raisons indépendantes de leur volonté, avoir accès à une alimentation adéquate<sup>22</sup>.

45. L'obligation de respecter est donc une obligation négative. Elle diffère légèrement des obligations négatives découlant des droits civils et politiques, en ce sens que sa mise en œuvre ne nécessite pas la mobilisation de ressources importantes de la part des gouvernements. Pour conclure, il faudrait faire en sorte qu'une partie des obligations découlant du droit à l'alimentation – à savoir l'obligation de respecter, l'obligation de non-discrimination et l'obligation d'assurer une subsistance minimum de base – produise des effets immédiats, étant donné que ces obligations ne se prêtent pas à une réalisation progressive. De plus, les violations de ces obligations relatives au droit à l'alimentation sont tout à fait flagrantes, et un juge ne devrait avoir aucune difficulté à statuer sur ces droits. Ces obligations fondamentales devraient donc être considérées comme justiciables par nature.

46. Il y a des cas où la législation nationale prévoit d'autres restrictions limitant l'application de la notion de réalisation progressive. La Constitution de l'Afrique du Sud, par exemple, impose à l'État l'obligation directe de veiller à ce que chaque enfant et chaque personne détenue aient droit à une nourriture suffisante, et cette obligation ne peut faire l'objet d'une réalisation progressive. La raison en est que les enfants et les détenus sont considérés comme des personnes incapables de se nourrir (art. 28, par. 1 c), et art. 35, par. 29). Ces obligations sont assez précises et, à l'égard des personnes détenues, clairement délimitées. Il y a donc obligation de veiller à ce qu'il soit donné effet au droit des détenus à la nourriture, indépendamment du caractère limité des ressources publiques, car les personnes détenues le sont à la suite d'une décision des autorités de l'État. Une protection spéciale est accordée aux enfants afin de garantir leur droit à l'alimentation, si l'exercice de ce droit n'est pas assuré par les personnes ayant la garde de l'enfant.

47. Enfin, la notion de réalisation progressive ne signifie pas nécessairement, en elle-même, que les droits économiques, sociaux et culturels ne peuvent être des droits justiciables. Il en est ainsi même dans le cas des obligations positives découlant du droit à l'alimentation: l'obligation

de *protéger* ce droit et l'obligation de lui *donner effet*. On voit apparaître dans un certain nombre de pays une jurisprudence constitutionnelle qui développe l'idée qu'aussi bien la réalisation progressive que les obligations découlant des droits socioéconomiques peuvent faire l'objet d'un recours devant une instance judiciaire.

48. C'est le cas en Afrique du Sud, comme on l'a vu dans l'affaire *Gouvernement de la République d'Afrique du Sud c. Irène Grootboom et autres*, qui portait sur des violations du droit au logement et sur des problèmes d'expulsion<sup>23</sup>. Dans son arrêt, le Tribunal constitutionnel a fait référence au critère du «caractère raisonnable» dans l'examen des mesures que le Gouvernement avait – ou n'avait pas – prises pour assurer la réalisation progressive des droits dans les limites des ressources disponibles. Le Tribunal a conclu que le programme mis en place par le Gouvernement, du fait qu'il ne prévoyait rien pour les personnes «en situation de détresse», ne satisfaisaient pas au critère du «caractère raisonnable». Autrement dit, si en Afrique du Sud les tribunaux ne définissent pas les politiques, ils n'en détiennent pas moins le pouvoir d'examiner leur «caractère raisonnable»<sup>24</sup>. Cet arrêt crée un précédent important, car il montre que, même si les droits économiques, sociaux et culturels sont soumis à la clause de «réalisation progressive» inscrite dans la Constitution, ils peuvent être néanmoins considérés comme justiciables en ce sens que les tribunaux sont habilités à examiner les mesures prises en vue de leur réalisation progressive.

49. Ce type de raisonnement pourrait être utilisé dans l'examen d'une question concernant l'obligation positive de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet. Ce n'est évidemment pas le seul raisonnement possible, et bien d'autres arguments pourraient être employés pour statuer sur des affaires où sont invoqués le droit à l'alimentation et d'autres droits économiques, sociaux et culturels. On le verra à la lumière des décisions des tribunaux, à mesure que se développera une jurisprudence sur ces droits. La présente section montre que le droit à l'alimentation peut être considéré comme un droit justiciable par nature, donc de même valeur que les droits civils et politiques. Comme on le verra plus loin, la justiciabilité au niveau national devient de plus en plus réalité. C'est le meilleur mécanisme de mise en œuvre étant donné que les jugements des tribunaux ont force exécutoire. Par rapport au mécanisme existant à l'échelon national, les mécanismes de mise en œuvre sont encore faibles au niveau tant régional qu'international, car ils ne débouchent pas sur des décisions de justice ayant force exécutoire, en particulier pour les droits économiques, sociaux et culturels. Ils n'en existent pas moins et méritent d'être renforcés, comme il est expliqué plus loin.

## **B. Justiciabilité et mécanismes de mise en œuvre**

50. Comme on vient de le voir, dès lors que le mécanisme de mise en œuvre est une instance judiciaire, le droit est justiciable. Au niveau tant régional qu'international, jusqu'à présent, la victime d'une violation n'a pas la possibilité d'intenter une action devant un tribunal international pour violation du droit à l'alimentation, de sorte que ce droit n'est pas normalement justiciable. Cependant, les organes régionaux et internationaux existants ont certains pouvoirs de mise en œuvre, bien que ces pouvoirs soient plus restreints dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels que pour les droits civils et politiques.

## 1. Niveau national

51. Au niveau national, 20 pays de par le monde disposent d'une Constitution qui, de manière plus ou moins explicite, fait état du droit à l'alimentation ou d'une norme s'en approchant<sup>25</sup>. Ces dispositions sont les textes clefs pour la protection du droit à l'alimentation à l'échelon national. L'un des plus explicites est la Constitution sud-africaine, dont l'article 27 stipule: «chacun a le droit d'avoir accès à une nourriture et à de l'eau en quantité suffisante». Cependant, il y a encore relativement peu de pays qui ont élaboré une loi-cadre sur le droit à l'alimentation<sup>26</sup> ou une législation nationale de vaste portée assurant une protection intégrale du droit à l'alimentation. De plus, les mécanismes de mise en œuvre sont faibles ou non existants, à la fois parce que la législation nationale est inadéquate et parce que les droits économiques, sociaux et culturels ne sont généralement pas considérés comme justiciables par nature. Il n'est donc pas possible d'intenter une action en justice. Cependant, on observe aujourd'hui de très nets progrès en ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'alimentation. À mesure que la jurisprudence se développe, on verra de plus en plus clairement comment le droit à l'alimentation peut devenir un droit justiciable. Il y a déjà dans les jurisprudences nationales plusieurs décisions qui montrent incontestablement que le droit à la nourriture et à l'eau ou d'autres droits économiques, sociaux et culturels peuvent être considérés comme des droits justiciables.

52. Du point de vue de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation, l'Afrique du Sud offre un exemple exceptionnel. Dans ce pays, tous les droits économiques et sociaux ont été déclarés justiciables en vertu de la législation sud-africaine, et tant la Constitution que la Charte des droits sud-africaine expriment un engagement ferme en faveur du droit à l'alimentation. La Charte des droits sud-africaine, qui fait partie intégrante de la Constitution de 1996, prévoit expressément (art. 27, par. 1 b)) que chacun en Afrique du Sud a «le droit d'avoir accès à une nourriture et à de l'eau en quantité suffisante, sous réserve d'une réalisation progressive». Il existe de nombreux autres droits connexes, notamment le droit d'avoir accès à la sécurité sociale, y compris, si les personnes concernées ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et aux besoins des personnes à leur charge, le droit d'avoir accès à une assistance sociale appropriée (art. 27, par. 1 c)). L'article 25 de la Charte concerne la propriété foncière, la sécurité foncière et l'accès à la terre, bases de la production alimentaire. Il stipule qu'aucune législation ne saurait autoriser la privation arbitraire de biens fonciers et que l'État doit prendre des mesures législatives et autres mesures raisonnables, selon les ressources dont il dispose, pour favoriser les conditions dans lesquelles les populations pourront avoir accès à la terre sur une base d'équité. Le droit à l'égalité et l'interdiction d'une discrimination injuste sont également pertinents dans la mesure où ils protègent le droit à un accès à l'alimentation dans l'égalité, en particulier pour les groupes désavantagés et vulnérables<sup>27</sup>. La Constitution impose à l'État (art. 7, par. 2) l'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre tous les droits inscrits dans la Charte des droits, y compris les droits socioéconomiques.

53. Comme indiqué *supra* au paragraphe 48, dans l'affaire *Gouvernement de la République d'Afrique du Sud c. Irene Grootboom et autres*, le Tribunal constitutionnel a fait référence au critère du «caractère raisonnable» dans son examen des mesures qu'avait – ou n'avait pas – prises le Gouvernement pour assurer la réalisation progressive des droits dans les limites des ressources disponibles. Cette décision crée un précédent important, étant donné que le Tribunal est habilité à examiner les mesures prises en vue de la réalisation progressive des droits économiques, sociaux et culturels.

54. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation, a été également renforcée en Afrique du Sud par l'institution d'un mécanisme de suivi destiné à assurer l'observation effective et la réalisation progressive du droit à l'alimentation. La Commission des droits de l'homme d'Afrique du Sud est tenue, aux termes de la Constitution, de faire rapport chaque année au Parlement sur la réalisation des droits économiques et sociaux. Il y a donc là un autre mécanisme de suivi de la mise en œuvre de ces droits, qui fait fonction de système d'information au niveau national. La Commission des droits de l'homme est habilitée à demander à toutes les administrations concernées de l'État des renseignements sur chacun des droits, y compris sur le droit à l'alimentation, notamment de demander aux divers départements et ministères, par exemple les départements chargés de l'agriculture et de la santé, des renseignements sur la mise en œuvre des différents droits.

55. La Commission est habilitée à adresser des injonctions aux départements concernés s'ils ne fournissent pas les renseignements demandés. Elle envoie des questionnaires spécialement conçus pour suivre et évaluer les mesures prises aux niveaux central et local au sujet de tel ou tel droit (droit à l'alimentation, à la santé, à l'éducation, etc.) à la lumière des obligations qui incombent à l'État de respecter et de protéger chacun de ces droits et de leur donner effet. Les renseignements demandés concernent non seulement les mesures législatives, mais aussi les politiques, les budgets, le suivi et les résultats. Les mesures prises en faveur de certains groupes vulnérables doivent être également précisées. Il est également fait appel à des indicateurs (par exemple la nutrition, le retard de croissance, le taux de mortalité, etc.) afin d'évaluer la réalisation progressive des droits sociaux et économiques et de permettre des comparaisons avec les rapports ultérieurs. Une question sur les mesures budgétaires permet de recueillir des données sur les ressources disponibles affectées à la mise en œuvre des différents droits. Il s'agit d'améliorer l'évaluation des progrès réalisés et d'assurer que les différents départements administratifs soient comptables des mesures prises pour la promotion des droits économiques, sociaux et culturels. La Commission établit ensuite un résumé et fait une analyse des réponses reçues des divers organismes, puis présente des recommandations destinées à améliorer la mise en œuvre de tel ou tel droit, notamment du droit à l'alimentation.

56. Il y a partout dans le monde d'autres exemples qui attestent les progrès accomplis vers la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques, sociaux et culturels. Lors d'un atelier sur la justiciabilité, organisé récemment par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, de nombreux exemples de la jurisprudence en cours d'élaboration sur les droits économiques, sociaux et culturels ont été examinés; ils concernaient plus spécialement l'Afrique du Sud, la Colombie et l'Inde<sup>28</sup>.

57. Des précédents importants attestant la justiciabilité du droit à l'alimentation et du droit à l'eau ont été établis en Inde. Une affaire d'un intérêt exceptionnel, portant sur le droit à l'alimentation, a été examinée par la Cour suprême de l'Inde en mai 2000. La *People's Union for Civil Liberties*, en collaboration avec des ONG indiennes s'occupant des droits de l'homme, avait intenté devant la Cour suprême de l'Inde une action contre le Ministère indien de la consommation et de la distribution, la *Food Corporation of India*, organisme public, et les gouvernements de six États de l'Inde. Les requérants faisaient valoir que ces institutions fédérales et les gouvernements des États concernés devaient être considérés comme responsables, entre autres, de la malnutrition massive de la population de ces États. Dans son premier jugement, la Cour suprême a donné gain de cause aux ONG et précisé que sa décision s'appliquait aux gouvernements de tous les États de l'Inde. La preuve était ainsi faite qu'en Inde

un juge pouvait être saisi d'un problème majeur comme la malnutrition. La décision de la Cour semblait indiquer que les autorités fédérales et les autorités des États devaient assumer la responsabilité de la malnutrition de leurs populations. Une décision complémentaire est attendue de la Cour en février 2002. Le Rapporteur spécial a l'intention d'examiner cette affaire plus en détail dans son prochain rapport.

58. Une autre affaire importante concernant le droit à l'alimentation et à un niveau minimal de subsistance vient de Suisse. En 1996, le Tribunal fédéral suisse, qui est la plus haute instance judiciaire du pays, a reconnu le droit à des conditions minimales d'existence, y compris à «la garantie de tous les besoins humains élémentaires comme l'alimentation, l'habillement ou le logement» afin de prévenir «un état de mendicité indigne de la condition humaine»<sup>29</sup>. Ce jugement donne à penser qu'en Suisse le droit à l'alimentation est un droit reconnu comme droit inhérent à chacun en tant qu'être humain. L'action avait été intentée par trois frères, réfugiés apatrides d'origine tchèque, qui se trouvaient en Suisse sans nourriture ni argent. Ils ne pouvaient travailler, faute de pouvoir obtenir un permis et, faute de papiers, ils ne pouvaient quitter le pays. Ils avaient demandé une aide aux autorités cantonales de Berne, mais cette aide leur avait été refusée. Le Tribunal a décidé qu'ils devaient avoir droit, tout au moins, à des conditions minimales d'existence en Suisse afin d'éviter qu'ils soient réduits à la mendicité. Ce droit a été réaffirmé dans une autre affaire par le même Tribunal fédéral en 1998<sup>30</sup>. Reconnu dans la jurisprudence en tant que droit à la suite de ces deux affaires, le droit à des conditions minimales d'existence est devenu un droit constitutionnel non écrit. Il a été, pour cette raison, inscrit dans la nouvelle Constitution suisse de 1999. Pratiquement, ce droit à des conditions minimales d'existence se traduit donc par une nouvelle responsabilité incombant à l'État qui doit garantir à chacun dans sa juridiction ses besoins humains élémentaires que sont l'alimentation, l'habillement et le logement. Le Tribunal fédéral suisse a reconnu dans ses décisions que ce droit repose sur un droit justiciable à une aide de l'État. Voilà qui constitue un progrès appréciable pour la justiciabilité du droit à l'alimentation.

## 2. Niveau régional

59. Au niveau régional, il y a trois textes clefs qui protègent, directement ou indirectement, le droit à l'alimentation. Sur le continent européen, la Charte sociale européenne est l'instrument le plus important<sup>31</sup>. Sur le continent américain, le Protocole de San Salvador, c'est-à-dire le Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui est entré en vigueur en 2000, reconnaît les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation<sup>32</sup>. Enfin, sur le continent africain, la Charte universelle des droits de l'homme et des peuples reconnaît le droit à l'alimentation, de manière indirecte par le biais du droit à la santé<sup>33</sup>.

60. Chacun de ces trois instruments clefs prévoit au niveau régional des mécanismes de mise en œuvre qui lui sont propres. Au demeurant, ces mécanismes sont encore faibles, et le droit à l'alimentation n'est pas encore justiciable au niveau régional car aucune de ces conventions n'institue un organe judiciaire compétent pour statuer sur le droit à l'alimentation. Il y a néanmoins certains signes qui montrent que ces mécanismes tendent à se renforcer, ce qui est extrêmement important. À cet égard, l'évolution sur le continent africain est très en avance sur la situation existant aussi bien en Europe qu'en Amérique et offre un excellent exemple, qui concerne aussi bien les mécanismes de mise en œuvre que les perspectives de justiciabilité.

61. L'espoir vient de l'Afrique. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, qui est entrée en vigueur en 1986, a proclamé l'indivisibilité et l'interdépendance de tous les droits de l'homme 12 ans avant la Déclaration de Vienne<sup>34</sup>. Dans la Charte, tous les droits fondamentaux sont considérés comme d'égale valeur. Et tous sont considérés comme justiciables par nature. Le mécanisme de mise en œuvre chargé de veiller au respect de ces droits est la Commission africaine des droits de l'homme. La Commission est habilitée à recevoir les rapports des États, ainsi que des réclamations émanant d'individus et d'ONG<sup>35</sup>, qui peuvent lui adresser directement des plaintes faisant état de l'un quelconque des droits inscrits dans la Charte, sans distinction<sup>36</sup>. La Commission peut établir des rapports et formuler des recommandations relatives aux violations. Ces recommandations n'ont pas un caractère contraignant, mais le fait qu'il existe un mécanisme pour la présentation de réclamations et que ce mécanisme soit ouvert aux personnes dont les droits ont été violés – que ces droits soient des droits civils, politiques, économiques, sociaux ou culturels – marque un important progrès.

62. L'action intentée en 1996 par quatre ONG contre l'ex-Zaïre (l'actuelle République démocratique du Congo) constitue un précédent important<sup>37</sup>. Dans cette affaire, l'État était accusé de nombreuses violations des droits civils et politiques, ainsi que de violations des droits économiques, sociaux et culturels<sup>38</sup>. Dans son argumentation, la Commission a considéré que tous ces droits avaient une égale valeur et n'a pas soulevé la question de la non-justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. L'ex-Zaïre était accusé d'avoir violé l'article 16 de la Charte africaine, qui reconnaît le droit de toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre, attendu que l'État ne s'était pas montré capable d'assurer l'accès à l'eau potable indispensable à la vie<sup>39</sup>. De l'avis de la Commission,

«Il est dit à l'article 16 de la Charte africaine que toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre et que les États parties s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations. Le fait que le Gouvernement n'ait pas fourni des services aussi essentiels que l'eau potable et l'électricité ainsi que le manque de médicaments (...) constituent une violation de l'article 16» (par. 47).

63. La Commission a estimé que les actes de l'ex-Zaïre constituaient une violation du droit à la santé et appelait réparation. Cette appréciation montre que les droits économiques, sociaux et culturels peuvent être considérés comme des droits justiciables par nature. Bien que cette opinion ne soit pas juridiquement contraignante, il en ressort que ces droits peuvent faire l'objet d'une décision judiciaire.

64. L'adoption en 1998 d'un protocole à la Charte africaine, qui doit être ratifié par 15 États avant d'entrer en vigueur, a marqué une étape d'une extrême importance. En vertu de ce protocole, il pourrait être créée une cour africaine des droits de l'homme et des peuples habilitée à prononcer des jugements exécutoires sur les violations de tous les droits protégés par la Charte africaine, y compris des droits économiques, sociaux et culturels, tels que – indirectement – le droit à l'alimentation. Des actions pourraient donc être intentées auprès d'une instance judiciaire, ce qui ferait de tous ces droits des droits effectivement justiciables au niveau régional africain.

65. Contrairement à ce qui se passe en Afrique, les droits économiques, sociaux et culturels sont bien loin d'avoir la même valeur que les droits civils et politiques sur les continents européen et américain. Bien que sur ces deux continents les droits civils et politiques soient protégés par des instances judiciaires – la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme – il n'en va pas de même pour certains droits économiques, sociaux et culturels, notamment pour le droit à l'alimentation. Depuis 1994, les citoyens européens peuvent saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une violation d'un de leurs droits civils et politiques<sup>40</sup>. Cela veut dire qu'un recours et des réparations sont possibles et que la décision de la Cour européenne a force exécutoire vis-à-vis de l'État concerné. Mais tel n'est pas le cas pour une personne victime d'une violation du droit à l'alimentation en Europe ou en Amérique.

66. Le mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Charte sociale européenne est le Comité européen des droits sociaux, qui examine les rapports des États. Ce comité doit faire rapport au Comité d'experts gouvernementaux qui fait lui-même rapport à l'Assemblée du Conseil de l'Europe. Ces rapports ne contiennent que des recommandations et n'ont donc pas force obligatoire. Cependant, ce mécanisme a gagné en efficacité à la suite de l'adoption, en 1995, du Protocole additionnel à la Charte sociale européenne. En vertu de ce protocole, des réclamations collectives peuvent être désormais présentées par des groupes d'ONG ou de syndicats, mais les plaintes individuelles ne sont toujours pas autorisées. Dix plaintes collectives concernant des violations des droits sociaux ont été déposées depuis 1998. Aucune ne concernait directement le droit à l'alimentation mais cette évolution marque un important pas en avant vers la justiciabilité des droits sociaux au niveau européen. Les plaintes sont examinées par le Comité européen des droits sociaux, organe quasi judiciaire composé d'experts indépendants. Cependant, ses recommandations finales doivent recevoir l'approbation de l'organe politique, c'est-à-dire du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

67. Sur le continent américain, la Commission interaméricaine des droits de l'homme est l'un des mécanismes de suivi chargé d'examiner les rapports des États sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation. En vertu du Protocole de San Salvador, les États s'engagent à présenter des rapports périodiques sur les mesures progressives qu'ils auront prises pour assurer le respect des droits reconnus dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. La Commission interaméricaine des droits de l'homme peut formuler à l'intention des États les observations et recommandations qu'elle juge pertinentes sur la situation des droits économiques, sociaux et culturels, reconnues dans le Protocole, et les inclure dans son rapport annuel à l'Assemblée générale de l'OUA ou dans un rapport spécial, si elle le juge plus approprié (art. 19.7). Cependant, ces recommandations ne sont pas contraignantes. De surcroît, le droit à l'alimentation, qui est reconnu en vertu de l'article 12 du Protocole de San Salvador, ne peut bénéficier du système des requêtes individuelles devant la Commission interaméricaine et la Cour interaméricaine des droits de l'homme<sup>41</sup>.

### **3. Niveau international**

68. Au niveau international, le texte fondamental concernant le droit à l'alimentation est sans conteste le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'organe chargé de suivre la mise en œuvre de ce droit est le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité n'est pas un organe judiciaire et ses recommandations ne sont pas juridiquement contraignantes. Il est donc un mécanisme de mise en œuvre faible. Néanmoins,

en dépit de ses moyens et méthodes très limités, le Comité fait un travail remarquable. En devenant parties au Pacte, les États s'engagent à soumettre régulièrement des rapports sur les mesures qu'ils prennent pour s'acquitter de leurs obligations en vertu du Pacte<sup>42</sup>. Le Comité est chargé d'examiner ces rapports. Il discute de ces derniers avec les représentants de l'État partie et formule des recommandations. Toutefois, l'efficacité du Comité est limitée pour plusieurs raisons: premièrement, de nombreux États ne lui soumettent même pas de rapports périodiques; deuxièmement, comme on l'a vu, ses recommandations ne sont pas contraignantes; troisièmement, il n'est pas doté d'un mécanisme d'examen de plaintes.

69. Comme il n'existe pas à ce jour de mécanismes de présentation de plaintes, les personnes ou les groupes de personnes qui sont victimes de violations ne peuvent pas soumettre des plaintes au Comité ni obtenir réparation. Il s'ensuit que la mise en œuvre effective du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques, sociaux ou culturels, est pour cette raison beaucoup plus faible que celle assurée dans le cas des mécanismes qui s'occupent des droits civils et politiques. En effet, les particuliers peuvent adresser directement des plaintes au Comité des droits de l'homme en cas de violation de leurs droits civils et politiques, si l'État dont ils relèvent est partie au Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Par contre, ils n'ont pas cette possibilité en cas de violation de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Cette situation est tout à fait contraire aux engagements pris à Vienne en 1993, concernant l'égalité entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels.

70. Il existe néanmoins des signes de progrès et il est possible que cette situation s'améliore à l'avenir et qu'un mécanisme d'examen des plaintes semblable à celui qui existe pour les droits civils et politiques soit mis en vigueur pour les droits économiques, sociaux et culturels, notamment le droit à l'alimentation. Un projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est actuellement à l'examen<sup>43</sup>; il permettrait de disposer d'un mécanisme d'examen des plaintes qui pourraient être adressées au Comité des droits économiques, sociaux et culturels par des particuliers ou des groupes. Il permettrait en outre au Comité d'émettre des vues concernant des États qui n'auraient pas respecté leurs obligations. Cela inciterait les États à coopérer plus étroitement avec le Comité et, par conséquent, à introduire les changements nécessaires au niveau national afin de faire en sorte que le droit à l'alimentation devienne une réalité. Le Rapporteur spécial est convaincu qu'un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels devrait être mis en vigueur car il permettrait d'améliorer sensiblement le mécanisme de mise en œuvre du droit à l'alimentation au niveau international. Il serait utile de suivre la recommandation de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme tendant à ce que soit constitué un groupe de travail intersessions, afin de s'assurer que les États parviennent à un accord sur le texte final<sup>44</sup>. Il importe que les discussions concernant le protocole facultatif ne mènent pas à des tergiversations. Le moment est venu de faire ce pas en avant afin de placer les droits économiques, sociaux et culturels sur un plan d'égalité avec les droits civils et politiques et d'améliorer la mise en œuvre effective du droit à l'alimentation.

71. Il existe au niveau international d'autres instruments juridiques intéressants pour le droit à l'alimentation. Les deux principaux sont la Convention relative aux droits de l'enfant<sup>45</sup> et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>46</sup>. Ces deux conventions disposent d'un comité chargé d'examiner les rapports des États parties, le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des

femmes, mais ces deux comités souffrent de faiblesses semblables à celles du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, des progrès ont été accomplis récemment en ce qui concerne les droits des femmes. Le 22 décembre 2000, le nouveau Protocole facultatif se rapportant à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1999) est entré en vigueur. Il établit un mécanisme d'examen de plaintes soumises par des particuliers et des groupes ou en leur nom et renforce sensiblement cette convention. Cela signifie que le droit des femmes à l'alimentation pourra faire l'objet de plaintes individuelles adressées au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

## **II. DROIT HUMANITAIRE ET ASSISTANCE HUMANITAIRE**

72. Le droit à l'alimentation doit être protégé non seulement en temps de paix mais aussi en temps de guerre. La présente s'intéresse au droit à l'alimentation dans les situations de conflits armés auxquelles le droit international humanitaire est applicable et offre le moyen le plus approprié de protéger les personnes qui souffrent de la faim et de la malnutrition. Elle examine de nouveau le statut du droit à l'alimentation dans le droit international humanitaire, ce qui a déjà été fait dans le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, destiné à l'Assemblée générale (A/56/210, par. 37 à 57). Elle examine ensuite la question de l'assistance internationale humanitaire. La crise en Afghanistan a démontré que les principes et les règles régissant l'assistance humanitaire sont absolument essentiels pour protéger le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé.

### **A. Règles et principes du droit et de l'assistance humanitaires**

73. Le droit international humanitaire a pour but de protéger les personnes et les biens et de limiter l'utilisation de certains moyens et méthodes de guerre. L'essentiel du droit international humanitaire contemporain se trouve dans les quatre Conventions de Genève de 1949 et dans les deux Protocoles additionnels de 1977<sup>47</sup>. Ils visent au premier chef à protéger les personnes qui ne participent pas ou ne participent plus aux hostilités, notamment les populations civiles, les blessés ou les prisonniers de guerre. Les femmes et les enfants sont automatiquement visés par les conventions et protocoles pertinents en tant que personnes ne participant pas aux hostilités et bénéficient d'une protection spéciale. Contrairement aux droits économiques, sociaux et culturels, le droit international humanitaire n'est pas soumis à une réalisation progressive mais doit toujours être appliqué immédiatement et ses règles ne souffrent aucune dérogation. Un de ses principes fondamentaux est que les parties à un conflit armé doivent à tout moment faire la distinction entre la population civile et les combattants, ainsi qu'entre les objectifs civils et les objectifs militaires, et diriger leurs attaques contre des objectifs militaires exclusivement. Le but du droit humanitaire est de veiller à ce que les populations civiles qui ne prennent pas part au conflit ne soient en aucun cas victimes de la guerre.

74. Bien que le droit international humanitaire ne mentionne pas le droit à l'alimentation en tant que tel, nombre de ses dispositions visent à assurer que les populations ne se voient pas refuser l'accès à la nourriture durant le conflit. Certaines de ces règles sont de caractère préventif; d'autres s'appliquent aux secours et à l'aide humanitaire lorsque la prévention a échoué, et d'autres encore prévoient l'accès de certains groupes de population à la nourriture. Parmi les règles de caractère préventif figurent l'interdiction d'affamer les civils en tant que méthode de combat, l'interdiction de détruire les récoltes, les denrées alimentaires, l'eau et d'autres éléments indispensables à la survie des populations civiles, et l'interdiction des déplacements forcés.

### **1. Interdiction de l'utilisation de la famine contre les civils comme méthode de guerre**

75. Utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat est interdit lors des conflits armés tant internationaux que non internationaux<sup>48</sup>. Cette interdiction est violée non seulement lorsque le refus de donner accès à la nourriture entraîne la mort, mais aussi lorsque la population souffre de la faim pour avoir été privée de sources ou de provisions alimentaires. L'interdiction d'utiliser la famine comme arme de guerre est précisée par des dispositions interdisant d'attaquer ou de détruire des éléments indispensables à la survie des populations civiles, y compris les denrées alimentaires et l'eau potable<sup>49</sup>:

«Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation.»

76. La destruction matérielle englobe la destruction de récoltes par des défoliants chimiques ou la pollution de réservoirs d'eau. Il y a également violation lorsque des mines terrestres rendent des zones agricoles impropres à la culture. Aux termes du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, le fait d'affamer délibérément des civils, comme méthode de guerre, en les privant de biens indispensables à leur survie constitue un crime de guerre dans les conflits armés internationaux<sup>50</sup>.

### **2. Interdiction des déplacements forcés**

77. Les déplacements forcés sont interdits en vertu de l'article 49 de la quatrième Convention de Genève. Cet article interdit les transferts forcés, en masse ou individuels, de civils dans les situations d'occupation, sauf si la sécurité de la population ou d'impérieuses raisons militaires l'exigent. Dans ce cas, l'évacuation doit être effectuée dans des conditions satisfaisantes «d'alimentation». Des dispositions analogues sont prévues pour les conflits armés non internationaux<sup>51</sup>. Les déplacements illégaux constituent un crime de guerre en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, s'agissant aussi bien de conflits armés internationaux que non internationaux<sup>52</sup>.

### **3. Règles s'appliquant à des groupes de population précis**

78. Nombre de règles s'appliquant à des groupes de population précis sont également prévues par le droit international humanitaire. Elles garantissent que les personnes incapables de subvenir à leurs besoins alimentaires reçoivent une nourriture adéquate et ont le droit de bénéficier de secours. Ces groupes comprennent les prisonniers de guerre ainsi que les personnes civiles internées ou détenues. Il existe aussi des dispositions spécifiques s'appliquant aux femmes et aux enfants.

79. Les mères et les femmes enceintes font l'objet d'une considération spéciale dans le droit international humanitaire. Une protection spéciale est également prévue pour les femmes enceintes vivant dans un territoire occupé. L'article 89 de la quatrième Convention de Genève stipule que les femmes doivent recevoir des suppléments de nourriture proportionnés à leurs

besoins physiologiques. D'autres articles traitent de l'attention spéciale qui est due aux femmes dans les opérations humanitaires. La protection spéciale qui doit être accordée aux mères est un élément essentiel du respect du droit à l'alimentation dans les conflits armés. Assurer une alimentation suffisante aux femmes dans les conflits armés c'est les protéger ainsi que la santé future de leurs enfants. Un État qui détient des prisonniers de guerre doit leur fournir des aliments et de l'eau en quantité suffisante pendant leur captivité et les transferts éventuels<sup>53</sup>. Pendant leur emprisonnement, il doit veiller à ce qu'une nourriture d'une quantité, d'une qualité et d'une variété suffisantes leur soit fournie<sup>54</sup>. L'État est tenu aux mêmes obligations à l'égard des civils détenus<sup>55</sup>. Ces personnes ne participent pas au conflit armé; elles sont innocentes et doivent être par conséquent totalement protégées contre les effets de la guerre.

#### **4. Règles et principes régissant l'assistance humanitaire<sup>56</sup>**

80. La présente section s'intéresse particulièrement à la question de l'assistance humanitaire. La crise en Afghanistan a appelé notre attention sur le problème posé par l'acheminement de l'aide alimentaire jusqu'aux populations qui souffrent de la faim. Des Afghans meurent de faim parce que l'assistance humanitaire a été perturbée et bloquée pendant des mois. Le droit international humanitaire et les règles régissant l'assistance internationale humanitaire ont pour but de garantir que les populations civiles qui ne participent pas au conflit ne soient en aucun cas victimes de la guerre. Des mesures doivent être prises pour protéger toutes les personnes qui ne participent pas aux hostilités. Sont donc présentés ci-dessous les principes fondamentaux et les règles les plus importantes qui régissent l'assistance internationale humanitaire non seulement en Afghanistan mais dans toutes les situations de conflit armé. Ces principes qui ont trait à la neutralité, l'impartialité et l'humanité de l'aide humanitaire sont essentiels et doivent être appliqués. Tous les États parties aux Conventions de Genève et aux Protocoles additionnels sont juridiquement tenus de respecter les règles présentées ci-dessus.

##### **a) Principes relatifs à l'aide humanitaire**

81. Les Nations Unies ont défini clairement des principes fondamentaux qui doivent être appliqués à l'aide humanitaire. L'Assemblée générale a affirmé que «l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité»<sup>57</sup>. Ces principes ont été également reconnus par la Cour internationale de justice en 1986 dans une affaire importante, *Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*<sup>58</sup>. Concernant les Nations Unies, l'assistance humanitaire doit être coordonnée par l'Organisation des Nations Unies même si elle est fournie par d'autres intervenants, à savoir les États concernés, les organisations du système des Nations Unies, le CICR, les ONG, et d'autres encore<sup>59</sup>. L'objectif primordial de tous les intervenants fournissant une aide alimentaire doit être la même: fournir une aide (alimentaire ou autre) qui soit neutre, impartiale et motivée par des considérations strictement humanitaires, aussi rapidement que possible à toutes les personnes qui en ont besoin.

82. Ces principes ont été également soulignés par le CICR, l'organisation chargée de mettre en œuvre et de développer le droit international humanitaire et fournir l'aide humanitaire dans les situations de conflit armé. Pour garantir l'efficacité des secours, le CICR demande aux États:

«De reconnaître la nécessité pour le Mouvement [la Croix-Rouge] de maintenir une claire séparation entre son action humanitaire, d'une part, et les actions de nature politique, militaire ou économique menées durant les crises humanitaires par les gouvernements, organisations intergouvernementales et autres organismes, d'autre part, compte tenu de la nécessité pour le Mouvement de maintenir, dans son action humanitaire, son indépendance, son impartialité et sa neutralité.»<sup>60</sup>.

83. Conscient du fait que même une impression de partialité met en danger la sécurité du personnel de l'aide d'urgence et compromet leur efficacité, le CICR refuse toute participation directe de forces militaires à ses opérations de secours, y compris des escortes armées<sup>61</sup>. En effet, l'un des principes fondateurs de l'aide humanitaire est le suivant:

«Les opérations militaires doivent être clairement distinctes des activités humanitaires. Les forces armées ne doivent pas – surtout lorsque les hostilités font rage – participer directement à l'action humanitaire, car cela entraînerait le risque d'associer, aux yeux des autorités comme de la population, les organisations humanitaires à des objectifs politiques ou militaires qui sortent du cadre des préoccupations humanitaires. L'objet premier des opérations militaires devrait être d'instaurer et de préserver la paix et la sécurité, et de contribuer à un règlement politique global.»<sup>62</sup>.

#### **b) Règles relatives à l'assistance humanitaire**

84. Le droit international humanitaire contient de nombreuses règles qui protègent le droit à l'alimentation des populations prises dans des conflits armés. Ces règles concernent tant le droit des civils touchés de recevoir de l'aide que le droit des organisations humanitaires de la fournir.

85. Le droit humanitaire est très clair à propos d'un conflit armé international. Les parties à un conflit armé ont le devoir de veiller à ce que tous les besoins essentiels de la population civile se trouvant dans les territoires sous leur contrôle soient satisfaits dans la mesure du possible. Elles ont un rôle primordial dans la fourniture de l'assistance à la population civile vivant sur le territoire qu'elles contrôlent. Si elles ne sont pas en mesure de fournir cette assistance et si la population n'a pas accès à la nourriture et à l'eau, elles devraient autoriser le CICR ou toute autre organisation humanitaire impartiale à entreprendre des opérations de secours. Elles doivent également permettre le libre passage des approvisionnements de secours destinés aux civils. Elles doivent autoriser et faciliter les opérations de secours humanitaires impartiales et garantir la sécurité du personnel médical et du personnel humanitaire<sup>63</sup>. Les États doivent faciliter et protéger ces opérations, et s'abstenir de détourner l'assistance humanitaire ou d'en empêcher le passage.

86. Les États ont l'obligation d'autoriser le libre passage de certains produits destinés à des groupes de population précis, même si ceux-ci relèvent de la partie ennemie. Cette disposition, qui avait essentiellement pour but d'assurer l'acheminement de l'aide humanitaire en cas de blocus, exige le libre passage de vivres indispensables destinés aux enfants et aux femmes enceintes, bien qu'elle soit assortie de conditions rigoureuses<sup>64</sup>. Son champ d'application a été étendu en vertu du premier Protocole additionnel, dont l'article 70, paragraphe 1, prévoit des actions de secours en faveur de toute population civile ne disposant pas du matériel et des denrées nécessaires, y compris de nourriture, à condition que ces actions de secours aient un caractère humanitaire et impartial. Cette disposition est assujettie au consentement de l'État,

mais l'on s'attend à ce qu'il soit donné, un État ne pouvant refuser de l'aide sauf pour des raisons exceptionnelles. Seule une obligation minimale est prévue: autoriser le libre passage de l'assistance humanitaire. La refuser constitue une violation du droit à l'alimentation si des civils meurent de faim. Entraver l'acheminement des secours constitue un crime de guerre en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>65</sup>.

87. Lorsque l'aide humanitaire est fournie par des organisations impartiales, tous les États, à cause du fait qu'ils sont parties aux conventions et protocoles, et les parties au conflit ont des obligations précises. Tous les États doivent «autoriser et faciliter le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours...»<sup>66</sup> et ils doivent «encourager et faciliter une coordination internationale efficace des actions de secours»<sup>67</sup>. Ils ne doivent «détourner en aucune manière les envois de secours de leur destination ni en retarder l'acheminement, sauf dans des cas de nécessité urgente, dans l'intérêt de la population civile concernée»<sup>68</sup>. En outre, les parties au conflit doivent «assurer la protection des envois de secours et en faciliter la distribution rapide», parce qu'elles se trouvent dans le pays<sup>69</sup>.

88. Il existe aussi une série de dispositions portant sur les secours aux populations civiles dans les territoires occupés, prévues par la quatrième Convention de Genève (art. 55 et 59, par. 1) et le premier Protocole additionnel à cette convention (art. 68 à 71). La «puissance occupante» est tenue d'assurer l'alimentation de la population et doit lui apporter les denrées alimentaires, les fournitures médicales et autres articles nécessaires, ou autoriser l'acheminement de secours si les ressources du territoire occupé sont insuffisantes<sup>70</sup>. Si l'État concerné n'est pas en mesure de fournir cette assistance et si la population civile est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnées dans le Protocole, «des actions de secours de caractère humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises, sous réserve de l'agrément des parties concernées»<sup>71</sup>. Les opérations de secours sont en outre soumises à plusieurs règles qui prévoient une protection spéciale pour les femmes et les enfants dans les situations de conflit armé. Les enfants, les mères enceintes ou allaitantes doivent faire l'objet d'une protection particulière dans le cadre des opérations de secours humanitaire<sup>72</sup>. Cette protection particulière inclut la fourniture de tous les aliments et médicaments indispensables à leur survie<sup>73</sup>.

89. Le droit humanitaire est moins complet sur la question des conflits armés non internationaux car il prévoit un nombre moindre d'obligations à l'égard des États<sup>74</sup>. Il existe toutefois des règles claires qui permettent l'intervention à titre humanitaire d'organisations humanitaires impartiales telles que le CICR, sous réserve du consentement des Parties au conflit. Cela est extrêmement important car c'est la seule voie par laquelle les populations touchées peuvent obtenir les produits indispensables à leur survie. L'article 3 commun aux Conventions de Genève est aussi très important. Il garantit le droit des organisations humanitaires d'offrir leurs services dans les termes suivants: «un organisme humanitaire impartial, tel que le CICR, pourra offrir ses services aux parties au conflit»<sup>75</sup>. C'est sur cette base que le CICR peut obtenir l'accès aux victimes d'un conflit interne armé. Il est stipulé au paragraphe 2 de l'article 18 du Protocole II que «lorsque la population civile souffre de privations excessives par manque des approvisionnements essentiels à sa survie, tels que vivres et ravitaillements sanitaires, des actions de secours en faveur de la population civile, de caractère exclusivement humanitaire et impartial et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable, seront entreprises avec le consentement des [parties au conflit]».

## **B. Mécanismes d'application effective du droit international humanitaire**

90. Il se produit certes de nombreuses violations du droit humanitaire international dans les situations de conflit armé, mais des progrès importants ont été effectués dans la mise en place de mécanismes d'application permettant d'assurer la mise en œuvre effective du droit international humanitaire. Ces mécanismes d'application devraient permettre d'améliorer le respect du droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé.

91. L'élément nouveau le plus important est la future Cour pénale internationale créée par le Statut de Rome de 1998. Dès que le Statut sera entré en vigueur, il sera possible de traduire devant la justice les criminels de guerre qui laissent la population de leur pays mourir de faim pendant un conflit armé (international ou non international) et de les punir. D'importants progrès vers l'application effective du droit pénal international ont déjà été réalisés grâce à la création des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda.

92. Il existe plusieurs autres moyens de faire respecter le droit humanitaire. Les États parties au Protocole de Genève et au Protocole additionnel I ont l'obligation «de respecter et de faire respecter» le droit humanitaire dans les conflits armés internationaux<sup>76</sup>. Les États peuvent convoquer une réunion de tous les États parties afin d'amener un État à respecter toutes dispositions de ce droit. Cela s'est produit lors de la réunion convoquée à Genève en décembre 2001 afin d'examiner la situation des territoires palestiniens occupés. Les États peuvent également exercer des pressions économiques et diplomatiques, séparément ou en coopération avec l'Organisation des Nations Unies, sur un État qui ne respecte pas le droit humanitaire international<sup>77</sup>.

93. En cas de violation des règles du droit international humanitaire, l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité peuvent également prendre des mesures. Par exemple, en 1988, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur la situation au Soudan, dans laquelle elle a demandé à tous les États de fournir une assistance<sup>78</sup>. Toutefois, les résolutions de l'Assemblée générale ne sont que des recommandations et ne sont donc pas juridiquement contraignantes. Seul le Conseil de sécurité peut adopter une résolution obligatoire à l'égard de tous les États s'il prend une décision en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Une fois établie l'existence d'une menace ou d'une violation de la paix, il peut décider quelles mesures seront prises pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales<sup>79</sup>. Le fait qu'un État n'autorise pas l'acheminement de l'aide humanitaire ou alimentaire dans son territoire ou affame sa population civile n'est pas considéré a priori comme une menace pour la paix ou une violation de la paix. Toutefois, le Conseil de sécurité peut déterminer s'il existe une menace pour la paix et décider des mesures à prendre. Il a agi ainsi dans les cas de la Somalie et de la République de Bosnie-Herzégovine en 1992. Une situation de famine peut parfois créer, en tant que telle, une menace pour la paix.

94. Dans le cas de la Somalie, le Conseil de sécurité a estimé que «l'ampleur de la tragédie humaine causée par le conflit en Somalie, qui est encore exacerbée par les obstacles opposés à l'acheminement de l'aide humanitaire, constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales». Le Conseil de sécurité a exigé que «toutes les parties, tous les mouvements et toutes les factions en Somalie prennent toutes les mesures nécessaires pour faciliter les efforts que déploie l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées ainsi que les organisations à vocation humanitaire afin de fournir une aide humanitaire d'urgence à

la population touchée en Somalie»<sup>80</sup>. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil de sécurité a estimé que les hostilités constituaient une violation de la paix et a adopté des décisions, notamment celle d'établir des couloirs de sécurité pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire<sup>81</sup>. En 1999, le Conseil de sécurité a réaffirmé cette idée et s'est déclaré disposé à réagir face aux situations de conflit armé dans lesquelles l'acheminement de l'assistance humanitaire destinée aux civils est délibérément entravée<sup>82</sup>. En pareille situation, le Conseil peut prendre des mesures en vue d'imposer une assistance alimentaire et de faire cesser l'utilisation de la famine comme arme de guerre.

### C. Violations des règles et principes du droit international humanitaire

95. Dans la présente section, le Rapporteur spécial examine les appels urgents et les allégations de violations qui lui ont été soumises en 2001. Il convient de noter que le présent rapport a été officiellement achevé le 15 décembre 2001 et que les exemples fournis se rapportent donc exclusivement à des activités antérieures à cette date.

#### 1. Afghanistan

96. Le 3 décembre 2001, le Rapporteur spécial a reçu un appel urgent concernant l'Afghanistan, dans une communication conjointe émanant de plusieurs organisations non gouvernementales internationales et nationales opérant aux États-Unis d'Amérique. Selon la communication, des violations systématiques du droit du peuple afghan à l'alimentation auraient eu lieu par suite de la guerre récente et de la militarisation de l'aide humanitaire. Toutes les parties au conflit en Afghanistan auraient commis des violations flagrantes et régulières du droit à l'alimentation, qui auraient eu des conséquences tragiques sur la population civile. Même avant cette guerre, l'Afghanistan était le pays le plus pauvre d'Asie centrale et 5 millions de personnes couraient le risque de souffrir de la famine et de graves pénuries alimentaires par suite de décennies de conflits aggravés par la sécheresse, la répression exercée par les talibans et les sanctions des Nations Unies<sup>83</sup>. Cette situation s'est encore dégradée par suite du conflit récent et du respect insuffisant du droit à l'alimentation énoncé dans le droit international humanitaire.

97. Des violations précises du droit à l'alimentation ont été alléguées. Par exemple, le 16 octobre 2001, les talibans se seraient emparés temporairement de deux installations du Programme alimentaire mondial contenant 7 000 tonnes de céréales, soit 14 % de l'ensemble de l'aide alimentaire qui devait être distribuée en novembre et, une semaine plus tard, ils auraient occupé et pillé un bureau du CICR situé à Mazar-i-Sharif<sup>84</sup>. Ces attaques et l'insécurité à laquelle ses chauffeurs étaient exposés auraient incité le PAM «à suspendre ses opérations en indiquant que les attaques militaires contre l'Afghanistan rendaient la situation trop dangereuse et que les chauffeurs de camion refusaient d'aller sur le terrain»<sup>85</sup>. Il semblerait en outre que les Forces de l'alliance du Nord aient aussi pillé systématiquement les secours alimentaires, notamment une fois qu'elles auraient établi leur contrôle sur la plus grande partie du pays: «Les efforts visant à acheminer l'aide en Afghanistan ont été gravement perturbés par le retour sur les routes de l'anarchie qui sévissait dans le pays avant que les talibans ne prennent le pouvoir. Les transporteurs routiers qui avaient acheminé l'aide et les marchandises en Afghanistan depuis la chute du régime des talibans auraient décidé de réduire leurs opérations après avoir été forcés de livrer une grande partie de leur chargement dans la plus grande crainte pour la sécurité de leurs chauffeurs»<sup>86</sup>.

98. Des allégations de violations des principes généraux sur lesquels repose le droit international humanitaire ont été également formulées, violations qui comportent des conséquences à long terme sur la mise en œuvre de ce droit. Il a été notamment affirmé que la fermeture de frontières par des pays voisins avait restreint l'acheminement de l'aide humanitaire et violé les droits fondamentaux des réfugiés et des personnes déplacées dans leur propre pays. De ce fait, l'accès aux secours d'urgence aurait été également empêché. On aurait assisté à l'effondrement généralisé des principes fondamentaux du droit international humanitaire et à l'écroulement du système international d'asile aux réfugiés. Par exemple, lorsque le Pakistan a fermé ses frontières, en particulier au point de passage de Chaman, aux réfugiés et aux convois humanitaires, il a empêché la distribution de l'aide alimentaire à des Afghans qui avaient trouvé refuge près de Kandahar. Le Gouvernement de l'Ouzbékistan a fermé l'unique pont entre son pays et l'Afghanistan et restreint l'utilisation des péniches pour le transport de l'aide alimentaire, rendant ainsi «impossible une augmentation de l'acheminement de l'aide alimentaire, qui revêt pourtant une importance absolument vitale pour les populations du nord de l'Afghanistan»<sup>87</sup>.

99. Il était allégué en outre que les principes de l'assistance humanitaire énoncés dans le droit international humanitaire avaient été violés par suite de la politique des États-Unis consistant à larguer «des bombes et du pain». Cette politique aura des effets à long terme. Le largage par des avions militaires des États-Unis de colis alimentaires de couleur jaune, comme les bombes-grappes, réduira pour longtemps la crédibilité de l'ensemble de l'aide humanitaire car cette politique ne respecte pas les principes de neutralité, d'impartialité et de recherche d'objectifs strictement humanitaires. Une vive inquiétude a été en outre suscitée par la dangerosité de cette méthode de distribution de l'aide alimentaire qui ne prévoit ni des zones de réception déminées ni des comités de réception chargés de distribuer la nourriture à ceux qui en ont le plus besoin. Étant donné que l'Afghanistan est le pays le plus miné du monde après l'Angola (plus de 724 millions de mètres carrés de son territoire sont truffés d'environ 10 millions de mines), l'absence de zones de réception déminées pour les parachutages alimentaires a causé des victimes. Ces efforts ont été insignifiants par rapport aux besoins des Afghans et ont été condamnés par les organisations de secours telles que Médecins sans frontières (MSF) qui les ont qualifiés d'«actes de pure propagande, de peu d'utilité concrète pour les Afghans»<sup>88</sup>. Les États-Unis ont certes largué 100 000 repas individuels, mais ceux-ci n'avaient qu'un apport calorique suffisant pour une personne pendant un jour et étaient donc dérisoires par rapport aux besoins de millions de personnes. Toutefois, le plus préoccupant est que la confusion entre objectifs militaires et humanitaires aura à l'avenir de lourdes conséquences sur la crédibilité de l'aide humanitaire.

## **2. Les territoires palestiniens occupés**

100. Le Rapporteur spécial a également reçu, le 15 novembre 2001, dans une communication adressée conjointement par des ONG palestiniennes israéliennes et internationales, un appel urgent concernant les territoires palestiniens occupés<sup>89</sup>. Il y était affirmé que le durcissement des politiques de bouclage et d'encerclement imposées par les autorités israéliennes d'occupation depuis septembre 2000 aurait empêché ou entravé l'accès à l'alimentation et à l'eau. Ces politiques se seraient traduites par le refus direct de l'accès de communautés assiégées et soumises au bouclage à l'alimentation et à l'eau, en particulier dans certains cas de bouclage rigoureux ou total – qualifiés de «couvre-feu» – où ces communautés se retrouvaient confinées dans leur village avec interdiction de se déplacer. Ces mesures de bouclage empêcheraient les gens de se rendre à leur travail et interdiraient aux agriculteurs l'accès à leurs champs ou à des marchés éloignés<sup>90</sup>.

101. Ces politiques auraient également pour effet d'étrangler l'économie palestinienne et de faire chuter le pouvoir d'achat nécessaire à l'acquisition de nourriture et d'eau. Alors que le chômage était d'environ 11 % au milieu de 2000 avant le début de l'Intifada, il est monté en flèche à près de 50 % au milieu de 2001<sup>91</sup>. D'après les données recueillies par le Bureau palestinien de statistique pendant la période comprise entre la mi-juillet et août 2001, environ la moitié de l'ensemble des ménages auraient perdu plus de 50 % de leur revenu habituel et plus de deux millions de Palestiniens, soit 60,8 % de l'ensemble des ménages palestiniens, vivraient sous le seuil de pauvreté<sup>92</sup>. La pauvreté est particulièrement aiguë dans la bande de Gaza où environ 81,5 % des ménages palestiniens vivent sous le seuil de pauvreté. Les organisations non gouvernementales corroborent le rapport du bureau du Coordonnateur spécial des Nations unies dans les territoires occupés sur l'impact des bouclages sur l'économie palestinienne, actualisé au 30 juin 2001, qui estime que «le montant total du manque à gagner subi par l'économie palestinienne depuis octobre 2000 se situe entre 1 milliard 860 millions à 2 milliards 459 millions de dollars des États-Unis»<sup>93</sup>.

102. Les mesures de bouclage et d'«assiègement» appliquées par Israël auraient en outre entravé les efforts des organisations humanitaires internationales tendant à atténuer leurs durs effets sur les Palestiniens. Par exemple, les efforts faits par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) pour fournir leur assistance ordinaire et d'urgence aux réfugiés dans les territoires occupés ont été gravement entravés. Le système de permis et de bouclages et les 72 points de contrôle installés sur la Rive occidentale par les autorités israéliennes ont ralenti ou empêché l'acheminement de l'aide alimentaire à des populations qui en avaient besoin. L'UNRWA indique que, par suite de ces restrictions, «un stock de fournitures représentant le chargement de plus de 45 camions de 10 tonnes attendait à son bureau de la Rive occidentale d'être transporté à Gaza»<sup>94</sup>. Ces mesures empêchent également l'accès de la population civile à l'eau saine. À titre d'exemple, il a été signalé que 218 villages de la Rive occidentale n'étaient pas reliés au réseau de distribution d'eau et étaient par conséquent tributaires de camions-citernes pour s'approvisionner en eau afin de faire face à leurs besoins fondamentaux<sup>95</sup>. Toutefois, en raison des restrictions à la circulation des personnes appliquées depuis le début de l'Intifada, les camions-citernes doivent surmonter d'énormes difficultés pour distribuer l'eau. En outre, l'accès aux ressources en eau est impossible dans les zones soumises au couvre-feu.

103. En outre, il y a eu un certain nombre de cas de destruction délibérée d'objets appartenant à la population civile. Il a été affirmé par exemple qu'en août et septembre 2001 seulement, des centaines de citernes surélevées approvisionnant des habitations ont été prises pour cibles et détruites par des soldats israéliens (destructions touchant plus de 750 familles à Hébron seulement). En outre, 21 puits et 64 réseaux d'irrigation ont été détruits ou obstrués par des soldats israéliens. Le secteur agricole aurait subi de lourdes pertes par suite des mesures israéliennes. Par exemple, entre le 29 septembre et le 31 décembre 2000, 12 370 arbres et 2 633 dounams de terres auraient été détruits par suite de mesures israéliennes<sup>96</sup>. Enfin, 22 168 arbres et 8 198,9 dounams de terres auraient été détruits au 5 novembre 2001, portant le chiffre total des destructions à 34 536 arbres et 10 832 dounams<sup>97</sup>.

104. Les organisations non gouvernementales ont affirmé que les politiques israéliennes de bouclage et d'«assiègement» causaient délibérément l'appauvrissement et la privation d'accès à la nourriture et à l'eau dans les territoires en restreignant les moyens dont dispose la population palestinienne pour acheter des aliments nutritifs et de l'eau, des destructions intentionnelles et

le blocage des secours humanitaires. Elles soutiennent que ces politiques israéliennes de bouclage et d'«assiègement» appliquées dans l'ensemble des territoires violent à grande échelle le droit fondamental de la population palestinienne à une alimentation nutritive et à l'eau, droit protégé tant par le droit international relatif aux droits de l'homme que par le droit humanitaire.

105. Le Rapporteur spécial pense que ces allégations laissent penser que la puissance occupante israélienne viole ses obligations internationales en vertu des articles 55 et 59 de la quatrième Convention de Genève. Il rappelle la déclaration dans laquelle le CICR, à la Conférence des Parties contractantes à la quatrième Convention de Genève, s'est dit préoccupé par les conséquences humanitaires de la création de colonies israéliennes dans les territoires palestiniens occupés. Le CICR a déclaré que la politique de colonisation «avait souvent impliqué la destruction de maisons palestiniennes, la confiscation de terres ou de ressources en eau, et le démembrement de fait des territoires»<sup>98</sup>. Le Rapporteur spécial a demandé aux autorités israéliennes de lui délivrer un visa qui lui permette d'effectuer une mission sur place afin d'étudier le bien-fondé de ces allégations qui relèvent directement de son mandat<sup>99</sup>. À ce jour, les autorités israéliennes n'ont pas accédé à cette demande.

### 3. Myanmar

106. Le Rapporteur spécial doit également indiquer qu'il a reçu des allégations concernant le Myanmar. Ces allégations portaient notamment sur l'utilisation de la famine comme arme politique et méthode de combat à l'encontre des insurgés et des populations civiles. Des déplacements en masse et des réinstallations forcées de population menaceraient la sécurité alimentaire. Par exemple, selon des informations émanant d'organisations non gouvernementales, depuis mars 1996, les militaires auraient réinstallé de force plus de 300 000 habitants de plus de 1 400 villages couvrant une superficie de quelque 18 000 km<sup>2</sup>, qui auraient été forcés sous la menace des armes à se réinstaller dans des zones stratégiques. Les taux de malnutrition seraient extrêmement élevés, tant dans les zones de guerre situées dans l'est du pays que dans les zones de paix, en particulier les États de Karen, Karenni et Shan et la région du delta. Les forces armées gouvernementales auraient commis d'autres violations du droit humanitaire, notamment en détruisant délibérément des cultures vivrières de base et en confisquant la nourriture de civils<sup>100</sup>.

### III. FAITS NOUVEAUX DANS LE DOMAINE DU COMMERCE INTERNATIONAL ET DU DROIT À L'ALIMENTATION

107. Le Rapporteur spécial souscrit pleinement à la déclaration susmentionnée du Président de l'ONG Droits et démocratie. La présente section porte par conséquent sur les faits nouveaux dans le domaine du commerce international et du droit à l'alimentation. Cela est absolument essentiel après la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha, en novembre 2001, au cours de laquelle il a été décidé de commencer un nouveau cycle de négociations commerciales, et au moment actuel où s'ouvrent des négociations relatives à l'Accord sur l'agriculture de l'OMC.

108. La présente section passe en revue les éléments du commerce international et du droit à l'alimentation qui ont été traités dans le rapport précédent à l'Assemblée générale (A/56/210). Elle examine la libéralisation du commerce international et les règles de commerce qui régissent l'agriculture pour comprendre leurs incidences sur le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire des plus pauvres. Elle décrit ensuite le programme du nouveau cycle de négociations

adopté à Doha. Ce programme ne mentionne pas le droit à l'alimentation en dépit du fait que plusieurs propositions qui sont en train d'être formulées dans le cadre des négociations sur l'agriculture accordent une large place à ce droit. Le but de la présente section est également d'élargir la portée du rapport précédent afin de souligner que les droits de l'homme, en particulier le droit à l'alimentation, doivent être respectés dans les obligations commerciales internationales. Cela est capital aujourd'hui car le droit à l'alimentation ne figure pas dans le programme du nouveau cycle de négociations commerciales. Toutefois, certains progrès doivent être signalés, par exemple, la proposition de la Norvège selon laquelle la sécurité alimentaire devrait être considérée comme un bien public. Il convient également de signaler des faits nouveaux encourageants qui intéresseront le commerce et le droit à l'alimentation, notamment le débat sur l'élargissement des obligations relatives aux droits de l'homme à des acteurs non étatiques et des changements récents de position sur l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui seront à prendre en considération, par exemple, pour les questions relatives aux brevets sur les semences et les biotechniques.

#### **A. Progrès et faits nouveaux concernant le commerce international et le droit à l'alimentation**

109. L'inclusion du droit à l'alimentation dans les négociations commerciales internationales est largement comprise et considérée comme étant absolument nécessaire par nombre d'organisations non gouvernementales. Les droits économiques et sociaux garantissent les besoins essentiels de toutes les personnes. Il est devenu évident que, dans le monde actuel, le marché ne peut pas répondre à lui seul aux besoins essentiels de l'ensemble de la société. De nombreuses personnes sont laissées de côté. Pendant que certains habitants de la planète deviennent de plus en plus riches, d'autres deviennent de plus en plus pauvres. Selon la Banque mondiale, le revenu moyen des 20 pays les plus riches est 37 fois plus élevé que celui des 20 pays les plus pauvres, écart qui a doublé au cours des 40 dernières années<sup>101</sup>. Les bienfaits de la mondialisation et du commerce mondial n'ont manifestement pas été répartis de façon équitable. Beaucoup de gens souffrent des effets de la répartition inégale des aliments et des ressources dans le monde. Action contre la faim écrit: «Un grand nombre de pauvres à travers le monde ne mangent pas à leur faim dans la mesure où la production alimentaire s'ajuste à la demande solvable»<sup>102</sup>. Plus de gens vivent aujourd'hui dans l'extrême pauvreté qu'il y a dix ans. L'équation est simple: ceux qui ont de l'argent mangent, ceux qui n'en ont pas souffrent de la faim, des maladies qu'elle entraîne et, souvent, en meurent.

110. Bon nombre d'organisations non gouvernementales font valoir que la libéralisation du commerce international et la mondialisation ont eu des effets néfastes sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation. D'après elles, la libéralisation de l'agriculture, qui s'est surtout produite dans les pays en développement (pour une large part, en vertu de programmes d'ajustements structurels plutôt que de dispositions prévues par l'OMC), a plutôt eu pour effet d'accroître la faim et la malnutrition que de mieux assurer la sécurité alimentaire.

111. Les pays développés continuent de disposer d'une plus grande autonomie que les pays en développement dans la gestion de leur sécurité alimentaire au niveau local. Ils ont été plus lents à libéraliser leur secteur agricole, en dépit des dispositions de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC visant à instaurer des règles de concurrence égales pour l'accès aux marchés, les subventions à l'exportation et le soutien interne dans le système de commerce

des produits agricoles<sup>103</sup>. L'agriculture a continué de bénéficier d'une protection et d'un soutien dans bon nombre de pays développés alors que, dans le même temps, les pays en développement ont été contraints de libéraliser la leur par des programmes d'ajustements structurels (suppression de tous les subventionnements et très forte baisse des restrictions à l'importation de produits agricoles, allant bien au-delà des exigences de l'OMC concernant la libéralisation)<sup>104</sup>. Cela a créé un système inégal dans lequel les subventions des pays développés découragent la production agricole des pays en développement<sup>105</sup>.

112. Des organisations de la société civile ont pour ces raisons appelé l'OMC à reconnaître la primauté du droit international relatif aux droits de l'homme sur le droit commercial international lors du prochain cycle de négociations commerciales<sup>106</sup>. Ces organisations non gouvernementales affirment que les accords de l'OMC ont eu des conséquences néfastes pour les droits de l'homme. On a imputé à l'Accord sur l'agriculture des répercussions négatives sur les moyens d'existence et la sécurité alimentaire de petits exploitants agricoles des pays en développement, quand ces pays ont été contraints de libéraliser leur économie et d'ouvrir leur marché sans obtenir en contrepartie de libéralisation significative de la part des pays développés sous forme d'un accès plus large aux marchés, et d'une réduction des subventions à l'exportation et du soutien interne. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (l'Accord TRIPS) a également été largement critiqué. En particulier, il serait susceptible d'être appliqué d'une façon qui limite l'accès des petits exploitants aux semences dont ils ont besoin pour replanter. Il a été également critiqué en raison de l'absence de dispositions protégeant activement le patrimoine culturel et le savoir des populations autochtones contre les brevets qui pourraient être pris par des intérêts extérieurs<sup>107</sup>.

113. Quelques États commencent à préconiser que la question du droit à l'alimentation soit abordée au cours du nouveau cycle de négociations, notamment la Norvège dans la proposition mentionnée plus haut. Un certain nombre de pays en développement ont aussi proposé des mesures concrètes pour protéger leur sécurité alimentaire en introduisant une catégorie «développement/sécurité alimentaire» dans l'Accord sur l'agriculture (voir ci-dessous). La question est évidemment fort complexe du fait que la sécurité alimentaire est importante pour tous les pays, même si les pays en développement sont ceux où ce problème se pose avec le plus d'acuité et où la sécurité alimentaire reste un combat quotidien pour nombre de familles. La proposition présentée par la Norvège demande que les engagements pris dans le cadre de l'OMC ne soient pas incompatibles avec le respect du droit à l'alimentation. Cette proposition fait valoir ce qui suit:

«La réforme des politiques dans le cadre de l'OMC doit être entreprise d'une manière qui soit compatible avec d'autres engagements multilatéraux pertinents comme la Convention sur la diversité biologique et les engagements relatifs au droit à l'alimentation. Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme par les Nations Unies en 1948, un certain nombre de recommandations et d'instruments juridiques internationaux portant sur les préoccupations alimentaires et le droit à l'alimentation ont été élaborés; ils reconnaissent le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et soulignent la responsabilité de l'État à cet égard.»<sup>108</sup>.

114. Cette proposition fait également valoir que le caractère de «bien public» de l'agriculture implique qu'un certain niveau de subventionnement est nécessaire pour soutenir la production intérieure au niveau local, mais que des règles plus strictes doivent être appliquées à la

production destinée à l'exportation pour faire en sorte que les subventions ne soient pas utilisées pour financer les exportations et n'exercent un effet de désincitation sur la production d'autres pays:

« (...) Les fonctions (considérations) non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics. Si les biens privés peuvent être échangés sur le marché, les fonctions non commerciales présentent souvent des caractéristiques de biens publics pour lesquelles, par définition, il n'existe pas de marché effectif. Par ailleurs, la possibilité de créer un tel marché semble limitée. Si cela est possible dans certains cas, l'intervention des pouvoirs publics pourrait être justifiée pour remédier à l'insuffisance des fonctions non commerciales ayant des caractéristiques de biens publics et pour internaliser les externalités<sup>109</sup>.

(...) Contrairement à la plupart des biens privés pour lesquels il existe un marché international, les fonctions (considérations) non commerciales ne peuvent en général être assurées par le biais du commerce mais doivent l'être par la production agricole interne. Dans une certaine mesure, la sécurité alimentaire constitue une exception, la production agricole interne et un système commercial prévisible et stable contribuant à accroître la sécurité alimentaire. La protection des fonctions (considérations) non commerciales varie considérablement d'un pays à l'autre, ainsi qu'à l'intérieur des pays, selon les priorités nationales (c'est-à-dire les variations de la demande) et le niveau des coûts dans le secteur agricole (c'est-à-dire les variations de l'offre)<sup>110</sup> ».

115. Le caractère de «bien public» de la sécurité alimentaire est utilisé pour justifier un seuil minimum de production agricole interne en Norvège pour garantir une autosuffisance partielle (50 %). Dans le cas des pays en développement, le caractère de «bien public» de la sécurité alimentaire pourrait être cependant fort différent dans la mesure où la capacité de tout un pays à se développer est fortement limitée par le fait que des millions de mères mettent au monde des millions de nouveau-nés en retard physiquement et mentalement; le fait d'améliorer la nutrition pour l'aider à s'extraire de la pauvreté ne constitue-t-il pas également un «bien public»?

116. Certains pays en développement – à savoir Cuba, El Salvador, Haïti, le Honduras, le Kenya, le Nicaragua, l'Ouganda, le Pakistan, la République dominicaine, Sri Lanka et le Zimbabwe – ont présenté une proposition demandant la création d'une «catégorie sécurité alimentaire» qui reconnaisse les besoins particuliers de sécurité alimentaire et les situations spécifiques des pays en développement, sans faire mention toutefois du droit à l'alimentation<sup>111</sup>. Les auteurs de cette proposition demandent que des exemptions soient prévues au titre de cette «catégorie» pour que les pays en développement disposent d'une plus grande autonomie pour protéger leur production de produits alimentaires de base, faisant valoir que la sécurité alimentaire est indispensable à leur sécurité nationale. Des ONG ont également proposé de définir les «cultures de sécurité alimentaire» comme étant les cultures soit nécessaires à la production des aliments de base dans les pays concernés, soit constituant le principal moyen d'existence des exploitants agricoles pauvres<sup>112</sup>. Bien évidemment, tous les problèmes ne seraient pas résolus si les pays en développement n'avaient pas les moyens d'aider les petits exploitants locaux et si les pays développés continuaient de limiter les possibilités d'accès à leurs marchés. Il n'en reste pas moins que des mesures concrètes sont proposées concernant les modifications qu'il conviendrait d'apporter à l'Accord sur

l'agriculture pour qu'il réponde aux besoins des pays en développement en matière de sécurité alimentaire et permettre un rééquilibrage des règles du jeu inégales qui prévalent actuellement<sup>113</sup>.

117. Aucune de ces propositions n'a été examinée à la Conférence de Doha. Les ONG ont fait valoir que, contrairement aux affirmations du Commissaire européen chargé de la politique commerciale, Pascal Lamy, la Conférence de Doha n'a pas réussi à lancer un «cycle de développement» pour aider les pays les plus pauvres. Les points essentiels de la Déclaration de Doha<sup>114</sup> vont en fait à l'encontre des intérêts des pays en développement. La proposition tendant à créer une catégorie «développement et sécurité alimentaire» a été complètement ignorée.

118. Si le droit à l'alimentation n'est pas pris en considération par l'OMC, nous devons rechercher d'autres moyens d'assurer l'intégration des droits de l'homme et du droit à l'alimentation dans les règles du commerce international. Par exemple, il importe de s'intéresser à l'élargissement des obligations relatives aux droits de l'homme aux acteurs non étatiques. Contrairement à leurs États membres, les organisations internationales telles que l'OMC et les institutions de Bretton Woods ne sont pas soumises au droit international relatif aux droits de l'homme en tant que tel car elles ne sont pas parties aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Toutefois, cette convention est en train de changer (de même que la conception de la justiciabilité a changé) en raison des nouveaux travaux importants en cours sur les obligations des acteurs non étatiques, notamment les sociétés multinationales. Il est très important d'examiner les faits nouveaux dans ce domaine. Cette question sera l'un des points essentiels qui seront abordés par le Rapporteur spécial dans son prochain rapport.

119. Une autre question évolue comme le montre le débat évolutif sur l'Accord TRIPS. On enregistre une évolution extrêmement importante dans le cadre du débat sur le VIH/sida et les brevets pour les médicaments contre les épidémies. Les discussions auxquelles ont donné lieu à la Conférence de Doha les faits nouveaux au Brésil et en Afrique du Sud laissent penser que le droit à la santé pourrait l'emporter sur le droit d'imposer des brevets sur la propriété intellectuelle. Cela est très important pour le droit à l'alimentation quant au vieux débat sur les biotechniques, les brevets sur les semences et les ressources génétiques. La question du VIH/sida pourrait constituer un cadre utile pour l'examen de la situation concernant des questions relatives à l'Accord TRIPS et les préoccupations de ceux qui craignent que les brevets sur les semences ne limitent l'accès des petits agriculteurs aux semences dont ils ont besoin pour replanter et ne privent les communautés autochtones de leur patrimoine culturel et de leur savoir. Le 3 novembre 2001, un instrument important, le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture a été adopté dans le cadre de la FAO. Certains faits nouveaux sont également extrêmement importants et seront examinés dans le prochain rapport du Rapporteur spécial.

## **B. Sanctions économiques et droit à l'alimentation**

### **1. Contre-mesures unilatérales: Cuba**

120. L'attention du Rapporteur spécial a été appelée sur la situation spécifique créée par le blocus unilatéral persistant imposé contre Cuba par les États-Unis d'Amérique. Il ne fait guère de doute que ce blocus a considérablement nui à l'économie cubaine. Le Rapporteur spécial pense qu'il constitue une violation flagrante du droit international et compromet le droit à l'alimentation.

121. Il y a plus de 40 ans, le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a imposé des sanctions économiques contre Cuba à titre de contre-mesures pour la nationalisation des entreprises après la révolution cubaine de 1959. En 1996, le Gouvernement des États-Unis a renforcé ces sanctions économiques en adoptant la loi Helms-Burton en vertu de laquelle des sanctions économiques sont appliquées non seulement à Cuba mais aussi à toutes les sociétés étrangères qui ont des relations commerciales avec ce pays. Quoique l'imposition de contre-mesures soit autorisée par le droit international, le Rapporteur spécial note qu'elles ne sont permises que si certains principes sont respectés. Selon ces principes, les contre-mesures doivent être proportionnées et viser exclusivement l'État directement concerné. Les contre-mesures adoptées par les États-Unis contre Cuba violent ces deux principes: elles ne sont pas proportionnées à leur impact sur l'économie et le peuple cubain, elles violent des droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, et les sanctions qu'elles comportent visent non seulement Cuba mais aussi d'autres États par l'intermédiaire des sociétés étrangères avec lesquelles Cuba a des relations commerciales. Cette opinion est également celle de l'Assemblée générale. Le 28 novembre 2001, pour la dixième année consécutive, la Troisième Commission de l'Assemblée générale a adopté un projet de résolution (A/C.2/56/Add.36) dans laquelle elle a condamné les sanctions unilatérales appliquées contre Cuba par les États-Unis et demandé la levée de l'embargo commercial contre Cuba par 173 voix contre 3.

122. Le Rapporteur spécial a reçu des informations émanant directement du Gouvernement cubain, concernant les effets de ces sanctions sur le droit à l'alimentation à Cuba. Il a reçu également des informations émanant d'organisations non gouvernementales et internationales opérant à Cuba, qui confirment ces effets de façon indépendante. Certaines allégations laissent penser que le blocus économique aurait des effets désastreux sur l'économie de Cuba. C'est seulement parce que le Gouvernement cubain a donné un rang de priorité élevé à la sécurité sociale et à l'accès à l'alimentation pour tous les Cubains que ces derniers n'ont pas souffert de la malnutrition. Aucun enfant ne souffre de la faim à Cuba. Toutefois, les sanctions unilatérales entravent sérieusement la capacité du pays d'importer des produits alimentaires. Elles limitent légalement les importations de machines et d'autres intrants nécessaires à la modernisation de l'agriculture. Ces facteurs augmentent considérablement le coût des aliments à Cuba. Sans le blocus, le coût des aliments importés et des autres importations serait beaucoup plus bas et les fonds publics pourraient être investis dans des activités productives de développement. Le Gouvernement des États-Unis a certes pris des mesures en vue de permettre à Cuba d'acheter directement des aliments aux États-Unis, mais de nombreuses restrictions entravent l'utilisation de cette disposition, de sorte que le problème n'a guère été atténué. Le Rapporteur spécial a l'intention d'examiner plus avant ces allégations dans son prochain rapport.

## 2. Sanctions adoptées par le Conseil de sécurité: Iraq

123. Comme il l'a indiqué dans son rapport précédent, le Rapporteur spécial pense que le Conseil de sécurité, en soumettant le peuple iraquien à un embargo économique rigoureux depuis 1991, viole de façon flagrante l'obligation de respecter le droit de la population iraquienne à l'alimentation<sup>115</sup>. Telle est l'opinion, notamment, de Denis Halliday, ancien Sous-Secrétaire général de l'ONU et ancien Coordonnateur de l'aide humanitaire en Iraq, et Marc Bossuyt, ancien membre de la Sous-Commission, qui a soumis à la Sous-Commission, en 2000, un document de travail sur les conséquences néfastes des sanctions économiques pour la jouissance des droits de l'homme<sup>116</sup>.

## IV. CONCLUSIONS

124. Comme la Haut-Commissaire aux droits de l'homme l'a affirmé dans sa conférence à la Banque mondiale le 3 décembre 2001, en rappelant les effets de la terrible tragédie du 11 septembre survenue aux États-Unis d'Amérique:

«L'espoir que le nouveau millénaire ouvrirait une ère nouvelle quant au respect des libertés fondamentales semble maintenant un lointain souvenir. Par contre, nous sommes contraints de prendre conscience qu'il reste beaucoup à faire, sinon davantage, pour faire en sorte que les droits de l'homme deviennent une réalité pour tous. En effet, des conflits armés continuent à faire rage partout dans le monde avec leur cortège de violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire.»

125. Il est évident qu'il reste encore beaucoup à faire pour que le droit à l'alimentation devienne une réalité en temps de paix comme en temps de guerre. Nous nous battons pour l'avènement d'un monde dans lequel, comme Martin Luther King en a exprimé l'espoir, le mot «faim», comme d'autres mots exprimant l'oppression tels que l'esclavage, le racisme et la discrimination, disparaîtraient et seraient rayés pour toujours du dictionnaire.

126. La faim et la malnutrition continuent de condamner des millions de personnes au sous-développement et à la mort. Il est scandaleux que plus de 815 millions de personnes souffrent encore de la faim et de malnutrition chronique et que 36 millions d'individus meurent chaque année de la faim et de maladies liées à la faim. Ce massacre silencieux a lieu dans un monde plus riche qu'il ne l'a jamais été, qui produit déjà plus d'aliments qu'il n'en faut pour nourrir la population mondiale. Il est intolérable que nous laissions toutes les sept secondes un enfant âgé de moins de 10 ans, quelque part dans le monde, mourir directement ou indirectement de faim. Nous savons aujourd'hui que la malnutrition handicape ceux qui en souffrent pour la vie. Le développement de cellules cérébrales s'arrête, la croissance est retardée et les maladies se multiplient, limitant le potentiel des personnes touchées et condamnant celles qui souffrent de la faim à une existence marginale. Le droit à l'alimentation est un droit inhérent à chacun en tant qu'être humain.

127. Pour faire du droit à l'alimentation une réalité, il faut établir pleinement sa justiciabilité. Les gouvernements doivent être tenus de rendre compte en cas de violation de leurs obligations concernant le droit à l'alimentation prévues dans le droit international. Pendant longtemps, les droits économiques, sociaux et culturels n'ont pas été considérés comme justiciables par nature et n'ont pas été non plus considérés comme étant égaux aux droits civils et politiques.

Le présent rapport montre au contraire que ce droit peut être considéré comme justiciable par nature. Sa justiciabilité devient progressivement une réalité au niveau national et les mécanismes prévus pour assurer son application se renforcent aux niveaux régional et international. Il s'agit-là d'un progrès important. Comme la Haut-Commissaire aux droits de l'homme l'a fait observer récemment, il est temps que les «droits économiques, sociaux et culturels soient reconnus et mis en œuvre en tant que droits de l'homme, au lieu d'être écartés comme des idées farfelues ou de vaines chimères»<sup>117</sup>.

128. Le droit à l'alimentation doit être protégé également en temps de guerre. Cela signifie qu'il doit être respecté conformément au droit international humanitaire. L'utilisation de la famine comme arme de guerre, le déplacement forcé de populations civiles et la destruction de leurs moyens de subsistance sont interdites. Des règles et principes spéciaux s'appliquent aussi à la fourniture de l'assistance humanitaire, notamment à l'assistance alimentaire, dans les situations de conflit armé. Il est essentiel que les principes de neutralité, d'impartialité et d'adhésion à des motifs strictement humanitaires soient respectés afin de préserver la crédibilité de l'aide humanitaire. Comme le conflit récent en Afghanistan l'a démontré, les règles et principes du droit international humanitaire doivent être respectés afin d'éviter des violations du droit à l'alimentation. Ceux qui commettent des violations du droit à l'alimentation comme celles qui auraient eu lieu en Afghanistan, dans les territoires palestiniens occupés et le Myanmar doivent être contraints de rendre des comptes.

129. Le droit des personnes à l'alimentation doit être aussi protégé dans le cadre de programmes pour le changement économique et le commerce international. Il est intolérable que nous soyons obligés de vivre dans un monde où il est plus grave de violer les règles du commerce que les droits de l'homme. Maintenant qu'un nouveau cycle de négociations commerciales a été décidé, il est urgent de prendre des mesures pour intégrer le respect des droits de l'homme, en particulier le droit à l'alimentation, dans les nouveaux accords. Il est évident que les bienfaits de la mondialisation et du commerce mondial n'ont pas été redistribués de façon équitable comme Kevin Watkins, responsable d'OXFAM, l'a fait observer en écrivant «le libre-échange ne nourrira jamais le monde». Toutefois, il se produit des faits nouveaux positifs, notamment l'élargissement des obligations relatives aux droits l'homme aux acteurs non étatiques et les progrès de l'Accord TRIPS, qui revêtiront de l'intérêt pour les questions relatives aux brevets sur les semences et les biotechniques. Il est essentiel en outre que les effets des sanctions économiques sur le droit à l'alimentation soient examinés et que les responsables rendent compte de leurs actes s'il y a eu violation du droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial s'est intéressé dans le présent rapport aux cas de Cuba et de l'Iraq.

130. Le Rapporteur spécial pense que l'eau potable est indispensable à une alimentation saine et qu'elle devrait donc être considérée comme un bien public. La qualité et la quantité de l'eau disponible sont des questions essentielles. Il est extrêmement important de fixer des normes de qualité de l'eau et d'assurer un accès équitable aux ressources en eau afin de protéger la justice sociale. L'inclusion de l'eau potable dans le droit à l'alimentation contribuerait de façon importante à garantir l'obligation de rendre des comptes et la justiciabilité susmentionnées.

## V. RECOMMANDATIONS

131. Des mesures concrètes devraient être prises au plus tôt pour réduire la faim et la malnutrition. Elles devraient comprendre, même dans les États qui n'ont que des ressources limitées, les éléments suivants:

a) *Éducation sur les besoins nutritionnels.* Cet élément doit souligner l'importance des calories, ainsi que des micronutriments, en insistant particulièrement sur le rôle des vitamines, des minéraux et de l'iode;

b) *Repas scolaires pour tous.* Le programme de distribution de repas dans les écoles et les crèches sont un des moyens de lutte les plus efficaces contre la malnutrition infantile dans les zones rurales et urbaines;

c) *Allaitement maternel.* Les autorités doivent absolument encourager l'allaitement maternel, qui est le meilleur moyen de lutte contre la malnutrition des nourrissons. En conséquence, le Code international de commercialisation des substituts du lait maternel de l'OMS (1981) doit être appliqué;

d) *Vergers familiaux.* Presque partout dans le monde, la majorité des familles rurales vivant dans l'extrême pauvreté pourraient se voir octroyer l'accès à un lopin de terre. Cette mesure contribuerait à appliquer une stratégie de sécurité alimentaire locale en vue d'améliorer la nutrition au niveau des ménages.

132. Les questions liées à l'inégalité d'accès aux aliments et à l'eau doivent être abordées sans attendre pour veiller à ce qu'aucune discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, le sexe, la religion ou toute autre considération ne soit commise à cet égard. Des structures de surveillance devraient être mises en place afin de suivre l'amélioration progressive de l'accès à l'alimentation et à l'eau des personnes souffrant de malnutrition chronique.

133. Le Rapporteur spécial recommande également que les États prennent des mesures afin d'élaborer une législation nationale protégeant le droit à l'alimentation. Comme il l'a indiqué dans son rapport à l'Assemblée générale, il recommande en outre que chaque État partie élabore un cadre législatif national qui soit conforme à la nécessité de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation et qui reconnaisse les obligations prévues par le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit humanitaire, conformément au paragraphe 29 de l'Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Ainsi que l'ont recommandé les participants à la troisième Consultation d'experts sur le droit à l'alimentation<sup>118</sup>, la stratégie adoptée devrait prévoir un inventaire ou une liste des questions qui appellent une réglementation nationale telles que l'accès garanti aux ressources productives pour les personnes qui se trouvent dans une situation d'insécurité alimentaire et les groupes vulnérables, y compris l'accès à la terre et à l'eau. En outre, il conviendrait de procéder à un examen de la législation en vigueur afin de déterminer si elle va à l'encontre des obligations prévues par le droit à une alimentation adéquate ou si son application est insuffisante. Comme l'a fait valoir l'organisation non gouvernementale FIAN – Pour le droit de se nourrir<sup>119</sup>, il pourrait s'agir d'une structure de portée générale qui, parce qu'elle ferait du droit à l'alimentation une priorité nationale, représenterait le premier pas vers l'harmonisation et la révision des diverses lois et politiques sectorielles, de sorte que celles-ci se conforment toutes aux obligations relatives au droit à l'alimentation.

134. Tous les États devraient reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques, sociaux et culturels. Il conviendrait de renforcer les mécanismes d'application au niveau national en veillant à ce que le respect du droit à l'alimentation puisse être examiné par un tribunal de justice. Ils devraient offrir des voies de recours administratives et judiciaires et des procédures de recours à toute personne dont le droit à l'alimentation est violé ou négligé. Ils devraient également renforcer les mécanismes internationaux et régionaux d'application pour améliorer la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ils devraient appuyer vigoureusement l'adoption du projet de protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

135. Toutes les parties devraient adopter un code international de conduite relatif au droit à l'alimentation énonçant des principes directeurs visant à atteindre le but de sécurité alimentaire pour tous prescrit dans l'objectif 7.4 de la Déclaration et du Plan d'action de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale. L'élaboration de ces principes directeurs de caractère facultatif devrait figurer à l'ordre du jour de la réunion de suivi du Sommet mondial de l'alimentation qui se tiendra du 10 au 13 juin 2002. À cet égard, le Code international de conduite de 1997 sur le droit à une alimentation suffisante, qui a déjà été élaboré et approuvé par de nombreuses organisations non gouvernementales, devrait être considéré comme un excellent point de départ. La FAO et le Haut-Commissariat aux droits de l'homme devraient en poursuivre l'élaboration en collaboration avec d'autres organismes et mécanismes interinstitutionnels pertinents.

136. Tous les États devraient respecter le droit international humanitaire afin de protéger le droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé. Ce droit doit être respecté par toutes les parties à un conflit pour éviter que les populations civiles ne deviennent les victimes d'une guerre à laquelle elles ne prennent pas part. Les principes et règles qui régissent l'assistance humanitaire, en particulier l'assistance alimentaire, doivent être respectés afin d'éviter que des innocents ne souffrent de la faim.

137. Le Rapporteur spécial recommande fermement que les négociations importantes sur l'agriculture et d'autres questions qui sont actuellement en cours d'examen à l'OMC tiennent particulièrement compte de la sécurité alimentaire et veillent à ce que les règles commerciales n'aillent pas à l'encontre du droit international relatif aux droits de l'homme. Il faut en outre examiner les obligations relatives au commerce international pour s'assurer qu'elles ne sont pas incompatibles avec le droit à l'alimentation. Il faut réviser le régime injuste en vigueur et offrir aux pays en développement une protection spéciale car c'est dans ces pays que la lutte pour la sécurité alimentaire demeure la plus difficile. Les nouvelles négociations de l'OMC doivent tenir compte des suggestions des pays en développement et étudier la nécessité de protéger le droit à l'alimentation. Les changements de politique économique ne doivent pas mettre en danger la vie en favorisant la malnutrition, mais garantir au moins un minimum vital qui respecte tout au moins le droit à l'alimentation et le droit à la vie. Le Rapporteur spécial recommande que la question de l'eau potable soit en outre prise en considération de façon adéquate car l'élimination des souffrances de millions de personnes qui souffrent de maladies d'origine hydrique qu'il est facile d'éliminer représente un élément fondamental du droit à l'alimentation.

138. Le Rapporteur spécial pense qu'il existe des contradictions internes profondes au sein du système des Nations Unies<sup>120</sup>. D'un côté, les organisations des Nations Unies mettent l'accent sur la justice sociale et les droits de l'homme. À Vienne, à la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, les États Membres ont proclamé l'importance des droits économiques,

sociaux et culturels, notamment le droit à l'alimentation. Parmi elles, la FAO, le PNUD, l'UNICEF et le PAM ainsi que de nombreuses autres font un excellent travail de promotion du développement. D'un autre côté, les institutions de Bretton Woods ainsi que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et l'Organisation mondiale du commerce s'opposent dans la pratique au droit à l'alimentation par le biais du consensus de Washington en mettant l'accent sur les mesures de libéralisation, de déréglementation, de privatisation et de réduction du budget national des États, modèle qui, dans de nombreux cas, accentue les inégalités. Comme toutes les organisations des Nations Unies, y compris les institutions de Bretton Woods, ont l'obligation de faire rapport au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, le Rapporteur spécial recommande que cette contradiction soit examinée par les États qui sont parties aux traités relatifs aux droits de l'homme et membres de ces institutions financières. Le comportement contradictoire des États doit être corrigé.

139. Les organisations internationales, notamment la FAO, le PAM et le FIDA, ainsi que les organismes bilatéraux et multilatéraux de coopération pour le développement devraient adopter une approche fondée sur le respect des droits de l'homme dans leurs activités visant à assurer la mise en œuvre du droit à l'alimentation, conformément aux paragraphes 40 et 41 de l'Observation générale n° 12.

140. Le temps n'est pas une entité abstraite. Il représente des vies humaines de personnes qui meurent de faim. Le Rapporteur spécial exhorte les États à réexaminer les engagements qu'ils ont pris lors du Sommet mondial pour le développement social de 1995 et à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, de réduire de moitié le nombre des personnes sous-alimentées d'ici à 2015. Alors que certains experts craignent déjà que ces objectifs ne soient pas atteints, il est urgent que les États revoient leurs politiques internationales et nationales pour s'assurer qu'ils le soient. Il faut arrêter le massacre silencieux perpétré quotidiennement par la faim.

## Notes

<sup>1</sup> On trouvera, dans un rapport du Haut-Commissariat aux droits de l'homme sur le droit à l'alimentation (E/CN.4/1998/21, par. 18), une brève analyse des grandes lignes du Code international de conduite, due au Directeur exécutif de l'Organisation FIAN – Pour le droit de se nourrir

<sup>2</sup> Warren Allmand, Président de Droits & Démocratie, à l'adresse <http://www.ichrdd.ca/frame.iphtml?langue=0>.

<sup>3</sup> G. Abi-Saab, «Les sources du droit international: essai de déconstruction» in M. Rama-Montaldo, *Liber Amicorum en hommage au Professeur Eduardo Jimenez de Aréchaga*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994, p. 29 à 49

<sup>4</sup> Sur 815 millions de personnes sous-alimentées, 777 millions vivaient dans des pays en développement, 27 millions dans des pays en transition et 11 millions dans les pays industrialisés. Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2001*, Rome, FAO, 2001, p. 2.

<sup>5</sup> PAM, *Carte de la faim dans le monde, 2001*, Genève.

<sup>6</sup> Le fer et le zinc sont d'une importance décisive pour le développement des capacités mentales. Les micronutriments contiennent également d'autres substances (notamment des enzymes).

<sup>7</sup> Antenna, «*Malnutrition: un massacre silencieux*» (document non publié), Genève, 2000 (Antenna, 29 rue de Neuchâtel, 1201 Genève).

<sup>8</sup> Voir par exemple, Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination (ACC/SCN) *Ending Malnutrition by 2020: An Agenda for Change in the Millennium*, rapport final de la Commission à l'ACC/SCN sur les défis de la nutrition au XXI<sup>e</sup> siècle, 2000, et ACC/SCN, *Fourth Report on the World Nutrition Situation: Nutrition throughout the Life Cycle*. Genève, janvier 2000, p. 53 (concerne le VIH/sida).

<sup>9</sup> Voir la mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation, présentée par M. Asbjörn Eide, conformément à la décision 1998/106 de la Sous-commission (E/CN.4/Sub.2/1999/12).

<sup>10</sup> Régis Debray et Jean Ziegler, *Il s'agit de ne pas se rendre*, Paris, Éd. Arléa, 1994.

<sup>11</sup> Voir *supra* note 8.

<sup>12</sup> George McGovern, *The Third Freedom: Ending Hunger in our Time*, New York, Simon and Schuster, 2001.

<sup>13</sup> Richard Jolly, discours prononcé au Sommet du Millénaire, New York, septembre 2000.

<sup>14</sup> E/CN.4/2001/53, par. 14.

<sup>15</sup> Voir HR/GEN/1/Rev. 5, p. 72, par. 32.

<sup>16</sup> Déclaration et Programme d'action de Vienne, par. I.5.

<sup>17</sup> Voir ONU, Troisième Commission de l'Assemblée générale, communiqué de presse GA/SHC/3674 du 27 novembre 2001.

<sup>18</sup> Observation générale n° 9, par. 10. Voir HRI/GEN/1/Rev.5, op. cit., note 15 ci-dessus, p. 44. Voir également le rapport de la troisième Consultation d'experts sur le droit à l'alimentation, organisée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et tenue à Bonn du 12 au 14 mars 2001 (E/CN.4/2001/148), ainsi que le rapport de l'Atelier sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, eu égard plus particulièrement à un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, tenu à Genève les 5 et 6 février 2001 (E/CN.4/2001/62/Add.2).

<sup>19</sup> HRI/GEN/1/Rev.5, op. cit., note 15, p. 67, par. 6.

<sup>20</sup> Ibid., p. 18 à 21.

<sup>21</sup> Ibid., p. 20, par. 10.

<sup>22</sup> Pour une analyse détaillée des obligations de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et de lui donner effet, voir A/56/210, par. 27 à 29.

<sup>23</sup> Pour une analyse plus complète, voir S. Liebenberg, «The justiciability of socio-economic rights: the South African experience», version préliminaire présentée à l'Atelier sur la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels eu égard à un protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, op. cit., note 18.

<sup>24</sup> Ibid., p. 20. Liebenberg fait observer que si le législatif et l'exécutif ont un large pouvoir discrétionnaire de formuler des lois et des politiques qui influent sur les droits socioéconomiques, les tribunaux, en vertu de la Constitution sud-africaine, conservent la faculté d'examiner en dernier ressort le caractère raisonnable de ces mesures. Des relations de responsabilité, de transparence et d'interactivité sont ainsi encouragées entre le pouvoir judiciaire, le législatif et l'exécutif.

<sup>25</sup> Voir «Le droit à l'alimentation dans les constitutions nationales», in FAO, *The right to food in theory and practice*. Rome, FAO, 1998, p. 42 et 43. Il y est question des États suivants: Afrique du Sud, Bangladesh, Brésil, Colombie, Congo, Cuba, Équateur, Éthiopie, Guatemala, Haïti, Inde, Malawi, Nicaragua, Nigéria, Ouganda, Pakistan, Paraguay, République islamique d'Iran, Sri Lanka, Ukraine.

<sup>26</sup> Voir A/56/210.

<sup>27</sup> Article 9. Les articles 10 et 11 sur le droit à la dignité humaine et le droit à la vie sont également pertinents, de façon indirecte, car une interprétation de ces droits quant au fond en étendraient la portée à la protection des mêmes intérêts que le droit à l'alimentation.

<sup>28</sup> Voir E/CN.4/2001/62/Add.2, op. cit., note 18.

<sup>29</sup> Tribunal fédéral suisse, références: ATF 121 I 367, 371, 373 V. = JT 1996 389. Voir, A. Auer, G. Malinverni et M. Hottelier, «Droit constitutionnel suisse», Berne, Staempfli, 2000, p. 685 à 690.

<sup>30</sup> ATF 122 II 193 B = JT 1998 562.

<sup>31</sup> Cet instrument protège directement le droit à l'alimentation, puisque son article 4, paragraphe 1, invite les États à reconnaître le «droit des travailleurs à une rémunération de nature à leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent». Un niveau de vie décent implique en premier lieu la capacité de se nourrir.

<sup>32</sup> Au paragraphe 1 de l'article 12, il est dit que «toute personne a droit à une alimentation adéquate qui lui assure la possibilité d'atteindre son plein développement physique et son plein épanouissement affectif et intellectuel». De même, au paragraphe 2 de l'article 12, il est dit que «dans le but d'assurer l'exercice de ce droit et d'éradiquer la malnutrition, les États parties s'engagent à perfectionner les méthodes de production, d'approvisionnement et de distribution des aliments. À cet effet, ils s'engagent à encourager une plus large coopération internationale en appui aux politiques nationales concernant ce sujet».

<sup>33</sup> L'article 16, paragraphe 1, stipule que «toute personne a le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre» et, aux termes du paragraphe 2, «les États ... s'engagent à prendre les mesures nécessaires en vue de protéger la santé de leurs populations et de leur assurer l'assistance médicale en cas de maladie.». Comme la malnutrition et la faim privent l'organisme de son pouvoir de résistance et de ses systèmes immunitaires, des millions d'êtres humains meurent chaque année. Le droit à l'alimentation peut donc être considéré comme faisant partie du droit à la santé.

<sup>34</sup> Il est dit, au septième paragraphe du préambule, que les États africains sont «convaincus qu'il est essentiel d'accorder désormais une attention particulière au droit au développement; que les droits civils et politiques sont indissociables des droits économiques, sociaux et culturels, tant dans leur conception que dans leur universalité, et que la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels garantit la jouissance des droits civils et politiques.».

<sup>35</sup> Article 55 de la Charte africaine.

<sup>36</sup> Il y a deux grandes restrictions. Premièrement, la Commission devrait établir sa propre compétence et déclarer la communication recevable conformément aux dispositions de l'article 56 de la Charte africaine. Deuxièmement, la communication devrait porter sur des situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations graves ou massives des droits de l'homme et des peuples (art. 58.1). La Commission attire l'attention de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement sur ces situations particulières. La Conférence peut alors demander à la Commission de procéder, sur ces situations, à une étude approfondie, et de lui rendre compte dans un rapport circonstancié, accompagné de ses conclusions et recommandations (art. 58.2). Cependant, dans l'affaire *Constitutional Rights Project c. Nigeria* (concernant Wahab Akame, G. Adeaga *et al.*), la Commission, dans ses constatations du 3 novembre 1994 et du 28 juin 1995 – communication 60/91 – a estimé que le Nigéria avait violé les dispositions des alinéas *a*, *b* et *d* du paragraphe 1 de l'article 7

de la Charte africaine concernant le droit à un procès équitable. Cette constatation a été adoptée, malgré l'argument selon lequel l'affaire pourrait révéler l'existence d'un ensemble de violations sérieuses ou massives des droits de l'homme et des peuples dans ce pays.

<sup>37</sup> Voir, Avis du 4 avril 1996/10 juillet 1996 – Communication 25/89 (combinée avec les communications 47/90, 56/91 et 100/93) – Free Legal Assistance Group, Comité autrichien contre la torture, Centre haïtien des droits de l'homme et des libertés (tous affiliés à l'Organisation mondiale contre la torture), et *Témoins de Jéhovah c. Zaïre*.

<sup>38</sup> Il était fait état d'actes de torture, d'exécutions sommaires, de violations de la liberté de conscience, de détention illégale de personnes et de procès inéquitables.

<sup>39</sup> Il était également fait état de violations du droit à l'éducation au sens de l'article 17, l'État ayant fermé des universités et des établissements d'enseignement secondaire.

<sup>40</sup> À la suite de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 1994, du Protocole n° 9 à la Convention européenne des droits de l'homme. L'accès direct à la Cour européenne a été élargi en 1998 quand la Commission européenne des droits de l'homme a été abolie par le Protocole n° 11.

<sup>41</sup> Conformément à l'article 19 6) du Protocole de San Salvador.

<sup>42</sup> Art. 16 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>43</sup> En 2001, la Commission a nommé un expert indépendant pour examiner le projet de protocole facultatif élaboré par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>44</sup> Voir la résolution 2001/6 de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme.

<sup>45</sup> Les articles 24, 27 et 32 de la Convention relative aux droits de l'enfant reconnaissent le droit à l'alimentation. Voir le document E/CN.4/2001/53, par. 47.

<sup>46</sup> Les dispositions énoncées au paragraphe 2 de l'article 12 de cette convention sont cruciales pour le droit à l'alimentation. Cet article stipule que les États doivent veiller à ce que les femmes aient accès «pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement, à des services appropriés et, au besoin, gratuits, ainsi qu'à une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement». L'article 14 de la Convention est également intéressant car il concerne les droits que les États ont l'obligation de garantir aux femmes rurales, lesquelles jouent un rôle important dans la sécurité alimentaire de leur famille.

<sup>47</sup> La Convention de Genève relative à la protection des civils, en temps de guerre a été ratifiée par presque tous les États. Le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) et du Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) ont été ratifiés par la grande majorité des États. Les dispositions garantissant l'accès à l'aide humanitaire sont considérées comme des éléments du droit international coutumier et sont par conséquent obligatoires à l'égard de tous les États que ces derniers les aient ratifiées ou non.

<sup>48</sup> Protocole additionnel I, art. 54, par. 1, et Protocole additionnel II, art. 14.

<sup>49</sup> Protocole additionnel I, art. 54, par. 2, et Protocole additionnel II, art. 14.

<sup>50</sup> Art. 8, par. 2 b) xxv).

<sup>51</sup> Protocole additionnel II, art. 17.

<sup>52</sup> Pour les conflits armés internationaux, voir art. 8, par. 2 a) vii) et b) viii) du Statut de Rome; pour les conflits armés non internationaux, voir art. 8, par. 2 e) viii).

<sup>53</sup> Conformément aux articles 20 et 46 de la troisième Convention de Genève.

<sup>54</sup> Conformément à l'article 26 de la troisième Convention de Genève.

<sup>55</sup> Aux termes des articles 89 et 127 de la quatrième Convention de Genève.

<sup>56</sup> L'aide alimentaire humanitaire en temps de guerre doit être distinguée de l'aide humanitaire en temps de paix.

<sup>57</sup> Résolution 46/182. La résolution 45/100 «souligne l'importante contribution à l'assistance humanitaire qu'apportent les organisations intergouvernementales et non gouvernementales agissant dans un but strictement humanitaire», (non souligné dans le texte).

<sup>58</sup> Voir «Affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci» (*Nicaragua c. États-Unis d'Amérique*, fond, arrêt, *CIJ, Recueil 1986*, par. 242 et 243).

<sup>59</sup> Conformément à la résolution 46/182, l'Organisation des Nations Unies doit intervenir sous la conduite du Secrétaire général qui «devrait être assisté par un secrétariat constitué d'un service renforcé du Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe» et «devrait travailler en liaison étroite avec les organisations et entités du système des Nations Unies, ainsi qu'avec le Comité international de la Croix-Rouge, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations et les organisations non gouvernementales concernées» (par. 33).

<sup>60</sup> Résolution 4 g) 2) de la XXVI<sup>e</sup> Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

<sup>61</sup> Peter Kung, communiqué de presse du CICR SC/6371, 3778<sup>e</sup> réunion, «Difficulty of providing military support for humanitarian operations while ensuring impartiality focus of Security Council debate», 21 mai 1997.

<sup>62</sup> Jean-Daniel Tauxe, Directeur des opérations, CICR, Genève, 45<sup>e</sup> séminaire Rose-Ross, Montreux (Suisse), 2 mars 2000.

<sup>63</sup> Ces règles ont été réaffirmées par le CICR à propos de l'Afghanistan. Voir «Afghanistan: le CICR demande à toutes les parties au conflit de respecter le droit international humanitaire», communiqué de presse 01/47 du CICR, 24 octobre 2001.

<sup>64</sup> Art. 23 de la quatrième Convention de Genève.

<sup>65</sup> Art. 8, par. 2 b) xxv) du Statut de Rome.

<sup>66</sup> Art. 70, par. 2 du premier Protocole additionnel (Protocole I).

<sup>67</sup> Ibid., art. 70, par. 5. Les États pourraient fournir un soutien financier et/ou matériel à des organisations qui mènent des opérations d'assistance humanitaire, et ceux qui se trouvent en particulier dans la région concernée pourraient mettre à disposition leurs infrastructures logistiques (aéroports, ports, réseaux de télécommunications) et médicales (hôpitaux, personnel). Voir «Mesures auxquelles peuvent recourir les États pour remplir leur obligation de faire respecter le droit international humanitaire», U. Palwankar, *Revue internationale de la Croix-Rouge* n° 805, 28 février 1994, p. 23.

<sup>68</sup> Ibid., art. 70, par. 3 c).

<sup>69</sup> Ibid., art. 70, par. 4.

<sup>70</sup> Voir l'article 55 de la quatrième Convention de Genève à la lumière des articles 69 et 70 du Protocole additionnel I.

<sup>71</sup> Art. 70, par. 1 du Protocole additionnel I.

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Quatrième Convention de Genève, art. 23.

<sup>74</sup> Les articles définissant le régime juridique applicable en pareille situation sont l'article 3 commun aux Conventions de Genève et l'article 18 du Protocole additionnel II.

<sup>75</sup> Ce droit est réaffirmé au paragraphe 1 de l'article 18 du Protocole additionnel II.

<sup>76</sup> Voir «Common Article 1 of the Geneva Conventions revisited: protecting collective interests», L. Boisson de Chazournes et L. Condorelli, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 82, n° 837, mars 2000, p. 67 à 87.

<sup>77</sup> Conformément à l'article 89 du Protocole additionnel I.

<sup>78</sup> Voir la résolution 43/8 de l'Assemblée générale.

<sup>79</sup> Voir l'Article 39 de la Charte des Nations Unies.

<sup>80</sup> Voir la résolution 794 du Conseil de sécurité.

<sup>81</sup> Voir la résolution 764 (1992) du Conseil de sécurité.

<sup>82</sup> Le Conseil de sécurité s'est déclaré disposé à réagir «(...) notamment en examinant les mesures appropriées que lui permet de prendre la Charte des Nations Unies». Voir la résolution 1265 (1999) du Conseil.

<sup>83</sup> Voir Center on Economic and Social Rights, Fact Sheet n° 2 «A brief history focusing on 1979-2001» sur le site suivant:

<http://www.cesr.org/Emergency%20Response/Afghanistan%20Fact%20Sheet%202.pdf>.

<sup>84</sup> World Food Programme, Emergency Report, n° 42, 19 octobre 2001, «Afghanistan c)», <http://www.wfp.org/index.asp?section=2>.

<sup>85</sup> British Broadcasting Corporation, «Taleban 'demand tax' on aid convoy», 11 octobre 2001, [http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/south%20asia/newsid\\_1594000/1594015.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/south%20asia/newsid_1594000/1594015.stm).

<sup>86</sup> «The return of Afghan highwaymen threatens aid trucks», Chris Otton, Agence France Press, 18 novembre 2001.

<sup>87</sup> Action contre la faim, communiqué de presse, «Aid blocked in Central Asia», 21 novembre 2001, [http://www.aah-usa.org/centralasia\\_21\\_nov\\_01.htm](http://www.aah-usa.org/centralasia_21_nov_01.htm).

<sup>88</sup> Médecins sans frontières, communiqué de presse, «MSF rejects link of humanitarian and military actions», <http://www.msf.org/countries/page.cfm?articleid=70FD6D4D-3B90-407D-81F5119552D7CD9E>.

<sup>89</sup> Ces ONG sont les suivantes: BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights (Rive occidentale), LAW – The Palestinian Society for the Protection of Human Rights and the Environment (Rive occidentale), Al-Mezan Center for Human Rights (Gaza), PNGO-Palestinian NGO Network (ONG palestiniennes); Alternative Information Center, B'Tselem-The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories (Jérusalem), Public Committee Against Torture in Israel, Physicians for Human Rights-Israel; (ONG israéliennes); Center for Economic and Social Rights (États-Unis d'Amérique), Fédération luthérienne mondiale, Organisation mondiale contre la torture, Fédération internationale des droits de l'homme (ONG internationales); Coalition internationale Habitat, Housing and Land Rights Committee (Moyen-Orient/Afrique du Nord) (ONG régionales). Comme le CICR l'a rappelé, la situation des territoires palestiniens occupés relève de la quatrième Convention de Genève (Conférence des États parties du 5 décembre 2001. Voir le communiqué de presse 01/65 du CICR, 5 décembre 2001).

<sup>90</sup> Voir également le document A/56/210, par. 54.

<sup>91</sup> Voir «Emergency assistance to victims of civil strife in the Palestinian territory», Programme alimentaire mondial, descriptif de projet, opération d'urgence, document disponible sur le site Web du PAM à l'adresse suivante: [www.wfp.org](http://www.wfp.org).

<sup>92</sup> Bureau palestinien de statistique (PCBS), «Impact of the Israeli measures on the economic conditions of Palestinian households», troisième groupe: juillet-août 2001, Conférence de presse sur les résultats de l'enquête, septembre 2001, document disponible à l'adresse suivante: [www.pcbs.org](http://www.pcbs.org).

<sup>93</sup> Bureau du Coordonnateur spécial des Nations Unies dans les territoires occupés, version actualisée de «Impact on the Palestinian economy of confrontation, border closures and mobility restrictions: 1<sup>st</sup> October 2000 to 30 June 2001», p. 7, à paraître.

<sup>94</sup> Voir UNRWA, «UNRWA Emergency Appeal, Tenth Progress Report Covering September 2001», p. 8, <http://www.un.org/unrwa/emergency/pdf/report10.pdf>. D'autres exemples d'obstacles auxquels l'UNRWA est confronté à cause des bouclages, voir «Emergency Appeal Fifth Progress Report» (1<sup>er</sup> octobre-20 avril 2001), Gaza, [www.unrwa.org](http://www.unrwa.org).

<sup>95</sup> Pour une description des perturbations de l'approvisionnement en eau dans les villages palestiniens, y compris les témoignages de personnes subissant les pénuries d'eau, voir *B'Tselem, Not Even a Drop. The Water Crisis in Palestinian Villages*, août 2001, sur le site [www.btselem.org](http://www.btselem.org).

<sup>96</sup> Selon la direction du Ministère palestinien de l'agriculture à Naplouse, près de 10 000 oliviers ont été détruits pendant le premier trimestre de 2001 dans cette seule ville. Archives de l'organisation non gouvernementale LAW.

<sup>97</sup> Les renseignements pertinents, notamment sur le lieu et la date de l'incident et les propriétaires concernés, sont classés dans les archives de l'organisation non gouvernementale LAW.

<sup>98</sup> Voir le communiqué de presse 01/65 du CICR, Genève, 5 décembre 2001.

<sup>99</sup> Voir le document A/56/210, par. 55.

<sup>100</sup> Ibid., par. 53.

<sup>101</sup> Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 2000/2001: Combattre la pauvreté*, Oxford University Press, 2001, p. 3.

<sup>102</sup> Action contre la faim, Paris, document d'information, 31 octobre 1997.

<sup>103</sup> Voir le document TD/B/COM.1/EM.11/2 et Corr.1.

<sup>104</sup> En Zambie par exemple, les taxes douanières sur les importations ont été réduites conformément à un plan d'ajustement structurel à un niveau bien inférieur aux prescriptions de l'OMC.

<sup>105</sup> Voir le document A/56/210, par. 79.

<sup>106</sup> Voir, par exemple, «Raising human rights concerns in the World Trade Organization: actors, processes and possible strategies», C. Dommen, *Human Rights Quarterly* (à paraître).

<sup>107</sup> Voir le document A/56/210, par. 79.

<sup>108</sup> Document de l'OMC, G/AG/NG/W/101, par. 29, disponible sur le site suivant: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm#proposals).

<sup>109</sup> Ibid., par. 33.

<sup>110</sup> Ibid., par. 36. Voir également le document A/56/210, par. 82 et 83.

<sup>111</sup> Document de l'OMC, G/AG/NG/W/13, disponible sur le site suivant:  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm#proposals](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm#proposals).

<sup>112</sup> «Proposal for a “development box” in the WTO Agreement on Agriculture», Duncan Green [Catholic Agency for Overseas Development (CAFOD)] et Shishir Priyadarshi (South Centre), CAFOD Policy Paper, juin 2001. Document disponible sur le site suivant:  
<http://www.cafod.org.uk/policy/devbox.htm>.

<sup>113</sup> Voir le document G/AG/NG/W/13, op. cit., dans la note 111.

<sup>114</sup> Déclaration ministérielle de Doha adoptée à la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC, à Doha, 9-14 novembre 2001, document de l'OMC, WT/MIN(01)/DEC/1, disponible sur le site Web de l'OMC.

<sup>115</sup> Voir le document A/56/210, par. 56.

<sup>116</sup> E/CN.4/Sub.2/2001/13, par. 59 à 73.

<sup>117</sup> Conférence de Mary Robinson, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, «Bridging the gap between human rights and development: from normative principles to operational relevance», Banque mondiale, Washington DC, 3 décembre 2001.

<sup>118</sup> E/CN.4/2002/148, par. 21 à 45.

<sup>119</sup> «Some proposals for a framework legislation at the national level: lessons learned from the perspective of a non-governmental organization», Martin Wolpold-Bosein, communication présentée à la troisième Consultation sur le droit à l'alimentation à Bonn, du 12 au 14 mars 2001.

<sup>120</sup> Voir «Schizophrénie des Nations Unies», Jean Ziegler, dans *Le Monde diplomatique*, novembre 2001, Paris.

-----