

PREMIÈRE PARTIE

RAPPEL DES FAITS: LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL

| | |
|---|-----------|
| 1.1 TENEUR NORMATIVE DU DROIT À L'ALIMENTATION | 16 |
| 1.2 LES OBLIGATIONS DES ÉTATS | 23 |
| 1.2.1 Obligation de prendre des mesures dans la limite des ressources disponibles pour réaliser progressivement le droit à l'alimentation | 23 |
| 1.2.2 Obligation de ne pas discriminer | 26 |
| 1.2.3 Obligation de respecter, de protéger et de réaliser | 30 |
| 1.2.4 Obligation en matière de coopération et d'aide internationales | 31 |
| 1.3 LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LES AUTRES DROITS DE L'HOMME | 33 |

PREMIÈRE PARTIE

RAPPEL DES FAITS: LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL

L'individu et la protection de ses droits et libertés sont au coeur de cet ensemble de texte, qui constitue aujourd'hui un corpus considérable d'instruments juridiques adoptés aux niveaux international et régional.

Les traités relatifs aux droits de l'homme sont une catégorie spéciale d'instruments juridiques internationaux. Les droits de l'homme sont axés sur la dignité et l'égalité de tous les êtres humains. Une autre particularité de ces traités est que les titulaires des droits sont les individus (et non d'autres États) tandis que les obligations correspondantes incombent aux États parties.

La Déclaration universelle des droits de l'homme fut le premier instrument international reconnaissant officiellement le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme, dans le cadre du droit à un niveau de vie décent (art. 25).¹² Depuis, le droit à l'alimentation ou certains de ses aspects ont été incorporés dans divers instruments contraignants ou non contraignants relatifs aux droits de l'homme, aux niveaux tant international que régional. On trouvera dans l'encadré 1 une explication de la différence entre instruments internationaux contraignants et non contraignants.

¹² La Déclaration universelle des droits de l'homme, complétée par le Pacte international relatif aux droits économiques, civils et culturels, constitue la "Charte internationale des droits de l'homme".

ENCADRÉ 1. Instruments internationaux contraignants et non contraignants

Les instruments internationaux contraignants -- traités, pactes, conventions -- imposent des obligations juridiques aux États qui les ont ratifiés. Ils obligent donc les États parties à assurer leur mise en oeuvre effective au niveau national. Les instruments internationaux non contraignants – déclarations, recommandations, résolutions -- définissent des principes directeurs et des directives et imposent des obligations morales aux États. Les États signataires ne sont pas juridiquement tenus par leurs dispositions, mais en général ils s'efforcent de les respecter dans la mesure du possible. C'est ainsi que les instruments internationaux non contraignants ont beaucoup contribué au développement du droit international public, et en particulier dans le domaine des droits de l'homme. En outre, les instruments non contraignants ou certaines de leurs dispositions peuvent progressivement acquérir une force contraignante, du fait de la pratique des États et de la transformation de cette pratique en droit (*opinio juris*). Il en va ainsi de certaines dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ont été si largement acceptées qu'elles sont aujourd'hui considérées comme partie du droit international coutumier et sont donc contraignantes pour tous les États.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est l'instrument qui traite de la manière la plus complète du droit de l'homme à l'alimentation. Il codifie la norme antérieure contenue dans la Déclaration universelle et est entré en vigueur dix ans après son adoption, en 1976. En septembre 2008 il avait été ratifié par 159 États¹³ qui sont juridiquement liés par ses dispositions.

Les autres instruments internationaux pertinents sont divers accords traitant des droits de certaines catégories de personnes (enfants,¹⁴ femme,¹⁵ réfugiés,¹⁶ personnes handicapées¹⁷) ou de situations particulières telles que les conflits

13 Dernière mise à jour le 26 septembre 2008. Voir le site <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>

14 Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.

15 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979.

16 Convention relative au statut des réfugiés (de 1951) et Protocole de 1967 y relatif.

17 Convention relative aux droits des personnes handicapées. Entrée en vigueur en mai 2008. Convention relative aux droits des personnes handicapées. Entrée en vigueur en mai 2008.

armés.¹⁸ En outre, le droit à l'alimentation fait l'objet de plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme¹⁹ et de nombreuses déclarations internationales et résolutions des Nations Unies.²⁰ Quelques auteurs soutiennent de plus que le droit à l'alimentation, ou du moins le droit d'être libéré de la faim, fait partie du droit international coutumier. Toutefois, cette question sort du cadre du présent guide et nous ne la traiterons donc pas.

Ces instruments internationaux contraignants sont complétés par plusieurs instruments non contraignants qui ont grandement contribué à améliorer la compréhension et l'interprétation du sens du droit à l'alimentation et des obligations corollaires des États. Il convient de mentionner en particulier les instruments élaborés par la FAO, la Commission des droits de l'homme de l'ONU (Conseil des droits de l'homme depuis 2006)²¹ et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté son Observation générale (OG) 12 sur le droit à une alimentation adéquate, dans laquelle il dit que ce droit est réalisé lorsque «lorsque chaque homme, femme et enfant, individuellement ou en communauté, a un accès matériel et économique à tout moment à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer». Il explicite en outre de manière assez détaillée la teneur normative de ce droit, les obligations des États et les modalités de mise en oeuvre au niveau national. Les OG du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles constituent une interprétation des droits consacrés par le Pacte qui fait autorité et qui est généralement suivie par les États parties.²²

18 Convention de 1949 relative à la protection des civils en temps de guerre; Article 54 du Protocole additionnel des Conventions du 12 août 1949, et relative à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), et Articles 69 et 70 du Protocole additionnel des Conventions de Genève du 12 août 1949, et relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II).

19 Convention américaine sur les droits de l'homme (de 1978) et son Protocole additionnel dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ("Protocole de San Salvador") (de 1999), Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (de 1986), Directive de l'Union européenne énonçant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile.

20 Voir par exemple la Déclaration universelle sur l'élimination de la faim et de la sous-alimentation de 1974, la Déclaration mondiale sur la nutrition, adoptée à la Conférence internationale de 1992 sur la Nutrition in 1992, la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1966, la Résolution 2004/19 de 2004 de l'Assemblée générale des Nations Unies, et les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation), adoptées par la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO en novembre 2004.

21 La Commission a été remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme, créé par la Résolution 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

22 Voir UN 1999 et Villan Duran, C. 2000.

En 2000, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a désigné un Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.²³ Développant l'OG 12, il s'est surtout employé à préciser la teneur du droit à l'alimentation et les obligations des gouvernements qui en découlent.²⁴

Le Conseil de la FAO a adopté en 2004 les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation). Ce document recommande l'adoption de diverses mesures au niveau national en vue de créer un cadre permettant à chacun de se procurer son alimentation dans la dignité ou de mettre en place des filets de sécurité adéquats pour ceux qui n'en ont pas les capacités. Les États sont invités à en tenir compte dans la formulation des lois, stratégies, politiques et programmes visant à réaliser le droit à l'alimentation sur leur territoire (voir encadré 2).

ENCADRÉ 2. Directives sur le droit à l'alimentation

L'utilité des Directives sur le droit à l'alimentation est qu'elles sont passées du plan théorique au plan pratique pour ce qui est d'aider les gouvernements à concrétiser le droit à l'alimentation. Les Directives:

- visent tous les éléments nécessaires pour une solide stratégie et un processus efficace de sécurité alimentaire;
- encouragent l'adoption d'un cadre de coordination intersectorielle des acteurs officiels compétents;
- traduisent les principes des droits de l'homme en recommandations d'action concrètes;
- fournissent une base pour préconiser des politiques et programmes plus efficaces.



23 Le Rapporteur spécial est un des éléments de la procédure spéciale de la Commission, les autres étant les groupes de travail, rapporteurs spéciaux, représentants ou experts, nommés par la Commission pour enquêter sur les violations de tel ou tel droit de l'homme et sur différents pays. Pour plus de renseignements sur les procédures spéciales, voir <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/index.htm>

24 Le Rapporteur spécial a aussi exploré divers aspects du droit à l'alimentation plus en détail. Ses rapports sont disponibles sur le site <http://www2.ohchr.org/french/issues/food/index.htm>

ENCADRÉ 2. Directives sur le droit à l'alimentation (suite)

Les Directives peuvent aider les gouvernements à concevoir des politiques, stratégies et législations appropriées. Bien qu'elles soient volontaires, du fait qu'elles sont le fruit d'un consensus des pays membres de la FAO, elles peuvent avoir une influence notable sur les politiques publiques.

Les Directives 5, 7, 17 et 18 donnent aux États des conseils pratiques pour mettre en place des cadres institutionnels et juridiques propres à garantir le droit à une alimentation adéquate et pour créer des mécanismes indépendants de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre de l'ensemble des Directives en vue de la concrétisation de ce droit.

1.1

TENEUR NORMATIVE DU DROIT À L'ALIMENTATION

Les titulaires du droit à l'alimentation sont des individus. Cela signifie concrètement que toute personne – femme, homme, garçon et fille – doit jouir de ce droit fondamental. Le «droit à l'alimentation» englobe deux normes distinctes énoncées à l'article 11 du Pacte (voir encadré 3). Le premier, qui se trouve dans le paragraphe 1, découle du droit de chacun à «un niveau de vie adéquat, y compris à une alimentation adéquate» et l'on peut le désigner par l'expression «droit à une alimentation adéquate». Le second, qui se trouve dans le paragraphe 2, est le droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim.

ENCADRÉ 3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Article 2

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.
2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.



ENCADRÉ 3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (suite)

Article 11

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.
2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, 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 par 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.

Il y a une différence fondamentale entre ces deux normes. Le droit d'être libéré de la faim est le seul droit qualifié de «fondamental» dans le Pacte. Il est considéré comme une norme «absolue»: le niveau minimum qui doit être garanti à chacun quel que soit le niveau de développement de chaque pays.²⁵ Le droit d'être libéré de la faim est étroitement lié au droit à la vie. Dans son OG 6 relatif au droit à la vie, le Comité des droits de l'homme (CDR), organe de suivi de la mise en œuvre du Pacte, a développé la «dimension sociale du droit à la vie». Le HCR a déclaré que la protection du droit à la vie exige que les États adoptent des mesures positives et considère que les États doivent prendre toutes les dispositions possibles pour réduire la mortalité infantile et accroître l'espérance de vie, particulièrement en luttant contre la sous-

25 D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, «un État partie dans lequel un nombre significatif de personnes sont privées d'aliments essentiels paraît d'emblée ne pas s'acquitter de ses obligations découlant du Pacte. Si celui-ci était considéré comme ne créant pas ce type d'obligation essentielle minimale, il perdrait une grande partie de sa raison d'être» (OG 3, par. 10). La notion d'un ensemble minimum de droits fondamentaux exprime l'idée que l'État doit donner la priorité aux besoins les plus essentiels de chacun.

alimentation et les épidémies.²⁶ Toutefois, le droit à une alimentation adéquate est un droit beaucoup plus large – il implique l'existence d'un environnement économique, politique et social qui permet au peuple de réaliser la sécurité alimentaire par ses propres moyens.

La reconnaissance distincte du droit à l'alimentation en tant qu'élément d'un niveau de vie suffisant et d'un droit fondamental d'être libéré de la faim tiennent compte du fait que la faim et la sous-alimentation ne sont pas dues seulement à l'insuffisance de la nourriture disponible, mais aussi et surtout à la pauvreté, aux inégalités de revenus, aux difficultés d'accès aux soins de santé, à l'éducation, et à l'eau propre et au manque d'assainissement et d'hygiène. Elle souligne l'existence de liens étroits entre le droit à l'alimentation et les autres droits de l'homme. Ce point de vue a des incidences concrètes importantes. Alors que la notion de libération de la faim exige que l'État donne de la nourriture à ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter ce dont ils ont besoin pour des raisons qui ne dépendent pas d'eux (âge, handicap, crise économique, famine, catastrophe ou discrimination), le droit à l'alimentation exige une amélioration progressive du niveau de vie qui permettra un accès régulier et égal aux ressources et aux possibilités, de façon que chacun soit capable de pourvoir à ses propres besoins.

En temps normal, la majorité des gens réalisent leur droit à l'alimentation essentiellement par leurs propres moyens, en produisant des aliments ou en les achetant. Leur capacité de se nourrir dépend donc de l'accès à la terre, à l'eau et autres ressources productives ou de l'accès à un emploi rémunéré ou à d'autres revenus (sécurité sociale). La faim et la sous-alimentation qui sévissent dans de nombreux pays ne sont pas dues au manque de nourriture mais à l'inégalité de la distribution des ressources et de l'accès physique ou économique à la nourriture. D'après le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, l'élimination de la faim n'exige pas un accroissement de la production alimentaire, mais des moyens d'améliorer l'accès des pauvres aux ressources.²⁷ La discrimination est la première cause profonde de l'inégalité. Le droit à l'alimentation est donc une notion multidimensionnelle et complexe qui est indissociable des autres droits de l'homme; la capacité d'une personne de jouir librement de ce droit dépend du bon fonctionnement de nombreux acteurs et institutions, tant officiels que non gouvernementaux. L'exercice du droit à l'alimentation peut être empêchée par des problèmes de production, de distribution, de prix et d'information, ainsi que par les difficultés d'accès à la terre et aux autres ressources productives, des pratiques discriminatoires (officielles ou privées), le manque de soins de santé et de scolarisation, les carences de l'assainissement, la pauvreté généralisée ou des facteurs tels que le déclin économique, le changement climatique et les catastrophes naturelles ou dues à l'homme. Tous ces facteurs, isolément ou conjointement, peuvent réduire l'aptitude d'un individu à se nourrir ou peuvent être une cause de disette ou de famine, et donc empêcher l'exercice du droit à l'alimentation.

26 Voir OG 6 du Comité des droits de l'homme, par. 5 (non souligné dans le texte).

27 Voir Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2003a.

La nature multidimensionnelle du droit à l'alimentation a été précisée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son OG 12: ce droit ne se limite pas à l'obtention du minimum quotidien de calories, protéines et autres nutriments nécessaires pour éviter la faim et la malnutrition (OG 12, par. 6). Il signifie:

... 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.²⁸

Cette manière de théoriser le sens du droit à l'alimentation s'appuie sur la définition de la sécurité alimentaire employée dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, même si son approche est différente (voir encadré 4). Le droit à l'alimentation place l'individu au centre, complétant ainsi la lutte contre l'insécurité alimentaire et la faim par d'autres droits de l'homme et principes fondamentaux: dignité, transparence, habilitation et participation.²⁹

ENCADRÉ 4. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme

La notion de sécurité alimentaire remonte aux années 60 et 70 et, à l'époque (et parfois encore aujourd'hui), était axée sur les problèmes d'approvisionnement – assurer la disponibilité et, dans une certaine mesure, la stabilité des prix des aliments de base aux niveaux international et national. Définissant la sécurité alimentaire dans les termes suivants: assurer en tout temps un approvisionnement mondial adéquat en denrées alimentaires de base... pour permettre une expansion continue de la consommation alimentaire ... et compenser les fluctuations de la production et des prix, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 affirmait que la grave crise alimentaire qui affecte les peuples des pays en développement est un déséquilibre de plus en plus prononcé qui "... a non seulement de graves répercussions économiques et sociales, mais porte aussi profondément atteinte aux principes et aux valeurs de caractère plus fondamental qui s'incarnent dans le droit à la vie et à la dignité humaine tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme". Un premier lien entre la sécurité alimentaire et les droits de l'homme fut ainsi établi, mais il demandait à être développé.

28 Voir Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2001, p 7.

29 Voir Mechlem, K. 2004.

ENCADRÉ 4. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme (suite)

Au fil des ans, on s'est rendu compte que le problème est moins la disponibilité d'aliments que les difficultés d'accès matériel et économique à la nourriture. Cette évolution a été très influencée par des recherches montrant que quelques-unes des pires famines ont frappé des régions où il y avait des stocks alimentaires en abondance et ont été dues au fait que la population n'avait pas le droit ou les moyens d'accéder à la nourriture disponible (Drèze et Sen, 1991). Au milieu des années 90, la sécurité alimentaire a été redéfinie autour de cinq points fondamentaux: i) qui doit recevoir les aliments; ii) quand; iii) comment; iv) en quelle quantité; et v) sous quelle forme. En novembre 1996 a été adopté le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation dans lequel on peut lire que: «la sécurité alimentaire, aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial, existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active». Cette définition a établi les quatre piliers de la sécurité alimentaire: i) disponibilité; ii) accessibilité; iii) stabilité; et iv) utilisation.

La sécurité alimentaire est une notion politique, qui définit un objectif à atteindre (par exemple, réduire de moitié le nombre de personnes qui souffrent de la faim d'ici à 2015). Il s'agit d'une politique fondée sur les besoins et axée sur des programmes. Le droit à l'alimentation est une notion juridique; c'est un droit de l'homme reconnu par la communauté internationale qui donne aux individus la possibilité de demander justice et réparation en cas de violation.³⁰

La différence entre ces deux notions peut être illustrée par l'exemple d'une personne qui reçoit régulièrement des rations alimentaires au titre de l'aide humanitaire: on peut considérer que cette personne n'est pas exposée à l'insécurité alimentaire, mais son droit à l'alimentation n'est pas réalisé car sa dépendance durable à l'égard d'une aide extérieure est incompatible avec sa dignité (cette personne n'étant pas considérée comme le sujet d'un droit, mais comme l'objet de l'aide) et ne lui permettra pas de devenir un jour autonome, c'est-à-dire capable de se nourrir par ses propres moyens.

D'après le Comité, la teneur normative du droit à l'alimentation implique que: «la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu, [et] l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme». Les États parties doivent donc axer leurs interventions sur l'amélioration des conditions de vie de la population plutôt que sur la réponse au strict minimum en termes de besoins alimentaires.

³⁰ *Ibidem*. Voir aussi Eide, W.B. 2001.

Pour ce qui est de la *quantité disponible*, il faut que la nourriture dont chacun dispose soit suffisante pour mener une vie active normale. La disponibilité peut être réalisée soit directement par l'agriculture de subsistance ou l'exploitation d'autres ressources naturelles, soit indirectement par l'achat de vivres, ce qui suppose un système efficace de distribution, de transformation et de transport des aliments des lieux de production aux endroits où ils sont nécessaires, en fonction de la demande. Cela suppose en outre que l'offre d'aliments soit stable: les aliments doivent être à la fois disponibles et abordables. En fait, le droit à l'alimentation implique aussi que les individus soient capables d'obtenir accès à une alimentation adéquate, tant physiquement qu'économiquement (OG 12, par. 8 et 13). La stabilité de l'offre et l'accessibilité des aliments présupposent la viabilité environnementale, ce qui implique une gestion publique et communautaire judicieuse des ressources garantissant la disponibilité d'aliments en suffisance tant pour le présent que pour les générations futures. Selon le Comité, la notion de durabilité est fondamentalement liée à la notion d'alimentation adéquate (OG 12, par. 7).

La notion d'*alimentation adéquate* est particulièrement importante en rapport avec le droit à l'alimentation car elle souligne un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si les aliments ou régimes alimentaires accessibles et disponibles peuvent être considérés comme les plus appropriés dans les circonstances. Il faut que la nourriture soit disponible en quantité et en qualité suffisantes pour satisfaire les besoins nutritifs de chacun, ne contienne pas de substances toxiques et soit compatible avec les us et coutumes (OG 12, par. 7). En ce qui concerne l'aspect qualitatif, il faut que les aliments obtenus répondent à des critères minimums de sécurité sanitaire, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas frelatés, qu'ils ne proviennent pas d'environnements contaminés et qu'ils soient manipulés dans le respect des règles d'hygiène à toutes les étapes du circuit alimentaire (OG 12, par. 10). En outre, pour être adéquate, l'alimentation ne doit pas seulement assurer la libération de la faim et être saine, elle doit aussi être culturellement acceptable. Selon le Comité, le sens exact du mot «adéquat» est en grande partie déterminé par l'environnement social, économique, culturel, climatique, écologique, etc. de la population concernée (OG 12, par. 11). Le Comité souligne ainsi que l'acceptabilité culturelle implique qu'il faut tenir compte des valeurs symboliques attachées à certains aliments et au régime alimentaire et des préoccupations des consommateurs au sujet de la nature des réserves disponibles (OG 12, par. 11).

Cette interprétation met en évidence l'interdépendance de tous les droits de l'homme, le lien étroit entre le droit à l'alimentation et la nutrition et l'importance des soins. C'est pourquoi, alors que l'aspect utilisation de la sécurité alimentaire³¹

31 Le pilier utilisation fait ressortir l'importance des intrants non alimentaires pour la sécurité alimentaire: il se réfère à l'utilisation des aliments grâce à un régime adéquat, de l'eau propre, un milieu hygiénique et des soins de santé permettant de garantir le bien-être nutritionnel en répondant à tous les besoins physiologiques.

(c'est-à-dire les éléments non alimentaires) n'est généralement pas considéré comme un élément du droit à l'alimentation, il faut le considérer comme implicite dans la notion d'adéquation. Cet aspect est particulièrement important pour les femmes enceintes et allaitantes et pour les enfants, et les instruments internationaux pertinents soulignent expressément la nécessité de leur garantir une nutrition et une prise en charge adéquates.³²

32 Voir l'article 12.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

1.2 LES OBLIGATIONS DES ÉTATS

En contrepartie de chaque droit des personnes, il existe des obligations d'autres personnes. En droit international, les obligations relatives aux droits de l'homme incombent avant tout aux États.

En vertu des articles 2 et 11 du Pacte, la principale obligation d'un État partie est de prendre des mesures (dans la limite des ressources dont il dispose) pour réaliser progressivement l'exercice total du droit à l'alimentation pour toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction. En outre, conformément à un principe consacré en droit international, les États parties peuvent élargir les mesures existantes de protection du droit à l'alimentation; au contraire, une réduction du niveau de protection existant serait généralement considérée comme une violation de ce droit (principe de «non-régression»³³).

Ces obligations générales ont été développées par le Comité dans ses OG 3 (nature des obligations des États parties) et 12 (droit à l'alimentation en général). Nous développerons les différents aspects de ces obligations dans les trois sections ci-après.

1.2.1 OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES DANS LA LIMITE DES RESSOURCES DISPONIBLES POUR RÉALISER PROGRESSIVEMENT LE DROIT À L'ALIMENTATION

Prendre des mesures

La réalisation complète du droit à l'alimentation peut demander beaucoup de temps, mais les États parties sont tenus de prendre des «mesures» à cet effet,

³³ Dans son OG 3, le Comité a déclaré que toute mesure régressive délibérée devrait être examinée avec le plus grand soin et pleinement justifiée par référence à l'ensemble des droits consacrés dans le Pacte et en tenant compte de l'utilisation totale du maximum des ressources disponibles (voir par. 9).

dans un délai raisonnable à partir de la ratification du Pacte. D'après le Comité, ces mesures doivent être délibérées, concrètes et ciblées (OG 3, par. 2). Elles peuvent être l'adoption de lois ou la mise en œuvre de réformes administratives, économiques, financières, éducatives ou sociales. Il appartient à chaque État partie de décider quelle est la nature des mesures les plus propres à assurer la réalisation du droit à l'alimentation pour ses résidents. Cette souplesse tient compte des nombreuses différences culturelles, historiques, juridiques et économiques entre les États parties, dont les obligations sont néanmoins identiques. Il convient de souligner toutefois que le Pacte insiste sur «l'adoption de mesures législatives» (art. 2.1).

Dans la limite des ressources disponibles

La pleine réalisation du droit à l'alimentation exige, comme dans le cas de nombreux autres droits, que les États investissent. Au titre de l'article 2.1 du Pacte, les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation pour leur population «dans la limite des ressources disponibles».

Les États parties ne sont donc pas tenus de dépenser toutes les ressources dont ils disposent ni de consacrer des ressources non disponibles à la satisfaction du droit à l'alimentation, mais doivent y affecter un minimum de moyens. Dans son OG 3, le Comité dit expressément que «même s'il peut être démontré que les ressources disponibles ne sont pas suffisantes, un État partie demeure dans l'obligation de tout faire pour assurer l'exercice maximal des droits pertinents dans les circonstances en question. Par exemple, il a considéré que les «obligations de suivi du degré de réalisation, ou plus précisément, de non-réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaboration de stratégies et programmes pour leur promotion, ne sont en aucun cas éliminées par des contraintes relatives aux ressources.» (OG 12, par.11)

Concrètement, cela signifie que les États parties doivent faire en sorte que les ressources qui peuvent être investies dans l'alimentation ne soient pas détournées à d'autres fins ou dilapidées dans la corruption. La réalisation du droit à l'alimentation (de même que celle des autres droits économiques, sociaux et culturels) est possible même avec des ressources limitées, à condition que le gouvernement joue le rôle qui lui incombe en matière d'allocation des ressources.

Réaliser progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation

En demandant aux gouvernements de réaliser progressivement le droit à l'alimentation, le Pacte tient compte du fait que ce droit fondamental ne peut pas être pleinement réalisé du jour au lendemain. Cela implique que certaines des mesures que les États parties doivent prendre sont relativement immédiates,

tandis que d'autres sont des mesures à long terme. Les États parties ont le devoir d'agir aussi rapidement et efficacement que possible (OG 3, par. 9) en vue de la pleine réalisation du droit à l'alimentation pour tous.

Il y a plusieurs obligations qui doivent être honorées immédiatement³⁴ et qui ne dépendent pas des ressources disponibles. La notion de réalisation progressive ne signifie pas que l'insuffisance du développement économique pourrait légitimer l'inaction de l'État. L'obligation de ne pas discriminer prend effet immédiatement et n'est pas atténuée par le principe de progressivité.³⁵

En outre, chaque État partie est tenu d'assurer au moins la réalisation du premier degré de chacun des droits consacrés par le Pacte (OG 3, par. 10). Cette obligation est elle aussi immédiate. En vertu du droit à l'alimentation, ce minimum essentiel est la libération de la faim; concrètement, cela implique une obligation de fournir à chacun le minimum de ressources indispensable pour sa survie.³⁶ Sur le plan juridique, cela signifie que si un État partie ne prend pas les mesures appropriées pour éliminer la faim et la malnutrition, il viole non seulement ses obligations au titre du droit à l'alimentation (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) mais aussi ses obligations au titre du droit à la vie (Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les États parties sont donc tenus, au minimum, de ne pas refuser l'accès à l'alimentation, de mettre la population à l'abri de la faim³⁷ et de distribuer des aliments à ceux qui sont menacés par la famine.

34 Voir OG 12, par. 16. Voir aussi Principes de Limburg pour l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, reproduits dans le document de l'ONU E/CN4./1987/17, annexe (1987), Principe 21. Les Principes de Limburg ont été adoptés en 1996 par un groupe d'experts éminents du droit international, réunis par la Commission internationale des juristes, la faculté de droit de l'Université de Limburg et l'Institut des droits de l'homme Urban Morgan de l'Université de Cincinnati (Ohio, États-Unis d'Amérique).

35 Le Comité considère qu'un État prétendant qu'il n'est pas capable d'honorer cette obligation doit démontrer qu'il a fait tous les efforts pour employer toutes les ressources dont il dispose afin de satisfaire en priorité ses obligations minimales (OG 12, par. 17).

36 D'après le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, si un État partie ne prend pas des mesures appropriées pour lutter contre la faim et la sous-alimentation, cela constitue une violation non seulement de ses obligations découlant du Pacte (droit à l'alimentation), mais aussi de ses obligations découlant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (droit à la vie). Cette position est motivée par le fait que la protection du droit à la vie exige que les États adoptent toutes les mesures possibles pour réduire la mortalité infantile et accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures visant à éliminer la malnutrition et les épidémies. Voir OG 6 du HCDH, par. 5.

37 Outre le Pacte, le droit humanitaire international (c'est-à-dire le domaine du droit international qui régit les conflits armés et situations assimilées) interdit l'emploi de la famine en tant que méthode de guerre (voir Conventions de Genève de 1949).

1.2.2 OBLIGATION DE NE PAS DISCRIMINER

L'universalité des droits de l'homme signifie qu'ils sont applicables à tous les résidents des États parties. Aucune particularité (race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, propriété, naissance ou autre statut) ne peut avoir d'influence sur le droit de chacun de jouir librement du droit à l'alimentation (Pacte, art. 2.2). La non-discrimination est un principe cardinal du droit international des droits de l'homme qui est motivé par le fait que la discrimination empêche diverses catégories de personnes et groupes de personnes de jouir de leurs droits fondamentaux.

Outre la protection générale contre la discrimination établie par l'article 2.2, le Pacte souligne la nécessité d'assurer l'exercice égal par les hommes et les femmes de tous les droits garantis par le Pacte (art. 3). Il existe aujourd'hui encore une discrimination à l'égard des femmes dans toutes les sociétés, développées ou en développement. La généralisation de cet engagement et la volonté de lutter contre cette situation ont conduit à l'adoption d'une convention internationale distincte pour garantir la protection des droits des femmes (voir encadré 5). Les Directives sur le droit à l'alimentation soulignent aussi expressément la nécessité d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes. Il convient que les États encouragent la pleine participation des femmes à l'économie, sur un pied d'égalité avec les hommes et, à cette fin, introduisent et mettent en oeuvre, lorsqu'il n'en existe pas, une législation soucieuse du rôle des femmes et leur assurant le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens. Il convient également que les États assurent aux femmes un accès sûr et égal aux ressources productives telles que le crédit, la terre, l'eau et les technologies adaptées, ainsi qu'un contrôle sur ces ressources et la jouissance des bénéfices en découlant.

ENCADRÉ 5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979 pour renforcer les dispositions des instruments internationaux existants visant à combattre la discrimination persistante à l'égard des femmes. Elle recense de nombreux domaines précis dans lesquels il y a des discriminations à l'égard des femmes -- par exemple en matière de droits politiques, de mariage et de famille et d'emploi. Dans ces domaines et dans d'autres, elle énonce des objectifs et des mesures explicites qui doivent être prises pour faciliter la création d'une société mondiale dans laquelle les femmes jouissent de la pleine égalité avec les hommes et donc de l'intégralité des droits fondamentaux qui leur sont garantis.

ENCADRÉ 5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (suite)

Pour combattre la discrimination fondée sur le sexe, la Convention oblige les États parties à reconnaître l'importance de la contribution socioéconomique des femmes à la famille et à l'ensemble de la société. Elle insiste sur le fait que la discrimination est une entrave à la croissance économique et à la prospérité. En outre, elle affirme expressément la nécessité d'une transformation des attitudes, par l'éducation tant des hommes que des femmes, pour faire accepter l'égalité des droits et des responsabilités et surmonter les préjugés et pratiques fondés sur des stéréotypes. En raison du fait que, dans les situations de pauvreté, ce sont les femmes qui sont le plus privées d'accès à l'alimentation et aux ressources, elle établit le droit des femmes à une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement (art.12) et exige que les États parties prennent des mesures pour faire en sorte que les femmes, notamment dans les zones rurales, aient aussi accès aux ressources, aux services et aux possibilités économiques (art.14).

Un autre aspect important de la Convention est qu'elle reconnaît expressément l'objectif d'une égalité non seulement juridique mais aussi de fait et la nécessité de mesures temporaires spéciales pour atteindre cet objectif.

Comme l'obligation d'assurer la libération de la faim, l'obligation de ne pas appliquer des mesures discriminatoires a effet immédiat. Elle exige que le niveau de protection du droit à l'alimentation soit objectivement et raisonnablement le même pour chacun, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, etc. La liste des motifs de discrimination mentionnée à l'article 2.2. n'est pas exhaustive, comme l'indiquent les mots «ou autre statut».³⁸

Bien que le Pacte parle de discriminations «de toute nature», il se peut que certains traitements différenciés ne constituent pas une discrimination si les critères de différenciation sont objectifs et raisonnables et si leur but est légitime.³⁹ Au niveau international, deux des principales conventions relatives aux droits de l'homme qui traitent de l'interdiction de la discrimination reconnaissent expressément que des mesures spéciales peuvent être nécessaires pour remédier à la discrimination existante et faire en sorte que les personnes ou groupes victimes de discrimination puissent véritablement jouir de tel ou tel droit fondamental (voir encadré 6). Ces mesures spéciales ne doivent pas être considérées comme discriminatoires à l'égard des autres personnes qui pourraient être empêchées de jouir pleinement de leur droit à l'alimentation.

38 Ces motifs peuvent être, par exemple, l'âge, l'invalidité ou le VIH/sida.

39 Voir l'OG 18 du Comité des droits de l'homme, qui est aussi pertinente, mutatis mutandis, pour l'interprétation de l'article 2.2 du Pacte.

ENCADRÉ 6. Mesures spéciales et promotion de l'égalité dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme

En vertu de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, "L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints".

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige les États parties "[à prendre] si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient." (art. 2.2).

Dans son OG sur la non-discrimination, le Comité des droits de l'homme considère que "toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte." (OG 18, par. 13). Le fait qu'un traitement différencié constitue ou non une discrimination dépendra donc des circonstances de l'espèce.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a aussi souligné que, comme il faut prendre des mesures appropriées pour lutter contre la discrimination existante et établir l'équité des possibilités pour les personnes handicapées, ces mesures ne doivent pas être considérées comme discriminatoires du moment qu'elles sont fondées sur le principe de l'égalité et ne sont employées que dans la mesure nécessaire pour honorer ce principe.⁴⁰ Ainsi, aux fins de réaliser le droit à l'alimentation, les gouvernements peuvent faire une distinction à des fins légitimes, par exemple pour remédier à une discrimination de fait ou pour éliminer les motifs qui causent ou contribuent à perpétuer la discrimination.

40 Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, OG 5 concernant les personnes handicapées.

Pour éliminer la discrimination et promouvoir l'égalité de l'exercice du droit à l'alimentation, il ne suffit pas d'affirmer l'égalité des droits et de spécifier les obligations des gouvernements par la loi. Dans de nombreux pays, des stéréotypes et des préjugés, des coutumes et des pratiques culturelles, des traditions, des attitudes et des convictions religieuses empêchent certaines catégories de personnes d'acquérir les capacités nécessaires pour se nourrir par leurs propres moyens. Le droit coutumier et les traditions peuvent jouer un rôle plus important dans les pays en développement, où ils ont souvent une influence beaucoup plus forte sur la vie quotidienne. En conséquence, pour éliminer la discrimination de fait, il faudra modifier les comportements qui empêchent de jouir des droits⁴¹, ce qui est une obligation gouvernementale largement consacrée dans le droit international (voir encadré 7).

ENCADRÉ 7. Discrimination et rôle des stéréotypes, préjugés et pratiques culturelles

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes reconnaît clairement que les abus et exclusions affectant les femmes et les fillettes font partie intégrante des structures sociales; elle demande donc aux États parties de prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les comportements sociaux et culturels des hommes et des femmes afin d'éliminer les préjugés, les coutumes et les autres pratiques fondées sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité d'un sexe ou sur des stéréotypes concernant le rôle des hommes et des femmes (art. 5).

Le premier Protocole de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique est aussi explicite à cet égard. Il demande aux États parties de s'engager à modifier les comportements sociaux et culturels des femmes et des hommes par l'éducation publique, la formation et des stratégies d'éducation et de communication en vue d'éliminer les pratiques culturelles et les traditions nocives.⁴²

La Convention relative aux droits de l'enfant appelle les États parties à prendre toutes les mesures efficaces et appropriées pour abolir les pratiques traditionnelles dangereuses pour la santé des enfants (art. 24.3) et le Comité des droits de l'enfant souligne en particulier la nécessité de modifier les pratiques et structures sociétales à cet effet.⁴³

41 Voir Landgren, K. 2005, p 233.

42 Ce Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 et est entré en vigueur le 25 novembre 2005.

43 Voir, par exemple, Landgren, K., 2005, p. 233.

1.2.3 OBLIGATION DE RESPECTER, DE PROTÉGER ET DE RÉALISER

Pour préciser la nature spécifique des obligations des États et aider les parties à mettre en œuvre le Pacte au niveau national, dans son OG 12 relative au droit à l'alimentation, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dit que le droit à l'alimentation, comme tout autre droit de l'homme, impose trois types d'obligation: i) respecter; ii) protéger; et iii) réaliser.

Cette répartition des obligations des États en plusieurs catégories montre que, pour honorer l'engagement relatif au droit à l'alimentation – comme tout autre droit de l'homme –, il faut prendre des mesures qui vont de la non-intervention (passives) à des mesures positives pour répondre aux besoins individuels, en fonction des circonstances.

L'obligation de **respecter** exige que les États parties s'abstiennent de prendre toute mesure – action politique ou inaction des administrations publiques et des fonctionnaires – qui pourrait empêcher des individus ou groupes de se procurer eux-mêmes leur nourriture. L'obligation de **protéger** exige l'adoption de mesures spécifiques, législatives ou autres, régissant les activités d'autres personnes pour faire en sorte qu'elles n'affectent pas l'exercice universel du droit à l'alimentation. L'obligation de **réaliser** signifie que les États parties doivent prendre des mesures positives pour faciliter l'exercice des droits de chacun. Pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation, le gouvernement doit prendre des mesures beaucoup plus ambitieuses, à savoir recenser les populations vulnérables et mettre en œuvre des politiques et programmes en vue d'améliorer leur accès à l'alimentation et leur capacité de se nourrir par elles-mêmes. L'obligation de réaliser le droit à l'alimentation en fournissant directement des aliments ne s'applique qu'en certaines circonstances et en faveur personnes ou groupes qui ne peuvent pas exercer leur droit à l'alimentation par leurs propres moyens. L'obligation de réaliser implique aussi l'obligation de faire en sorte que, au minimum, aucun ressortissant d'un pays ne souffre de la faim. Dans plusieurs de ses observations générales récentes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré que l'obligation de réaliser incorpore aussi une obligation de promouvoir.⁴⁴ Il convient que l'État sensibilise ses propres agents et les acteurs privés aux droits de l'homme. La nécessité de préciser les obligations et responsabilités des États en ce qui concerne les mesures prises par eux-mêmes ainsi que par d'autres acteurs en dehors de leurs frontières s'est faite plus pressante ces dernières années.

44 Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, OG 14 sur le droit au meilleur état de santé réalisable, et OG 15 sur le droit à l'eau.

1.2.4 OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ET D'AIDE INTERNATIONALES

En raison des énormes différences économique entre pays, la coopération et l'aide internationale sont essentielles pour réaliser le droit à l'alimentation de tous les peuples.⁴⁵ Les articles 2.1 et 11 du Pacte mentionnent la coopération et l'aide internationales parmi les moyens à employer pour réaliser pleinement le droit à l'alimentation. Dans son OG 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné le rôle essentiel de la coopération internationale aux fins de la pleine réalisation du droit à l'alimentation (par. 36).

L'obligation de coopérer implique que les États parties n'autorisent ni ne mènent aucune activité relevant de leur juridiction sans tenir dûment compte des droits des autres États. Les États parties doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait empêcher un autre État de réaliser le droit à l'alimentation de sa population. En règle générale, l'obligation de coopérer implique aussi que les États parties doivent renoncer à toute action unilatérale contraire au droit international, telle que l'emploi de l'alimentation en tant qu'instrument de pression politique, le fait de subordonner l'aide alimentaire à des conditions économiques ou politiques, l'application de blocus empêchant l'aide alimentaire d'atteindre un autre pays et l'application de sanctions qui affectent l'approvisionnement de la population (OG 12, par. 37).⁴⁶ L'obligation de coopérer exige aussi que les pays qui manquent cruellement de ressources recherchent une aide internationale lorsque c'est le seul moyen d'empêcher une famine généralisée (OG 12, par. 17).

D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation d'apporter une aide internationale implique que les États parties, en fonction des ressources dont ils disposent, facilitent la réalisation du droit à l'alimentation dans d'autres pays, par exemple au moyen d'une aide financière et d'une assistance technique, ainsi que par des secours d'urgence et une aide humanitaire en cas de catastrophe, notamment en faveur des réfugiés et personnes déplacées (OG 12, par. 38). Évidemment, cette aide doit être fournie de manière conforme aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils, économiques et sociaux ainsi qu'aux autres droits de l'homme et aux normes pertinentes du droit humanitaire.⁴⁷

45 À la lumière 1) des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies (notamment les Articles premier, 55 et 56); 2) du grand nombre d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux conclus dans le but exprès d'établir et de renforcer la coopération entre les parties; et 3) du nombre encore plus grand d'instruments juridiques non contraignants affirmant l'obligation de coopérer, on peut dire que la coopération générale dans tous les secteurs – donc aussi en ce qui concerne le droit à l'alimentation – est l'expression d'une *opinio juris* vraiment universelle (voir Dupuy, P.M., 2000). En conséquence, ce droit constitue une obligation contraignante pour tous les États en vertu du droit international.

46 Pour plus de renseignements à ce sujet, voir Donati, F. et Vidar, M. 2008.

47 Voir Cotula, L. et Vidar, M. 2003.

Les experts des droits économiques, sociaux et culturels considèrent de plus en plus que trois ensembles d'étapes s'appliquent aussi aux obligations internationales des États parties.⁴⁸ Cette interprétation signifie que lorsque l'action d'un État dans un autre pays compromet directement l'aptitude de la population de ce pays à jouir de son droit à l'alimentation (obligation de respecter) ou lorsque le fait de ne pas réglementer l'action d'agents nationaux entraîne une violation du droit à l'alimentation dans un autre pays (obligation de protéger), les États parties sont comptables de fait.⁴⁹

48 Voir Coomans, F. 2004. Pour plus de précision sur la dimension juridique internationale du droit à l'alimentation, voir Donati et Vidar, 2008 et Skogly, S. et Gibney, M., 2002.

49 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2004.

1.3

LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LES AUTRES DROITS DE L'HOMME

Tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et liés entre eux.⁵⁰ Bien que beaucoup considèrent que le droit à l'alimentation doit être convenablement garanti avant qu'on puisse s'occuper du luxe du droit de vote ou de la liberté d'expression, aujourd'hui la plupart des gouvernements reconnaissent qu'il ne doit pas y avoir de hiérarchie entre les différents types de droit.⁵¹ Les droits de l'homme sont complémentaires: l'amélioration de la nutrition, de la santé et de l'éducation fait progresser les libertés civiles et politiques et l'état de droit. La liberté d'expression et d'association peut contribuer à faire prendre de meilleures décisions pour promouvoir le droit à l'alimentation, à la santé et à l'éducation.

Comme nous l'avons vu plus haut, la pleine réalisation du droit à l'alimentation au niveau national nécessite non seulement une action concernant les facteurs qui déterminent la sécurité alimentaire générale dans un pays donné (assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture et planifier une réponse aux pénuries, aux situations d'urgence et aux problèmes de distribution), mais aussi une action visant à faire progresser l'exercice des autres droits de l'homme. Ces droits sont notamment ceux qui concernent la terre et la propriété, la santé et l'éducation et le travail et ceux qui concernent la participation aux processus décisionnels, la liberté d'association, d'expression et d'information, ainsi que l'élimination des inégalités et l'amélioration des conditions de vie, dans la

50 Déclaration et Programme d'Action de Vienne de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 1993. Document de l'ONU K/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

51 Voir Clapham, A. 2007.

mesure où l'inégalité et la pauvreté compromettent la sécurité alimentaire.⁵² La prise en compte de ces interactions peut aider les gouvernements dont les ressources sont limitées à définir leurs priorités et permettre à tout un chacun de contribuer à la promotion du droit à l'alimentation et des autres droits de l'homme.⁵³

Les interactions entre le droit à l'alimentation et les autres droits de l'homme sont aussi le fondement du consensus international au sujet de l'obligation faite aux États de veiller à ce que les processus décisionnels (de la formulation des politiques à l'élaboration des lois et aux mesures administratives) ayant pour but de réaliser le droit à l'alimentation et leurs effets respectent les principes de la participation, de la responsabilisation, de la non-discrimination, de la transparence, de la dignité humaine, de l'habilitation et de l'état de droit (conformément au cadre «PANTHER» formulé par l'unité pour le droit à l'alimentation de la FAO).

La participation totale, libre et réelle est un droit de l'homme ainsi qu'un moyen concret de forger un consensus. Elle permet aux individus et groupes d'influer sur les décisions qui déterminent leurs moyens d'existence et leur capacité de se nourrir, et contribue à la transparence et à la responsabilisation dans le cadre du processus décisionnel. Le principe de responsabilisation signifie que le gouvernement et les fonctionnaires doivent rendre des comptes à leurs supérieurs et au peuple qu'ils sont censés servir. Il faut que le peuple ait le droit de contester tant le processus que la teneur des décisions qui ont une influence sur ses conditions de vie. La non-discrimination, comme nous l'avons vu plus haut, peut exiger qu'on traite différemment des personnes et groupes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes.

La transparence est étroitement liée à la liberté d'information. Le gouvernement doit faire en sorte que l'information relative aux activités, politiques, lois et budgets ayant une incidence sur le droit à l'alimentation soit publiée, de manière à être accessible à tous ceux qui en ont besoin, dans des termes faciles à comprendre, et diffusée par les moyens appropriés. Le principe de la dignité humaine exige que les autorités publiques veillent à ce que les mesures qui ont une incidence sur les conditions de vie et la capacité de jouir du droit à l'alimentation soient appliquées d'une manière qui respecte les peuples et leur dignité. L'habilitation implique une modification des rapports de pouvoir au sein de la société et entre le gouvernement et le peuple; elle exige que les autorités donnent le choix au peuple et lui permette d'influencer et de contrôler les décisions qui déterminent ses moyens d'existence.

52 Pour une analyse des interactions entre les différents droits de l'homme et le droit à l'alimentation, voir Vidar, M. 2005.

53 *Ibidem*, p. 142.

L'état de droit implique que tous les membres de la société, y compris les détenteurs du pouvoir, sont égaux devant la loi. Sa conséquence majeure est que l'autorité gouvernementale ne peut être légitime que si elle est conforme à des lois écrites, publiées, adoptées et appliquées dans le respect des garanties de procédure. Il présuppose des obligations redditionnelles et l'accès de tous à la justice (tribunaux, institutions de protection des droits de l'homme et autres mécanismes de médiation).⁵⁴

L'incorporation du droit à l'alimentation dans la législation et la réglementation doit aussi être conforme à ces principes (voir ci-après, section 3.2.5).

Nous examinerons maintenant, dans les deuxième, troisième et quatrième parties, les trois stratégies législatives qu'on peut employer intégrer le droit à l'alimentation dans le système juridique national.

54 En dépit d'un débat déjà ancien sur la possibilité de se prévaloir en justice des droits économiques, sociaux et culturels, il est aujourd'hui généralement admis que les violations de ces droits sont des motifs recevables par les organes judiciaires nationaux et internationaux (voir ci-après, section 3.14).