



Assemblée générale

Distr. générale
21 juillet 2017
Français
Original : anglais

Soixante-douzième session

Point 73 b) de l'ordre du jour provisoire*

Promotion et protection des droits de l'homme : questions relatives aux droits de l'homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Droit à l'alimentation

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation, Hilal Elver, présenté conformément à la résolution 70/154 de l'Assemblée générale.

* A/72/150.



Rapport d'activité de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation

Résumé

Le présent rapport est le premier de deux rapports successifs. Il traite du droit à l'alimentation dans les situations de conflit. La Rapporteuse spéciale replace dans son contexte la grave insécurité alimentaire qui règne actuellement dans plusieurs pays spécialement touchés par un conflit interne ou international et elle examine l'ensemble des notions du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire qui s'appliquent à la question. Malgré des règles bien établies régissant ces deux domaines du droit, la faim et la famine, dans les situations de conflit les plus diverses, font encore un très grand nombre de victimes et infligent de vastes souffrances à la population civile. Le premier souci de la Rapporteuse spéciale est de faire plus largement prendre conscience de l'échec de l'application des normes et directives existantes, du non-respect par les États et par d'autres acteurs politiques des normes existantes et de l'incapacité actuelle de contrecarrer le comportement criminel international qui a un impact direct sur le droit à l'alimentation.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Aperçu	4
A. Introduction	4
B. Définition de la famine	5
C. Le conflit comme cause de famine	5
D. Les urgences alimentaires actuelles dans les zones de conflit	6
II. Impacts d'un conflit prolongé sur l'exercice du droit à l'alimentation	7
A. Perturbation du secteur agricole	7
B. Détérioration de l'économie	9
C. Atteintes délibérées portées à la sécurité alimentaire	10
D. Les urgences alimentaires actuelles dans les zones de conflit	11
III. Les groupes les plus exposés au risque	12
A. Populations vulnérables	12
B. Réfugiés et déplacés	13
IV. Protection du droit à l'alimentation dans les situations de conflit	14
A. Droit international des droits de l'homme	15
B. Droit pénal international	18
C. Droit pénal international : la responsabilité pénale individuelle	21
V. Conclusion et recommandations	23

I. Aperçu

A. Introduction

1. Ces dernières années, la bonne nouvelle d'une diminution de la pauvreté et de la faim dans le monde a été contredite par le retour tragique de la famine et des urgences humanitaires. Le 10 mars 2017, le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence a déclaré devant le Conseil de sécurité qu'on se trouvait, dans le monde, face à la plus grave crise humanitaire depuis la création de l'ONU. Cette déclaration alarmante faisait suite à la déclaration officielle de la famine dans certaines régions du Soudan du Sud et à l'urgent appel à l'action lancé par le Secrétaire général pour prévenir l'extension de la famine.

2. À cette date, plus de 20 millions d'habitants du nord-est du Nigéria, de la Somalie, du Soudan du Sud et du Yémen se trouvaient exposés à des formes graves d'insécurité alimentaire à différents niveaux¹. Grâce en grande partie à une réponse humanitaire soutenue et rapide, la qualification de famine dans le Soudan du Sud a été revue à la baisse, et la famine a pu être jusqu'à présent évitée dans les trois autres pays. Mais le nombre de personnes qui se trouvent au bord de la famine demeure très préoccupant. En dehors de ces quatre situations particulièrement graves, on compte, dans 45 pays, environ 70 millions de personnes qui ont besoin d'une aide alimentaire d'urgence, soit une augmentation de 40 % par rapport à 2015². La plupart de ces pays souffrent d'une crise prolongée ou sortent tout juste d'un conflit.

3. Le présent rapport est le premier d'une suite de deux rapports successifs. Il traite du droit à l'alimentation dans les situations de conflit; le deuxième rapport traitera du système humanitaire et de sa réponse aux crises alimentaires causées par des catastrophes naturelles, notamment les situations liées au climat.

4. Après avoir replacé dans leur contexte la grave insécurité alimentaire et l'impact des conflits sur le droit à l'alimentation, la Rapporteuse spéciale examinera l'architecture actuelle des instruments du droit des droits de l'homme et le système du droit international humanitaire, qui a élaboré des règles précises visant à protéger les moyens d'existence des populations en temps de guerre. Malgré des règles établies de longue date dans ces deux domaines du droit, la faim continue à causer, dans les zones de combat, un très grand nombre de victimes.

5. Le but de la Rapporteuse spéciale est d'examiner la question de savoir s'il faut instituer un nouveau moyen légal d'écartier la menace qui pèse sur le droit à l'alimentation, qui est l'un des droits de l'homme les plus fondamentaux. Elle se préoccupe de voir que les normes et directives existantes ne sont pas appliquées, et en particulier que les États et d'autres acteurs politiques ne les appliquent pas. Tout en reconnaissant qu'il faut modifier le champ d'application juridique du droit des droits de l'homme et du droit international humanitaire dans les situations de conflit prolongé, elle se demande s'il existe bien une volonté politique suffisante d'appliquer la structure normative existante, et, si ce n'est pas le cas, ce qui peut être fait pour y remédier. Dans le climat politique actuel, aucune conséquence négative ne semble inquiéter les acteurs qui méconnaissent ou violent les normes légales et les règles

¹ Voir www.un.org/sg/en/content/sg/press-encounter/2017-02-22/full-transcript-secretary-generals-joint-press-conference.

² Le *Rapport mondial sur les crises alimentaires 2017* donne la liste suivante des pays qui souffrent d'une insécurité alimentaire étendue ou localisée : Afghanistan, Burundi, Éthiopie, Guatemala, Haïti, Iraq, Kenya, Madagascar, Malawi, Mozambique, Niger, Ouganda, République arabe syrienne (y compris les réfugiés syriens dans les pays voisins), République centrafricaine, République démocratique du Congo, Soudan, Tchad et Zimbabwe.

pratiques, dont le but est pourtant d'amoinrir les coûts de la guerre pour les civils s'agissant du droit à l'alimentation.

B. Définition de la famine

6. Le Cadre intégré de classification de sécurité alimentaire, qui est un instrument normalisé permettant de classer les situations d'insécurité alimentaire en fonction de leur gravité, retient cinq catégories distinctes : gravité nulle ou minimale, ce qui signifie que plus de 80 % des ménages satisfont leurs besoins alimentaires de base; stress : au moins 20 % des ménages doivent réduire leur consommation alimentaire et ne peuvent protéger leurs moyens d'existence; crise : au moins 20 % des ménages réduisent de façon appréciable leur consommation alimentaire faute de trouver des aliments, ce qui conduit à des niveaux élevés de malnutrition; urgence : aggravation de la situation précédente; et famine : impossibilité absolue de se procurer des aliments pour toute une population ou un sous-groupe de population, entraînant potentiellement des décès à court terme³. Cette classification attribue trois caractéristiques à la famine : 20 % au moins des ménages d'un groupe donné sont exposés à un extrême déficit vivrier, sans pouvoir s'en sortir; la prévalence de la malnutrition aigüe dépasse 30 %; les taux de mortalité dépassent 2 pour 10 000 habitants par jour. Les catégories 3, 4 et 5 (crise, urgence et famine) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire appellent une action d'urgence.

C. Le conflit comme cause de famine

7. Alors que les crises survenues au Nigéria, en Somalie, au Soudan du Sud et au Yémen sont de nature très différente, elles ont en commun d'être le résultat d'une situation de conflit et d'être causées par l'homme. D'autres facteurs jouent un rôle, comme les risques naturels, la croissance démographique, les chocs qui perturbent l'offre mondiale de vivres et la précarité de la gouvernance, mais le conflit est la cause majeure des urgences alimentaires qui finissent par entraîner la famine. Il est rare cependant qu'un seul de ces facteurs suffise à causer la famine; au contraire, celle-ci résulte de la convergence de circonstances multiples et reflète l'influence des décisions politiques prises.

8. Le conflit peut déclencher l'insécurité alimentaire en causant la perte des avoirs, en empêchant les communautés de faire face à la situation et en mettant à mal le système d'aide sociale. Le droit à une alimentation adéquate peut être compromis de diverses façons, notamment en raison de la perturbation de l'activité agricole, de la dégradation des activités économiques liées à l'alimentation et par le déni délibéré d'accès à l'aide alimentaire et humanitaire par les belligérants. À son tour, cela affaiblit la capacité de résister et de se relever après d'autres chocs, tels que les effets du changement climatique ou l'instabilité des cours des denrées alimentaires. Le conflit a aussi tendance à exacerber les inégalités existantes, laissant les couches déjà vulnérables de la société particulièrement exposées à l'insécurité alimentaire; il peut entraîner un déplacement massif, interne et externe, de population. On n'analyse pas cette question en détail ici, mais il est important de reconnaître que l'insécurité alimentaire contribue souvent à des troubles sociaux et politiques qui, à leur tour, peuvent déclencher un engrenage infernal de conflits et de famines.

³ IPC, Partenaires mondiaux, *Manuel technique du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire, version 2.0 : preuves et normes pour de meilleures décisions en sécurité alimentaire* (Rome, 2012).

9. Contrairement à ce qu'on croit souvent, les victimes ne sont pas directement le résultat des combats; dans les zones de conflit, les combats ne causent qu'une faible proportion des décès, tandis que la plupart des morts sont dues à la faim et à la maladie. Les taux mondiaux de malnutrition aigüe augmentent depuis 2008. Selon l'édition de 2010 de *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, la proportion de personnes qui sont sous-alimentées est près de trois fois plus élevée dans les pays en crise prolongée que dans les autres pays en développement⁴. En 2016, 56 millions d'habitants de plus de 20 pays et territoires étaient affectés par des conflits prolongés, souffraient d'une grave sous-alimentation et étaient donc exposés à des niveaux d'urgence d'insécurité alimentaire⁵. Depuis 2000, 48 % des conflits civils ont éclaté en Afrique, où l'accès à la terre est le seul moyen d'existence de nombreuses personnes⁶.

D. Les urgences alimentaires actuelles dans les zones de conflit

10. Le Yémen, déjà l'un des pays arabes les plus pauvres, a vu se produire une augmentation alarmante de la malnutrition aigüe depuis le début de la guerre civile en 2015. Environ 17 millions de Yéménites – 60% de la population – sont dans une situation d'insécurité alimentaire, tandis que 7 millions sont exposés au risque de famine ou d'insécurité alimentaire aigüe, situation qui devrait encore se dégrader s'il n'y a pas une augmentation immédiate de l'assistance alimentaire d'urgence⁷. Une grave épidémie de choléra a commencé à la fin d'avril, touche disproportionnellement les individus malnutris et aggrave la situation nutritionnelle. Le choléra s'est propagé depuis lors à la plupart des gouvernorats du pays, tuant au moins 1 600 personnes par suite du manque d'eau potable, de mauvaises conditions d'assainissement et d'hygiène et du quasi-effondrement du système de soins de santé⁸.

11. La situation précaire de la sécurité alimentaire dans le Soudan du Sud, pays appauvri par des décennies de guerre, a été encore aggravée par le début de la guerre civile en 2013. Actuellement, 5,5 millions d'habitants de ce pays seraient classés dans les catégories 3 (crise), 4 (urgence) et 5 (famine) du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire. L'état de famine a été annoncé au début de 2017 mais a depuis baissé d'un cran, et 45 000 habitants des États de Unity et de Jonglei sont toujours exposés au risque de mourir de faim s'ils ne reçoivent pas durablement une assistance humanitaire. La situation reste grave dans tout le pays, avec une augmentation générale appréciable de l'insécurité alimentaire : le nombre de personnes ayant beaucoup de mal à trouver chaque jour leur nourriture a atteint 6 millions. La malnutrition aigüe devrait également s'aggraver avec le début de la saison de la soudure en juillet⁹.

⁴ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*, (Rome, 2010).

⁵ FAO et Programme alimentaire mondial (PAM), « Protracted conflicts causing alarming spikes in severe hunger », 29 juillet 2016. À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/news/story/en/item/427423/icode/

⁶ FAO, « Paix et sécurité alimentaire : investir dans la résilience pour entretenir les moyens d'existence en milieu rural en situation de conflit », Rome (2016). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/3/a-i5591e.pdf.

⁷ FAO « Yemen situation report: July 2017 ». À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAOYemen_sitrep_July2017.pdf.

⁸ Voir [http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpBriefingsLatest_en\)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument](http://unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpBriefingsLatest_en)/645EBAD80BA7F18EC1258153004F210E?OpenDocument).

⁹ IPC, Partenaires mondiaux, « IPC in South Sudan: food insecurity situation still dire and widespread », *IPC Alert*, n° 8 (21 juin 2017). À consulter à l'adresse suivante : reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/IPC_Alert_8_SouthSudan_May2017.pdf.

12. Le nord-est du Nigéria a toujours été exposé à des crises alimentaires périodiques; on y trouve certains des États les plus pauvres de l'union fédérale. L'étendue de l'effet de la guerre prolongée entre l'armée du Nigéria et le groupe extrémiste Boko Haram est récemment apparue dans toute son évidence quand le groupe rebelle s'est retiré d'un territoire qu'il avait occupé. Avec ce retrait, on a découvert que des milliers d'habitants vivaient dans des conditions proches de la famine. Environ 5,2 millions d'habitants sont dans une insécurité alimentaire grave et ont besoin d'une assistance d'urgence; des poches de quasi-famine ont été repérées dans les États de Borno et d'Adamawa; 50 000 personnes en sont affectées¹⁰. Il y a toujours des zones sous le contrôle de Boko Haram que les organismes d'aide ne parviennent pas à atteindre, de sorte que l'on ne connaît pas l'étendue de la situation de ces populations prises au piège.

13. En Somalie, pays qui souffre d'un conflit prolongé, d'une crise économique, de la présence toujours menaçante du groupe terroriste Al-Chabab, la sécheresse prolongée et le manque d'eau et la faim se sont aggravés depuis le début de 2017. Environ 6,7 millions de Somaliens, soit plus de la moitié de la population, sont toujours dans un état d'insécurité alimentaire aigue; 3,2 millions d'entre eux sont dans un état d'insécurité alimentaire grave^{11, 12}.

II. Impact d'un conflit prolongé sur l'exercice du droit à l'alimentation

14. Un conflit peut affecter l'exercice du droit à l'alimentation de plusieurs façons : en affectant la disponibilité, l'accessibilité, le caractère adéquat et la pérennité de l'offre vivrière.

A. Perturbation du secteur agricole

15. L'agriculture joue un rôle extrêmement important dans la résilience et la survie de la population en temps de crise. Dans le monde, environ 2,5 milliards d'hommes dépendent de l'agriculture et c'est la principale source de revenus pour les populations de beaucoup de pays actuellement déchirés par un conflit^{13, 14}.

16. Un conflit a tendance à perturber la production vivrière et à entraîner un épuisement des réserves de semences en limitant les activités agricoles. Les agriculteurs peuvent ne pas être en mesure de travailler en raison des restrictions mises à leur liberté de circulation ou parce qu'ils ont fui ou été recrutés de force dans des forces armées ou des milices. Les cultures sont pillées ou détruites, de graves dommages sont infligés aux équipements agricoles et aux pêcheries et les intrants agricoles essentiels peuvent être difficiles à obtenir. Les éleveurs nomades et sédentaires sont particulièrement vulnérables aux pertes de leurs moyens d'existence et sont par exemple ou bien forcés d'abandonner leur bétail ou, s'ils l'emmènent, se trouvent exposés au risque de ne pas pouvoir le nourrir ou l'abreuver. Les conflits peuvent également perturber le fonctionnement des marchés

¹⁰ Information reçue du Bureau de la coordination des affaires humanitaires en juillet 2017.

¹¹ FAO, « Situation report: Somalia » (14 juin 2017). Disponible à l'adresse suivante : www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/896083/.

¹² FAO, « Intensified efforts and investments needed to keep famine at bay » (6 juillet 2017). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/news/story/en/item/903719/icode/.

¹³ CNUCED, *Rapport sur les produits d'élevage et de développement, 2015 : petits producteurs agricoles et développement durable des produits de base* (New York et Genève, 2015). À consulter à l'adresse suivante : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/suc2014d5_en.pdf.

¹⁴ FAO, « Paix et sécurité alimentaire ».

aux bestiaux et des services vétérinaires, bloquer les pistes de transhumance et entraîner un abattage des animaux¹⁵.

17. Au Soudan du Sud, jusqu'à 95 % de la population dépend de l'agriculture, de la pêche et de l'élevage pour satisfaire ses besoins alimentaires et de revenu¹⁶. Alors qu'en temps de paix le pays peut se nourrir, le conflit a gravement réduit la production agricole. Au milieu de 2016, par exemple, de nombreuses parties du pays produisaient trop peu d'aliments pour la population locale¹⁷. Cependant, la violence et le déplacement massif de population ont forcé les agriculteurs à s'éloigner de leurs champs au moment des semailles, des cultures ont été intentionnellement saccagées et des troupeaux pillés. Environ 110 millions de m² de terres arables seraient infestés par des mines terrestres et par des engins de guerre explosifs, et le secteur de l'élevage a perdu l'équivalent de 2 milliards de dollars de production intérieure brute potentielle durant l'actuel conflit¹⁸.

18. De même, la rébellion Boko Haram au nord-est du Nigéria a gravement endommagé certaines des zones de production alimentaire essentielles du pays, les agriculteurs, craignant pour leur sécurité, ne se rendent pas dans leurs champs. En 2015, la production des diverses denrées de première nécessité dans le nord-est du Nigéria a diminué en moyenne de 76 % par rapport au niveau comparable des quatre années précédentes¹⁹. Là où les agriculteurs continuent à travailler la terre, ils éprouvent de graves difficultés à atteindre les marchés du fait de la destruction des routes et du risque d'embuscade. Les pêcheurs ne peuvent gagner les cours d'eau en raison des opérations militaires et Boko Haram s'est approprié l'industrie de la pêche comme importante source de revenu. Dans la région du lac Tchad en général, le conflit a amené à fermer certains des plus grands marchés d'Afrique, et cela a eu un grave impact sur le commerce transfrontalier du bétail, du poisson séché et des produits agricoles²⁰. Les systèmes agricoles locaux dans la région ont été bouleversés par la destruction des installations agricoles et d'irrigation, et la crise a gravement augmenté les difficultés auxquelles se heurte la population dans le retour cyclique de la sécheresse et des inondations²¹.

19. Le Yémen a vu sa production agricole diminuer de 30 % et le produit de la pêche de 70 % en 2016²². L'accès aux terres arables et aux services de vulgarisation agricole continue à se dégrader par suite du conflit; le blocus des ports et des aéroports a un impact grave sur le secteur des exportations de produits de la pêche. La pêche dans les régions côtières de Hajjah, de Taiz et dans la région de Hodeïda, dans le sud, s'est complètement arrêtée et la majorité des pêcheurs ont perdu leur gagne-pain. En même temps, le secteur de la volaille est sur le point de s'effondrer

¹⁵ FAO, « Livestock in protracted crises: the importance of livestock for resilience-building and food security of crisis-affected populations » (2016). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/3/a-i6637e.pdf.

¹⁶ FAO, « FAO in emergencies: South Sudan » (2017). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/emergencies/countries/detail/en/c/147627/.

¹⁷ The Conversation, « How South Sudan's warlords triggered extreme hunger in a land of plenty » (1^{er} mars 2017). À consulter à l'adresse suivante : theconversation.com/how-south-sudans-warlords-triggered-extreme-hunger-in-a-land-of-plenty-73380.

¹⁸ FAO « Paix et sécurité alimentaire ».

¹⁹ Mustapha Muhammad, « Boko Haram insurgency gnawing at Nigeria's food supply », 4 février 2015. À consulter à l'adresse suivante : www.pressreader.com/nigeria/thisday/20150204/281938836333077.

²⁰ Oxfam, « Lake Chad's unseen crisis: voices of refugees and internally displaced people from Niger and Nigeria » (2016). À consulter à l'adresse suivante : www.oxfam.org.hk/filemgr/5167/bn-lake-chad-refugees-idps-190816-en.pdf.

²¹ FAO, « Situation report: Lake Chad basin » (avril 2017). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/emergencies/resources/documents/resources-detail/en/c/879537/.

²² FAO, *FAO in the 2016 Humanitarian Appeals: Saving Livelihoods Saves Lives* (2016). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/3/a-i5320e.pdf.

en raison de la baisse grave du pouvoir d'achat de la population et de la dépendance de ce secteur à l'égard des aliments pour volailles, importés et coûteux²³.

20. Avant le conflit, la République arabe syrienne était le seul pays de la région à couvrir ses besoins alimentaires au moyen de sa production et 40 % de sa population vivait de l'agriculture. La militarisation de l'insurrection a amené de nombreux Syriens qui étaient autrefois employés dans l'agro-industrie à prendre part à l'économie de guerre²⁴. La guerre a entraîné la destruction d'une grande partie de l'infrastructure agricole, et plus le conflit durera, plus il sera coûteux de rétablir la capacité agricole. Le secteur a essuyé une perte de production de quelque 16 milliards de dollars et les équipements sont endommagés ou détruits²⁵.

21. Dans les crises prolongées, le patrimoine agricole et la capacité de se tirer d'affaire les crises prolongées, le patrimoine agricole et la capacité de tenir tête sont gravement affaiblis et les ménages sont incapables de reprendre leurs activités car ils ont vendu leur matériel agricole, perdu leur bétail ou ne peuvent récupérer les champs abandonnés, par exemple, ce qui les piège dans une situation de pauvreté. Parfois, la violence peut même être orientée vers les équipements agricoles qui deviennent alors des charges; par exemple, elle peut attirer le pillage et les attaques violentes des milices. Les populations peuvent même être amenées à refuser les rations alimentaires humanitaires par crainte de provoquer une attaque²⁶.

B. Détérioration de l'économie

22. Le conflit peut gravement affecter le revenu des ménages et leur pouvoir d'achat. Le chômage de masse et l'effondrement des services sociaux limitent alors l'accès aux denrées alimentaires, tandis que la dévaluation, l'inflation, les perturbations des marchés et la dépendance à l'égard d'importations alimentaires coûteuses du fait des pénuries font que le prix de beaucoup de vivres devient prohibitif.

23. Au Yémen, pays qui souffrait déjà d'un sous-développement chronique, le conflit a engendré une grave régression économique. Au début de 2017, les trois quarts des ménages subissaient une grave réduction de leur pouvoir d'achat²⁷. Le produit intérieur brut du Yémen a diminué d'environ 8 % en 2016 et le taux de pauvreté a doublé, passant à 62 %. Les mécanismes de protection sociale ont pratiquement disparu et les traitements des fonctionnaires n'ont pas été versés depuis des mois²⁸. Les restrictions à la liberté de circulation ont en outre privé beaucoup de personnes des possibilités de gagner leur vie. Un grand nombre des

²³ FAO, « Yemen situation report: July 2017 ».

²⁴ Carnegie Endowment for International Peace, « Food insecurity in war-torn Syria: from decades of self-sufficiency to food dependence » (2015). À consulter à l'adresse suivante : carnegieendowment.org/2015/06/04/food-insecurity-in-war-torn-syria-from-decades-of-self-sufficiency-to-food-dependence-pub-60320.

²⁵ FAO, *Counting the Cost: Agriculture in Syria after Six Years of Crisis* (2017). Voir : www.fao.org/fileadmin/user_upload/emergencies/docs/FAO_SYRIADamageandLossReport.pdf.

²⁶ Forum d'experts de haut niveau sur la gestion de l'insécurité alimentaire dans les situations de crise prolongée, « Agriculture, conflit et stabilité » (2012). À consulter à l'adresse suivante : www.fao.org/fileadmin/templates/cfs_high_level_forum/documents/Agriculture-Conflict-Stability_Lautze_01.pdf.

²⁷ FAO, UNICEF et PAM, « As Yemen food crisis deteriorates, UN agencies appeal for urgent assistance to avert a catastrophe » (10 février 2017) (avec la détérioration de la crise alimentaire, les organismes des Nations Unies lancent un appel à une assistance d'urgence pour éviter la catastrophe).

²⁸ PAM, « Special focus: Yemen—what does the conflict-induced public sector crisis mean for food security in Yemen? » (novembre 2016). À consulter à l'adresse suivante : http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp288497.pdf?_ga=2.1525689.942202997.1500039309-1097001122.1462973308.

Yéménites les plus vulnérables dépendent, pour la satisfaction de leurs besoins de base, d'une aide en espèces²⁹.

24. Le Yémen importe plus de 90 % des aliments de base qu'il consomme. Le blocus naval, les combats autour du port d'Aden et les bombardements aériens du port de Hodaya ont gravement réduit les importations depuis 2015, entraînant une flambée brutale des prix des denrées alimentaires de base.

25. Le conflit a également paralysé l'économie du Soudan du Sud. Les combats ont réduit la production pétrolière, qui est la principale source de recettes publiques, et éloigné les investisseurs étrangers. Des centaines de milliers de travailleurs ont été déplacés par les combats. Les prix élevés des denrées alimentaires et la faiblesse de la production agricole aggravent encore la situation. Une inflation grave a entraîné une division par huit de la valeur de la monnaie l'an dernier, de sorte que les aliments sont hors de la portée de beaucoup de familles³⁰.

26. En Somalie, le conflit, s'ajoutant à la sécheresse, a complètement bouleversé le commerce extérieur et entraîné une flambée des prix alimentaires. Au Nigéria, la dévaluation de la monnaie entraînée par la pénurie de produits agricoles, aggravée par le conflit, ainsi que la chute des cours du pétrole ont entraîné un quasi-doublement des prix alimentaires³¹. Selon le PAM, en République arabe syrienne, les prix alimentaires sont huit fois plus élevés qu'avant la crise et beaucoup de marchés sont contrôlés par des opérateurs puissants, ce qui s'est traduit par une forte poussée des prix alimentaires, en particulier dans les villes assiégées.

C. Atteintes délibérées portées à la sécurité alimentaire

27. Dans beaucoup de situations, les parties à un conflit armé ne sont pas disposées à assumer leurs responsabilités d'assurer l'accès aux services de base et aux marchandises, notamment aux denrées alimentaires. Il arrive qu'elles compromettent délibérément la sécurité alimentaire des civils pour des raisons politiques ou militaires en visant intentionnellement les marchés et les ports, par le pillage ou en assiégeant des populations dans le but de leur infliger des souffrances et les priver de nourriture. Elles peuvent également délibérément empêcher l'accès et le fonctionnement des organismes humanitaires.

28. En République arabe syrienne, les forces gouvernementales ont visé des boulangeries, comme cela est largement attesté à Alep et à Homs. Le siège des villes, dans le but de limiter l'accès à l'alimentation et aux autres denrées de première nécessité, a également été utilisé comme arme de guerre. Au début de 2016, les Nations Unies estimaient que 400 000 civils environ vivaient dans 15 villes syriennes assiégées³²; le Secrétaire général de l'époque a mis en garde contre l'utilisation de la privation de nourriture comme arme, qui constituait un crime de guerre. En octobre 2016, les 250 000 habitants d'Alep étaient assiégés et bombardés, et le Gouvernement opposait son refus aux demandes des Nations Unies de laisser passer l'aide.

29. Au Yémen, les sièges de villes dans plusieurs gouvernorats ont empêché l'approvisionnement des civils. La deuxième ville du pays, Taiz, a été assiégée par des combattants houthi depuis plus d'un an qui bloquent des routes d'accès et

²⁹ Global Protection Cluster, « Briefing note: Nigeria, South Sudan, Somalia, and Yemen are facing famine or a credible risk of famine » (avril 2017). À consulter à l'adresse suivante : www.globalprotectioncluster.org/_assets/files/alerts/gpc_briefing-note_four-famines.pdf.

³⁰ The Conversation, « How South Sudan's warlord's triggered extreme hunger in a land of plenty ».

³¹ Oxfam, « Lake Chad's unseen crisis ».

³² Martin Chulov, « Starvation in Syria remains weapon of war despite partial ceasefire », *Guardian*, 8 avril 2016.

suscitent une grave pénurie alimentaire. Les bombardements aériens exécutés par les forces de la coalition ont également visé le secteur agricole. Le Ministère de l'agriculture et de l'irrigation a annoncé que 357 cibles de bombardement étaient dénombrées dans le pays; il s'agissait d'exploitations agricoles, d'animaux, d'installations d'adduction d'eau, de magasins alimentaires, de marchés agricoles et de camions de transport d'aliments³³.

30. Au Soudan du Sud, les Nations Unies ont signalé que des convois humanitaires et des entrepôts avaient à plusieurs reprises été attaqués³⁴. En février, des groupes armés ont pillé l'entrepôt d'une organisation non gouvernementale internationale dans le nord du Jonglei, alors que c'était le seul organisme distribuant des aliments dans la région. Dans le nord-est du Nigéria, on signale aussi la fréquence des incidents où Boko Haram interdit aux véhicules transportant l'aide alimentaire de poursuivre leur route et pille leur contenu³⁵. En République arabe syrienne, le Gouvernement a sévèrement limité les secours dispensés par les organismes humanitaires depuis le début du conflit. Il autorise certaines opérations de quelques organismes agréés par lui; il a limité le nombre de visas accordés au personnel international et limité leur liberté de circulation³⁶.

D. Restrictions à l'assistance humanitaire dans les situations de conflit

31. L'assistance alimentaire humanitaire, qui est un moyen critique de survie, se heurte souvent à des obstacles graves, politiques, liés à la sécurité ou à l'insuffisance de l'infrastructure, qui retardent la livraison effective des secours.

32. Les pays qui sont de longue date en conflit tendent à être particulièrement fragiles et à être mal gouvernés, avec une infrastructure insuffisante, ce qui retarde la coordination et la fourniture effectives de l'aide alimentaire. L'ingérence de forces politiques, des négociations pesantes peuvent également ralentir la réponse humanitaire. Après les événements du 11 septembre 2001, les politiques de lutte contre le terrorisme ont compliqué les négociations avec certains acteurs politiques, empêchant l'accès aux zones dont la population est dans l'insécurité alimentaire, comme par exemple en Somalie et en République arabe syrienne.

33. La fourniture de l'aide humanitaire peut également être gravement compromise par les combats. Par exemple, en avril 2017, le transfert forcé de 100 travailleurs de l'aide humanitaire dans le Soudan du Sud en raison des hostilités actives a empêché de secourir 180 000 habitants. Dans le nord-est du Nigéria, les attaques de Boko Haram et les opérations militaires contre ce groupe continuent à limiter l'accès des organismes humanitaires, et on estime que 700 000 personnes restent encore extrêmement difficiles à atteindre. Cet accès est encore limité par la présence de mines et d'engins explosifs improvisés.

34. En République arabe syrienne et au Yémen, le siège des villes a empêché une livraison régulière et soutenue des secours humanitaires. Des organismes

³³ Robert Fisk, « Saudi Arabia 'deliberately targeting impoverished Yemen's farms and agricultural industry' », *Independent*, 23 octobre 2016.

³⁴ Voir Bureau du Coordonnateur des affaires humanitaires, « South Sudan: humanitarian coordinator condemns killing of six aid workers », 26 mars 2017. À consulter à l'adresse suivante: reliefweb.int/report/south-sudan/south-sudan-humanitarian-coordinator-condemns-killing-six-aid-workers.

³⁵ Voir « UN: World facing greatest humanitarian crisis since 1945 », BBC News, 11 mars 2017. À consulter à l'adresse suivante : www.bbc.com/news/world-africa-39238808.

³⁶ Internal Displacement Monitoring Centre, « Syria: forsaken IDPs adrift inside a fragmenting State » (21 octobre 2014). À consulter à l'adresse suivante : www.internal-displacement.org/middle-east-and-north-africa/syria/2014/syria-forsaken-idps-adrift-inside-a-fragmenting-state.

humanitaires ont néanmoins redoublé d'efforts pour chercher à livrer des secours souvent indispensables en utilisant divers moyens, par exemple des parachutages quand les routes sont trop peu sûres ou par le déploiement d'équipes d'intervention rapide chaque fois que possible dans les zones où une présence permanente n'est pas possible³⁷.

III. Les groupes les plus exposés au risque

A. Populations vulnérables

35. L'existence d'un conflit renforce souvent les inégalités sociales existantes et intensifie le déni des droits de l'homme dont les populations vulnérables font l'expérience, notamment s'agissant du droit à l'alimentation. En période de conflit, les groupes désavantagés tels que les enfants de moins de 5 ans, les orphelins, les femmes enceintes et allaitantes, les ménages dirigés par une femme, les réfugiés et les déplacés, les personnes âgées, les personnes handicapées, les minorités et les populations déjà marginalisées souffrant d'exclusion sociale tendent à avoir beaucoup plus de mal à se procurer des ressources de survie que les autres et peuvent donc moins résister, ce qui les laisse plus vulnérables au risque d'un régime alimentaire inadéquat. Les éleveurs nomades, les populations nomades et autochtones sont également vulnérables, le conflit ayant pour effet de les empêcher de se rendre dans les champs, de pêcher ou de chasser. Enfin, dans le monde entier, les femmes et les filles souffrent déjà de nombreuses inégalités qui sont l'effet direct de pratiques et de règles traditionnelles qui les empêchent de trouver des ressources de survie, compromettent leur sécurité alimentaire et leur nutrition^{38, 39}.

36. Selon le PAM, il y aurait au Yémen 3,3 millions d'enfants et de femmes enceintes ou allaitantes qui souffrent de malnutrition aigüe; on estime que 462 000 enfants de moins de 5 ans sont dans ce cas. Les enfants sont également particulièrement susceptibles de contracter le choléra en raison de la précarité de leur système immunitaire, de leur prise alimentaire inadéquate et de conditions de vie contraires à l'hygiène⁴⁰.

37. Dans le Soudan du Sud, on estime que 276 000 enfants et près d'une femme enceinte ou allaitante sur trois sont malnutris⁴¹. En Somalie, les gens ont été forcés de marcher des centaines de kilomètres à la recherche d'aliments, d'eau et de refuges, les femmes et les enfants étant particulièrement affectés. Environ 275 000 enfants souffriraient de malnutrition aigüe, ce qui les rend neuf fois plus susceptibles de mourir de maladies telles que le choléra et la rougeole qui se propagent dans le pays⁴². L'exclusion des groupes marginalisés de l'aide alimentaire ou exposés à la confiscation de l'aide a également été observée, les clans qui ont historiquement été soumis à une exclusion sociale étant particulièrement touchés. Dans le nord-est du Nigéria, 450 000 enfants risquent en 2017 de souffrir de

³⁷ Voir www.unocha.org/sites/unocha/files/ECOSOC%20HAS%202017%20High%20Level%20Event%20on%20Famine%20Prevention%20and%20Response%2016%20June%202017.pdf.

³⁸ Global Protection Cluster, « Briefing note ».

³⁹ FAO et Banque asiatique de développement, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (Mandaluyong City, Philippines, 2013). À consulter à l'adresse suivante: www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf.

⁴⁰ Global Protection Cluster, « Briefing note ».

⁴¹ Centre de nouvelles des Nations Unies, « L'insécurité alimentaire menace les enfants au Yémen, au Soudan du Sud, au Nigéria et en Somalie » (23 juin 2017). À consulter à l'adresse suivante: www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2017/06/food-insecurity-threatens-children-in-yemen-south-sudan-nigeria-and-somalia-unicef/.

⁴² Ibid.

malnutrition aigüe et, sans un traitement spécialisé, 1 sur 5 risque de trouver la mort⁴³.

38. À mesure que l'insécurité alimentaire s'aggrave dans les quatre pays qu'on vient de mentionner, les populations touchées sont de plus en plus exposées à des menaces physiques, à la séparation de la famille, à une nouvelle marginalisation, des violences sexistes et des attaques alors que les femmes sont à la recherche d'aliments et de soins médicaux. L'extrême insécurité alimentaire force les habitants à trouver des mécanismes de survie purement négatifs comme le rationnement, le fait de sauter des repas, la mendicité, le mariage précoce, le travail des enfants, le recrutement des enfants et la prostitution en échange de nourriture. L'accès à l'information sur la disponibilité et l'accessibilité de l'aide alimentaire est également limité, ce qui expose les groupes vulnérables à un risque accru d'exploitation et de mauvais traitements⁴⁴.

B. Réfugiés et déplacés

39. L'un des premiers effets d'un conflit est le déplacement de population dans l'intérieur du pays ou par-delà les frontières. Le phénomène du déplacement est actuellement le plus marqué depuis que l'on tient des statistiques. Au total, 65,6 millions de personnes, dans le monde, ont dû quitter leur domicile et 22,5 millions sont devenus des réfugiés. Chaque jour, le conflit ou la persécution jettent 28 300 personnes environ sur les routes⁴⁵. Une étude menée par le PAM indique que les pays où l'insécurité alimentaire est au maximum, et ceux qui se trouvent en conflit armé, subissent la migration de réfugiés la plus marquée⁴⁶.

40. Les personnes qui fuient un conflit sont souvent contraintes d'abandonner tout ce qu'elles avaient et elles n'ont plus d'argent pour le voyage, ont très peu de possibilités de gagner leur vie et ont, dans le pays d'accueil, des droits qui sont limités. Les communautés d'accueil peuvent également elles-mêmes être en difficulté faute d'approvisionnement alimentaire suffisant, en particulier si elles souffrent déjà d'instabilité économique. Dans les situations de déplacement massif, les organismes humanitaires sont souvent incapables de satisfaire pleinement la demande d'aliments, ce qui place les populations déplacées dans des circonstances très difficiles.

41. Les populations les plus touchées actuellement se trouvent en Iraq, dans le nord-est du Nigéria, en Somalie, dans le Soudan du Sud, en République arabe syrienne et au Yémen. En République arabe syrienne, on compte 6,3 millions de déplacés et 5 millions ont fui vers les pays voisins depuis le début du conflit il y a sept ans. La plupart des réfugiés vivent dans des villes ou des banlieues, et beaucoup d'entre eux sont réduits à la pauvreté et incapables de trouver assez de nourriture⁴⁷.

42. L'ampleur même de la crise humanitaire en Syrie a pris de court les organismes d'aide. À la fin de 2014, le PAM a été forcé de réduire ses opérations faute d'un financement suffisant⁴⁸. L'afflux continu de réfugiés a également mis à

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Global Protection Cluster, « Briefing note ».

⁴⁵ Haut-Commissariat pour les réfugiés, « Figures at a glance ». À consulter à l'adresse suivante : www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html.

⁴⁶ PAM, « At the root of exodus: food security, conflict and international migration » (2017). À consulter à l'adresse suivante : docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000015358/download/.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ PAM, « Funding shortfall forces WFP to announce cutback to Syrian food assistance operation » (18 septembre 2014).

mal les possibilités des pays d'accueil, en particulier le Liban où les réfugiés représentent environ 25 % de la population. En Iraq, pays qui accueille déjà des milliers de déplacés et réfugiés, le Gouvernement déploie des efforts considérables pour aider les réfugiés syriens. Les Syriens vivant en Jordanie, au Liban et en Turquie dépendent presque exclusivement de l'aide extérieure et d'emplois irréguliers médiocrement rémunérés, et l'aggravation de leur situation pousse des milliers d'entre eux à chercher à gagner l'Europe malgré le danger⁴⁹.

43. Selon le PAM, on compterait au Yémen 3,1 millions de déplacés. Selon l'équipe de travail sur les mouvements de population, l'aggravation des conditions régnantes a forcé environ un million de personnes déracinées à revenir dans les localités frappées par le conflit, souvent en raison d'une pénurie alimentaire et de la malnutrition qui seraient très courantes dans 84 % des localités où vivent les déplacés. Le manque de revenu, les prix alimentaires très élevés et la longueur des distances à parcourir sont autant de facteurs qui empêchent les déplacés de se procurer des aliments⁵⁰.

44. L'aggravation du conflit dans le nord-est du Nigéria, qui déborde aussi sur le Cameroun, le Tchad et le Niger, a jeté sur les routes 2,7 millions d'habitants et forcé 210 000 Nigériens à trouver refuge dans les pays voisins⁵¹. En raison d'une combinaison de la politique suivie et des difficultés d'accès, l'assistance humanitaire se borne souvent aux camps officiellement désignés, ce qui exclut ceux qui vivent dans des familles d'accueil. Souffrant déjà de sous-développement chronique et des effets débilissants du changement climatique, les populations d'accueil déjà appauvries sont de plus en plus soumises à d'extrêmes pressions et ont un besoin urgent d'aide^{52, 53}. Dans le même temps, un grave manque de moyens financiers a forcé le PAM à réduire les rations distribuées, et on craint que la situation sur le plan de la sécurité alimentaire se détériore encore si on ne trouve pas rapidement des moyens de maintenir l'assistance à un niveau adéquat⁵⁴.

IV. Protection du droit à l'alimentation dans les situations de conflit

45. Au cours des dernières décennies, le système international d'intervention humanitaire a contribué de façon décisive à réduire les effets délétères des conflits sur la sécurité alimentaire et ainsi à réduire le nombre de décès. L'aide d'urgence joue un rôle critique en comblant les lacunes dans les situations où les États eux-mêmes sont incapables de satisfaire les besoins essentiels de leur population ou s'y refusent. Dans beaucoup de conflits actuels, le système humanitaire est en fait invité à prendre en charge les fonctions essentielles des États et des parties au conflit. Il est essentiel, pourtant, de réaffirmer que c'est avant tout aux États et aux parties au conflit de s'acquitter de leurs responsabilités en vertu du cadre juridique applicable

⁴⁹ PAM, « At the root of exodus ».

⁵⁰ Organisation internationale pour les migrations et Haut-Commissariat aux droits de l'homme, « Multi-cluster needs assessment of IDPs, returnees and host communities in Yemen: Task Force on Population Movement » (21 février 2017). À consulter à l'adresse suivante : reliefweb.int/report/yemen/multi-cluster-needs-assessment-idps-returnees-and-host-communities-yemen-task-force.

⁵¹ HCDH, « UNHCR steps up support amidst large-scale returns to Northeast Nigeria » (1^{er} juin 2017). À consulter à l'adresse suivante : www.unhcr.org/news/press/2017/6/593013454/unhcr-steps-support-amidst-large-scale-returns-northeast-nigeria.html.

⁵² Oxfam, « Lake Chad's unseen crisis ».

⁵³ FAO, « Situation Report: Lake Chad basin ».

⁵⁴ PAM, « Insecurity in the Lake Chad basin: regional impact », *Situation Report n° 25* (30 avril 2017).

et d'assurer le respect du droit à l'alimentation dans les situations d'insécurité alimentaire aigüe.

46. Plusieurs branches du droit international, notamment le droit des droits de l'homme, le droit international humanitaire et le droit pénal international, comportent des normes qui s'appliquent au droit à une alimentation adéquate dans les situations de conflit.

A. Droit international des droits de l'homme

1. Applicabilité dans les situations de conflit

47. De longue date, la principale distinction entre le droit international des droits de l'homme et le droit international humanitaire était que le premier s'appliquait aux situations normales, de paix, et le second aux situations de conflit. Mais il est désormais largement reconnu que cette distinction est trompeuse car le droit international des droits de l'homme s'applique aux deux situations⁵⁵.

48. Le Comité des droits de l'homme a reconnu l'applicabilité, tant aux conflits internationaux qu'aux conflits non internationaux, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Dans son observation générale n° 31 (2004) sur la nature de l'obligation légale générale imposée aux États parties au Pacte, le Comité a confirmé que le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme étaient complémentaires et non mutuellement exclusifs. L'applicabilité des droits économiques, sociaux et culturels expressément durant les conflits armés a également été reconnue et confirmée par la pratique internationale des divers organes dont la création est une des conséquences des dispositions contenues dans la Charte des Nations Unies et dans les règles des organes chargés des droits de l'homme⁵⁶.

49. Alors que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques contient une clause de dérogation permettant aux États de limiter l'exercice de certains droits dans les situations d'urgence publique, il n'en est rien du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité des droits de l'homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels ont confirmé l'application du Pacte en tout temps, y compris durant les conflits et dans les urgences générales⁵⁷.

50. Dans son observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels affirme que les États ont une obligation essentielle de s'assurer de la satisfaction des droits ou, à tout le moins, d'en respecter un niveau essentiel minimum. Ce concept est approfondi dans l'observation générale n° 14 (2000) sur le droit au meilleur état de santé possible et, dans son observation générale no 15 (2002) sur le droit à l'eau, le Comité a confirmé qu'il n'était pas possible de déroger à ces droits essentiels.

2. Protection du droit à l'alimentation dans les situations de conflit

51. Le droit à une alimentation adéquate est un droit fondamental, dont la réalisation est indispensable pour l'exercice de tous les autres droits de l'homme. Dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 11 du

⁵⁵ HCDH, *Protection légale internationale des droits de l'homme dans les conflits armés* (New York et Genève, 2011). À consulter à l'adresse suivante: www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_in_armed_conflict.pdf.

⁵⁶ Gilles Giacca, *Economic, Social, and Cultural Rights in Armed Conflicts* (Oxford, Oxford University Press, 2014).

⁵⁷ Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 (2001) sur les dérogations aux dispositions du Pacte durant un état d'urgence, par. 3; et E/2015/59, par. 12.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise la portée du droit à une alimentation adéquate et en fait une obligation juridiquement contraignante des États dans le cadre d'un niveau de vie adéquat.

52. L'article 11 reconnaît aussi expressément « le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim », qui impose en outre une obligation aux États de s'assurer que ce niveau essentiel minimum est bien atteint⁵⁸. Cette obligation fait partie du droit international coutumier et en fait une obligation juridiquement contraignante pour tous les États, qu'ils soient ou non parties au Pacte.

53. L'obligation des États s'agissant du droit à l'alimentation et des autres droits économiques, sociaux et culturels entre dans trois catégories, les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre ces droits⁵⁹. Comme on l'a indiqué ici, l'indifférence à l'égard du droit à l'alimentation durant un conflit risque de conduire à d'autres violations des droits de l'homme et même à une aggravation du conflit. Les États sont tenus de s'abstenir de violer l'exercice des droits économiques et sociaux des individus, notamment le droit à l'alimentation, et ils sont obligés de protéger ces droits de toute violation par des parties tierces, y compris les groupes armés.

54. S'agissant de la mise en œuvre et de la réalisation progressive des droits, les États ne peuvent négliger ni retarder la réalisation de l'essentiel des droits économiques et sociaux en la renvoyant au temps de paix, mais doivent au contraire continuer à prendre délibérément des mesures ciblées, en temps de conflit, en utilisant tous les moyens appropriés pour mettre en œuvre ces droits, toutes mesures régressives étant prohibées.

55. L'interdiction de la discrimination demeure également intacte. En fait, le principe de la non-discrimination devient plus important encore quand il y a un risque accru de mesures régressives en raison de situations d'urgence. En particulier, les États doivent éliminer les lois et pratiques discriminatoires en ce qui concerne la politique de l'alimentation et sont tenus d'adopter des mesures pour protéger en priorité ceux qui sont le plus en danger⁶⁰.

56. Dans son observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une alimentation adéquate, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels prévoit une interprétation détaillée des dispositions relatives à ce droit, notamment son contenu normatif et les obligations des États. Dans cette observation générale, le Comité fait une distinction entre l'incapacité et le refus des États parties de se conformer à cette obligation, et c'est là une distinction utile dans les situations de conflit. Pour qu'un État partie puisse prétendre ne pas être en mesure de mettre en œuvre le droit à l'alimentation, il lui incombe de prouver l'existence de contraintes internes sur les ressources faisant qu'il lui est impossible de fournir l'accès à l'alimentation et que tout a été fait pour rechercher une aide internationale. L'incapacité de prouver cela indiquerait un refus et constituerait une violation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans le même esprit, au paragraphe 19 de l'observation générale, le Comité précise que « la prévention de l'accès à l'aide alimentaire humanitaire dans les conflits internes ou autres situations d'urgence » en raison d'une action directe des États ou d'autres entités insuffisamment réglementées par les États est considérée comme une violation du droit à une alimentation adéquate⁶¹.

⁵⁸ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 3.

⁵⁹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, observation générale n° 12.

⁶⁰ E/2015/59, par. 31 et 32.

⁶¹ Ibid.

57. En dehors des principes juridiquement contraignants découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, plusieurs principes et accords non contraignants précisent la responsabilité de l'État et de la communauté internationale de préserver la sécurité alimentaire dans les situations de conflit.

58. Les directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale⁶² font référence au droit humanitaire et rappellent que l'alimentation ne doit jamais être utilisée comme instrument de pression politique ou économique et que les États doivent pourvoir aux besoins de la population civile, notamment en procurant un accès à l'alimentation dans les situations de conflit armé et d'occupation.

59. Selon la directive 15 sur l'aide alimentaire internationale, les États donateurs devraient s'assurer que leur politique d'aide alimentaire contribue bien aux efforts nationaux des États bénéficiaires dans la recherche de la sécurité alimentaire et que cette aide est fournie de façon qui tienne compte de la nécessaire sécurité alimentaire, de l'importance de ne pas perturber la production vivrière locale et des besoins diététiques correspondant aux traditions culturelles dont sont issus les consommateurs. L'aide alimentaire devrait s'accompagner d'une stratégie de sortie précise et éviter de créer des relations de dépendance. Les donateurs doivent encourager une utilisation accrue des marchés locaux et régionaux pour répondre aux besoins alimentaires dans les situations de famine, afin de réduire la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire.

60. Les transactions relatives à l'aide alimentaire internationale doivent être menées de façon compatible avec les Principes de la FAO en matière d'écoulement des excédents et obligations consultatives des États membres, la Convention sur l'aide alimentaire et l'Accord sur l'agriculture. La fourniture d'une aide alimentaire internationale dans les situations d'urgence doit en particulier tenir compte des objectifs de relance et de développement à long terme dans les pays bénéficiaires et respecter les principes humanitaires universellement reconnus (voir directive 15.2). L'évaluation des besoins et la planification, le suivi et l'évaluation de la fourniture de l'aide alimentaire doivent être menés avec une large participation et en étroite collaboration avec les gouvernements bénéficiaires aux niveaux national et local (voir directive 15.5).

61. Le Cadre d'action pour la sécurité alimentaire et la nutrition lors des crises prolongées a été élaboré par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale pour tenir compte du fait que les crises prolongées méritent une attention spéciale et que les interventions appropriées diffèrent de celles requises dans le cas d'une crise à court terme ou dans un contexte de développement non critique⁶³. Le Cadre a été approuvé par les États membres de la FAO en octobre 2015. Il a un caractère volontaire, non contraignant, mais il tire parti d'instruments internationaux et régionaux largement approuvés, ainsi que de cadres d'action généraux comme les objectifs de développement durable. C'est la première fois qu'est formulé un consensus mondial dans le but d'atténuer les menaces à la sécurité alimentaire et à la situation nutritionnelle dans les crises prolongées. L'objet du Cadre est d'améliorer les conditions de vie des populations affectées ou en danger en cas de crise prolongée en renforçant la résilience, en l'adaptant à des problèmes spécifiques et en aidant à remédier aux causes profondes. Le Cadre repose sur 11 principes, notamment l'obligation de satisfaire les besoins humanitaires immédiats et de rendre plus robustes les moyens d'existence de la population, d'émanciper les femmes et les filles et de promouvoir l'égalité des sexes, de

⁶² Voir www.fao.org/3/a-y7937e.pdf.

renforcer l'appropriation par le pays, la participation, la coordination et la responsabilisation, et de contribuer à résoudre les causes sous-jacentes des crises et consolider la paix grâce à la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

B. Droit international humanitaire

62. Le droit international humanitaire est un ensemble de règles dont le but est de limiter les effets néfastes des conflits armés sur la population civile. Trois grands principes, reposant sur les principes de distinction, de proportionnalité et de précaution, sont conçus pour protéger les personnes qui ne participent pas aux hostilités.

63. Alors que le droit international humanitaire ne mentionne pas de « droit à l'alimentation » en tant que tel, un bon nombre de ses dispositions ont pour but de s'assurer que les populations ne sont pas privées de l'accès aux vivres durant un conflit armé. Le droit international humanitaire doit donc être traité comme un cadre juridique spécifique essentiel en temps de conflit armé parce qu'il cherche à protéger les moyens d'existence de la population et son accès à l'alimentation⁶⁴.

64. Le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme doivent être perçus comme se renforçant mutuellement dans la protection des droits économiques et sociaux dans les situations de conflit armé. Le droit international humanitaire diffère du droit international des droits de l'homme en ceci qu'il est contraignant tant pour les États que pour les acteurs non étatiques en raison des obligations qu'il crée⁶⁵. Il oblige en outre les parties à un conflit armé à appliquer les règles pertinentes, immédiatement et non pas progressivement, comme dans le droit des droits de l'homme. Les règles du droit international humanitaire ne peuvent être l'objet d'une dérogation en temps de conflit armé, de la même façon que les obligations essentielles minimales définies par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui sont considérées comme ne devant pas donner lieu à une dérogation.

65. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux Protocoles additionnels de 1977 créent les principales règles du droit international humanitaire. Celui-ci contient des dispositions relatives à l'alimentation qui ont un caractère préventif. Les Conventions de Genève interdisent l'utilisation de la privation de nourriture comme arme de guerre, la destruction des cultures, des vivres, des puits et autres objets essentiels pour la survie des civils et les personnes déplacées contre leur gré.

66. Si la prévention échoue et si la malnutrition et la faim se propagent, les règles régissant l'aide humanitaire sont applicables, leur premier objet étant de sauvegarder la vie des populations en détresse⁶⁶. Refuser ou bloquer l'aide humanitaire est également interdit en vertu du droit international humanitaire. Toutes ces dispositions relatives à l'alimentation, dans ce droit, sont examinées plus en détail plus bas.

⁶³ Voir www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1415/FFA/CFS_FFA_Final_Draft_Ver2_EN.pdf.

⁶⁴ Jelana Pejic, « The right to food in situations of armed conflict: the legal framework », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol. 83, n° 844 (décembre 2001), p. 1097 à 1109.

⁶⁵ S'agissant des obligations en vertu du droit international des droits de l'homme, la pratique, qui évolue, est de plus en plus de considérer que dans certaines circonstances les acteurs non étatiques peuvent également être juridiquement liés par le droit international des droits de l'homme et peuvent donc assumer, volontairement ou non, les obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme.

⁶⁶ Voir les articles 23, 30 et 142 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et l'article 70 1) du Protocole additionnel I, où l'on trouvera les règles de l'aide humanitaire dans un conflit armé international.

67. Le droit international humanitaire fait une distinction entre les conflits internationaux et les conflits qui n'ont pas un caractère international. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et le Protocole additionnel I s'appliquent aux conflits armés internationaux, y compris ceux qui ont lieu actuellement en République arabe syrienne et au Yémen, tandis que le Protocole additionnel II est applicable aux conflits non internationaux, par exemple la guerre civile au Soudan du Sud. L'article 3, commun aux quatre Conventions de Genève, et le droit international humanitaire coutumier sont applicables à toutes les guerres. L'obligation de faire une distinction entre les civils et les combattants est un aspect essentiel des protocoles additionnels.

68. De nombreuses dispositions du droit international humanitaire sont acceptées comme éléments du droit coutumier, instituant ainsi une obligation pesant sur tous, que l'État soit ou non partie aux protocoles additionnels. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a mené une étude du droit international humanitaire coutumier et a recensé 161 règles – dont 149 s'appliquent aux guerres non internationales – qui découlent de la pratique générale et qui sont, de l'avis du Comité international, actuellement acceptées comme normes de droit et existent indépendamment des traités⁶⁷.

69. De nombreuses règles s'appliquent à des catégories spécifiques de personnes, afin de s'assurer que ceux qui ne peuvent trouver assez d'aliments pour se nourrir en reçoivent effectivement en quantité suffisante. Cela inclut les prisonniers de guerre, les détenus civils. Des dispositions spéciales sont en place s'agissant des enfants et des femmes. Il y a aussi une interdiction de distinction négative, ce qui signifie qu'un traitement préférentiel reposant sur des besoins spécifiques est expressément autorisé et parfois même requis⁶⁸.

1. Interdiction d'utiliser la privation de nourriture des civils comme méthode de guerre

70. La privation de nourriture est une méthode de guerre rigoureusement interdite dans les conflits armés internationaux comme dans les conflits armés non internationaux^{69,70}. Aux termes de l'article 54, il est interdit « d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage 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 »⁷¹.

71. Ces interdictions sont en outre généralement considérées comme des règles du droit international coutumier applicable à tous les types de conflit armé, selon l'étude effectuée par le CICR de ce droit⁷². Cette étude montre que l'interdiction est violée non seulement quand la privation de nourriture entraîne la faim, mais aussi quand la faim est le résultat d'un déni d'accès à la nourriture⁷³. L'article 54 interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage des biens indispensables à la survie de la population civile, et notamment les produits alimentaires.

⁶⁷ Comité international de la Croix-Rouge, « Le droit international humanitaire coutumier ». À consulter à l'adresse suivante : <https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/home>.

⁶⁸ Voir les articles 20 et 26 de la Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre.

⁶⁹ Voir l'article 54 1) du Protocole additionnel I.

⁷⁰ Voir l'article 14 du Protocole additionnel II.

⁷¹ Voir l'article 54 1) du Protocole additionnel I et l'article 14 du Protocole additionnel II.

⁷² Voir l'article 53 sur la privation de nourriture comme méthode de guerre et l'article 54 sur les attaques contre les objets indispensables à la survie de la population civile.

⁷³ CICR, « L'article 53 : la privation de nourriture comme méthode de guerre ». À consulter à l'adresse suivante : https://ihl-databases.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule53.

72. La privation délibérée de nourriture peut représenter un crime de guerre aux termes du droit international pénal, ce qui sera examiné plus en détail dans la section sur la responsabilité individuelle, plus bas.

2. Interdiction du déplacement forcé

73. Le déplacement est un facteur qui contribue beaucoup à la faim et à la privation de nourriture en temps de conflit armé. Le déplacement forcé de population est prohibé en vertu de l'article 49 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre et en vertu de l'article 17 du Protocole additionnel II. Toutes les mesures possibles doivent être prises pour garantir que les civils bénéficient de conditions satisfaisantes de logement, d'hygiène, de santé, de sûreté et de nutrition et que les membres d'une famille ne soient pas séparés les uns des autres. Le déplacement illégal de population constitue un crime de guerre en vertu du Statut de Rome de la Cour pénale internationale, s'agissant aussi bien des conflits armés internationaux que des conflits armés non internationaux⁷⁴.

3. Dénier ou interception de l'aide humanitaire⁷⁵

74. Les principes et les règles régissant l'aide humanitaire sont d'importance fondamentale pour la protection du droit à l'alimentation dans les situations de conflit armé. En application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, « l'aide humanitaire doit être fournie conformément aux principes d'humanité, de neutralité et d'impartialité ».

75. Les parties à un conflit armé ont la responsabilité première de satisfaire les besoins de la population qui est placée sous leur contrôle, notamment s'agissant de l'eau et de parties à un conflit armé ont la responsabilité première de satisfaire les besoins de la population qui est placée sous leur contrôle, notamment s'agissant de l'eau et de l'alimentation. Si les parties à un conflit ne peuvent pourvoir à ces besoins, elles doivent permettre et faciliter les efforts des organismes humanitaires impartiaux qui mènent une action de secours, notamment en accordant le droit de libre passage. Il existe aussi une série de dispositions qui concernent les secours destinés aux civils dans les territoires occupés en vertu de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (art. 55 et 59) et en vertu du Protocole additionnel I (art. 68 à 71). En 2014, le CICR a publié un document utile sur l'accès humanitaire, qui présente les diverses étapes de l'analyse tendant à déterminer les obligations relatives à l'accès humanitaire⁷⁶.

76. Les États sont tenus d'accorder le libre passage de l'aide humanitaire destinée à des catégories précises de personnes telles que les femmes enceintes et les enfants, même si ces personnes relèvent d'un État adverse ou d'un État ennemi qui n'est pas partie⁷⁷. L'article 70 1) du Protocole additionnel I étend cette couverture à toute la population civile.

77. Les États ne peuvent refuser la permission de livrer l'aide alimentaire, sauf dans des conditions exceptionnelles telles qu'un argument crédible de nécessité militaire. Cet argument de nécessité militaire peut être invoqué uniquement pour réglementer l'accès humanitaire et non pas pour interdire définitivement la

⁷⁴ Voir l'article 8, par. 2 a) vii), et b) viii) du Statut de Rome.

⁷⁵ L'aide alimentaire humanitaire en période de guerre doit être distinguée de l'aide alimentaire en période de paix (voir le document E/CN.4/2002/58).

⁷⁶ CICR, « Lexique de l'accès humanitaire » (2014). À consulter à l'adresse suivante : www.icrc.org/eng/assets/files/2014/icrc-q-and-a-lexicon-on-humanitarian-access-06-2014.pdf.

⁷⁷ Voir l'article 23 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre.

possibilité pour une organisation humanitaire impartiale de fonctionner dans certaines zones. De plus, l'argument de la nécessité militaire ne peut être invoqué que pour limiter temporairement l'aide humanitaire et dans des limites géographiques bien précises. Refuser le passage de l'aide humanitaire constituerait une violation flagrante du droit à l'alimentation et du droit à la vie, en particulier si des civils meurent de faim pour cette raison. Faire délibérément obstacle aux secours fait partie de la liste des crimes de guerre en vertu du paragraphe 2 b) xxv) de l'article 8 du Statut de Rome.

78. Dans les conflits armés internationaux, il existe des règles précises qui réglementent la fourniture de secours essentiels aux civils dans les territoires qui sont sous le contrôle d'un des belligérants⁷⁸. Le consentement de l'État bénéficiaire de l'aide humanitaire est nécessaire aussi bien dans les conflits armés internationaux que non internationaux, et il a donné lieu à un débat sur la résolution des tensions entre la souveraineté de l'État et la notion de secours humanitaire d'urgence.

C. Droit pénal international : la responsabilité pénale individuelle

79. La responsabilité pénale individuelle est une notion essentielle si on veut assurer l'obligation de rendre des comptes pour violation du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Certaines violations flagrantes de grande portée de ces deux catégories du droit international sont considérées d'une gravité telle par la communauté internationale qu'elle les a réglementées en vertu du droit pénal international en imposant la notion de responsabilité pénale individuelle. Ces crimes peuvent être poursuivis non seulement dans une juridiction nationale mais aussi à l'échelle internationale. L'article 5 du Statut de Rome offre la définition la plus complète et la plus à jour des crimes internationaux concernés, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre.

80. Si, historiquement la privation de nourriture et la famine provoquée étaient des tactiques de guerre permises par les États, ce n'est plus le cas actuellement, et la communauté internationale a largement accepté qu'une famine provoquée délibérément et la privation forcée de nourriture sont interdites en droit international. Malgré cet accord, ces phénomènes continuent malheureusement à se produire.

81. Actuellement, dans les conflits qui déchirent l'Afghanistan, la République centrafricaine, l'Iraq, le Soudan du Sud, la République arabe syrienne et le Yémen, ainsi que plusieurs autres pays, les atteintes à la sécurité alimentaire et au droit à l'alimentation sont quotidiennes⁷⁹. Dans certains cas, les États et leurs adversaires utilisent la nourriture comme arme contre les groupes opposés en détruisant ou empoisonnant des cultures, en bloquant les secours ou en déplaçant les personnes de leur domicile dans le but de les priver de leurs moyens d'existence. Dans d'autres cas, les groupes vulnérables tels que les femmes, les enfants, les détenus et les prisonniers de guerre sont laissés à l'abandon et peuvent mourir de faim. De telles

⁷⁸ Ces règles se trouvent consignées surtout dans les articles 70 et 71 du Protocole additionnel I et de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre. Les règles du droit international humanitaire applicables dans les conflits armés non internationaux se trouvent principalement consignées dans l'article 3 commun des quatre Conventions de Genève, dans l'article 18 2) du Protocole additionnel II et dans le droit international humanitaire coutumier (voir *Humanitarian Access in Situations of Armed Conflict: Handbook on the International Normative Framework*, version 2, décembre 2014).

⁷⁹ FAO et PAM, « Surveillance de la sécurité alimentaire dans les pays en situation de conflit : mise à jour commune FAO/PAM pour le Conseil de sécurité des Nations Unies (juillet 2016) ». À consulter à l'adresse suivante: www.fao.org/3/a-c0335e.pdf.

actions ne constituent pas des violations du droit à l'alimentation, mais constituent bien des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des actes de génocide, et en tant que tels ils donnent lieu à la responsabilité individuelle en vertu du droit pénal international.

1. Définition des crimes connexes dans le Statut de Rome

82. L'article 7 du Statut de Rome énumère des infractions spécifiques et définit les crimes contre le Statut de Rome énumère des infractions spécifiques et définit les crimes contre l'humanité de façon assez large pour pouvoir être interprétés comme incluant la famine : « actes inhumains d'un caractère similaire causant délibérément de grandes souffrances ou de graves atteintes au corps ou à la santé mentale ou physique ». Le conflit armé n'est pas une condition préalable, mais les actes en question doivent avoir lieu dans une situation de stress grave dans laquelle la privation de nourriture est le résultat de politiques et de pratiques officiellement adoptées⁸⁰.

83. Les crimes contre l'humanité comportent deux composantes : d'abord, l'accusé doit délibérément perpétrer les actes nécessaires à l'accomplissement de l'infraction spécifique et, deuxièmement, l'acte commis doit faire partie d'une « attaque étendue et systématique » dirigée contre la population civile. La famine provoquée satisfait automatiquement ce deuxième critère car, par définition, elle est étendue et systématique. Mais la première condition est plus difficile à satisfaire.

84. L'utilisation intentionnelle de la privation de nourriture comme arme est clairement interdite dans tous les types de conflit, mais elle n'est classée comme crime de guerre que s'agissant des conflits armés internationaux en vertu de l'article 8 2) b) xxv) du Statut de Rome. Cet article 8 fait une distinction entre les conflits armés internationaux et les conflits armés non internationaux. Les actes relevant du Statut de Rome en qualité de crimes de guerre sont principalement mais pas toujours identiques dans les deux types de conflit. Si une distinction est juridiquement justifiée pour certains crimes de guerre, ce n'est pas toujours le cas. En fait, certaines des « violations flagrantes des droits et coutumes » sont considérées comme constituant des crimes de guerre en droit international aussi bien dans les conflits armés internationaux que non internationaux, mais le Statut de Rome ne pénalise expressément ces crimes que dans les conflits armés internationaux. Un exemple manifeste de cet oubli est le crime consistant à utiliser délibérément la privation de nourriture de civils comme tactique de guerre. Cet oubli devrait être corrigé.

2. La famine provoquée comme crime international

85. Le droit pénal international criminalise déjà certains agissements qui conduisent à la famine, mais le traitement légal des allégations de famine n'est pas cohérent. De nombreuses doctrines juridiques soutiennent la mise en accusation pour un tel comportement (génocide, crime de guerre et crime contre l'humanité), mais la communauté internationale n'a jamais intenté un procès pénal international contre des fonctionnaires ou des acteurs non étatiques pour avoir créé, infligé ou prolongé une famine, en partie en raison de la complexité juridique et politique de l'accusation de comportement criminel⁸¹.

86. La famine provoquée devient un crime s'il existe suffisamment de preuves de son caractère délibéré et gravement imprudent d'empêcher certains groupes d'avoir

⁸⁰ S. I. Skogly, « Crimes against humanity – revisited: is there a role for economic and social rights? », *International Journal of Human Rights*, vol. 5, n° 1 (2001), p. 58 à 80.

⁸¹ David Marcus, « Famine crimes in international law », *American Journal of International Law*, vol. 97, n° 2 (2003), p. 245 à 281.

accès à l'alimentation dans des conditions de conflit ou de grave privation. Le crime de famine provoquée pourrait résulter d'omissions, mais aussi d'une action indirecte telle que le fait de bloquer le passage de l'aide humanitaire, le non-respect des lois de la guerre pertinentes ou la non-fourniture des ressources nécessaires aux secours internationaux dans le contexte d'une famine.

87. Le crime de famine provoquée suppose que l'action de ses auteurs est intentionnelle ou gravement imprudente⁸². Pour prouver ce caractère intentionnel comme base de la responsabilité pénale, il faut surmonter des difficultés car la mort de faim est lente et est souvent le résultat de diverses causes qui y contribuent.

88. Il est particulièrement problématique de poursuivre quelqu'un qui est accusé d'avoir commis le crime de famine provoquée dans un conflit non international. La famine accompagne habituellement la commission d'autres crimes graves et, en tant que tels, les jugements prononcés ne distinguent pas expressément la famine provoquée comme un crime distinct.

89. Il est important de reconnaître l'existence d'un écart entre ce que la loi prescrit et la possibilité réelle de son application, et de savoir quelles mesures doivent être prises pour éliminer cet écart. La codification formelle de la responsabilité individuelle en cas de famine provoquée et de grave insécurité alimentaire en temps de guerre permettrait d'éclairer les conditions constitutives de l'acte criminel. À l'heure actuelle, l'autorité légale est dispersée et fragmentée. La formulation cohérente des éléments constitutifs du crime, dans un texte faisant autorité, serait une importante contribution à un développement du droit international dans ce contexte où les droits les plus fondamentaux sont couramment violés massivement sans que cela déclenche de procédures.

90. L'établissement de la Cour pénale internationale a été une étape importante, mais ses possibilités restent essentiellement à l'état latent à présent. Il est théoriquement possible de poursuivre en justice les auteurs d'actes ayant laissé des populations ou leurs adversaires mourir de faim durant un conflit armé, mais la volonté politique de le faire ne se manifeste pas clairement ou n'est pas systématiquement présente.

V. Conclusion et recommandations

91. **L'interdépendance de l'insécurité alimentaire et des conflits armés est chaque jour plus évidente. Actuellement, les conflits armés font de moins en moins de distinction entre les opérations militaires et les concentrations de civils, et des pays entiers sont traités comme des champs de bataille. Cette expansion des zones de combat aggrave les violations des droits de l'homme qui concernent l'eau et l'alimentation, ce qui, à son tour, augmente l'incidence de la faim et la maladie. Cette évolution aggrave la violence et les souffrances qui en résultent. La privation de nourriture et la famine sont des violations massives du droit à l'alimentation qui peuvent toucher des sociétés entières, tout en lésant gravement les individus et leur famille.**

92. **Étant donné la situation actuelle de la famine dans les conflits prolongés, aggravée encore par le changement climatique, le manque actuel de volonté politique et le manque de moyens financiers, il devient nécessaire de conclure une convention mondiale qui donne aux États et à la communauté internationale un mandat légal précis de prévenir la famine et de protéger le droit à une alimentation adéquate. Cette protection, pour être viable, ne saurait**

⁸² Ibid.

être uniquement volontaire. Si la communauté internationale cherche sérieusement à affirmer le caractère impératif du droit à l'alimentation et à éliminer l'insécurité alimentaire grave, elle doit prendre des mesures pour encourager l'application des normes juridiques existantes et introduire dans le droit international existant des règles s'appliquant à l'alimentation. D'abord, un accord juridiquement contraignant devrait être conclu afin de couvrir les éléments essentiels de la prévention des conflits, inclure des interdictions relatives à la privation de nourriture et à la famine et prévoir un relèvement, après le conflit, du secteur agricole. Deuxièmement, des mesures devraient être prises pour chercher autant que possible des vivres dans la production locale et régionale pour organiser l'aide, éventuellement par une augmentation de l'aide au développement pour un relèvement à long terme. Enfin, des normes juridiques internationales devraient être élaborées pour renforcer nettement le principe voulant que les actes délibérés conduisant à une privation grave de nourriture sont bien un crime de guerre ou un crime contre l'humanité et que, dans les cas les plus graves, ces crimes devraient être renvoyés pour enquête et poursuite à la Cour pénale internationale. La reconnaissance formelle de la famine comme crime empêchera les gouvernements de se « cacher derrière le paravent des catastrophes naturelles et de la souveraineté des États pour user de la faim comme arme de génocide »⁸³.

93. Étant donné que la plupart des pays qui sont sujets à des conflits sont des économies surtout agricoles, il est indispensable de faciliter le retour des agriculteurs et des pêcheurs pour qu'ils retrouvent leur place dans la société au lendemain du conflit, qu'ils aient été des ex-combattants ou des victimes dudit conflit. Le remplacement des actifs productifs perdus ne suffit pas. Les pays qui sont récemment sortis d'un conflit risquent fort d'y retomber. Au contraire, il faut effectuer une transition robuste de l'agriculture de subsistance à l'adoption de moyens d'existence plus viables. Pendant la période de transition, les interventions destinées à soutenir les agriculteurs, les petits exploitants et les petits pêcheurs sont nécessaires, la priorité devant être donnée aux ex-combattants et aux femmes. Tous ces groupes en effet constituent l'essentiel de la population active dans les actuelles zones de conflit. La capacité de ces travailleurs agricoles à améliorer rapidement leurs moyens d'existence pourrait être considérablement accrue si on leur fournissait les moyens de bien comprendre le fonctionnement du marché, si on leur facilitait l'accès à de meilleurs systèmes de production agricole et si on rendait l'activité agricole plus résiliente⁸⁴.

94. Les politiques à long terme sont essentielles pour que la communauté internationale puisse éviter le retour périodique de la famine. En l'absence de telles politiques, il n'est pas surprenant que les difficultés actuelles aient des retombées en temps de paix. C'est là une perspective beaucoup plus réaliste que de s'attendre à ce que la famine disparaisse dès que les fusils se taisent. Les violations des droits de l'homme, les crimes de guerre, la répression et toutes les formes d'inégalité sont des conditions fréquemment génératrices de famine. La communauté internationale doit donc s'engager, et c'est là une priorité absolue, à éliminer ces causes profondes de la famine et ne pas se borner à remédier aux symptômes visibles d'une catastrophe alimentaire qui a déjà éclaté. Une démarche préventive a beaucoup plus de chances de sauver des vies que la simple démarche réactive actuelle.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ L'action de la FAO à Mindanao (Philippines) est un bon exemple d'un tel relèvement. Voir FAO, « Paix et sécurité alimentaire ».

95. Pour protéger le droit à l'alimentation dans les situations de conflit, la Rapporteuse spéciale fait les recommandations suivantes.

96. Les États devraient :

a) Prendre des mesures spécifiques pour s'assurer que la législation nationale reconnaît bien les obligations de l'État de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit fondamental à une alimentation adéquate aussi bien en temps de paix qu'en temps de conflit;

b) Prendre toutes les mesures législatives, judiciaires et budgétaires nécessaires étant donné que la garantie d'un contenu minimal essentiel au droit à l'alimentation, au droit d'être « à l'abri de la faim », constitue une obligation incontournable à tout moment;

c) Garantir que l'aide alimentaire atteint bien toute la population vivant dans les zones de conflit, sans aucune discrimination, et distribuer le maximum des ressources disponibles de façon non discriminatoire;

d) Prévenir, punir et réprimer les attaques menées par les groupes armés contre les sources de production alimentaire et les empêcher de bloquer les convois d'aide humanitaire, indispensables pour la réalisation du droit à l'alimentation et des engagements pris en vertu du droit international humanitaire;

e) S'efforcer en priorité de faire en sorte que l'alimentation destinée aux populations les plus vulnérables, y compris les déplacés et les réfugiés, soit disponible, accessible et adéquate;

f) Introduire dans le droit pénal national des mesures de répression absolue de la privation de nourriture comme méthode de guerre et les déplacements forcés de population, et ériger en infraction criminelle l'interception de l'aide humanitaire, qui doit donner lieu à des poursuites individuelles soit devant une juridiction nationale, soit, après extradition, devant un tribunal international.

97. La communauté internationale devrait :

a) Mettre en place un système fonctionnel d'alerte rapide destiné à mettre en garde au sujet d'une famine imminente, de façon à réduire au minimum le nombre de décès, les destructions et les épidémies de maladies graves;

b) Préconiser l'adoption d'un amendement au Statut de Rome qui consisterait à compter la famine provoquée parmi les crimes internationaux potentiels, qu'ils soient commis durant un conflit international ou un conflit non international;

c) Engager instamment le CICR à convoquer dès que possible une conférence des États parties aux Conventions de Genève afin de réviser les règles et principes humanitaires internationaux pour s'assurer que le crime de famine provoquée ne reste plus impuni;

d) Réviser les règles relatives aux réfugiés pour garantir que les pays d'accueil leur offrent bien le statut de réfugié de façon qu'ils puissent trouver du travail, gagner leur vie et protéger leurs avoirs;

e) Obtenir un financement international autre que des contributions volontaires en rendant obligatoires des contributions au niveau international, à l'exemple du Fonds vert pour le climat;

f) Désigner, sous l'égide du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, un groupe d'étude qui poserait les bases d'un nouveau traité international qui tenterait de remédier aux causes profondes de la famine et offrirait une base juridique à la prévention de celle-ci.
