



**Conseil Économique
et Social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/Sub.2/1999/12
28 juin 1999

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Sous-Commission de la lutte contre
les mesures discriminatoires et
de la protection des minorités
Cinquante et unième session
Point 4 de l'ordre du jour provisoire

LA RÉALISATION DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le droit à une alimentation suffisante et le droit
d'être à l'abri de la faim

Mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation
présentée par Asbjørn Eide conformément
à la décision 1998/106 de la Sous-Commission

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. Les enjeux et le mandat	1 - 12	3
II. Malnutrition et faim - Dimensions, conséquences et nouveaux problèmes	13 - 30	5
III. Les engagements pris au sommet mondial de l'alimentation et leur suivi	31 - 43	10
IV. Définition plus explicite du droit à l'alimentation et à la nutrition et obligations correspondantes des États	44 - 57	14
V. Mise en oeuvre nationale du droit d'être à l'abri de la faim et du droit à une nourriture suffisante .	58 - 70	18

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
VI. Suivi et dialogue au sein des organes conventionnels compétents	71 - 84	22
VII. Rôle de la Commission des droits de l'homme et de ses rapporteurs spéciaux	85 - 92	25
VIII. Évolution du rôle des institutions et organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales	93 - 113	28
IX. La mondialisation et le droit à l'alimentation . . .	114 - 125	34
XI. Conclusions et recommandations	126 - 136	38

ANNEXE

Observation générale 12 : Le droit à une nourriture suffisante	46
--	----

I. LES ENJEUX ET LE MANDAT

Les enjeux

1. La Commission des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises ¹ que la faim est une honte et porte atteinte à la dignité humaine. La présente mise à jour de l'étude que j'ai réalisée sur le droit à une alimentation suffisante ² est fondée sur la conviction que l'incapacité généralisée des États et de la communauté internationale de garantir le droit d'être à l'abri de la faim et le droit de tous à l'alimentation est l'une des carences les plus graves de l'action à accomplir dans le domaine des droits de l'homme. Il est urgent d'adopter des mesures aux niveaux national, régional et international pour éliminer la faim et pour créer des conditions telles que tous puissent jouir de leur droit à l'alimentation et à la nutrition, faute de quoi, la crédibilité du système de défense des droits de l'homme sera gravement compromise.

2. Personne ne nie que le droit à l'alimentation et à la nutrition est un droit de l'homme essentiel. Lors de la Journée mondiale de l'alimentation (le 16 octobre 1998), Bill Clinton, Président des États-Unis, a dit que le droit à l'alimentation était le tout premier des droits de l'homme. Être à l'abri du besoin est l'une des quatre libertés fondamentales mentionnées par l'un de ses prédécesseurs, Franklin D. Roosevelt, dans son célèbre discours des "quatre droits et libertés", en 1941, discours qui est à l'origine de la Charte des Nations Unies et, plus tard, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Les États parties au Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont reconnu qu'être à l'abri de la faim était un droit de l'homme fondamental et se sont engagés à prendre les dispositions voulues, dans toute la mesure des ressources dont ils disposent, pour éliminer la faim.

3. Et pourtant, plus de 800 millions de personnes ne peuvent pas satisfaire leurs besoins nutritionnels élémentaires. Ce nombre est effroyablement élevé et difficile à concilier avec l'engagement pris par les États d'assurer à chacun la jouissance des droits de l'homme. La tâche à accomplir avant que tous puissent jouir de ce droit de l'homme fondamental est immense. Il faut donc examiner l'écart qui existe entre les engagements pris dans le domaine des droits de l'homme et la réalité d'aujourd'hui.

Le mandat

4. Par sa décision 1997/108, la Sous-Commission m'a prié de passer en revue et mettre à jour mon étude sur le droit à l'alimentation présentée en 1987 et publiée en 1989. C'était la première étude de la Sous-Commission à explorer la nature et le contenu d'un droit économique et social, à en analyser la substance et à énoncer clairement les obligations correspondantes des États sur le plan intérieur et sur le plan international en ce qui concerne les droits économiques et sociaux. Un rapport intérimaire actualisant cette étude a été présenté à la Sous-Commission à sa cinquantième session (E/CN.4/Sub.2/1998/9). Il portait essentiellement sur les principales tendances en ce qui concerne l'alimentation et la nutrition et sur les faits marquants de la promotion du droit à l'alimentation et à la nutrition. Le présent rapport devrait être examiné en liaison avec le rapport intérimaire de 1998, car il ne reprend pas l'information qui y a été donnée.

5. Depuis l'étude faite en 1987, la situation a évolué considérablement sur le plan international. L'adoption de la Convention relative aux droits de l'enfant et sa ratification quasi universelle ont donné au droit à l'alimentation et à la nutrition une place beaucoup plus importante dans le droit international relatif aux droits de l'homme. Plusieurs conférences mondiales se sont tenues pendant les années 90; le Sommet mondial pour les enfants a commencé la série en 1990, et le Sommet mondial de l'alimentation en a été le point d'orgue en 1996. Presque toutes ces conférences se sont préoccupées du problème posé par l'ampleur de la faim et de la malnutrition dans le monde.

Plan général

6. Dans le chapitre II du présent rapport sont exposées l'étendue et les conséquences de la malnutrition et de la faim. Ce chapitre vise surtout à faire prendre conscience de la gravité de la situation. Des études scientifiques récentes ont permis de conclure qu'à long terme les conséquences de la malnutrition étaient beaucoup plus graves qu'on ne l'avait prévu.

7. Le chapitre III montre que les questions de droits de l'homme sont aujourd'hui prises au sérieux. D'importants engagements ont été pris lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, et l'on accorde une attention particulière aux objectifs énoncés dans le Plan d'action auquel il a abouti, plan qui exige que le droit à l'alimentation soit clairement défini et qu'une stratégie coordonnée soit mise en place pour l'exécuter. Les activités de suivi qui ont conduit à l'adoption, le 12 mai 1999, de l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (annexe) y sont aussi décrites. Au chapitre IV, on trouvera une interprétation, faite à partir de l'Observation générale 12, des dispositions pertinentes touchant les droits de l'homme, en particulier l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

8. Le chapitre V est l'étude des mesures que les États devraient prendre pour que les citoyens soient à l'abri de la faim et pour mettre en oeuvre le droit à l'alimentation. On y trouvera aussi deux exemples de pays qui ont commencé à élaborer une stratégie de l'alimentation fondée sur les droits de l'homme.

9. Les deux chapitres suivants traitent du droit à l'alimentation et à la nutrition tel que l'envisagent les organes conventionnels compétents (chap. VI), et la Commission des droits de l'homme et ses rapporteurs spéciaux sur la situation dans les pays (chap. VII).

10. Le chapitre VIII porte sur l'évolution du rôle que jouent les institutions spécialisées et d'autres organismes dans la mise en oeuvre de ce droit et montre que l'on est de plus en plus disposé à considérer les questions d'alimentation et de nutrition dans l'optique des droits de l'homme.

11. Au chapitre IX, le droit à l'alimentation est brièvement présenté dans le contexte des processus de mondialisation en cours dont il est bien montré qu'ils ont créé de nouvelles difficultés et de nouveaux dangers en même temps que de nouvelles chances; il faut prendre les mesures correctives voulues pour prévenir les conséquences néfastes évitables de ce phénomène.

12. On trouvera au chapitre X les conclusions et recommandations. Certaines s'adressent aux États et concernent, d'une part, la mise en oeuvre du droit à l'alimentation et à la nutrition dans les limites de leur juridiction, et d'autre part, leurs obligations internationales à l'égard d'autres États et de la population vivant dans d'autres États. D'autres s'adressent au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, aux organes conventionnels et aux organismes et institutions spécialisées des Nations Unies.

II. MALNUTRITION ET FAIM - DIMENSIONS, CONSÉQUENCES ET NOUVEAUX PROBLÈMES

13. La malnutrition et la faim sont d'une ampleur effroyable et une honte pour la conscience de l'humanité. Mon rapport intérimaire de 1998, qui était une mise à jour de mon étude, donne des statistiques sur la malnutrition et un aperçu général de la nature et de l'ampleur des maladies liées à la nutrition. Au cours de l'année écoulée, certains chiffres ont été réétudiés et ajustés, comme par exemple ceux qui concernent la malnutrition évaluée sur la base de l'insuffisance pondérale des enfants : j'ai indiqué l'année dernière que l'on estimait qu'environ 170 millions d'enfants de moins de cinq ans avaient un poids insuffisant, mais selon les derniers chiffres faisant autorité, ils sont "plus de 200 millions" ³.

14. Le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé a récemment donné les exemples suivants des effets de la malnutrition sur la santé ⁴. 208 millions de personnes souffrent d'un retard de croissance et 49 millions sont cachexiques; il y a plus de 900 millions de goîtreux, 16 millions d'arriérés profonds et 50 millions de sujets souffrant d'autres formes d'atteinte cérébrale due à une carence en iode; 3 millions d'enfants sont particulièrement menacés par les infections, la cécité et la mort parce qu'ils présentent une carence en vitamine A; plus de 2 milliards de personnes dans le monde sont anémiées et fragilisées par une carence en fer; et quelque 22 millions d'enfants ainsi que plus de 200 millions d'adultes sont obèses et donc particulièrement vulnérables à toute une gamme de maladies non transmissibles graves et à d'autres pathologies.

15. On peut difficilement prétendre que la situation s'est véritablement améliorée dans l'ensemble, même si l'on observe des signes et des tendances favorables dans certaines parties du monde (voir le rapport intérimaire de 1998), et si l'expérience de tel ou tel pays peut apporter l'espoir à d'autres États déterminés à s'attaquer à ce problème ⁵.

16. Ce rapport final met en lumière certaines des préoccupations les plus graves à l'heure actuelle et les moyens de comprendre les causes de la malnutrition telles qu'elles sont apparues depuis l'étude que j'ai présentée en 1987. Les preuves scientifiques et l'expérience pratique de la décennie écoulée, qui se recourent, permettent de dessiner un tableau beaucoup plus intégré qu'on ne pouvait le faire en 1987. Ce n'est qu'en comprenant la nature et la complexité des problèmes que provoque le non-respect du droit à une alimentation satisfaisante que l'on peut interpréter ce droit plus à fond et préciser les obligations nationales et internationales qui en découlent pour les États.

17. Un accès à l'alimentation et un état nutritionnel peu satisfaisants peuvent avoir des causes multiples qui entrent en interaction et sont, pour certaines, profondément enracinées dans le dysfonctionnement de la société. La notion, communément admise par le passé mais erronée, selon laquelle une production vivrière insuffisante à l'échelle mondiale, et même nationale, était la cause de la faim n'a plus guère cours aujourd'hui. On reconnaît de plus en plus la nécessité de parvenir à des solutions par des analyses et des approches systémiques et intégrées. Pour passer des principes théoriques à l'action pratique, il faut décroisonner les secteurs et les organisations dont les activités et les fonctions sont souvent fermement établies.

18. Trois domaines requièrent une attention particulière : d'abord, la nouvelle importance accordée à l'approche dite "du cycle de vie" pour comprendre et combattre la malnutrition; ensuite, le regain parallèle d'intérêt pour le rôle critique des femmes et des jeunes filles comme agents de transmission des processus tant sociétal que biologique qui conduisent à la malnutrition et à sa perpétuation de génération en génération; enfin, l'évolution rapide de la répartition du "fardeau mondial de la morbidité" entre le monde en développement et le monde industrialisé ainsi qu'au sein du monde en développement. Toutes ces questions demandent à être traitées en tenant compte des droits de l'homme, de façon à placer "le droit à une alimentation suffisante" dans une très large perspective économique, sociale et axée sur le développement humain ⁶.

Comprendre la malnutrition par l'approche dite du "cycle de vie"

19. L'effet pernicieux de la malnutrition peut se faire sentir d'un bout à l'autre de la vie des êtres humains. C'est là une évidence aujourd'hui, qui rend encore plus urgentes des mesures correctives dans toutes les sortes de domaines. Nous savons que la pauvreté est un cercle vicieux et que la malnutrition peut réduire dans une grande mesure la capacité de travail des adultes et contribuer ainsi à perpétuer la pauvreté. Les conséquences extrêmement graves de la malnutrition sur le développement de l'être humain, de la famille et de la société sont indiscutables.

20. Jusqu'à une date récente, les effets de la faim et des diverses formes de malnutrition étaient couramment liés à la fragilité de l'être aux différents âges de la vie et on cherchait à y remédier comme s'il fallait s'attaquer au problème au stade considéré par des compléments alimentaires ou d'autres moyens de restaurer la santé. On étudiait toujours les conséquences de la malnutrition du nourrisson et du jeune enfant comme se traduisant à l'âge adulte par une taille petite, mais n'altérant pas la santé du sujet, et aussi en fonction d'une certaine crainte sans fondement scientifique établi que la sous-alimentation du fœtus ne lèse définitivement le cerveau. Ce n'est que dans les années 90 que les nouvelles théories et les nouvelles preuves apportées par de longues études ont conduit à penser que la malnutrition au début de la vie jouait aussi un rôle plus tard dans la vulnérabilité à la maladie.

21. Selon les conclusions et théories avancées pendant la décennie en cours, la malnutrition du fœtus et du nourrisson pourrait en fait "programmer" un individu de façon qu'il présente plus tard une sensibilité aux maladies chroniques liées à la nutrition, comme les cardiopathies, l'obésité et

le diabète. Il y a une certaine ironie dans le fait que ces maladies, que l'on pensait provoquées par des excès alimentaires dans le monde industrialisé, se propagent actuellement dans le monde pauvre à un rythme sans précédent : elles entraînent l'apparition de déficiences ainsi qu'une morbidité et une mortalité beaucoup plus précoces que prévu s'agissant de sujets ayant survécu aux années critiques de l'enfance. De plus, les facteurs de risque qui s'ajoutent aux effets de la programmation biologique sont eux-mêmes souvent liés à la pauvreté; par exemple, on sait que certains aliments riches en lipides et en glucides produisent une "mauvaise énergie" ⁷.

22. L'étendue et la gravité de cette malnutrition pendant le cycle de vie sont étroitement liées à des facteurs sociaux et biologiques néfastes dont l'action conjuguée peut influencer la nutrition et la fécondité des femmes de manière à entraîner de graves dommages pour le fœtus *in utero* et à affecter le cycle de vie de la génération suivante. Le rapport du SCN/CAC résume comme suit la gravité de l'interaction complexe des facteurs à l'oeuvre : "Le fait que la communauté internationale admette qu'avec une alimentation médiocre les adultes soient économiquement moins efficaces doit aujourd'hui être associé aux récentes constatations qu'un milliard d'adultes sont mal nourris, ont une capacité de travail réduite et une sensibilité accrue aux infections. Les taux singulièrement élevés d'anémie chez les enfants, les hommes et les femmes dans de nombreuses régions du monde non seulement diminuent la capacité de travail mais aussi nuisent de façon irréversible au développement normal du cerveau des nourrissons. Or, il est également clair que la forme la plus courante de malnutrition de l'enfant, qui provoque un retard de croissance, est étroitement liée à l'altération de son développement aussi bien mental que physique. Ainsi, la capacité de développement économique des sociétés est-elle compromise pour des décennies parce que nous n'éliminons la malnutrition et l'anémie ni chez les enfants ni chez les adultes. *On considère donc actuellement que les effets d'une mauvaise nutrition se font sentir tout au long du cycle de vie.* Les mères mal nourries, en particulier en Asie, ont des bébés d'un faible poids de naissance, qui non seulement sont en danger dans l'immédiat mais souffrent aussi dans leur enfance d'un retard de croissance, qui se traduit par un double handicap : physique et mental. Dans certaines sociétés, la moitié de la population est touchée et l'on a de nouvelles preuves qu'en Asie, les fillettes qui grandissent dans un environnement pauvre deviennent des adultes mal nourries qui, pendant leurs grossesses, transmettent les effets à long terme de leur propre développement médiocre à la nouvelle génération pendant la vie fœtale. *Briser ce cycle intergénérationnel est exceptionnellement important - c'est non seulement une question d'éthique fondamentale mais aussi une priorité pour tout gouvernement préoccupé des capacités intellectuelles et économiques futures de son peuple.* (C'est l'auteur qui souligne).

Rôle particulier des femmes et des jeunes filles, à la fois victimes et "agents de transmission" de la malnutrition

23. Les femmes de milieux défavorisés dont la condition sociale risque de nuire à leurs fonctions reproductrices peuvent contribuer à la perpétuation d'un cercle vicieux : les petites filles sont souvent sous-alimentées et les futures mères risquent de se trouver dans un état nutritionnel peu satisfaisant lorsque commence leur vie reproductive précoce, et d'avoir des bébés ayant un faible poids de naissance et ayant peut-être été eux aussi

insuffisamment nourris *in utero*. À ce mauvais départ dans la vie peuvent s'ajouter de mauvaises habitudes alimentaires et des maladies infantiles infectieuses à répétition. Ces facteurs défavorables s'associent parfois pour enrayer les processus vitaux de développement, y compris celui du cerveau, au cours des années de croissance les plus critiques.

24. Ainsi, les mères sous-alimentées et mal soignées subissent des dommages sur les plans social et biologique. Il faut donc procéder à l'analyse *permanente* du rôle des sexes dans toutes les activités visant à améliorer l'alimentation et la nutrition, et envisager cette analyse sous l'angle des responsabilités et des droits des femmes, y compris ceux des jeunes filles. Nous sommes confrontés à deux impératifs : l'un éthique, vis-à-vis des femmes elles-mêmes, et l'autre vis-à-vis des générations futures qu'il faut protéger contre ces risques synergiques et éviter ainsi que la situation se perpétue. Le cercle vicieux *doit* être brisé.

25. Le problème tient à ce que les lourdes tâches féminines - donner naissance à la nouvelle génération, s'occuper de nourrir la famille et de veiller à la sécurité économique en général - n'ont que trop souvent été considérées comme faisant partie de la sphère domestique et échappant donc à la responsabilité de l'État. Nous commençons à mieux comprendre dans quelle mesure ces tâches sont au coeur même des problèmes qui, comme ils sont souvent définis de manière globale, passent généralement inaperçus lorsque l'on détermine les points sur lesquels il faut absolument intervenir. Lorsque l'on considère les liens systémiques entre les processus qui créent la pauvreté et la manifestation de cette pauvreté, ainsi que les facteurs culturels qui aboutissent à la discrimination à l'égard des femmes, il est justifié de reprendre l'examen des liens entre les droits des femmes et le droit à une nourriture et une alimentation suffisantes.

26. On en a un bon exemple avec la possibilité qu'ont les femmes de nourrir leur bébé au sein et de leur donner ainsi, pendant au moins six mois, l'aliment le plus approprié pour un nourrisson - le lait maternel. *Respecter* le droit de la femme d'offrir cette nourriture, *faciliter* l'instauration des conditions voulues pour le faire pendant au moins six mois et *protéger* ces conditions sont une obligation de l'État. Il peut être nécessaire de prendre des dispositions législatives et des mesures de soutien pour empêcher que les mères ne se voient forcées à sevrer leur bébé ou à passer à une alimentation différente, y compris des substituts du lait maternel, avant que la physiologie de leur bébé n'ait atteint un stade où celui-ci peut tolérer une autre alimentation que le lait maternel.

La répartition du fardeau de la morbidité liée à la nutrition

27. Il ressort clairement aussi de ce qui vient d'être dit à propos de l'approche cycle de vie que l'idée que l'on se faisait de la faim, de la malnutrition et de la mauvaise santé due à la consommation inadéquate de nourriture - dénutrition dans les pays en développement et "surnutrition" dans les pays riches - a changé de façon spectaculaire. Nous trouvons toutes les principales maladies liées à la nutrition dans la plupart des pays et même dans les différentes classes sociales. De cette constatation est née l'expression "the double burden of disease" (le double fardeau de la morbidité) pour décrire le phénomène que connaissent actuellement les sociétés

pauvres : les maladies typiques des sociétés en développement (surtout les maladies infectieuses dont l'association avec la dénutrition provoque une mortalité élevée, en particulier chez les enfants) qui continuent à faire de nombreuses victimes et à grever de maigres budgets de santé et en plus, les nouvelles maladies, qui aggravent cette hémorragie car elles entraînent des incapacités précoces ou la perte de soutiens de famille ⁸.

28. On s'est aperçu que les taux de malnutrition chez les femmes et les jeunes enfants n'étaient pas les mêmes dans les différentes sociétés en développement, ce qui est particulièrement intrigant. L'exemple le plus frappant est fourni par la comparaison des tendances en Asie du Sud avec celles de l'Afrique subsaharienne. En Asie du Sud, les femmes et les jeunes enfants semblent être dans une situation nettement pire qu'en Afrique. On a avancé plusieurs théories pour essayer d'expliquer ce phénomène sans parvenir à des conclusions solides. Cependant, la leçon à tirer lorsqu'on évalue l'état nutritionnel de populations est que la cause sous-jacente est souvent beaucoup plus complexe que le manque général de vivres. Et pourtant, les tendances nutritionnelles défavorables sont trop souvent utilisées pour "démontrer" qu'une production vivrière accrue est la solution. Le "droit à une alimentation suffisante" peut tout aussi bien relever de la pleine réalisation des droits de la femme que de l'apport d'un ensemble de nutriments grâce à des compléments alimentaires.

29. S'il est nécessaire de lutter contre la malnutrition, ce n'est pas seulement du point de vue des droits de l'homme; les arguments en faveur d'un effort dans le domaine de la nutrition sont convaincants également du point de vue de l'économie. James Lovelace, Directeur du Réseau santé, nutrition et population de la Banque mondiale, dit que ceux qui ont pensé, planifié et pratiqué le développement ont trop longtemps négligé de reconnaître de quelle manière et à quel point la malnutrition intervient dans la genèse et la persistance de la pauvreté. Selon lui, "la malnutrition généralisée des enfants, et aussi des femmes et des hommes, a sournoisement sapé et fait échouer les efforts de développement dans bien des domaines. La nutrition devrait être la nouvelle frontière, et la bataille livrée contre les retards de développement et les dysfonctionnements de la croissance des individus, en particulier les jeunes". Il a ajouté que nous savons comment résoudre le problème de la malnutrition : "Des interventions et des approches soigneusement définies sont non seulement un impératif au regard des droits de l'homme, mais aussi parfaitement sensées du point de vue économique. Les États et la communauté internationale ne peuvent se permettre de ne pas agir dans ce sens, car la malnutrition coûte très cher à la société" ⁹.

30. Les arguments fondés sur les droits de l'homme et les arguments fondés sur l'économie en faveur d'une meilleure alimentation et d'une meilleure nutrition sont donc aussi importants les uns que les autres et sont conciliables, car ils ne s'opposent pas. Ce qui importe c'est que la justification d'une bonne alimentation pour l'être humain ne soit pas perçue, ni présentée, sous l'angle économique seulement. La dignité des hommes, des femmes et des enfants, doit passer avant tout argument purement utilitaire. Le respect des droits de l'homme est rentable économiquement, et des interventions heureuses dans le domaine économique faciliteront la réalisation des droits de l'homme; ce sont là les deux faces de la même pièce de monnaie et l'on peut promouvoir l'une et l'autre.

III. LES ENGAGEMENTS PRIS AU SOMMET MONDIAL
DE L'ALIMENTATION ET LEUR SUIVI

31. Bien que la Déclaration universelle des droits de l'homme place tous les droits de l'homme au même niveau, la communauté internationale n'a eu pour les droits économiques et sociaux qu'une indifférence consternante pendant plusieurs décennies. L'un des objectifs de mon étude de 1987 était de promouvoir ces droits et de faire progresser ainsi leur reconnaissance et leur mise en oeuvre. Toute une série de conférences mondiales importantes ont permis de faire de grands pas dans cette voie : le Sommet mondial pour les enfants, en 1990, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (Conférence de Rio), en 1992, la Conférence internationale sur la nutrition, en 1992, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, en 1993, la Conférence internationale sur la population et le développement, en 1994, le Sommet mondial pour le développement social, en 1995, la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, en 1995, et la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), en 1996. Ces conférences ont permis de mieux comprendre la relation entre les droits de l'homme et le développement, et de reconnaître que les droits économiques et sociaux sont aussi indispensables que les droits civils et politiques. J'ai souligné la contribution que chacune d'entre elles a apportée dans le domaine des droits économiques et sociaux dans mon rapport intérimaire de 1998 (par. 22 à 29), auxquels je renvoie le lecteur.

32. C'est au Sommet mondial sur l'alimentation, qui s'est tenu à Rome, en novembre 1996, à l'invitation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) que s'est produite la grande percée du droit à l'alimentation. Étant donné que la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation ont été adoptés par le Sommet, c'est-à-dire par les dirigeants du monde entier, il faut considérer que les engagements qui y ont été pris ont une importance primordiale pour la communauté mondiale sur les plans législatif, politique et moral.

33. Les représentants des gouvernements assemblés à Rome ont déclaré qu'ils estimaient intolérable et inacceptable que plus de 800 millions de personnes dans le monde, plus particulièrement dans les pays en développement, n'aient pas une nourriture suffisante pour satisfaire leurs besoins nutritionnels essentiels. Ils ont reconnu que cette situation n'était pas due à l'insuffisance des disponibilités alimentaires. Ils ont noté que ces disponibilités avaient considérablement augmenté; c'était l'accès à la nourriture qui présentait des difficultés. Les problèmes tenaient, selon eux, à l'insuffisance chronique des revenus familiaux pour l'achat d'aliments et à l'instabilité de l'offre et de la demande, ainsi qu'aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme.

34. Ils ont aussi souligné que les problèmes de la faim et de l'insécurité alimentaire avaient des dimensions planétaires qui risquaient de persister, voire de s'aggraver de façon dramatique dans certaines régions si des mesures énergiques et concertées n'étaient pas prises de toute urgence, compte tenu, en particulier, de l'accroissement prévu de la population mondiale et de la pression exercée sur les ressources naturelles. Les dirigeants du monde entier ont donc proclamé leur volonté politique et leur engagement d'agir ensemble et

chacun dans son pays pour parvenir à la sécurité alimentaire pour tous, et de déployer un effort constant afin d'éradiquer la faim dans tous les pays et, dans l'immédiat, de réduire de moitié d'ici à l'an 2015 au plus tard, le nombre des personnes qui étaient sous-alimentées en 1996.

35. Pour concrétiser cette volonté politique, ils ont pris les sept engagements suivants qu'ils ont dénoncés en détail dans le Plan d'action :

1. Assurer un environnement politique, social et économique propice, visant à instaurer les meilleures conditions pour l'éradication de la pauvreté et le maintien d'une paix durable, fondé sur la pleine participation des hommes et des femmes sur un pied d'égalité, particulièrement favorable à la sécurité alimentaire durable pour tous;
2. Mettre en oeuvre des politiques visant à éradiquer la pauvreté et l'inégalité et à améliorer l'accès physique et économique de tous, à tout moment, à une alimentation suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sanitaire, et son utilisation efficace;
3. Poursuivre des politiques et méthodes participatives et durables de développement alimentaire, agricole, halieutique, forestier et rural dans les régions à potentiel élevé comme dans celles à faible potentiel, qui sont essentielles pour assurer des approvisionnements alimentaires adéquats et fiables au niveau des ménages ainsi qu'aux échelons national, régional et mondial, et lutter contre les ravageurs, la sécheresse et la désertification, considérant le caractère multifonctionnel de l'agriculture;
4. S'efforcer de faire en sorte que les politiques concernant le commerce des denrées alimentaires et agricoles et les échanges en général contribuent à renforcer la sécurité alimentaire pour tous grâce à un système commercial mondial à la fois juste et axé sur le marché;
5. S'efforcer de prévenir les catastrophes naturelles et les crises provoquées par l'homme, d'y être préparés, et de répondre aux besoins alimentaires provisoires d'urgence, d'une façon qui stimule la reprise, le redressement et le développement et renforce la capacité de satisfaire les besoins futurs;
6. Encourager l'affectation et l'utilisation optimales de l'investissement public et privé pour faire progresser les ressources humaines, les systèmes alimentaires, agricoles, halieutiques et forestiers durables et le développement rural, dans les zones à fort comme à faible potentiel;
7. Exécuter ce plan d'action, et assurer son contrôle et son suivi à tous les niveaux en coopération avec la communauté internationale.

36. Le dernier de ces engagements (exécution, contrôle et suivi) est particulièrement important pour la présente étude. Les objectifs suivants doivent être atteints pour l'honorer :

- 7.1 Adopter des mesures dans le cadre national propre à chaque pays pour améliorer la sécurité alimentaire et permettre la mise en oeuvre des engagements pris dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation;
- 7.2 Améliorer la coopération sous-régionale, régionale et internationale, mobiliser les ressources disponibles et en optimiser l'utilisation, à l'appui des efforts nationaux visant à assurer dans les meilleurs délais une sécurité alimentaire mondiale durable;
- 7.3 Suivre activement l'application du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation;
- 7.4 Clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et du droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, tel qu'il figure dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et autres instruments internationaux et régionaux pertinents, et accorder une attention particulière à l'exécution et à la réalisation pleine et progressive de ce droit comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous;
- 7.5 Partager les responsabilités en vue de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous afin que l'exécution du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation se déroule au niveau le plus bas possible, qui permette d'atteindre son objectif dans les meilleures conditions.

37. L'objectif 7.4 porte donc directement sur le droit à l'alimentation. Aux termes du Plan d'action, les gouvernements étaient invités à :

- a) Faire tout pour appliquer les dispositions de l'article 11 du Pacte et les dispositions pertinentes d'autres instruments internationaux et régionaux;
- b) Demander instamment aux États qui ne sont pas encore parties au Pacte d'adhérer à ce Pacte dans les meilleurs délais possibles;
- c) Inviter le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à accorder une attention particulière à ce Plan d'action dans le cadre de ses activités et à continuer de surveiller l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte;
- d) Inviter les organes pertinents des traités et les institutions spécialisées appropriées des Nations Unies à envisager comment ils pourraient contribuer, dans le cadre du suivi coordonné par le système des Nations Unies des principales conférences et sommets internationaux des Nations Unies, y compris la Conférence mondiale des droits de l'homme (Vienne 1993), dans le cadre de leur mandat respectif, à faire progresser l'application de ce droit;

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

Le suivi

38. Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a pris plusieurs mesures pour coopérer avec les institutions spécialisées et les organes conventionnels compétents. Un mémorandum d'accord avec la FAO a été adopté pour mettre en oeuvre l'objectif 7.4. Le 1er décembre 1997, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a consacré une journée de débat général au droit à l'alimentation, journée à laquelle ont participé le Haut-Commissaire et des experts invités, et qui a été suivie, le 2 décembre, de la première consultation d'experts sur la question. Les principales conclusions auxquelles ces experts ont abouti figurent dans mon rapport intérimaire de 1998 (par. 36 et 37). Les experts ont notamment recommandé au Comité des droits économiques, sociaux et culturels de rédiger et d'adopter une observation générale sur le droit à l'alimentation, ce qui fut fait. En novembre 1998, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a organisé une deuxième consultation coparrainée par la FAO, à Rome. Le Haut-Commissaire a informé la Commission des droits de l'homme des conclusions de cette consultation en avril 1999.

39. La recommandation faite à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation d'envisager de formuler "des lignes directrices facultatives" a été exécutée en 1997 par trois organisations ou institutions non gouvernementales : le FIAN - pour le droit à se nourrir, l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme, et l'Institut Jacques Maritain. Elles ont commencé au début de 1997 à rédiger un projet de code de conduite sur le droit à une alimentation suffisante que des ONG ont examiné dans les plus petits détails et modifié avant de le présenter dans sa version définitive, en septembre 1997. Plus de 800 ONG y ont déjà souscrit. Il devrait être présenté en temps voulu aux organes internationaux compétents, pour examen. C'est un document très travaillé qui répond aux deux aspects de l'appel du Sommet mondial de l'alimentation : clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et du droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim, et accorder une attention particulière à l'exécution et à la réalisation pleine et progressive de ce droit comme moyen de parvenir à la sécurité alimentaire pour tous. On trouvera de plus amples détails sur la teneur de ce texte au chapitre 8 du présent rapport.

40. L'organe qui a lancé les préparatifs des négociations pour le Sommet mondial de l'alimentation, et dont la tâche essentielle est maintenant de coordonner les activités de suivi du Plan d'action de ce Sommet - le Comité de la sécurité alimentaire mondiale de la FAO - a jusqu'à présent été moins actif qu'on aurait pu l'escompter pour ce qui est du suivi de l'objectif 7.4; il attend peut-être que le Haut-Commissariat accomplisse jusqu'au bout et dans

le détail la tâche qui lui a été confiée de clarifier le contenu du droit considéré et d'élaborer une stratégie permettant d'envisager la sécurité alimentaire dans l'optique des droits de l'homme.

41. Quant aux organismes chargés de l'aspect technique de l'alimentation et de la nutrition, ils ont, lentement mais sûrement, assimilé l'intérêt qu'il y avait à évaluer les besoins en matière d'alimentation et de nutrition, et à organiser les activités de sensibilisation et de programmation dans l'optique des droits de l'homme. Au sein du SCN/CAC, le Groupe de travail sur la nutrition, l'éthique et les droits de l'homme étudie depuis quelques années la signification d'une approche de l'alimentation et de la nutrition en tant que droit de l'homme dans le cadre de l'aide au développement. Sur sa recommandation, le SCN/CAC a étudié pendant toute sa session annuelle de 1999 "le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme". Cette session s'est tenue à Genève les 12 et 13 avril 1999 et a été parrainée par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme. Des hauts fonctionnaires accompagnés des responsables techniques de plusieurs organismes y ont participé, preuve que les organismes de développement sont de plus en plus réceptifs aux questions touchant les droits de l'homme. Et si quelques institutions spécialisées combattent depuis un certain temps en première ligne pour promouvoir une approche dans l'optique des droits de l'homme (en particulier l'UNICEF et, plus récemment, la FAO), le colloque a contribué à conforter la nécessaire transformation de l'attitude de certaines autres et à leur faire mieux comprendre le travail des organismes de défense des droits de l'homme ainsi que leur place dans les activités qu'elles entreprendront à l'avenir avec ces organismes. Le chapitre VIII du présent rapport présente un résumé des positions exprimées et des engagements pris par les représentants de beaucoup d'institutions spécialisées représentées à cet important colloque.

42. À ce jour, l'activité de suivi la plus importante a été la préparation par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de son observation générale 12 (E/C.12/1999/5) sur le droit à une nourriture suffisante (art. 11), et son adoption, le 12 mai 1999, à la vingtième session de ce comité. Cette observation générale est d'une importance capitale et figure donc en annexe au présent rapport. On trouvera au chapitre IV un exposé de son contenu.

43. Le résultat net de ces activités depuis le Sommet mondial de l'alimentation est que la substance du droit à l'alimentation et à la nutrition est maintenant plus claire, que son importance est plus généralement reconnue, et que des mesures plus énergiques sont actuellement prises pour mettre ce droit en oeuvre.

IV. DÉFINITION PLUS EXPLICITE DU DROIT À L'ALIMENTATION ET À LA NUTRITION ET OBLIGATIONS CORRESPONDANTES DES ÉTATS

44. Le droit à l'alimentation fait partie du droit plus général à un niveau de vie suffisant¹⁰. Ce droit - ou droit à la *subsistance* - résume la principale préoccupation qui sous-tend tous les droits économiques et sociaux : intégrer tout un chacun dans une société à visage humain. La promotion du droit à une alimentation suffisante a pour objectif final le bien-être nutritionnel de chaque enfant, de chaque femme et de chaque homme.

L'état nutritionnel de l'être humain est déterminé par l'interaction dynamique d'au moins trois grands secteurs : l'alimentation, la santé et les soins, qui ont tous un aspect éducationnel. À elle seule, l'alimentation ne suffit pas à assurer la bonne nutrition de l'individu. Le droit à une alimentation suffisante est un élément nécessaire mais non suffisant à lui seul du droit à une nutrition adéquate. Pour être pleinement mis en oeuvre, ce droit dépend aussi de réalisations parallèles dans les domaines de la santé, des soins aux plus fragiles, et de l'éducation. Des instruments plus récents, en particulier la Convention relative aux droits de l'enfant, reconnaissent l'acceptation plus large de ce droit à la nutrition ainsi que sa parenté avec beaucoup d'autres droits, y compris les droits civils et politiques.

45. L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels porte plus spécialement sur l'aspect alimentaire de ce concept élargi. La demande formulée par le Sommet mondial de l'alimentation, le processus décrit au chapitre II, qui a culminé avec l'adoption par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de son observation générale 12, répond dans ses grandes lignes à la demande formulée par le Sommet mondial de l'alimentation que le droit à l'alimentation tel qu'il est énoncé dans l'article 11 soit mieux défini. C'est là un pas en avant des plus importants vers l'explicitation du contenu du droit à l'alimentation et des mesures à prendre pour sa réalisation. Du fait qu'elle exprime l'interprétation officielle par l'organe conventionnel chargé de suivre la mise en oeuvre par les États parties du droit à une alimentation suffisante, cette observation générale sera dorénavant le document formulé à ce jour sur le droit à l'alimentation qui fera autorité.

46. Le texte intégral de l'observation générale sur le droit à une alimentation suffisante devrait être étudié en tant que partie intégrante de la présente mise à jour. L'auteur souscrit sans réserve à cette observation, dont on trouvera ci-après commentés la structure et les points principaux : le respect de la dignité de l'être humain, l'adéquation et la durabilité de la disponibilité de nourriture et la possibilité d'obtenir cette nourriture.

47. Le principe fondateur du système des droits de l'homme est le suivant : tous les êtres humains "naissent libres et égaux en dignité et en droits et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité" (Déclaration universelle des droits de l'homme, article premier). Le Comité affirme dans son observation générale (par. 4) que "le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous."

48. L'observation générale exprime l'essentiel de la substance de ce droit à une alimentation suffisante comme suit :

- 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;

- 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.

49. Ce que recouvre la notion d'"adéquation" est dans une certaine mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, mais certains éléments clés sont valables en toute circonstance et sont énoncés plus en détail par le Comité. La "durabilité" renferme l'idée de disponibilité et d'accessibilité à long terme; elle est intrinsèquement liée à la notion de nourriture suffisante ou de sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture.

50. Donnant des éclaircissements sur le contenu du terme *suffisante*, l'observation générale (par. 7 à 11), expose de façon assez détaillée la signification des éléments de cette notion que sont les *besoins alimentaires*, *l'absence de substances nocives* et *la tolérance sur le plan culturel ou pour le consommateur*. La notion de durabilité est expliquée en termes de disponibilité et d'accessibilité - tant physique qu'économique - pour différents groupes de personnes. Il est très utile d'entrer dans tous ces détails, car on offre ainsi aux États parties la possibilité d'établir des rapports plus nuancés sur la réalisation du droit à une nourriture suffisante, qui ne prend tout son sens que lorsque "la nourriture" signifie aussi la jouissance d'autres droits qui détermineront en fin de compte l'accessibilité, et est un véritable véhicule de la santé nutritionnelle.

Les obligations des États, aux plans national et international

51. En termes très généraux, les obligations juridiques des États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui sont énoncées à l'article 2 du Pacte, ont été précisées dans des observations générales antérieures et le sont maintenant aux paragraphes 14 à 16 de l'Observation générale 12.

52. Mon étude de 1987 avait pour but de clarifier la nature et les différents niveaux des obligations incombant aux États au titre des droits économiques et sociaux. M'inspirant de mes travaux précédents j'ai introduit un cadre d'analyse qui permet d'évaluer les obligations des États en distinguant trois : l'obligation de respecter les droits de l'homme, l'obligation de les protéger et l'obligation de leur donner effet et d'aider à leur donner effet. Ce cadre s'est révélé très utile, et a depuis été largement exploité. Dans mon rapport intérimaire de 1998, j'ai expliqué celui que j'avais élaboré précédemment plus en détail de la façon suivante (par. 9) :

a) Comme les obligations de l'État sont à considérer sous l'angle de l'hypothèse selon laquelle les êtres humains, les familles ou le groupe cherchent à trouver leurs propres solutions, L'État doit, à un premier niveau, respecter les ressources de l'individu, sa liberté de trouver du travail de son choix et d'utiliser au mieux ses connaissances, et la liberté d'agir comme il l'entend et d'utiliser les ressources nécessaires - seul ou en association

avec d'autres - pour satisfaire ses besoins. Toutefois, l'État ne peut se contenter d'un rôle passif. En effet, des tiers risquent d'entraver les possibilités de l'individu ou du groupe;

b) C'est pourquoi, à un deuxième niveau, l'État doit le protéger contre des tiers plus dominateurs ou plus agressifs - des intérêts économiques plus puissants - par exemple contre la fraude, contre un comportement contraire à l'éthique dans le commerce et les relations contractuelles, et contre la commercialisation et le dumping de produits dangereux. Cette fonction protectrice de l'État, qui est largement assurée, constitue l'aspect le plus important de ses obligations touchant les droits économiques, sociaux et culturels, et est assimilable à son rôle de protecteur des droits civils et politiques;

c) À un troisième niveau, l'État a l'obligation de faciliter la possibilité de jouir des droits en question. Cette obligation revêt de nombreuses formes, dont certaines sont énoncées dans les instruments pertinents. Par exemple, en ce qui concerne le droit à l'alimentation, l'État doit, conformément au Pacte international (art. 11, par. 2), prendre des mesures pour "améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques et par le développement ou la réforme des régimes agraires";

d) Au quatrième et dernier niveau, l'État a l'obligation de donner effet aux droits de ceux qui, sans cela, sont dans l'impossibilité de jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels. Ce quatrième niveau d'obligation gagne en importance à mesure que progresse l'urbanisation et que déclinent les responsabilités du groupe et de la famille. Les obligations envers les personnes âgées et les infirmes qui, dans la société agricole traditionnelle, incombaient à la famille, reviennent de plus en plus à l'État et, de ce fait, à la société dans son ensemble.

53. Depuis lors, le Comité a souscrit, dans l'ensemble, à cette approche dans son observation générale 12 (par. 15). On notera qu'il a décidé de reprendre les trois obligations que j'avais suggérées à l'origine mais qu'il a considéré deux aspects de la troisième : l'obligation de faciliter et celle de fournir (donner effet), comme je le suggérais dans mon dernier rapport en date.

54. Les droits économiques et sociaux, comme tous les autres droits de l'homme, sont souvent violés, mais on n'a pas toujours été d'accord sur ce qui constitue une violation des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation ¹¹. Les paragraphes 17 à 20 de l'observation générale traitent cette question. Les violations du Pacte se produisent lorsqu'un État n'assure pas, à tout le moins, la satisfaction du minimum requis pour être à l'abri de la faim. Un gouvernement dont les ressources sont limitées n'en est pas pour autant dégagé de ses responsabilités; il doit encore montrer que tout a été fait pour exploiter toutes les ressources à sa disposition afin de satisfaire, en priorité, ses obligations minimales. Toute discrimination devant l'accès à la nourriture et les moyens et droits de se la procurer constitue une violation du Pacte. Les violations peuvent être directement le fait d'un État ou d'autres entités que l'État ne contrôle pas suffisamment. Les intervenants autres que l'État ont aussi des responsabilités et l'État devrait instaurer

un environnement qui leur faciliterait la tâche. Pour ce qui est du secteur privé, qu'il soit national ou transnational, il faudrait s'accorder sur un code de conduite et l'appliquer.

55. L'article 11 de la Convention internationale relative aux droits économiques sociaux et culturels est la disposition clé pour ce qui est du droit à l'alimentation, mais il ne faut pas oublier pour autant que les questions liées à l'alimentation et à la nutrition sont également traitées dans de nombreux autres instruments internationaux. L'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant et les articles 12 et 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes sont particulièrement importants; le droit à une nutrition adéquate est énoncé dans ces deux instruments.

56. Les quatre Conventions de Genève de 1949 et les deux protocoles additionnels de 1977 contiennent aussi d'importantes dispositions touchant le droit international humanitaire. Ces textes interdisent d'affamer des populations civiles et de détruire ce qui est indispensable à leur survie, comme les vivres, les zones agricoles, les récoltes, le bétail, les systèmes d'approvisionnement en eau potable et les travaux d'irrigation. Ils interdisent aussi les méthodes ou les moyens de guerroyer susceptibles de provoquer des dommages étendus et durables à l'environnement qui mettraient en danger la santé ou la survie de la population. Ils contiennent des dispositions concernant l'assistance humanitaire et les opérations de secours, y compris la liberté de passage de produits essentiels comme les vivres, les médicaments et d'autres marchandises de première nécessité.

57. Le droit international humanitaire a été conçu en grande partie pour s'appliquer dans un environnement de conflit armé qui a grandement évolué ces dernières années, en particulier depuis la fin de la guerre froide. On est passé du conflit entre États, objet traditionnel du droit humanitaire, au conflit armé à l'intérieur des États et à une accentuation des tensions et troubles intra-États à la limite du conflit armé proprement dit. Les droits de l'homme, y compris celui d'être à l'abri de la faim, continuent dans l'ensemble à s'appliquer aussi pendant les conflits armés. Savoir qui est responsable de quoi, parmi les différents acteurs impliqués dans un conflit, et aussi quels sont les droits, les obligations et les rôles des organismes internationaux, sont des questions controversées qu'il faut absolument clarifier.

V. MISE EN OEUVRE NATIONALE DU DROIT D'ÊTRE À L'ABRI DE LA FAIM ET DU DROIT À UNE NOURRITURE SUFFISANTE

58. Les situations diffèrent sensiblement selon les pays et les moyens à mettre en oeuvre pour faire en sorte que chacun soit à l'abri de la faim et assurer l'application du droit à une alimentation suffisante varient eux aussi considérablement. Tout État partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ou à la Convention relative aux droits de l'enfant doit néanmoins prendre les mesures correspondant à sa situation pour veiller à ce que chacun soit à l'abri de la faim et, de là, passer rapidement à une situation dans laquelle chacun peut exercer son droit à une alimentation suffisante. Ce faisant, il convient d'observer les différents niveaux d'obligation incombant aux États tels qu'ils sont définis dans l'observation

générale et examinés ci-dessus au chapitre IV, en utilisant la combinaison de mesures requise par les particularités de la situation nationale.

59. Chaque pays devrait par conséquent élaborer une stratégie nationale pour donner effet au droit à l'alimentation ou, s'il existe déjà une stratégie nationale en la matière, réexaminer celle-ci à la lumière de l'Observation générale 12. La première étape devrait consister à réaliser des cartes de la situation nationale qui tiennent compte des différences éventuelles fondées sur l'appartenance sexuelle ou l'origine ethnique ou raciale et des différences entre zones urbaines et zones rurales. Cette cartographie est indispensable pour recenser les personnes en situation de précarité alimentaire et mettre au point des solutions adaptées à ce problème ¹².

60. La sécurité alimentaire se définit actuellement comme la possibilité pour chacun d'avoir accès à tout moment à la nourriture dont il a besoin pour mener une vie saine et active ¹³. Atteindre la sécurité alimentaire, c'est faire en sorte qu'une nourriture suffisante soit disponible, que l'approvisionnement soit relativement stable et que ceux qui en ont besoin puissent s'en procurer ¹⁴. La sécurité alimentaire [nationale] signifierait par conséquent que chacun jouit de droits effectifs à une alimentation ou à des ressources alimentaires suffisantes et qu'il y a en principe suffisamment de nourriture disponible. Pour parvenir à la sécurité alimentaire [domestique], il faut qu'il y ait suffisamment de nourriture disponible sur l'ensemble du territoire, que l'approvisionnement soit stable et que chacun soit en mesure de s'en procurer pour mener une vie saine et productive. L'[insécurité] alimentaire signifie au contraire que certaines personnes, à un moment donné ou en permanence, n'ont pas accès à une alimentation suffisante et ne peuvent donc pas mener une vie saine et active.

61. La sécurité alimentaire peut ainsi être considérée comme le corollaire du droit à l'alimentation : l'État doit prendre les mesures nécessaires pour garantir la sécurité alimentaire à toutes les personnes placées sous sa juridiction. Dans les initiatives prises au niveau national en vue de recenser les groupes en situation de précarité alimentaire, les États devraient - périodiquement et lorsque des circonstances particulières telles qu'une crise économique grave modifient sensiblement les données - déterminer les groupes qui, en raison d'une vulnérabilité permanente ou ponctuelle, sont susceptibles d'être touchés, et de quelle manière.

62. Une fois recensés les groupes en situation de précarité alimentaire, les stratégies nationales devraient viser à rétablir la sécurité alimentaire pour ces groupes et l'ensemble de la population, à mettre au point les mesures nécessaires à cet effet et à faire l'inventaire des ressources disponibles, y compris les ressources humaines, susceptibles de contribuer, dans le cadre de l'auto-assistance, à la réalisation des objectifs fixés. Lorsque de nouvelles difficultés de trésorerie sérieuses apparaissent sous l'effet d'un programme d'ajustement, d'une récession, des conditions climatiques ou d'autres facteurs, des mesures devraient être prises pour faire au moins en sorte que les groupes et les personnes vulnérables n'aient pas à souffrir de la faim. Il convient de s'appuyer à cet égard sur les programmes d'aide sociale, les dispositifs de sécurité et l'assistance internationale.

63. Le droit à la nourriture ne peut être pleinement réalisé que s'il s'inscrit dans le cadre de la réalisation de tous les autres droits de l'homme. Dans l'élaboration et la mise en oeuvre des stratégies nationales en faveur du droit à l'alimentation, la participation de la population en connaissance de cause est essentielle. Un niveau de décentralisation approprié est nécessaire pour assurer la prise en considération des particularités des différentes régions, mais le gouvernement central conserve en tout temps la responsabilité ultime de veiller à la réalisation de ce droit et des autres droits de l'homme.

64. Il convient d'assurer une gestion durable des ressources naturelles, notamment les ressources foncières, les ressources en eau et les ressources halieutiques, et des autres ressources nécessaires pour garantir l'accès à la nourriture. Il faut par ailleurs prêter attention à tous les maillons de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation. Il faut également se préoccuper du traitement des produits alimentaires, d'une part, afin de garantir l'innocuité des aliments, de la chaîne de distribution, d'autre part, pour assurer l'accès de tous à la nourriture et de l'amélioration des marchés, enfin, notamment pour prévenir des manipulations potentiellement dangereuses. Le consommateur doit être suffisamment informé des notions de diététique. La salubrité et la qualité de l'eau sont des facteurs essentiels pour s'assurer que la nourriture consommée est sans danger.

65. Les stratégies suivies doivent accorder une attention particulière à la nécessité de prévenir toute discrimination en matière d'accès à la nourriture ou aux ressources nécessaires pour s'en procurer. Il ne faut pas perdre de vue la situation des groupes vulnérables et celle des femmes. Les peuples autochtones et certaines minorités sont plus souvent atteints de malnutrition grave que la moyenne de la population et nous avons constaté dans de nombreux pays que les femmes étaient en butte à de plus grandes difficultés que les hommes. La stratégie retenue doit donc notamment prévoir : des garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux techniques appropriées; des mesures visant à préserver et à protéger l'emploi indépendant et les activités génératrices de revenus propres à assurer aux travailleurs et à leur famille une existence décente (ainsi qu'il est indiqué à l'alinéa ii) du paragraphe a) de l'article 7 du Pacte); la tenue à jour de registres des ressources foncières (y compris les forêts) et halieutiques importantes pour la production alimentaire et d'autres moyens de subsistance en milieu rural; une législation spéciale visant à protéger les droits fonciers des peuples autochtones et à prévenir les expulsions forcées; des mesures visant à protéger ou à garantir les droits à la terre ou à d'autres moyens de subsistance parmi les petits propriétaires, les agriculteurs sans terres et les citadins pauvres, sans discrimination fondée sur l'appartenance raciale ou ethnique.

Élaboration de stratégies : l'exemple du Brésil et de l'Afrique du Sud

66. Des initiatives positives sont prises aujourd'hui dans plusieurs pays s'agissant d'élaborer des stratégies fondées sur les droits de l'homme pour faire en sorte que chacun soit à l'abri de la faim et puisse exercer son droit à l'alimentation. On évoquera brièvement ici le cas de deux pays qui, chacun

à leur manière, ont traversé de grandes difficultés sur le plan politique et qui connaissent de fortes inégalités sociales mais où des mesures sont prises pour aborder directement la dimension droits de l'homme de l'alimentation et de la nutrition.

67. Le **Brésil** connaît depuis longtemps des divisions sociales dues à de fortes disparités de revenus, ce qui a pu expliquer en partie l'accès des militaires au pouvoir. Les mesures de démocratisation en faveur de l'intégration et de l'égalité sociales ont servi de cadre à l'élaboration d'une stratégie d'éradication de la faim et de réalisation du droit à l'alimentation. Le Conseil national pour la sécurité alimentaire, créé en 1993, a été remplacé en 1995 par un mécanisme plus large intitulé *Comunidade Solidária*, qui assure le lien entre l'État et la société civile et qui est établi auprès de la présidence. Le Programme national en faveur des droits de l'homme, qui a été adopté en 1996, était à l'origine axé uniquement sur les droits civils et politiques. Lors des préparatifs du Sommet mondial de l'alimentation, le mouvement pour la sécurité alimentaire a pris conscience de la nécessité de replacer ses activités dans le cadre des droits de l'homme. Il en est résulté une fusion partielle du mouvement en faveur des droits de l'homme et des réseaux consacrés à la sécurité alimentaire et à la nutrition.

68. L'élaboration de la stratégie repose à présent sur un réseau coopératif associant notamment le Ministère de la santé, le Ministère de la planification, l'UNICEF et le réseau non gouvernemental *Agora*. En 1998, le Ministère de la santé a entamé un processus de développement des politiques sanitaires. Suite aux discussions tenues avec les représentants de la société civile, il a été décidé d'appliquer la démarche des droits de l'homme au domaine de la santé. La politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition a été le premier secteur retenu pour l'élaboration et la mise en oeuvre de la stratégie. Une procédure par étapes a été lancée. L'anémie ferriprive, qui constitue le problème nutritionnel le plus répandu au Brésil, a été visée en premier. Il a également fallu former les responsables de programmes nutritionnels de différents niveaux à la prise en considération des droits de l'homme dans leur travail ¹⁵.

69. En **Afrique du Sud**, la politique d'*apartheid* visait délibérément à créer et à entretenir des disparités. Son héritage n'est pas des plus faciles à surmonter dans l'Afrique du Sud d'aujourd'hui. Les indicateurs sociaux font apparaître un écart énorme en termes de revenus et de consommation entre les riches (qui sont principalement des Blancs) et les pauvres (qui sont majoritairement des Africains). La Constitution sud-africaine adoptée en 1996 vise à transformer la société de manière à ce que chacun puisse jouir de sa liberté et de sa dignité. Cette Constitution est l'une des meilleures du monde dans la mesure où elle intègre tous les droits de l'homme, économiques, sociaux et culturels aussi bien que civils et politiques. Le paragraphe 2 de l'article 7 de la Déclaration des droits porte ainsi que l'État est tenu de respecter, protéger, promouvoir et garantir la réalisation de tous les droits de l'homme, y compris les droits économiques et sociaux.

70. En vertu du paragraphe 1 de l'article 184 de la Constitution, la Commission sud-africaine des droits de l'homme est notamment chargée de superviser et d'évaluer le respect des droits de l'homme en Afrique du Sud. La Commission est ainsi habilitée à ouvrir des enquêtes et à élaborer

des rapports sur l'observation des droits de l'homme, à prendre des mesures pour assurer une réparation appropriée en cas de violation de ces droits, à entreprendre des recherches sur la réalisation des droits fondamentaux et à dispenser une éducation dans le domaine des droits de l'homme. La Commission a organisé, en coopération avec l'UNICEF et l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme, une conférence sur le droit à l'alimentation et à la nutrition, qui s'est tenue du 25 au 27 mars 1999 à Johannesburg (et à laquelle l'auteur était invité en qualité de conférencier). Cet événement peut être considéré comme une première étape dans l'élaboration d'une stratégie nationale visant à faire en sorte que chacun puisse être à l'abri de la faim et exercer son droit à l'alimentation. Grâce à une large participation des représentants de l'administration publique et de la société civile, la conférence a débouché sur une série de propositions constructives concernant la poursuite de l'élaboration d'une stratégie nationale en matière d'alimentation et de nutrition axée sur les droits de l'homme ¹⁶.

VI. SUIVI ET DIALOGUE AU SEIN DES ORGANES CONVENTIONNELS COMPÉTENTS

71. La surveillance internationale est un aspect fondamental de la pleine application des droits de l'homme. Le mécanisme de suivi fournit l'occasion de dialoguer et d'apprendre. Étant donné que trois des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme abordent les droits à l'alimentation et à la nutrition, trois organes conventionnels participent à ce dialogue. Le présent chapitre donne quelques exemples de questions relatives à l'alimentation et à la nutrition qui ont été traitées par ces organes. Ces exemples ne sont fournis qu'à titre d'illustration; d'autres auraient pu être retenus mais n'ont pas été inclus ici faute de place.

Comité des droits économiques, sociaux et culturels

72. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels est le principal organe conventionnel à traiter du droit à l'alimentation. Avec son Observation générale 12 sur le droit à une nourriture suffisante adoptée en mai 1999, il dispose d'une base solide pour superviser l'application de ce droit au niveau national, en particulier si les États parties suivent la recommandation du Comité concernant l'adoption d'une stratégie prévoyant notamment une législation-cadre et des critères vérifiables pour assurer le suivi ultérieur aux niveaux national et international ¹⁷.

73. Rares sont les États parties à avoir fourni dans leurs rapports des renseignements suffisamment nombreux et précis pour permettre au Comité de se faire une idée de la situation dans le pays et de recenser les obstacles à la réalisation des droits en question. Pour peu que les États fassent preuve d'esprit de coopération en suivant les indications données dans l'Observation générale 12, il sera beaucoup plus facile à l'avenir de suivre l'évolution de la situation en ce qui concerne le droit à l'alimentation.

74. Le Nigéria et le Guatemala font partie des pays dans lesquels les violations du droit à l'alimentation ont amené le Comité à exprimer de vives préoccupations. Dans les observations finales qu'il a adoptées le 13 mai 1998 au sujet du rapport du Nigéria (E/C.12/1/Add.23), le Comité a indiqué qu'il était extrêmement troublé de voir que 21 % de la population du Nigéria

vivaient au-dessous du seuil de pauvreté en dépit des riches ressources naturelles du pays. Il a également noté avec inquiétude qu'en raison d'une mauvaise gestion économique et administrative, de la corruption, de l'inflation galopante et de la dévaluation rapide du naira, le Nigéria faisait partie des 20 pays les plus pauvres du monde. Le Comité a souligné que, selon les estimations de la Banque mondiale, au moins 17 millions de Nigériens, dont beaucoup d'enfants, étaient mal nourris.

75. Dans les observations finales qu'il a adoptées au sujet du rapport du Guatemala (document E/C.12/1/Add.3 en date du 28 mai 1996), le Comité a exprimé de vives préoccupations au vu des effets néfastes que les disparités économiques et sociales existant dans le pays avaient sur l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels par la majorité de la population, en particulier les populations autochtones et rurales du Guatemala. Le Comité a noté que la profonde discrimination raciale, l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale touchant les populations autochtones empêchaient celles-ci de jouir de leurs droits économiques, sociaux et culturels et constituaient de graves sujets de préoccupation. Tout en sachant gré au gouvernement d'avoir reconnu ouvertement que des terres avaient été illégalement saisies par le passé et d'avoir annoncé que des plans étaient prévus pour résoudre ce problème, le Comité restait convaincu que la question du régime de propriété des terres et de leur répartition était d'une importance cruciale pour répondre aux griefs d'une part non négligeable de la population dans les domaines économique, social et culturel.

76. Le rapport du Nigéria et celui du Guatemala traitaient de situations imputables à des gouvernements qui ont changé depuis. Il est à espérer que les nouveaux gouvernements en place dans ces pays prendront des mesures sérieuses et significatives pour remédier à cette situation. Ils devraient sans tarder adopter les plans stratégiques préconisés par le Comité et travailler en étroite collaboration avec les institutions internationales compétentes en vue d'éradiquer la faim causée par les erreurs de gestion passées et de garantir à chacun l'exercice du droit à une alimentation suffisante.

77. Le lien entre les sanctions et le droit à l'alimentation a fait l'objet d'une attention considérable, en particulier dans le cas de l'Iraq, et a été abordé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans l'Observation générale 8 (E/C.12/1997/8), qu'il a adoptée à sa dix-septième session. Le Comité a souligné que, en examinant la question des sanctions, il était essentiel de faire une distinction entre leur objectif premier, qui était d'exercer une pression politique et économique sur l'élite dirigeante du pays visé pour l'amener à se conformer au droit international, et leurs effets indirects, à savoir les souffrances infligées aux groupes les plus vulnérables de ce pays. Les obligations découlant du Pacte demeurent applicables même lorsqu'il a été décidé, aux fins de la paix et de la sécurité internationales, d'imposer des sanctions.

78. Il existe des obligations tant pour l'État visé que pour ceux qui participent à l'imposition et à l'application des sanctions. L'État visé par les sanctions reste tenu, en vertu du Pacte, d'agir "au maximum de ses ressources disponibles" en vue d'assurer la protection la plus large possible des droits économiques, sociaux et culturels de toute personne placée sous sa juridiction et de garantir que ces droits seront exercés sans distinction

aucune. L'État visé doit tout mettre en oeuvre, y compris dans le cadre de la négociation avec d'autres États et la communauté internationale, pour réduire au minimum les incidences négatives sur les droits des groupes vulnérables au sein de la société.

79. Cela étant, ainsi que l'a également fait observer le Comité, des obligations s'appliquent aussi aux acteurs chargés de l'imposition, du maintien et de l'application des sanctions, qu'il s'agisse de la communauté internationale, d'une organisation internationale ou régionale, d'un État ou d'un groupe d'États. Pour mettre au point un régime de sanctions adapté, il convient de prendre pleinement en considération les droits économiques et sociaux. Tant que les sanctions sont en vigueur, il faut mettre en place un mécanisme de surveillance efficace afin de protéger les droits économiques, sociaux et culturels des populations touchées. Ceux qui imposent des sanctions doivent "agir, tant par leur effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique" en vue de remédier à toute souffrance excessive affectant les groupes vulnérables au sein du pays visé.

Comité des droits de l'enfant

80. La supervision assurée par le Comité des droits de l'enfant joue aussi un rôle dans le domaine qui nous intéresse. En vertu de l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les États reconnaissent le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant et en vertu de l'article 24 ils s'engagent à lutter contre la malnutrition grâce notamment à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable. Lors de l'examen des rapports communiqués par les États parties, le Comité aborde fréquemment la question de l'alimentation et de la nutrition pour les enfants. Il se préoccupe également de la santé prénatale et postnatale des mères et souligne le rôle important que joue l'allaitement dans la prévention de la malnutrition et de la morbidité parmi les enfants. Les deux exemples ci-après donnent une idée des domaines sur lesquels portent les préoccupations du Comité.

81. Dans ses observations finales concernant le rapport du Belize (document CRC/C/15/Add.99, en date du 10 mai 1999), le Comité des droits de l'enfant a noté avec préoccupation la situation des enfants dans le domaine de la santé et s'est dit particulièrement préoccupé par les taux élevés de mortalité infantile et juvénile, l'insuffisance de la pratique de l'allaitement maternel, le taux élevé de malnutrition, le nombre de plus en plus grand de cas de retard de croissance et l'accès limité à l'eau potable, en particulier dans les zones rurales. Il a encouragé l'État partie à mettre au point des politiques et des programmes de vaste portée pour réduire le taux de mortalité infantile et juvénile, promouvoir et améliorer la pratique de l'allaitement maternel, prévenir et combattre la malnutrition, en particulier parmi les groupes d'enfants vulnérables et défavorisés, et à envisager de solliciter l'assistance technique de l'UNICEF et de l'OMS, notamment, dans le cadre du Programme de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant.

82. La Thaïlande est un pays qui a enregistré des progrès considérables mais qui connaît encore un certain nombre de problèmes. Dans ses observations finales sur le rapport de la Thaïlande (document CRC/C/15/Add.97, en date du 26 octobre 1998), le Comité a pris acte des mesures adoptées par l'État partie

pour réduire les taux de mortalité infantile et juvénile mais s'est déclaré préoccupé par le caractère insuffisamment répandu de la pratique de l'allaitement et par la persistance d'un taux de malnutrition élevé. Il a encouragé l'État partie à mettre au point des politiques et des programmes systématiques afin de promouvoir l'allaitement maternel et d'en répandre la pratique ainsi que de prévenir et de combattre la malnutrition, surtout parmi les groupes d'enfants vulnérables et défavorisés, et à envisager de solliciter, notamment auprès de l'UNICEF et de l'OMS, une assistance technique s'agissant de la gestion intégrée des maladies infantiles et des autres mesures visant à améliorer l'état de santé des enfants.

Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes

83. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a aussi une tâche importante à accomplir dans le domaine des droits à l'alimentation et à la nutrition. Il est démontré que les traditions culturelles en vigueur dans certaines parties du monde font que les femmes, et plus particulièrement les fillettes et les femmes en âge de procréer, ont moins de possibilités que les hommes de se procurer une nourriture suffisante. Cette situation est lourde de conséquences pour les femmes elles-mêmes et pour leurs enfants, étant donné qu'une alimentation inadaptée dans les périodes prénatale et postnatale se traduit pour l'enfant par un état de malnutrition qui peut entraîner des séquelles à vie.

84. Le Comité devrait donc superviser l'application de l'article 5 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en vertu duquel les États se sont engagés à modifier les schémas et modèles de comportement socio-culturel en vue de parvenir à l'élimination des pratiques fondées notamment sur l'idée d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes. La vision traditionnelle du rôle des uns et des autres se traduit dans certains pays par de graves inégalités en matière d'accès à une alimentation suffisante, avec toutes les conséquences que cela entraîne sur le plan de la malnutrition, ainsi qu'il est indiqué au chapitre II du présent rapport. Des campagnes systématiques d'information et d'éducation en milieu scolaire relayées par les médias devraient dénoncer les dangers liés aux pratiques et aux conceptions responsables de la malnutrition parmi les femmes en âge de procréer, et plus particulièrement pendant la grossesse et après. Le paragraphe 2 de l'article 12 de la Convention requiert qu'une nutrition adéquate soit assurée pendant la grossesse et l'allaitement. Lors de l'examen des rapports communiqués par les États parties, le Comité devrait demander des informations spécifiques sur l'application de ces dispositions et faire usage des données recueillies par les systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité. Il devrait inviter les États à lui rendre compte des mesures prises pour veiller à l'égalité des sexes dans l'accès à la nourriture et répondre aux besoins particuliers des femmes pendant la grossesse et l'allaitement.

VII. RÔLE DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME ET DE SES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

85. Dans sa dernière résolution en date sur le droit à l'alimentation (résolution 1999/24), la Commission des droits de l'homme a réaffirmé que

la faim était une honte et portait atteinte à la dignité humaine et qu'elle exigeait l'adoption de mesures aux plans national, régional et international. En revanche, elle ne traite pas systématiquement la question du droit à l'alimentation ou d'autres aspects du droit à un niveau de vie décent si ce n'est dans le contexte du droit au développement (voir le chapitre IX ci-après). Ainsi, aucun rapporteur spécial n'a été désigné pour s'occuper de cette question. D'une manière générale, les droits économiques et sociaux n'ont pas fait l'objet d'une attention systématique de la part de la Commission jusqu'à la nomination bienvenue du Rapporteur spécial sur le droit à l'éducation, en 1998. Il est à espérer que cette étape marquera le début d'une attention plus soutenue accordée à la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux.

86. Plus encourageant, certains des rapporteurs spéciaux sur la situation des droits de l'homme dans les pays ont commencé depuis quelques années à porter leur attention non seulement sur les droits civils et politiques mais également sur les droits économiques et sociaux. Afin d'illustrer cette évolution, on évoquera brièvement ici quatre rapports présentés à la cinquante-cinquième session de la Commission, en 1999. Il s'agit des rapports sur l'Afghanistan, l'Iraq, le Myanmar et le Nigéria.

87. Dans son rapport sur la situation des droits de l'homme en Afghanistan (E/CN.4/1999/40), le Rapporteur spécial, M. Kamal Hossain, a insisté sur les énormes pertes en vies humaines, la destruction de l'infrastructure sociale et économique, la dégradation de l'environnement, l'insécurité alimentaire et la malnutrition. Il a indiqué que la consommation alimentaire par habitant était encore plus faible qu'avant le conflit, que la plupart des régions d'Afghanistan souffraient de malnutrition chronique et que les taux de mortalité infantile et maternelle étaient parmi les plus élevés du monde. Dans la plus grande partie du pays, les femmes souffraient de privations dues à la pauvreté généralisée, aux faibles niveaux d'alphabétisation, à des possibilités limitées de participer à la vie publique, au manque d'équipements sanitaires et aux restrictions appliquées à l'emploi des femmes en milieu urbain. En outre, le pays avait acquis la distinction douteuse d'être le premier producteur mondial de substances psychotropes.

88. Dans son rapport sur la situation des droits de l'homme au Myanmar (E/CN.4/1999/35), le Rapporteur spécial, M. Rajsoomer Lallah, a indiqué que des prisonniers étaient privés d'une nourriture suffisante (en quantité et en qualité) et de soins de santé. La violence contre les civils semblait être un élément fondamental de la stratégie globale de l'armée non seulement pour amener la population locale à lui fournir des vivres, des combattants et de la main-d'oeuvre et pour affaiblir la base de ressources des groupes rebelles et leur aptitude à gouverner, en détruisant systématiquement la plupart des villages, mais également, l'économie locale reposant essentiellement sur l'agriculture, pour déplacer par la force la population rurale de manière à désorganiser la production agricole. Selon les témoignages, les forces armées avaient souvent recours à des méthodes telles que perquisitions, destructions et incendies de maisons et confiscation des biens pour forcer la population à partir, temporairement ou pour toujours. Les déplacements massifs de population ont apparemment nui considérablement au travail agricole. Il en a résulté des pénuries de vivres dans les campagnes en général et, partant, des déplacements volontaires vers d'autres zones où les paysans espéraient trouver

aide et sécurité. Outre le manque de sécurité, le manque de vivres était à l'évidence la principale difficulté pour les familles qui vivaient dans la jungle. Elles se nourrissaient de soupes de riz, de racines, de feuilles et de fruits sauvages. Bien des familles interrogées ont dit qu'elles ne pouvaient pas cultiver le sol en toute sécurité et que lorsque l'armée les trouvait, elle brûlait leurs champs et leurs rizières, ce qui les poussait à tenter de fuir en Thaïlande.

89. Dans son rapport sur la situation des droits de l'homme au Nigéria (E/CN.4/1999/36), le Rapporteur spécial, M. Soli Jehangir Sorabjee, a traité les droits économiques, sociaux et culturels de manière assez approfondie. Son rapport de 1999 survenait après un changement de régime qui avait mis fin à un règne autoritaire de l'armée aux conséquences profondément négatives. M. Sorabjee a noté que la mise en place d'une politique tenant mieux compte des droits économiques, sociaux et culturels représentait un redoutable défi pour le nouveau gouvernement. La majorité de la population n'avait pas accès aux services de santé, à l'éducation, à l'alimentation, au logement ou à des ressources essentielles comme l'eau salubre. Le niveau de vie de la majorité des Nigériens était bien au-dessous du minimum acceptable. Le manque de fonds dont souffrait le secteur de la santé depuis plus d'une décennie avait entraîné une constante détérioration des services sanitaires. Le taux de mortalité infantile s'élevait à 84 pour 1 000 et le taux de mortalité maternelle, à 800 pour 100 000.

90. La situation en Iraq suscite de vives préoccupations étant donné que le pays fait l'objet depuis de nombreuses années de sanctions économiques qui ont contribué à engendrer de graves problèmes de malnutrition. La question de la responsabilité de cet état de choses est toutefois sujette à controverse. Dans le rapport qu'il a présenté à la cinquante-quatrième session de la Commission, en 1998, sur la situation des droits de l'homme en Iraq (E/CN.4/1998/67), le Rapporteur spécial, M. Max van der Stoep, a fait référence à l'observation générale sur les sanctions adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en décembre 1997. Il a souligné que le Gouvernement iraquien demeurait responsable de l'accomplissement, dans toute la mesure de ses ressources disponibles, des obligations qui étaient les siennes en matière de droit à l'alimentation et de droit aux soins de santé. Il a ajouté que si le Gouvernement iraquien n'avait pas attendu cinq ans avant de décider d'accepter l'accord "pétrole contre nourriture", proposé dès 1991 dans les résolutions 706 (1991) et 712 (1991) du Conseil de sécurité pour répondre aux besoins humanitaires de la population, il aurait évité à des millions d'innocents de graves et longues souffrances. Il a également fait état d'informations selon lesquelles les conséquences de l'embargo étaient plus sévères pour les personnes appartenant à des minorités ethniques et religieuses et la répartition officielle des ressources limitées disponibles donnait lieu à une discrimination entre zones rurales et zones urbaines ainsi que, dans le sud du pays, à l'encontre des populations des Marais. Il a donc conclu en disant que, bien qu'étant conscient de la lenteur des procédures de l'ONU relatives à la gestion des contrats d'achat, le Gouvernement iraquien avait de son côté la responsabilité de faciliter le processus d'approbation.

91. De l'avis de l'auteur, la conclusion à tirer de l'exemple iraquien est que le gouvernement et la communauté internationale ont tous deux la responsabilité de faire en sorte que les sanctions ne causent pas de violation

grave des droits de l'homme, et notamment du droit à l'alimentation et du droit d'être à l'abri de la faim, et que la responsabilité de la communauté internationale demeure même lorsque le gouvernement refuse de coopérer ou fait preuve de discrimination dans la répartition de la nourriture; il appartient à ceux qui imposent les sanctions de prendre des mesures pour assurer l'accès à l'alimentation.

92. Bien que la question du droit à l'alimentation et à la nutrition soit abordée dans les quatre rapports susmentionnés, c'est loin d'être toujours le cas. La Commission devrait, chaque fois que cela s'avère nécessaire, indiquer expressément dans le mandat des rapporteurs spéciaux qu'il leur faut également examiner la situation en ce qui concerne ce droit précis.

VIII. ÉVOLUTION DU RÔLE DES INSTITUTIONS ET ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

93. L'un des principaux objectifs des Nations Unies, ainsi qu'il ressort de l'Article 55 de la Charte, consiste à favoriser le relèvement des niveaux de vie. Il conviendrait de veiller en priorité à ce que les personnes qui sont aujourd'hui vulnérables puissent jouir d'un niveau de vie décent ou, du moins, être à l'abri de la faim. Favoriser le respect universel des droits de l'homme est un autre objectif majeur des Nations Unies. Ces deux tâches sont étroitement liées; en fait, le développement social se conçoit de plus en plus comme la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous. Le raisonnement qui sous-tend la démarche fondée sur les droits de l'homme dans ce domaine peut être illustré par la déclaration suivante de Søren Jessen-Petersen, Haut-Commissaire assistant pour les réfugiés. En matière de protection et d'assistance en faveur des réfugiés, comme dans d'autres domaines, la valeur ajoutée de la démarche fondée sur les droits de l'homme est de faire en sorte que l'action humanitaire repose sur les droits des bénéficiaires et non plus simplement sur un acte de *charité gratuit*. Le réfugié cesse ainsi d'être un simple "bénéficiaire" pour devenir un "ayant droit" doté de la faculté de s'exprimer et de participer aux efforts mis en oeuvre pour satisfaire ses besoins essentiels. La démarche fondée sur les droits de l'homme met en évidence l'obligation juridique qui est faite aux États de pourvoir aux besoins de première nécessité des personnes les plus vulnérables (y compris les réfugiés). Elle fait prendre conscience du fait que les organismes humanitaires tels que le HCR ont pour mission d'aider les États à s'acquitter de leurs responsabilités et non de se substituer à leur action (ou à leur inaction)¹⁸. Une doctrine semblable sous-tend la Déclaration sur le droit au développement : l'être humain est le sujet central du développement et doit donc être le participant actif et le bénéficiaire du droit au développement (art. 2).

94. Ces dernières années, un nombre croissant d'institutions et d'organismes des Nations Unies ont pris conscience de la nécessité d'utiliser le cadre des droits de l'homme dans leurs travaux. Cette prise de conscience s'est accompagnée d'un regain d'attention en faveur des droits économiques et sociaux, au même titre que les droits civils et politiques. Le présent chapitre traite de l'évolution de la conception qu'ont les institutions spécialisées et les organismes des Nations Unies de leur rôle dans la promotion du droit fondamental à l'alimentation et à la nutrition.

95. La FAO est le chef de file des activités dans le domaine de l'alimentation. Elle a accueilli la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974, co-organisé avec l'OMS la Conférence internationale sur la nutrition en 1992, organisé le Sommet mondial de l'alimentation en 1996 et joué un rôle de premier plan dans le suivi des engagements pris lors de celui-ci. Aux termes du préambule de l'Acte constitutif de la FAO, l'Organisation a parmi ses objectifs fondamentaux celui de "libérer l'humanité de la faim". Les droits relatifs à l'alimentation intéressent donc tout particulièrement la FAO¹⁹. À l'occasion de la célébration du cinquantenaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, en 1998, la FAO a publié une excellente brochure sur le droit à l'alimentation, qui était intitulée "The Right to Food in Theory and in Practice" (Le droit à l'alimentation en théorie et en pratique) et qui présentait ses activités et celles d'autres organisations travaillant dans le domaine de l'alimentation. Parmi ses nombreuses fonctions, la FAO peut à l'avenir mettre ses compétences et son savoir considérables au service de la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. L'organisation est très bien placée pour aider les États dans l'élaboration de la législation-cadre nationale que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels appelle de ses vœux dans son Observation générale 12 (par. 29).

96. Le Comité de la sécurité alimentaire, qui a notamment pour objectif d'éradiquer l'insécurité alimentaire où qu'elle existe dans le monde, est l'un des organismes les plus importants relevant de la FAO. Le Comité a joué un rôle majeur dans la préparation de la Déclaration de Rome et du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation et il supervise la mise en oeuvre des engagements pris par les États lors de ce Sommet. À sa vingt-cinquième session, en 1999, le Comité de la sécurité alimentaire s'est félicité de la collaboration entre la FAO et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et a accueilli avec satisfaction la proposition visant à renforcer cette collaboration en l'instituant sur une base permanente.

97. L'une des tâches les plus urgentes est de recenser ceux qui ont faim et d'identifier les causes de leur situation. Le Système d'information et de cartographie de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité (SICIAV) actuellement mis au point par la FAO en collaboration avec d'autres organismes et les systèmes similaires mis en place à l'échelon national visent justement cet objectif. L'identification précise, grâce au cadre des droits de l'homme, des groupes vulnérables ou en situation de précarité alimentaire - qui ils sont, où ils se trouvent et pour quelles raisons ils sont dans cette situation - améliorera considérablement les possibilités de mettre au point des mesures d'intervention ciblées et adaptées.

98. Le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) aide les pays en développement à lutter contre la pauvreté en milieu rural et à améliorer la production alimentaire et les niveaux nutritionnels. Une partie de ses activités consiste à améliorer la situation des femmes rurales, qui sont traditionnellement victimes de discrimination dans le domaine économique. L'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes requiert des États qu'ils garantissent l'accès des femmes en milieu rural au crédit et aux prêts agricoles, ainsi qu'aux services de commercialisation et aux technologies appropriées, et leur droit de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires

et dans les projets d'aménagement rural. Les projets du FIDA visent à appuyer les activités productives des femmes en mettant à leur disposition des mécanismes de microcrédit, des possibilités de formation et des techniques plus modernes et mieux adaptées. En faisant une plus large place aux dispositions de cette convention et d'autres instruments relatifs aux droits de l'homme, le FIDA jouerait un rôle accru dans ce domaine.

99. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est l'organisme des Nations Unies chargé de l'aide alimentaire et garant du droit d'être à l'abri de la faim. Il importe qu'il suive une approche fondée sur les droits de l'homme dans le cadre de ses activités. Le PAM est de plus en plus confronté à des situations de conflit où la faim est utilisée comme arme de guerre et où les civils sont de plus en plus exposés à la famine. Les populations victimes de la guerre se voient refuser l'accès à la nourriture et à d'autres formes d'assistance humanitaire; le PAM s'efforce de leur venir en aide, mais souvent dans des circonstances très difficiles. Interdire l'accès à l'aide alimentaire humanitaire en situation de conflit interne ou international constitue une violation du droit à l'alimentation.

100. Cela étant, les conflits armés ne sont pas le principal facteur à l'origine de la faim. Des centaines de millions de personnes souffrent de faim chronique, une "catastrophe silencieuse" qui constitue en elle-même une violation des droits de l'homme et compromet en outre la réalisation des autres droits fondamentaux de la personne humaine. Ceux qui en sont victimes ne peuvent pas prendre part au processus de développement. La faim les maintient dans un état de faiblesse, de maladie et de léthargie et les familles qui passent le plus clair de leur temps à chercher de la nourriture ou qui y consacrent la majeure partie de leur revenu n'ont guère de possibilités de participer à des activités éducatives ou économiques qui leur permettraient de se sortir de la pauvreté. Pour que ces personnes puissent avoir une chance de participer de manière active et créative au développement, une aide alimentaire arrivant à point nommé peut s'avérer particulièrement utile. Le PAM se sert de la nourriture comme d'un préinvestissement pour permettre aux personnes marginalisées de saisir les possibilités de développement. L'aide alimentaire leur assure une sécurité alimentaire temporaire qui doit leur donner la possibilité de commencer à se prendre en charge. Il s'agit d'une aide à court terme qui peut déboucher sur des progrès à long terme ²⁰.

101. Les réfugiés et les personnes déplacées qui ont été déracinés par suite d'un conflit, de persécutions ou de violations des droits de l'homme sont particulièrement exposés au risque de se voir dénier l'accès à une nourriture suffisante. Le HCR et le PAM ont signé un mémorandum d'accord couvrant la coopération en matière de fourniture d'aide alimentaire aux réfugiés, aux rapatriés et, dans certains cas, aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

102. L'UNICEF s'est engagé à placer la réalisation des droits consacrés dans la Convention relative aux droits de l'enfant et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes au centre de son mandat. Les critères déterminants d'une bonne nutrition pour les enfants - alimentation, soins et santé - sont évoqués dans le premier de ces instruments, notamment à l'article 24. Le second comporte des dispositions

analogues concernant la santé et la nutrition des femmes. L'UNICEF utilise ces deux instruments relatifs aux droits de l'homme dans son action contre la faim et la malnutrition en soulignant les responsabilités qui en découlent pour les gouvernements et les autres acteurs dans ce domaine et en replaçant la problématique nutritionnelle dans une autre perspective. L'approche fondée sur les droits de l'homme aborde la malnutrition non pas comme un problème purement technique mais comme un ensemble de violations ou d'omissions.

103. L'UNICEF considère que la mise en oeuvre de l'approche fondée sur les droits dans la planification et l'élaboration des politiques suppose une participation réelle des personnes intéressées. Le Directeur général adjoint de l'UNICEF, Stephen Lewis, fait valoir que le fait d'envisager la malnutrition comme une violation des droits de l'homme entraîne de profondes répercussions sur la manière de travailler de l'Organisation des Nations Unies et de ses partenaires gouvernementaux. Il convient notamment de modifier la manière d'envisager les adultes (principalement des femmes) et les enfants qui sont les victimes réelles ou potentielles de la malnutrition. Il convient également d'améliorer l'efficacité et la durabilité des actions entreprises. Le respect, la protection, la facilitation et la réalisation des droits en matière de nutrition sont également liés au concept évolutif de bonne gouvernance aux niveaux mondial, national et local ²¹.

104. L'OMS s'intéresse désormais de plus près à l'approche fondée sur les droits de l'homme en tant qu'élément important du droit à l'alimentation. Le nouveau Directeur général, Gro Harlem Brundtland, l'a clairement indiqué ²². "Un enfant mal nourri n'est pas seulement plus exposé que les autres à la maladie. Son développement cognitif est aussi en danger, surtout au cours des trois premières années de sa vie. Il existe par conséquent un lien étroit entre retard de croissance et arriération mentale. Un apport déséquilibré en nutriments - en trop faible ou en trop grande quantité ou dans des aliments impropres à la consommation - ou une perte excessive de nutriments, causée par la diarrhée ou d'autres anomalies du métabolisme, et nous voilà la proie des maladies... Chacun doit avoir accès à un apport approprié de nutriments dans des conditions de salubrité et de sécurité." Mme Brundtland a ajouté que "les droits de l'homme commencent chez soi", ce qui signifie que chaque institution, y compris l'OMS, doit créer un environnement de travail propice à la mise en oeuvre de l'approche fondée sur les droits de l'homme. Les déclarations faites lors des visites récentes du Directeur général aux institutions alimentaires à Rome indiquent en outre que l'OMS est prête à s'associer à une démarche intersectorielle et interinstitutions en faveur des droits fondamentaux. Le droit à l'alimentation et ses relations avec la santé nutritionnelle constituent un bon point de départ.

105. Selon James Lovelace, de la Banque mondiale ²³, la Banque est consciente que l'approche de la nutrition fondée sur les droits de l'homme constitue un élément nouveau important dans le discours international sur le développement. La Banque commence seulement à explorer les incidences du cadre relatif aux droits de l'homme sur ses travaux. L'appui à la réforme de la gouvernance et l'appui en faveur d'une croissance économique équitable ne sont que deux aspects d'une démarche globale entreprise par la Banque en vue de renforcer la culture des droits de l'homme. L'objectif est de rester concentré sur l'[action] à mettre en oeuvre pour lutter contre la malnutrition, en travaillant avec les pays et les organismes associés afin d'accroître de

manière significative les ressources mondiales en faveur de la nutrition. La Banque prendra des mesures en vue de sensibiliser les responsables nationaux aux problèmes de la nutrition. Elle veillera à la prise en considération de la nutrition dans les projets relatifs à l'agriculture et au développement rural, dans la réforme des politiques alimentaires et dans la conception des projets en matière de santé.

106. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport intérimaire de 1998 (par. 38), le document de politique générale du PNUD finalisé en 1997 et publié en janvier 1998 sur l'intégration des droits de l'homme au développement humain durable a marqué une étape décisive dans le changement de cap vers une approche du développement fondée sur les droits de l'homme.

107. En ce qui concerne le rôle technique et stratégique que peut jouer à l'avenir l'ensemble du système des Nations Unies dans la promotion du droit à une alimentation suffisante dans le cadre des droits à la nutrition, une attention particulière doit être accordée au Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination (SCN/CAC) en sa qualité de centre de liaison pour l'harmonisation des stratégies et des activités en matière de nutrition au sein du système²⁴. Outre la compilation et la diffusion d'informations, le SCN favorise la coordination des activités interinstitutions en matière de lutte contre la malnutrition. Il est chargé de superviser l'orientation, la portée, la cohérence et l'impact de l'action des Nations Unies pour remédier aux problèmes nutritionnels du monde. La session récente de la Commission des défis nutritionnels du XXI^e siècle, dont le rapport est évoqué au chapitre II du présent rapport, était une initiative du SCN.

108. Compte tenu de son mandat et de ses attributions, le Sous-Comité de la nutrition peut jouer un rôle important s'agissant de relayer les informations et les initiatives relatives aux méthodes de lutte contre la faim et la pauvreté fondées sur les droits de l'homme en vue de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le SCN dispose d'un Groupe de travail de la nutrition, de l'éthique et des droits de l'homme au sein duquel organismes associés et observateurs débattent depuis 1994 des possibilités offertes par cette démarche. La valeur de l'approche fondée sur les droits de l'homme pour les politiques et programmes en matière d'alimentation et de nutrition a notamment été soulignée par le colloque fructueux organisé sur cette question par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à Genève en avril 1999 (voir le chapitre III ci-dessus). Si les liens professionnels et institutionnels nécessaires entre le HCDH et le SCN peuvent être établis, une action à l'échelle du système associant, à titre individuel et collectif, de nombreuses organisations pourra être mise en marche afin de lutter contre les violations et le non-respect des droits à l'alimentation et à la nutrition dans le monde entier. Cette action engloberait notamment l'élaboration de normes techniques, de critères et d'indicateurs ainsi que de directives générales en matière d'alimentation et de nutrition reposant désormais sur une plate-forme basée sur les droits de l'homme. En diffusant les connaissances relatives aux facteurs essentiels influant sur l'alimentation et la nutrition, elle pourrait contribuer à améliorer la qualité des rapports communiqués au Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que la surveillance exercée par celui-ci.

109. Le Réseau sur le développement rural et la sécurité alimentaire du CAC, créé en avril 1997, mécanisme interinstitutions chargé du suivi du Sommet mondial de l'alimentation et administré conjointement par la FAO et le FIDA en étroite coopération avec le PAM, devrait aussi être mis à contribution dans la promotion du droit à une alimentation suffisante. Le Réseau rassemble actuellement 20 organismes compétents des Nations Unies qui participent et fournissent un appui aux activités de groupes thématiques ciblés sur les pays, orientés sur la demande et constitués des partenaires intéressés, dont les organismes des Nations Unies, d'institutions nationales, des donateurs bilatéraux et d'organisations de la société civile. Ces groupes thématiques établissent des agendas et mettent en oeuvre des activités répondant aux besoins et aux priorités au niveau national.

110. Les instituts de recherche ont aussi un rôle important à jouer dans la promotion du droit à l'alimentation. L'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, dont le siège se trouve à Washington, mérite une mention spéciale à cet égard. L'Institut concentre son action sur les recherches de nature à favoriser une croissance économique durable et la lutte contre la pauvreté grâce à l'amélioration des mesures prises par les pouvoirs publics. En vue de combattre la faim et la pauvreté, l'Institut s'intéresse aux forces sociales, économiques et institutionnelles qui entraînent le secteur de l'alimentation et influent sur le processus de développement. Parmi les initiatives majeures prises récemment, il convient de citer celle intitulée "Vision 2020 pour l'alimentation, l'agriculture et l'environnement", qui a pour objectif de "recenser les solutions permettant de répondre aux besoins alimentaires mondiaux tout en réduisant la pauvreté et en protégeant l'environnement". L'Institut est particulièrement bien placé pour conduire et encourager des recherches et des mesures visant à promouvoir le droit à une alimentation suffisante dans une perspective axée sur les droits de l'homme. Une première note d'orientation sur le droit à l'alimentation a été publiée en 1995 et une autre concernant l'initiative 2020 est à paraître courant 1999.

111. La société civile et le secteur non gouvernemental auront un rôle crucial à jouer dans la promotion du droit d'être à l'abri de la faim et du droit à une alimentation suffisante. Les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'homme ont consacré pendant longtemps l'essentiel de leurs activités aux droits civils et politiques, alors que les ONG d'aide au développement accordaient peu d'attention aux droits de l'homme. Depuis quelques années, ce n'est plus le cas. Les organisations non gouvernementales et sociales sont de plus en plus nombreuses à utiliser le cadre des droits de l'homme et cette tendance devrait encore s'accroître au fur et à mesure que se précise la teneur des droits économiques et sociaux. En ce qui concerne le droit à l'alimentation, Michael Windfuhr, qui représente l'une de ces organisations, a fait observer que "... de nombreuses ONG sont parfaitement conscientes que la promotion du droit à l'alimentation passe par une définition claire du concept fondamental de droits économiques, sociaux et culturels et par un "désapprentissage" permanent de la vision réductrice des droits de l'homme exclusivement axée sur les droits civils et politiques, ainsi que des notions tout aussi réductrices de sécurité alimentaire entièrement ou principalement fondées sur la productivité de l'agriculture et le rendement des cultures ²⁵.

112. Les ONG se sont montrées particulièrement intéressées par le Sommet mondial de l'alimentation. Plus d'un millier d'organisations venant de plus de 80 pays différents ont participé au Forum des ONG organisé en marge du Sommet. L'une de leurs revendications portait sur l'élaboration d'un code de conduite sur le droit à une alimentation suffisante. L'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial prévoyait la possibilité de formuler des "lignes directrices facultatives" en vue de promouvoir le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire. FIAN - Pour le droit à se nourrir, l'Alliance mondiale pour la nutrition et les droits de l'homme et le Jacques Maritain Institute ont pris l'initiative d'élaborer, en consultation avec un grand nombre d'ONG dans le monde entier, un tel code. Cet instrument définit la teneur du droit fondamental à une alimentation suffisante, les obligations qui en découlent - notamment pour les États - aux niveaux national et international, les responsabilités des organisations internationales et la réglementation applicable aux entreprises et aux autres acteurs. Il traite des procédures de surveillance et des voies de recours nationales, ainsi que des mécanismes internationaux en matière de communication de rapports et de suivi. Le code en projet énonce par ailleurs les responsabilités des acteurs de la société civile. Les ONG intéressées ont l'intention de faire inscrire l'examen de ce projet à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme et à celui du Comité de la sécurité alimentaire de la FAO ²⁶. Le Forum global de sécurité alimentaire et nutritionnelle durable, réseau établi à l'issue du Sommet mondial de l'alimentation en vue d'assurer la poursuite du débat et l'entraide entre les ONG, notamment celles des pays du Sud, est une autre initiative qui peut se révéler cruciale pour mobiliser un nombre encore plus important d'organisations non gouvernementales en faveur du droit à l'alimentation partout dans le monde.

113. Des problèmes particuliers se posent pour les organismes et organisations participant à l'action humanitaire en période de conflit armé. Ces difficultés ne sont pas abordées dans la présente étude. Il serait hautement souhaitable que la question de la mise en oeuvre des droits économiques et sociaux en période de conflit, y compris le droit à l'alimentation, soit traitée dans un rapport à part. Il suffit de dire que les organismes humanitaires établis tels que le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont été rejoints par plusieurs organisations intergouvernementales et une multitude d'ONG, agissant chacune selon un mandat et des conceptions éthiques et morales qui lui sont propres. La coordination de leurs activités et le contrôle des obligations redditionnelles sont devenus extrêmement complexes.

IX. LA MONDIALISATION ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

114. La mondialisation se caractérise essentiellement par une dépendance croissante à l'égard d'un marché mondial déréglementé, une liberté maximale des échanges, des flux d'investissement non contrôlés et le rôle prédominant du marché financier international, le FMI et la Banque mondiale se rapprochant de plus en plus du cœur du pouvoir mondial. Dans une perspective plus large, la mondialisation est également affectée par les progrès de la science et de la technologie, des communications et, en particulier, du traitement de l'information, qui ont considérablement modifié la structure du système mondial. Il faut donc citer parmi les aspects positifs de la mondialisation

les progrès de la communication et de l'information, synonymes d'une ouverture beaucoup plus grande.

115. On ne connaît cependant que trop bien les inconvénients de la mondialisation. Les exigences qu'imposent l'ajustement structurel et le fardeau de la dette sont indissociables du processus de mondialisation. Les politiques d'ajustement structurel appliquées dans les années 80 ont sans doute contribué dans de nombreuses régions à accroître la tension entre les différents groupes ethniques, raciaux ou sociaux qui composent la société, ont peut-être coûté très cher en termes de possibilités de développement perdues et risquent fort d'avoir limité les possibilités de nombreux groupes de jouir du droit à l'alimentation. Ces dernières années, les politiques d'ajustement structurel se sont améliorées mais continuent de présenter un risque pour les droits économiques et sociaux de la partie la plus vulnérable de la population.

116. Le 11 mai 1998, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté une déclaration sur la mondialisation (E/1999/22, par. 515 et 516) dans laquelle il soutient, dans le cadre d'une réflexion sur les inconvénients de la mondialisation, que les risques qu'elle présente peuvent être évités ou compensés par la mise en oeuvre de politiques judicieuses, mais que les gouvernements ne s'emploient pas assez à concevoir des modalités nouvelles ou complémentaires à même de mieux concilier ces tendances et politiques avec le plein respect des droits économiques, sociaux et culturels. Comme le fait observer le Comité, il incombe au premier chef et en permanence aux gouvernements et aux organisations intergouvernementales et internationales de prendre toutes les mesures en leur pouvoir pour agir dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Les domaines du commerce, des finances et de l'investissement n'échappent pas à ces principes généraux.

117. La mondialisation devrait également signifier une responsabilité mondiale, y compris la responsabilité mondiale de favoriser l'instauration de conditions propices à la pleine jouissance des droits de l'homme. C'est dans ce contexte que le droit au développement prend tout son sens, l'accent étant mis en même temps sur la mise en oeuvre à l'intérieur des pays de tous les droits de l'homme et sur la coopération internationale nécessaire à cette fin. Si tous les États doivent éliminer les obstacles entravant leur propre développement, par exemple le non-respect des droits civils et politiques, ainsi que des droits économiques, sociaux et culturels, une coopération internationale efficace est par ailleurs essentielle pour donner aux pays en développement les moyens et possibilités de stimuler leur développement général, et ce conformément à la Déclaration sur le droit au développement.

118. La mondialisation du marché devrait être réglementée par l'application des normes environnementales et des droits de l'homme universels, grâce à une action résolue tant des Nations Unies que des États. Si l'OMC, le FMI et, dans une certaine mesure, la Banque mondiale sont les *agents* institutionnels de la mondialisation, l'Organisation des Nations Unies, et en particulier les organes qui au sein du système s'occupent de droits de l'homme, mais également d'autres institutions telles que le PNUD, sont maintenant les *agents de l'universalisation des droits*. Une relation constructive et correctrice entre les forces du marché et les pouvoirs de l'État exige une bonne gouvernance, ce qui signifie qu'elle soit structurée de manière à appliquer au mieux

les droits de l'homme. Cela nécessite le respect d'un certain nombre de principes : primauté du droit, transparence, capacité d'adaptation et responsabilité au niveau national, mais également primauté du droit, transparence et, en particulier, capacité d'adaptation de la part de la communauté internationale.

119. C'est dans ce cadre qu'il faut également envisager les perspectives du droit à une alimentation suffisante : c'est-à-dire les possibilités et problèmes d'*universalisation* de ce droit. Parmi les nouvelles questions importantes qui se posent, il faut citer les effets de la libéralisation du commerce et les négociations sur les obstacles commerciaux, notamment les normes fixées pour protéger la santé des consommateurs. Une autre série de questions a trait à la révolution de la biotechnologie et aux possibilités de modifier et de transférer le matériel génétique végétal ou animal entre les organismes - tant à l'intérieur d'une même espèce qu'entre ces dernières - pour parvenir à une production vivrière plus performante, grâce aux recherches du secteur tant public que privé.

120. C'est de ces innovations qu'est née la possibilité de faire valoir des droits de propriété intellectuelle (DPI) applicables aux nouvelles formes modifiées de matériel vivant. Dans le cas des nouvelles variétés de plantes, cela a surtout pris la forme de "droits des obtenteurs de plants" ²⁷ bien que certains pays autorisent aussi l'octroi de brevets industriels pour les matériels biologiques. Les préoccupations que suscitent les DPI du point de vue des droits de l'homme relèvent du domaine des droits culturels. L'avantage que présentent les DPI dans la perspective des droits de l'homme est moins évident lorsqu'ils sont utilisés par de puissants acteurs économiques en tant qu'outil permettant de contrôler les producteurs économiquement plus faibles de denrées destinées à la consommation humaine (ou d'autres produits agricoles qui indirectement affectent la distribution des moyens de production des vivres). On craint de plus en plus que les droits de propriété intellectuelle tels qu'ils sont actuellement définis présentent un risque sérieux pour l'organisation et le contrôle des futurs approvisionnements alimentaires. Il est donc peut-être temps que les défenseurs des droits de l'homme étudient les DPI de manière à déterminer les éventuels conflits d'intérêt qui risquent de mettre gravement en péril le droit à une alimentation suffisante.

121. Une autre série de droits et de groupes d'intérêt qui s'en réclament - en dehors du système international des droits de l'homme - est celui des *droits des agriculteurs* actuellement discutés dans des instances internationales ²⁸. La notion de droit des agriculteurs se fonde sur le principe que les agriculteurs, autant par le passé qu'aujourd'hui, ont beaucoup contribué à la conservation et au développement de la biodiversité agricole. Alors que les intérêts commerciaux ont recours à des droits comme les DPI, les agriculteurs n'ont en général pas de droits officiels ni de protection pour leurs activités. Les droits des agriculteurs méritent l'attention des défenseurs des droits de l'homme et doivent être encouragés dans le cadre de la promotion continue du droit à l'alimentation, car c'est peut-être bien des bases solides sur lesquelles ces droits auront été établis que dépendront nos futurs approvisionnements alimentaires et leur durabilité.

122. Enfin "les droits des consommateurs" sont une autre série de droits extérieurs au système international de droits de l'homme et revendiqués par un groupe d'intérêt distinct. Du fait que tous les êtres humains sont aussi des consommateurs, il pourrait être utile d'explorer la manière dont les droits et devoirs des consommateurs internationaux, tels qu'établis par une importante organisation internationale de consommateurs ²⁹ et inspirés de normes des Nations Unies pour la protection des consommateurs, peut contribuer à la réalisation du droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme. Les groupes de consommateurs pourraient utiliser avec profit les normes relatives aux droits de l'homme, en particulier celles qui concernent le droit à une alimentation suffisante. Les droits des consommateurs peuvent également servir de référence pour l'interprétation des dispositions découlant des traités qui sont applicables au droit à l'alimentation et à la nutrition.

123. Le processus de mondialisation tel qu'il se répercute sur l'alimentation présente des caractéristiques nombreuses et complexes et l'on commence probablement à peine à en comprendre les effets à long terme. On est dans une situation où même les spécialistes ne s'entendent pas sur le fait de savoir si les organismes génétiquement modifiés (OGM) qui pénètrent lentement la chaîne de fabrication alimentaire, sont dangereux pour la santé; s'ils devraient être clairement indiqués sur l'étiquette; s'ils font l'objet d'une surveillance suffisante des systèmes de contrôle de la qualité et s'il faudrait donner la preuve que les aliments contenant des OGM sont sûrs avant de les commercialiser. La notion de *supermarché mondial* née à la fin des années 70 prend dans ce contexte des dimensions véritablement nouvelles. Elle recouvrait au départ l'uniformité croissante des habitudes alimentaires et les risques que cela représentait pour les petits exploitants et les entreprises agroalimentaires ainsi que la tendance aux monocultures et aux vastes conglomérats de transformation. Comme si cela ne suffisait pas, les nouvelles questions de sécurité et les implications potentielles pour la santé du *supermarché en voie de mondialisation* exigent qu'on accorde plus d'attention aux moyens utilisés pour réaliser le droit universel à une alimentation suffisante.

124. Pour concilier les considérations sanitaires (la santé et les autres valeurs dites non commerciales) invoquées en tant que "barrières commerciales" et l'accès à une alimentation saine en tant que partie intégrante du droit à une alimentation suffisante, il faut garder à l'esprit le paragraphe 36 de l'Observation générale 12 sur le droit à une nourriture suffisante. Cette question a été abordée au chapitre IV mais mérite d'être complétée par la déclaration suivante : "Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux". Il serait bon que les États concernés et les ONG gardent cette déclaration à l'esprit lors de la prochaine série de négociations commerciales qui auront lieu au sein de l'OMC.

125. J'ai évoqué certaines questions qui doivent être abordées dans les futurs travaux sur le droit à une alimentation suffisante. Les réponses ne sont pas évidentes à ce stade mais, conformément à la déclaration sur la mondialisation faite en 1998 par le Comité, il incombe à la communauté internationale de se prémunir contre les risques éventuels tout en mettant

en oeuvre des approches susceptibles d'améliorer l'accès à l'alimentation des plus vulnérables.

X. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

126. Trois éléments principaux se dégagent de cette mise à jour de l'étude sur le droit à une alimentation suffisante :

- Premièrement, on constate depuis 1987 une compréhension bien meilleure et plus largement partagée de l'impact de la faim et de la malnutrition et une prise de conscience générale du fait que leurs conséquences sont bien pires que ce que l'on admettait précédemment;
- Deuxièmement, on reconnaît beaucoup plus largement que le droit d'être à l'abri de la faim et d'avoir accès à une alimentation suffisante font partie des droits de l'homme. L'adoption par le Sommet mondial de l'alimentation en 1996 de son Plan d'action a marqué un tournant dans la manière d'aborder cette question. L'adoption en mai 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'Observation générale 12 a sensiblement contribué à préciser le contenu de ce droit et les obligations correspondantes des États. Les consultations menées par le Haut-Commissaire aux droits de l'homme et le colloque organisé par le SCN/CAC ont approfondi et élargi cette prise de conscience;
- Troisièmement, les institutions internationales approuvent désormais largement l'approche de l'alimentation et de la nutrition dans l'optique des droits de l'homme et se sont engagées à agir, séparément et collectivement, pour contribuer à la réalisation de ces droits. Les renseignements fournis au chapitre VIII concernant les engagements pris par l'UNICEF, la FAO, l'OMS, le PAM, le FIDA et le HCR ainsi que la participation d'organismes tels que le SCN/CAC montrent qu'il existe un nouvel élan potentiellement puissant en faveur d'une action concertée pour débarrasser l'humanité du fléau de la faim.

127. Les deux grandes questions qui demeurent sont les suivantes : compte tenu de l'urgence de la question, les États feront-ils le nécessaire au maximum de leurs ressources disponibles pour mettre un terme à la faim et avancer sur la voie de la pleine réalisation du droit à l'alimentation ? D'autre part, les autres États et, partant, la communauté internationale, sont-ils disposés à assumer, au minimum, leur obligation morale de respecter et de protéger la sécurité de l'alimentation et de la nutrition dans les autres pays et à contribuer si nécessaire, séparément et conjointement, à favoriser et assurer une telle sécurité dans les pays dans le besoin ?

128. Les quelques années à venir montreront si les États sont disposés à passer de la rhétorique à la réalisation de ces droits ce qui, si cela s'inscrit dans le cadre d'une action concertée, est tout à fait à la portée de la communauté internationale. Faute de mesures d'application énergiques au niveau tant national qu'international cependant, la compréhension qui aura été acquise ne débouchera pas sur les objectifs fixés qui incluent au minimum la diminution de moitié des personnes mal nourries entre 1996 et 2015.

Recommandations

129. Nombre des recommandations qui suivent ont leur origine dans les consultations organisées par le Haut-Commissaire et le colloque SCN/CAC tenu les 12 et 13 avril 1999 ³⁰.

130. Recommandations concernant la mise en oeuvre à l'échelon national :

a) Les États devraient élaborer une stratégie pour faire en sorte que toute personne sur leur territoire soit à l'abri de la faim et puisse jouir du droit à une alimentation suffisante. Cette stratégie devrait prévoir l'élaboration d'une *législation-cadre* comme proposé dans l'Observation générale 12, précisant son but; les objectifs à atteindre et le délai fixé à cet effet; les moyens d'atteindre le but recherché, défini en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; la responsabilité institutionnelle de ce processus et les mécanismes nationaux de suivi du processus;

b) Dans le cadre de cette stratégie, les États devraient établir ou développer des indicateurs nationaux sur l'insécurité alimentaire conformément à l'initiative SICIAV coordonnée par la FAO (voir chap. VIII). Ce système vise à intégrer les données provenant de différentes bases au sein d'autres institutions des Nations Unies, notamment la série de données complètes sur la nutrition compilée par l'UNICEF dans certaines régions;

c) Les autres éléments essentiels de la stratégie sont les suivants :
i) mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis sur la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, et à cette fin mettre en place des moyens appropriés pour traiter les aspects techniques des rapports nationaux et internationaux concernant l'alimentation et la nutrition; ii) cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations; et iii) faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif. Ce point est aussi important lorsque le pays concerné a des problèmes manifestes de ressources et qu'une aide internationale est donc nécessaire pour remplacer celles qui sont épuisées;

d) Comme l'a recommandé la Commission sur les problèmes de nutrition au XXI^e siècle du SCN/CAC, des conseils nationaux sur la nutrition devraient être établis dans tous les pays; dans le cadre de leur mandat, ils devraient élargir l'éventail des analystes et spécialistes qui peuvent contribuer à la diffusion du message et de l'action à mener en matière de nutrition dans la perspective des droits de l'homme et renforcer les systèmes nationaux de suivi et de surveillance de la nutrition, améliorer les méthodes d'analyse et les développer pour y intégrer des notions de responsabilité, contribuer à améliorer l'établissement des rapports nationaux sur la situation de la nutrition, promouvoir l'adoption au plan national du projet de code international de conduite sur le droit à une alimentation suffisante et encourager le dialogue entre les spécialistes de la nutrition et des droits de l'homme, de manière à consolider ces deux communautés et aider à mettre en place les connaissances et compétences opérationnelles nécessaires pour faire progresser le droit à l'alimentation et à la nutrition.

131. Recommandations à l'intention des États concernant la coopération internationale et la prévention des mesures de privation :

a) Les États devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre, séparément et conjointement, des mesures pour parvenir à la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante;

b) Les États devraient respecter la jouissance du droit à l'alimentation dans les autres pays, ce qui signifie notamment qu'ils devraient s'abstenir en tout temps d'utiliser l'approvisionnement alimentaire comme une arme. Les États participant à des sanctions internationales devraient veiller à ce que celles-ci ne privent pas la population des vivres nécessaires;

c) Les États devraient protéger le droit à l'alimentation dans les autres pays, ce qui exige notamment qu'ils surveillent l'impact de leur aide et de leur commerce extérieurs ainsi que l'effet des opérations des sociétés transnationales relevant de leur juridiction sur la jouissance du droit à l'alimentation dans les autres pays et qu'ils prennent des mesures correctives lorsqu'un impact négatif peut être démontré;

d) Les États devraient faciliter l'accès à l'alimentation dans les autres pays et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Cela ne signifie pas nécessairement ou seulement une aide alimentaire mais différentes formes d'aide qui permettent à la population locale concernée de mettre en place des prestations durables et efficaces lui permettant de se procurer de la nourriture soit par ses propres moyens de production soit par la création de revenus. Les États donateurs devraient mieux comprendre l'importance de la jouissance effective du droit à l'alimentation et en faire une préoccupation majeure dans leur aide au développement;

e) Les pays créanciers devraient adopter des mesures d'allégement sensible de la dette par des moyens qui facilitent la réalisation du droit à l'alimentation et des autres droits économiques et sociaux pour les groupes vulnérables des pays en développement;

f) Les États parties aux accords internationaux devraient, chaque fois que nécessaire, veiller à ce que le droit à une nourriture suffisante se voit accorder l'attention qu'il mérite et envisager l'élaboration de nouveaux instruments juridiques internationaux à cette fin.

132. Recommandations à l'intention du Haut-Commissaire aux droits de l'homme :

a) Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme devrait continuer à jouer un rôle de premier plan s'agissant de promouvoir la mise en oeuvre du droit à l'alimentation et à la nutrition en tant que droit de l'homme et à élaborer une stratégie complète à cette fin. Les éléments d'une telle stratégie comprendraient un dialogue avec les États complété par des services consultatifs et d'autres formes d'assistance. Les partenaires intervenant dans l'élaboration et la mise en oeuvre de la stratégie devraient comprendre des organismes tant juridiques que politiques s'occupant de droits de l'homme

ainsi que des institutions spécialisées et d'autres organisations, notamment des ONG;

b) Pour répondre pleinement à la demande formulée lors du Sommet mondial de l'alimentation et compte tenu du fait que l'observation générale a contribué à mieux définir le droit à l'alimentation, le Haut-Commissaire devrait maintenant organiser une vaste consultation pour définir une stratégie cohérente des Nations Unies en vue de la réalisation du droit d'être à l'abri de la faim et du droit à la nourriture;

c) Le Haut-Commissaire devrait doter ses services de moyens supplémentaires pour aborder les questions de fond touchant le droit à l'alimentation, et envisager notamment la possibilité de nommer un spécialiste extérieur du droit à l'alimentation afin de coopérer efficacement avec les institutions basées à Rome et les autres acteurs s'occupant d'alimentation;

d) Le Haut-Commissaire devrait favoriser une approche coordonnée du droit à une nourriture suffisante dans tout le système des Nations Unies, en utilisant notamment à cette fin le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;

e) Le Haut-Commissaire devrait prendre les mesures voulues pour mieux intégrer aux plans professionnel, institutionnel et opérationnel les préoccupations concernant les droits de l'homme dans les mandats des institutions spécialisées;

f) Compte tenu de l'observation générale 10, le Haut-Commissaire devrait prendre des dispositions pour lancer une étude sur l'impact de la mondialisation sur la situation de l'alimentation et de la nutrition des groupes vulnérables et sur les mesures correctives qui pourraient être adoptées pour en inverser l'impact négatif;

g) Le Haut-Commissaire devrait prendre des mesures pour organiser une troisième consultation d'experts suivant celles de 1997 et de 1998, axée cette fois sur les mécanismes de mise en oeuvre au niveau des pays, en invitant des spécialistes gouvernementaux à faire part de l'expérience acquise dans leur pays en tant que contribution à la mise en oeuvre au plan national, y compris l'établissement d'une loi-cadre;

h) Le Haut-Commissaire devrait également chercher à organiser une consultation associant d'une part des représentants d'organes conventionnels, d'institutions et d'organisations humanitaires s'occupant d'alimentation et d'autre part les institutions financières et commerciales internationales, pour renforcer le dialogue et encourager des consultations régulières et pour prévenir les activités susceptibles de provoquer une nouvelle dégradation de la jouissance du droit à l'alimentation et des autres droits économiques, sociaux et culturels;

i) Le Haut-Commissaire devrait entreprendre une étude ou des activités similaires visant à préciser, conformément à la Charte des Nations Unies, la responsabilité conjointe et individuelle des États, de coopérer pour assurer l'accès de tous à l'alimentation en situation d'urgence

en accordant une attention toute particulière aux situations de conflits armés. L'étude pourrait notamment aborder les questions suivantes :

- i) Dans le domaine de la protection des droits de l'homme, quelles sont les lacunes dans le droit humanitaire et dans le droit relatif aux réfugiés et aux droits de l'homme, y compris le droit à une nourriture suffisante, dans l'environnement caractérisé aujourd'hui par des crises aiguës ?
- ii) Comment la complémentarité entre ces branches du droit international pourrait-elle être rendue plus efficace ?
- iii) Comment concilier le principe de souveraineté des États avec des notions telles que le droit à une assistance dans des situations d'urgence complexes et le droit ou le devoir de fournir une assistance ?
- iv) Comment concilier les conflits éthiques et politiques qui surgissent souvent entre la fourniture de vivres et autres formes d'aide humanitaire avec la protection des droits de l'homme en situation de crise aiguë ?
- v) L'impératif humanitaire que représente la satisfaction des besoins alimentaires et autres besoins essentiels devrait-il être prédominant dans tous les cas de situations d'urgence complexes ?
- vi) Faudrait-il définir de nouvelles normes en matière d'assistance humanitaire et quelles en seraient les principales caractéristiques ? Quel effet cela aurait-il sur le droit de l'homme à une nourriture suffisante ?
- vii) Comment mieux intégrer la prévention et le règlement des conflits, la réconciliation et la reconstruction en faisant appel aux droits de l'homme internationaux et au droit humanitaire ?

133. Recommandations aux organes conventionnels :

a) Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et le Comité des droits de l'enfant devraient explorer les moyens d'établir des liens de coopération entre eux et avec les institutions spécialisées. Il conviendrait d'institutionnaliser les relations de travail entre ces comités et le SCN/CAC en vue d'assurer la continuité de l'information entre eux;

b) Les comités devraient régulièrement ou chaque fois que de besoin revoir les directives relatives aux rapports à communiquer par les États. Le Comité devrait rédiger de nouvelles directives sur le droit à l'alimentation, compte tenu de la teneur de sa propre observation générale et de la nouvelle manière d'aborder la nature et les conséquences de la faim et de la malnutrition;

c) Lors de leur examen des rapports des États parties, les organes conventionnels devraient s'informer pour savoir si les personnes ou groupes de personnes qui sont victimes d'une violation du droit à une alimentation suffisante ont accès à des recours judiciaires ou autres appropriés et si des réparations adéquates leur sont accordées.

134. Recommandations à la Commission des droits de l'homme :

a) Chaque fois que nécessaire, les mandats des rapporteurs spéciaux chargés d'étudier la situation dans les différents pays devraient prévoir des enquêtes sur les violations du droit à une nourriture suffisante;

b) La Commission devrait envisager la désignation d'un rapporteur thématique sur le droit d'être à l'abri de la faim et le droit à une nourriture suffisante;

c) La Commission devrait inscrire à son ordre du jour la question de la possibilité d'adopter des directives volontaires sur l'application du droit d'être à l'abri de la faim et du droit à l'alimentation, compte tenu notamment du projet de code de conduite sur le droit de l'homme à une alimentation suffisante, préparé par trois institutions non gouvernementales et désormais approuvé par plus de 800 organisations.

135. Recommandations aux institutions spécialisées et autres organismes :

a) *Reconnaissance et formation :*

- i) Les institutions devraient chacune définir leurs objectifs dans le domaine des droits de l'homme et expliciter leurs buts en la matière dans l'optique de leur mandat particulier. Deuxièmement, elles devraient utiliser ou créer des forums appropriés pour garantir la concordance, la compatibilité et la complémentarité de leurs actions respectives. Une formation et des ateliers conjoints pourraient utilement favoriser une approche commune;
- ii) Des mesures devraient être prises pour rendre le personnel mieux à même de comprendre, d'exprimer et d'analyser plus efficacement le contexte économique, politique et social dans lequel il travaille, ce qui sera directement applicable à sa compréhension des stratégies appropriées pour lutter contre la malnutrition;
- iii) Eu égard à l'importance de la formation pour les organisations adoptant une approche axée sur les droits, des efforts devraient être entrepris ou encouragés pour élaborer des matériels didactiques sur les droits de l'homme dans la perspective de l'alimentation et de la nutrition. Les matériels didactiques devront peut-être être adaptés pour intégrer des questions intéressant tout particulièrement les différentes institutions s'occupant d'alimentation;
- iv) Les institutions et les techniciens et administrateurs qui y travaillent devraient approfondir leurs connaissances des droits de l'homme dans la mesure où elles affectent directement

les domaines de spécialisation de l'institution concernée. Il faudrait également renforcer les qualifications du personnel de terrain s'agissant de travailler avec les collectivités ou de trouver les partenaires les mieux à même d'aider les collectivités à accélérer leur propre compréhension et analyse des problèmes et la formulation de mesures efficaces pour lutter contre la malnutrition;

- v) Inversement, les agents s'occupant des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies devraient recevoir une formation de base aux grandes questions de politique générale intéressant l'alimentation et la nutrition;

b) *Indicateurs et assistance :*

- i) Des efforts devraient être faits pour affiner les indicateurs et repères concernant les progrès réalisés et les problèmes rencontrés dans la réalisation des droits à l'alimentation et à la nutrition, en particulier en contribuant au système d'information et de cartes sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires (SICIVA) et à d'autres bases de données nécessaires aux institutions spécialisées;
- ii) La FAO devrait offrir son aide, sur demande, pour rédiger une législation-cadre nationale et revoir la législation sectorielle, compte tenu de l'expérience et des connaissances considérables accumulées par cette organisation en ce qui concerne la législation dans les domaines de l'alimentation et de l'agriculture. De même, l'UNICEF devrait, sur demande, mettre à disposition ses compétences concernant la législation se rapportant au droit à une nourriture suffisante pour les nourrissons et les jeunes enfants dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement maternel et la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel;

c) Les institutions devraient poursuivre leurs efforts pour promouvoir des approches participatives et intersectorielles visant à résoudre la malnutrition partout où elle sévit, en particulier chez les femmes et les enfants, mais en tenant également compte de l'évolution du tableau des troubles nutritionnels ainsi que des groupes touchés par "le double fardeau de la morbidité", et de la nécessité d'associer l'ensemble de la famille, y compris les hommes, aux efforts d'amélioration de la nutrition du ménage;

d) Malgré les difficultés continues et les nouveaux défis que pose le VIH/sida, les organisations compétentes devraient continuer à soutenir, protéger et promouvoir l'alimentation maternelle et les conditions qu'elle exige.

c) *Coopération :*

- i) La FAO, le PAM et le FIDA devraient continuer à explorer la manière de coopérer plus efficacement à la réalisation du droit

à l'alimentation au niveau national, en respectant dûment leurs mandats respectifs et en faisant fond sur leurs compétences distinctes. Ces institutions et les autres pourraient collectivement ou individuellement recueillir, systématiser et diffuser des études de pays sur les meilleures pratiques concernant la réalisation du droit à l'alimentation;

- ii) Le réseau sur le développement rural et la sécurité alimentaire du CAC coordonné par les institutions basées à Rome devrait constituer, parallèlement au SCN/CAC, un autre moyen de promouvoir la sécurité alimentaire et d'atténuer la pauvreté rurale dans l'optique des droits de l'homme;
- iii) Les institutions devraient créer et exploiter un mécanisme interne permettant d'assurer que leurs propres politiques et programmes n'ont pas d'effet négatif sur la mise en oeuvre par les États du droit à l'alimentation et à la nutrition.

136. Recommandations aux ONG, organisations professionnelles et établissements universitaires :

a) Les organisations non gouvernementales devraient consacrer plus d'attention aux droits économiques et sociaux, y compris le droit à l'alimentation et à la nutrition. Il conviendrait d'établir un lien entre les ONG dont l'intérêt est axé sur les activités des organismes de développement et celles qui s'occupent principalement des activités des organismes de défense des droits de l'homme. De manière générale, il devrait y avoir une interaction plus étroite entre les organisations s'occupant des droits de l'homme et celles qui se consacrent au développement;

b) Les associations de juges et d'avocats, y compris les associations du barreau, devraient former leurs membres à aborder et appliquer ou utiliser les droits économiques et sociaux de la même manière que les droits civils et politiques;

c) Les universités devraient se charger tout spécialement d'organiser des cours de formation à l'interface entre le droit relatif aux droits de l'homme et l'analyse et la planification des politiques en matière d'alimentation et de nutrition, notamment dans l'optique des processus de mondialisation, de l'agriculture durable et autres formes de développement, des questions sexospécifiques et du fardeau que représente au plan mondial la morbidité.

ANNEXE

OBSERVATION GÉNÉRALE 12 (vingtième session, 1999)

Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)

Introduction et principes de base

1. Le droit fondamental à une nourriture suffisante est reconnu dans plusieurs instruments du droit international. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en traite de façon plus complète qu'aucun autre instrument. Au paragraphe 1 de son article 11, les États parties 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 logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence" et, au paragraphe 2 du même article, ils reconnaissent que des mesures plus immédiates et urgentes peuvent être nécessaires pour assurer "le droit fondamental ... d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition". Le droit fondamental à une nourriture suffisante est d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits. Il s'applique à toute personne. Aussi les mots "pour elle-même et sa famille" figurant au paragraphe 1 de l'article 1 n'impliquent-ils pas de limitations de l'applicabilité de ce droit dans le cas d'individus ou lorsqu'il s'agit de ménages dont le chef est une femme.

2. Depuis 1979, le Comité a accumulé au fil des années, à l'occasion de l'examen des rapports des États parties, une quantité appréciable de renseignements concernant le droit à une nourriture suffisante. Il a noté que, bien qu'il existe pour la présentation des rapports des directives portant sur le droit à une nourriture suffisante, seuls quelques États parties ont fourni des renseignements suffisants et assez précis pour lui permettre de déterminer quelle est la situation dans les pays concernés et de mettre en évidence les obstacles à la réalisation de ce droit. La présente observation générale a pour but de préciser certains des principaux points que le Comité juge importants à propos du droit à une nourriture suffisante. Elle a été rédigée comme suite à la demande que les États Membres ont faite lors du Sommet mondial de l'alimentation, en 1996, de mieux définir les droits concernant la nourriture énoncés à l'article 11 du Pacte ainsi qu'à une invitation expresse adressée au Comité à accorder une attention particulière au Plan d'action adopté par le Sommet lorsqu'il surveille l'application des mesures spécifiques prévues à l'article 11 du Pacte.

3. Comme suite à ces demandes, le Comité a examiné les rapports et autres documents pertinents de la Commission des droits de l'homme et de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités relatifs au droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme; il a consacré à la question une journée de débat général lors de sa dix-septième session, en 1997, prenant en considération le projet de code international de conduite sur le droit fondamental à une alimentation suffisante élaboré par des organisations non gouvernementales internationales; il a participé à deux consultations d'experts sur le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, organisées par

le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, à Genève en décembre 1997, et à Rome en novembre 1998 conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et a pris note de leurs rapports finals. En avril 1999, le Comité a participé à un colloque sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, organisé par le Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination à sa vingt-sixième session, à Genève, sous les auspices du Haut-Commissariat aux droits de l'homme.

4. Le Comité affirme que le droit à une nourriture suffisante est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et à la réalisation de tous les droits de l'homme pour tous.

5. Bien que la communauté internationale ait fréquemment réaffirmé l'importance du respect intégral du droit à une nourriture suffisante, entre les normes énoncées à l'article 11 du Pacte et la situation qui règne dans de nombreuses parties du monde, l'écart reste préoccupant. Plus de 840 millions de personnes à travers le monde, pour la plupart dans les pays en développement, souffrent chroniquement de la faim; des millions de personnes sont en proie à la famine par suite de catastrophes naturelles, de la multiplication des troubles civils et des guerres dans certaines régions et de l'utilisation de l'approvisionnement alimentaire comme arme politique. Le Comité relève que, si les problèmes de la faim et de la malnutrition sont souvent particulièrement aigus dans les pays en développement, la malnutrition, la sous-alimentation et d'autres problèmes qui mettent en jeu le droit à une nourriture suffisante et le droit d'être à l'abri de la faim sont présents aussi dans certains des pays les plus avancés sur le plan économique. Fondamentalement, la cause du problème de la faim et de la malnutrition n'est pas le manque de nourriture mais le fait que de vastes segments de la population mondiale n'ont pas accès à la nourriture disponible, en raison entre autres de la pauvreté.

Contenu normatif des paragraphes 1 et 2 de l'article 11

6. Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le *droit à une nourriture suffisante* ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques. Il doit être réalisé progressivement. Cela étant, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, comme le prévoit le paragraphe 2 de l'article 11, même en période de catastrophe naturelle ou autre.

Adéquation et durabilité de la disponibilité de nourriture et possibilité d'obtenir cette nourriture

7. La notion d'*adéquation* est particulièrement importante dans le cas du droit à l'alimentation car elle recouvre divers facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment que l'on peut se procurer, ou tel ou tel régime alimentaire, peut être considéré comme le plus approprié compte tenu des circonstances au sens de l'article 11 du Pacte. La notion de *durabilité* est intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou *sécurité* alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'"adéquation" est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la "durabilité" renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme.

8. Le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants :

- 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;
- 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.

9. Pour satisfaire les *besoins alimentaires*, le régime alimentaire dans son ensemble doit contenir une combinaison des nutriments nécessaires pour assurer la croissance physique et mentale, le développement et la subsistance de l'individu, ainsi qu'une activité physique, conformément aux besoins physiologiques de l'être humain à tous les stades du cycle de vie et en fonction du sexe et de la profession. Il faudra donc peut-être prendre des mesures pour assurer, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation ainsi que des modes de consommation et d'alimentation appropriés, y compris l'allaitement au sein, tout en veillant à ce que des modifications de la disponibilité de nourriture et de l'accès aux approvisionnements alimentaires à tout le moins n'aient pas de répercussions négatives sur le régime et l'apport alimentaires.

10. Pour que la nourriture soit *exempte de substances nocives*, il faut que les pouvoirs publics et le secteur privé imposent des normes de sécurité des produits alimentaires et prennent une série de mesures de protection afin d'empêcher que les denrées alimentaires ne soient contaminées par frelatage et/ou par suite d'une mauvaise hygiène du milieu ou d'un traitement inapproprié aux différents stades de la chaîne alimentaire; il faut également veiller à identifier et à éviter ou détruire les toxines naturelles.

11. Pour que la nourriture soit *acceptable sur le plan culturel ou pour le consommateur*, il faut également tenir compte, dans toute la mesure possible, des valeurs subjectives, n'ayant rien à voir avec la nutrition, qui s'attachent aux aliments et à la consommation alimentaire, ainsi que

des préoccupations du consommateur avisé quant à la nature des approvisionnements alimentaires auxquels il a accès.

12. La *disponibilité* de nourriture vise les possibilités soit de tirer directement son alimentation de la terre ou d'autres ressources naturelles, soit de disposer de systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires en fonction de la demande.

13. L'*accessibilité* est à la fois économique et physique :

L'*accessibilité* économique signifie que les dépenses d'une personne ou d'un ménage consacrées à l'acquisition des denrées nécessaires pour assurer un régime alimentaire adéquat soient telles qu'elles n'entravent pas la satisfaction des autres besoins élémentaires. Elle s'applique à tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture et permet de déterminer dans quelle mesure le droit à une alimentation suffisante est assuré. Il se peut qu'il faille prêter attention dans le cadre de programmes spéciaux aux groupes socialement vulnérables, comme les personnes sans terre et les autres segments particulièrement démunis de la population.

L'*accessibilité* physique signifie que chacun, y compris les personnes physiquement vulnérables, comme les nourrissons et les jeunes enfants, les personnes âgées, les handicapés, les malades en phase terminale et les personnes qui ont des problèmes médicaux persistants, dont les malades mentaux, doit avoir accès à une nourriture suffisante. Il se peut qu'il faille prêter une attention particulière et parfois donner la priorité à cet égard aux victimes de catastrophes naturelles, aux personnes vivant dans des zones exposées aux catastrophes et aux autres groupes particulièrement défavorisés. De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables.

Obligations et violations

14. La nature des obligations juridiques des États parties est énoncée à l'article 2 du Pacte et fait l'objet de l'Observation générale 3 du Comité (1990). La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer *progressivement* le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim.

15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de *respecter* et de *protéger* ce droit et de lui *donner effet*. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de *prêter assistance*

et celle de *distribuer des vivres*¹. L'obligation qu'ont les États parties de *respecter* le droit de toute personne d'avoir accès à une nourriture suffisante leur impose de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès. Leur obligation de *protéger* ce droit leur impose de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante. L'obligation qu'a l'État de *donner effet* à ce droit (en *faciliter l'exercice*) signifie qu'il doit prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour *donner effet* directement à ce droit (*distribuer des vivres*). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres.

16. Certaines des mesures à prendre à ces différents niveaux d'obligation des États parties ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation.

17. Il y a violation du Pacte lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. Pour déterminer quelles actions ou omissions constituent une violation du droit à l'alimentation, il est important de distinguer si l'État partie est dans l'incapacité de se conformer à cette obligation ou n'est pas enclin à le faire. Si un État partie fait valoir que des contraintes en matière de ressources le mettent dans l'impossibilité d'assurer l'accès à l'alimentation à ceux qui ne peuvent le faire par eux-mêmes, il doit démontrer qu'aucun effort n'a été épargné pour utiliser toutes les ressources qui sont à sa disposition en vue de remplir, à titre prioritaire, ces obligations minimum. Ceci découle du paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte, en vertu duquel chacun des États parties est tenu de faire le nécessaire "au maximum de ses ressources disponibles", comme le Comité l'a précédemment souligné au paragraphe 10 de son Observation générale 3. Il incombe donc à l'État qui affirme ne pas pouvoir s'acquitter de son obligation pour des raisons indépendantes de sa volonté, de prouver que tel est bien le cas et qu'il s'est efforcé, sans succès, d'obtenir un soutien international pour assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture nécessaire.

18. En outre, toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture,

¹/ Initialement, trois niveaux d'obligation avaient été proposés : respecter le droit à l'alimentation, protéger ce droit et lui donner effet/prêter assistance (voir Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme, Série d'études 1, New York, 1989 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.89.XIV.2)). Un niveau intermédiaire ("Faciliter" l'exercice du droit à l'alimentation) a été proposé pour les besoins du Comité, mais ce dernier a décidé de s'en tenir aux trois niveaux d'obligation.

que cette discrimination soit fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, dans le but d'infirmier la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.

19. Des violations du droit à l'alimentation peuvent être le fait d'une action directe de l'État ou d'autres entités insuffisamment réglementées par l'État, à savoir : abrogation ou suspension formelle de la législation nécessaire à l'exercice permanent du droit à l'alimentation; déni de l'accès à l'alimentation à certains individus ou groupes, que cette discrimination repose sur la législation ou qu'elle soit anticipative; prévention de l'accès à l'aide alimentaire à caractère humanitaire en cas de conflit interne ou d'autres situations d'urgence; adoption de mesures législatives ou de politiques manifestement incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes touchant le droit à l'alimentation; et fait que l'État ne réglemente pas les activités de particuliers ou de groupes de façon à les empêcher de porter atteinte au droit d'autrui à l'alimentation, ou qu'il ne tient pas compte de ses obligations juridiques internationales concernant le droit à l'alimentation lorsqu'il conclut des accords avec d'autres États ou avec des organisations internationales.

20. Seuls les États sont parties au Pacte et ont donc, en dernière analyse, à rendre compte de la façon dont ils s'y conforment, mais tous les membres de la société - individus, familles, collectivités locales, organisations non gouvernementales, organisations de la société civile et secteur privé - ont des responsabilités dans la réalisation du droit à une nourriture suffisante. L'État doit assurer un environnement qui facilite l'exercice de ces responsabilités. Les entreprises privées - nationales et transnationales - doivent mener leurs activités dans le cadre d'un code de conduite qui favorise le respect du droit à une nourriture suffisante, arrêté d'un commun accord avec le Gouvernement et la société civile.

Mise en oeuvre à l'échelon national

21. Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation suffisante varient de façon très sensible d'un État partie à l'autre. Chaque État a une certaine latitude pour choisir ses méthodes, mais le Pacte impose sans ambiguïté que chaque État partie prenne toutes mesures nécessaires pour faire en sorte que toute personne soit à l'abri de la faim et puisse jouir dès que possible du droit à une alimentation suffisante. Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants. L'État partie doit aussi recenser les ressources dont il dispose pour atteindre ces objectifs et définir la manière la plus rentable de les utiliser.

22. Cette stratégie devrait reposer sur la mise en évidence systématique des mesures et des activités correspondant à la situation et au contexte, s'inspirant du contenu normatif du droit à une nourriture suffisante et précisées en fonction des niveaux et de la nature des obligations des États

parties visées au paragraphe 15 de la présente Observation générale. Ceci devrait faciliter la coordination entre les ministères et les autorités régionales et locales, et garantir que les politiques et les décisions administratives connexes sont compatibles avec les obligations découlant de l'article 11 du Pacte.

23. La formulation et l'application de stratégies nationales concernant le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes de responsabilité, de transparence, de participation de la population, de décentralisation, d'efficacité du pouvoir législatif et d'indépendance du pouvoir judiciaire. La bonne gouvernance est indispensable à la réalisation de tous les droits de l'homme, s'agissant notamment d'éliminer la pauvreté et d'assurer un niveau de vie satisfaisant pour tous.

24. Il faudrait concevoir des mécanismes institutionnels appropriés pour assurer un processus représentatif tendant à la formulation d'une stratégie, en faisant appel à toutes les compétences disponibles dans le pays en matière d'alimentation et de nutrition. La stratégie devrait spécifier les responsabilités et les délais quant à l'application des mesures nécessaires.

25. La stratégie devrait viser les problèmes clés, prévoir des mesures portant sur tous les aspects du système alimentaire, à savoir la production, le traitement, la distribution et la consommation de produits alimentaires salubres, ainsi que des mesures parallèles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi et de la sécurité sociale. Il faudrait veiller à assurer la gestion et l'utilisation les plus durables des ressources naturelles et autres servant à la production alimentaire aux niveaux national, régional, local et à celui des ménages.

26. La stratégie devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées; des mesures visant à faire respecter et à protéger l'emploi indépendant et le travail assurant la rémunération qui procure une existence décente aux salariés et à leur famille (comme stipulé à l'alinéa a) ii) de l'article 7 du Pacte); et la tenue de registres fonciers (portant notamment sur les forêts).

27. Dans le cadre de leurs obligations de protéger la base de ressources servant à la production alimentaire, les États parties devraient prendre les mesures voulues pour faire en sorte que les activités des entreprises privées et de la société civile soient en conformité avec le droit à l'alimentation.

28. Même lorsqu'un État fait face à de sévères limitations de ressources en raison d'un processus d'ajustement économique, d'une récession économique, de conditions climatiques ou d'autres facteurs, des dispositions devraient être prises pour donner spécialement effet au droit des groupes de population et des individus vulnérables à une nourriture suffisante.

Critères et législation-cadre

29. Pour mettre en oeuvre les stratégies de pays visées ci-dessus, les États devraient établir des critères pour le suivi à l'échelon national et international. À cet égard, ils devraient envisager d'adopter une *loi-cadre* en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation. Cette loi-cadre devrait contenir les dispositions ci-après : but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible. Les États parties devraient faire participer activement les organisations de la société civile à l'élaboration de ces critères et de la législation-cadre.

30. Les programmes et organismes compétents des Nations Unies devraient, sur demande, prêter leur concours à la rédaction de la législation-cadre et à l'examen de la législation sectorielle. La FAO, par exemple, dispose de compétences considérables et a accumulé une somme de connaissances concernant la législation dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) possède des compétences équivalentes en matière de législation touchant le droit des nourrissons et des jeunes enfants à une nourriture suffisante dans le cadre de la protection maternelle et infantile, y compris la législation visant à favoriser l'allaitement au sein, et touchant la réglementation de la commercialisation des substituts du lait maternel.

Suivi

31. Les États parties doivent mettre en place et faire fonctionner des mécanismes permettant de suivre les progrès accomplis dans la voie de la réalisation du droit de tous à une nourriture suffisante, de cerner les facteurs et les difficultés faisant obstacle à l'exécution de leurs obligations et de faciliter l'adoption de mesures correctrices d'ordre législatif et administratif, notamment de mesures pour s'acquitter des obligations que leur imposent le paragraphe 1 de l'article 2 et l'article 23 du Pacte.

Recours et responsabilité

32. Toute personne ou tout groupe qui est victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. Les médiateurs nationaux et les commissions nationales des droits de l'homme devraient prêter attention aux violations du droit à l'alimentation.

33. L'incorporation dans l'ordre juridique interne des instruments internationaux reconnaissant le droit à l'alimentation, ou la reconnaissance de leur applicabilité, peut accroître sensiblement le champ et l'efficacité des mesures correctrices et devrait être encouragée dans tous les cas. Les tribunaux seraient alors habilités à se prononcer sur les violations

du contenu essentiel du droit à l'alimentation en invoquant directement les obligations découlant du Pacte.

34. Les magistrats et les autres membres des professions judiciaires sont invités à prêter plus d'attention, dans l'exercice de leurs fonctions, aux violations du droit à l'alimentation.

35. Les États parties doivent respecter et protéger le travail des défenseurs des droits de l'homme et des autres membres de la société civile qui aident les groupes vulnérables à exercer leur droit à une alimentation suffisante.

Obligations internationales

États parties

36. Dans l'esprit de l'article 56 de la Charte des Nations Unies, des dispositions spécifiques du paragraphe 1 de l'article 2, de l'article 11 et de l'article 23 du Pacte, et de la Déclaration de Rome du Sommet mondial de l'alimentation, les États parties devraient reconnaître le rôle essentiel de la coopération internationale et honorer leur engagement de prendre conjointement et séparément des mesures pour assurer la pleine réalisation du droit à une nourriture suffisante. Pour s'acquittant de cet engagement, ils devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin. Les États parties devraient, par voie d'accords internationaux s'il y a lieu, faire en sorte que le droit à une nourriture suffisante bénéficie de l'attention voulue et envisager d'élaborer à cette fin de nouveaux instruments juridiques internationaux.

37. Les États parties devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme instrument de pression politique ou économique. À cet égard, le Comité réaffirme la position qu'il a exprimée dans son Observation générale 8, concernant la relation entre les sanctions économiques et le respect des droits économiques, sociaux et culturels.

États et organisations internationales

38. Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO, sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.

39. Autant que faire se peut, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux, et devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire. Cette aide devrait être fonction des besoins des bénéficiaires. Les produits alimentaires faisant l'objet d'échanges internationaux ou livrés dans le cadre de programmes d'aide doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire.

ONU et autres organisations internationales

40. Le rôle que jouent les organismes des Nations Unies, notamment par le biais du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, au niveau des pays, en favorisant la réalisation du droit à l'alimentation revêt une importance particulière. Il faut poursuivre les efforts qui sont menés pour la réalisation de ce droit de façon à accroître la cohérence et l'interaction entre tous les acteurs concernés, y compris les diverses composantes de la société civile. Les organisations qui s'occupent d'alimentation - FAO, PAM et Fonds international pour le développement agricole (FIDA) -, en collaboration avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'UNICEF, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, devraient coopérer plus efficacement, en mettant à profit leurs compétences respectives, à la réalisation du droit à l'alimentation à l'échelon national, en respectant dûment leurs mandats respectifs.

41. Les institutions financières internationales, notamment le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, devraient faire une plus large place à la protection du droit à l'alimentation dans leurs politiques de prêt et leurs accords de crédit ainsi que dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette. Il faudrait veiller, conformément au paragraphe 9 de l'Observation générale 2 du Comité, à ce que dans tout programme d'ajustement structurel le droit à l'alimentation soit protégé.

Notes

1. Tout récemment dans sa résolution 1999/24.

2. *Le droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'homme*, Série d'études sur les droits de l'homme No 1, publication des Nations Unies (No de vente F.89.XIV.2), Nations Unies, New York, 1989.

3. Ce chiffre est suggéré par la *Commission on the Nutrition Challenges for the 21st Century* (Commission des défis nutritionnels du XXI^e siècle) du Sous-Comité de la nutrition du Comité administratif de coordination (SCN/CAC) dirigé par le Professeur Philip James, dont le rapport final ci-après dénommé "Rapport du SCN/CAC est intitulé *"Ending Malnutrition by 2020: an Agenda for Change in the Millenium"* (en finir avec la malnutrition d'ici à l'an 2020 : ce qui doit changer au cours du millénaire), et a été présenté en mars de l'année en cours.

4. Dans un discours programme du Dr Brundtland au colloque SCN/CAC sur le contenu et les orientations des politiques et programmes d'alimentation et de nutrition envisagés dans l'optique des droits de l'homme, qui s'est tenu au Palais des Nations à Genève les 12 et 13 avril 1999.

5. Pour de plus amples détails et des exemples nationaux, voir le rapport du SCN/CAC (note 3 ci-dessus).

6. Plusieurs des arguments avancés ici sont inspirés de certains passages du rapport du SCN/CAC (voir note 3).

7. Le rapport du SCN/CAC explique ainsi les liens de cause à effet dans les sociétés pauvres : "Ce cycle de vie marqué par les déficiences est aujourd'hui considéré sous un jour tout nouveau depuis que l'on s'est rendu compte que les adultes du tiers monde venus des zones rurales pauvres chercher un nouveau départ dans les centres urbains s'aperçoivent qu'avec les changements manifestes dans leur style de vie et leur régime alimentaire, leur poids et leur santé paraissent s'améliorer. Cependant, à mesure qu'ils prennent quelques kilos, ils accumulent sélectivement les graisses dans l'abdomen et une forme virulente d'obésité abdominale se développe, accompagnée d'une sensibilité accrue au diabète, à l'élévation de la tension artérielle et aux cardiopathies coronariennes. Cette obésité abdominale semble expliquer la flambée de diabète et de maladies cardiovasculaires dans les sociétés mêmes qui ont lutté ou luttent encore, contre les principaux problèmes causés par la malnutrition. La malnutrition de la mère semble reprogrammer le fœtus de telle sorte que plus tard, passant à un régime alimentaire énergétique et riche en lipides, et à une vie exigeant un engagement physique moindre, l'adulte présente les conséquences de sa malnutrition à l'état foetal. L'obésité touche déjà 250 millions de sujets et un raz de marée de diabète et d'obésité viscérale inonde tout le monde en développement. C'est déjà dans les pays en développement que surviennent la plupart des cardiopathies, des accidents vasculaires cérébraux et des cancers; ces pathologies liées au régime alimentaire submergent actuellement les systèmes de soins de santé. On a de nouvelles preuves que ce fardeau s'alourdira d'ici à l'an 2020. Dans de nombreux pays en développement, plus d'un cinquième des adultes d'âge mur sont

atteints d'un début de diabète ou d'un diabète déclaré associé à une obésité abdominale".

8. Le fardeau que représente l'infection à VIH/sida, en particulier en Afrique subsaharienne, ajoute au problème dans la mesure où les foyers durement touchés risquent de perdre toute possibilité de se tirer d'affaire; dans certaines familles, les enfants et les personnes âgées restent les principaux groupes d'âge. Ce scénario tragique ne ressortit pas à la question du droit à l'alimentation, mais ses effets sur la réalisation de ce droit ne peuvent être ignorés.

9. Déclaration faite au Colloque du SCN/CAC (voir note 4 ci-dessus).

10. Le droit à un niveau de vie suffisant est énoncé à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, à l'article 11 (par. 1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à l'article 27 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

11. Les principes directeurs de Maastricht sur les violations des droits économiques sociaux et culturels (*Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights*) sont utiles à cet égard. Ils ont été rédigés en janvier 1997 par un groupe d'experts, parmi lesquels des membres des organes conventionnels, pour aider les mécanismes qui veillent à la mise en oeuvre des droits économiques sociaux et culturels. Ces principes directeurs sont publiés dans le *Human Rights Quarterly*, vol. 20, No. 1, 1998; dans le *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol. 15, No 2, 1997, et dans *SIM Special* No 20, publié par l'Institut néerlandais des droits de l'homme.

12. Voir le chapitre VIII ci-après concernant le Système d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV) lancé par la FAO.

13. FAO, "The Right to Food in Theory and Practice" (le droit à l'alimentation en théorie et en pratique), Rome, 1998, p. 32.

14. La notion de sécurité alimentaire a été examinée de manière assez approfondie dans mon étude de 1987, où je remettais en cause la priorité accordée à l'époque à la sécurité alimentaire mondiale, qui était fondée sur l'hypothèse erronée de l'émergence de déficits alimentaires mondiaux. À la place, un cadre intégré pour la mise en oeuvre du droit à l'alimentation, basé sur les travaux de Eide et consorts au sujet de la notion de sécurité alimentaire domestique, a été élaboré. Cette conception a été affinée et de plus en plus largement acceptée.

15. "Understanding human rights approaches to food and nutritional security in Brazil" (La dimension droits de l'homme de la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Brésil), document établi par un groupe de travail brésilien et présenté par Denise Costa Coitinho, du Ministère brésilien de la santé, au Colloque SCN/CAC (voir la note 4 plus haut).

16. A National Framework for the Promotion and Protection of the Rights to Food Security and Nutrition: A Case Study by the South African Human Rights Commission (monographie de la Commission sud-africaine des droits de l'homme

concernant le cadre national de la promotion et de la protection des droits à la sécurité alimentaire et à la nutrition), présentée par Tseliso Thipanyane au Colloque SCN/CAC (voir la note 4 ci-dessus).

17.Par. 21 à 26 de l'Observation générale 12.

18."Food as an Integral part of International Protection" (l'alimentation en tant que partie intégrante de la protection internationale), Søren Jessen-Petersen, Haut-Commissaire assistant pour les réfugiés, document présenté lors du Colloque SCN/CAC (voir la note 4 ci-avant).

19.Jacques Diouf, Directeur général de la FAO, dans l'introduction à "The Right to Food in Theory and Practice" (voir la note 13 ci-dessus).

20.Déclaration de M. A. Namanga Ngongi, Directeur exécutif adjoint du Programme alimentaire mondial, au Colloque SCN/CAC (voir la note 4 ci-avant).

21.Déclaration au Colloque SCN/CAC (voir la note 4 plus haut).

22.Voir la note 4 ci-avant.

23.Voir la note 9 plus haut.

24.Sont membres du SCN : l'ONU, l'UNICEF, le PNUD, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le PAM, le HCR, l'Université des Nations Unies (UNU), l'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OMS, la Banque mondiale, le FIDA, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et la Banque asiatique de développement. Des organismes donateurs bilatéraux participent activement aux activités du SCN, ainsi qu'un nombre croissant d'organisations non gouvernementales. Le secrétariat du Sous-Comité est accueilli par l'OMS à Genève.

25.Michael Windfuhr, NGOs and the right to adequate food (les ONG et le droit à une alimentation suffisante), dans "The Right to Food in Theory and Practice" (voir la note 13 ci-avant).

26.Pour plus de détails sur ce code, voir ibid.

27.L'Union internationale pour la protection des obtentions végétales, l'UPOV (acronyme formé d'après le nom français), est une organisation intergouvernementale ayant son siège à Genève. La "Convention de l'UPOV" a été signée à Paris en 1961 puis révisée par l'Acte de 1991 qui est entré en vigueur le 24 avril 1998. Son but est d'assurer que les États membres de l'Union reconnaissent les résultats des obtenteurs de nouvelles variétés de plantes, en leur octroyant un droit de propriété exclusif, sur la base d'une série de principes uniformes et clairement définis. Les variétés protégées doivent, en bref, être "distinctes, uniformes et stables". Ces exigences élimineraient la plupart des variétés mises au point par des agriculteurs, lesquelles, pour des raisons agronomiques, ne sont pas uniformes ni stables mais variées et changeantes. En vertu d'un acte précédent (1978), la portée minimum du droit de l'obteneur exige de soumettre à son

autorisation préalable "la production à des fins d'écoulement commercial, la mise en vente et la commercialisation du matériel de multiplication végétative de la variété protégée". L'Acte de 1991 contient des dispositions plus détaillées définissant les actes concernant le matériel de multiplication végétative soumis à l'autorisation de l'obtenteur.

28.Voir résolutions 4/89 et 5/89 de la FAO.

29.Consommateurs International, anciennement Organisation internationale des unions de consommateurs. Voir <http://193.128.6.150/consumers/about/rights.html> pour plus de renseignements sur les droits et les devoirs des consommateurs.

30.L'auteur a participé à toutes ces réunions (en tant qu'orateur principal ou intervenant, et parfois également en qualité de président ou de rapporteur), dont il a tiré grand profit.
