

JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

4

I. INTRODUCTION

1. Le présent document est essentiellement consacré à la justiciabilité du droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale. Il a pour objet de faciliter les travaux du Groupe de travail intergouvernemental concernant certains aspects des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, en particulier le cadre juridique applicable, l'accès à la justice et la primauté du droit. Il vise également à favoriser l'application du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, en considération des Directives volontaires.

2. Les obligations relatives aux droits de l'homme seraient vides de sens si les ayants obligation ne devaient pas rendre des comptes aux ayants droit, voire à la société dans son ensemble. Cette obligation de rendre des comptes est mise en pratique au moyen de plusieurs institutions et processus. Dans une société démocratique, l'obligation de rendre compte au niveau politique est établie grâce à des élections libres et régulières et peut également s'accompagner d'une validation parlementaire de l'organe exécutif du gouvernement. Au niveau administratif, l'obligation de rendre compte englobe l'obligation qu'ont les agents de la fonction publique de rendre compte à leurs supérieurs et à ceux pour qui ils sont tenus de travailler.

3. Au niveau judiciaire et quasi judiciaire, l'obligation de rendre compte est établie grâce aux lois et à leur application et, en dernier lieu, à la capacité d'un organe judiciaire ou quasi judiciaire libre et indépendant de faire appliquer la loi en garantissant l'exécution des décisions judiciaires, et ce, à l'appui tant de la séparation des pouvoirs, que de leur équilibre.¹

4. La question de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est réapparue dans le cadre du projet de Protocole facultatif se rapportant au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*. Grâce aux discussions relatives à ce projet d'instrument international, on dispose, sur la nature générale des droits énoncés dans le Pacte, d'une véritable mine d'informations, dont on peut tirer ici les enseignements.

¹ Voir Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les droits de l'homme et la lutte contre la pauvreté*. Cadre conceptuel, Nations Unies, New York et Genève, 2004.

Il convient cependant de garder à l'esprit qu'en ce qui concerne les Directives volontaires, les arguments relatifs à la justiciabilité du droit à l'alimentation ne sont pas tout à fait les mêmes. Tout d'abord, le droit à l'alimentation est étroitement lié au droit à la vie – soit un droit civil, énoncé clairement dans le droit international et régional et dans les constitutions de plusieurs pays.² Ensuite, pour le Groupe de travail chargé des Directives volontaires, la question n'est pas de savoir si un organe quasi judiciaire international devrait être habilité à rendre des décisions concernant des violations commises par des États parties vis-à-vis du Pacte, mais plutôt si un tribunal national ou un organe quasi judiciaire compétent serait habilité, voire devrait être habilité, à rendre une décision judiciaire déterminant si le droit à l'alimentation a été dûment respecté, protégé et concrétisé.

5. Certains pays considèrent le droit à l'alimentation comme un droit justiciable. D'autres ne sont pas convaincus qu'il devrait toujours être considéré comme justiciable, et, le cas échéant, se demandent s'il serait souhaitable qu'il le soit dans tous les pays.³ Cependant, en règle générale, la plupart des pays ont reconnu la justiciabilité du droit à l'alimentation, ou certains de ses éléments, grâce à des initiatives de nature législative, allant de garanties relatives à la sécurité sociale à une législation sur la propriété foncière, en passant par des règlements portant sur la sécurité sanitaire des aliments. Le présent document d'information présente une définition cadre de la justiciabilité du droit à l'alimentation, suivie d'une analyse de la façon de faire valoir la justiciabilité des différentes composantes de ce droit, en théorie et en pratique, illustrée par les pratiques d'organes judiciaires et quasi judiciaires divers et variés. Les arguments contre la justiciabilité du droit à l'alimentation sont également analysés en profondeur. Enfin, les possibilités de recours en cas de non respect du droit à l'alimentation sont recensées, afin de souligner le rôle positif susceptible d'être joué par les organes judiciaires et non judiciaires dans le domaine de la protection et de la promotion de l'ensemble des droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation.

II. DÉFINITIONS ET CONCEPTS

6. Aux fins du présent document, la définition *ad hoc* suivante de la justiciabilité a été adoptée dans le cadre du droit à l'alimentation:

² Voir Art. 6 Pacte international relatif aux droits civils et politiques: «Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.»; concernant la portée de l'Art. 6, voir Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 6: Le droit à la vie, 30 avril 1982, par. 5, Document ONU HRI/GEN/1/Rev. 6 du 12 mai 2003, p. 128, dans lequel le Comité «a noté que le droit à la vie était trop souvent interprété de façon étroite (...). L'expression «le droit à la vie... inhérent à la personne humaine» ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives (...). (...) [il] serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies.

³ Voir «Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale», Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, Document FAO IGWG RTFG/INF2, Rome 2004.

Faculté qu'a un droit de l'homme, reconnu de manière générale et dans l'absolu, de pouvoir être invoqué devant un organe judiciaire ou quasi judiciaire habilité: en premier lieu, à déterminer, dans le cadre d'un cas concret dont il est saisi, si ce droit de l'homme a été enfreint ou non; et en second lieu, à décider des mesures appropriées à prendre en cas de violation.

7. Par conséquent, l'important est de définir si le droit à l'alimentation, en tant que droit de l'homme général, inscrit dans des constitutions nationales, des instruments régionaux, des traités internationaux ou reconnu en tant que principe général du droit, est justiciable. Du point de vue théorique, la justiciabilité du droit à l'alimentation dans le cadre de forums nationaux, régionaux et internationaux est validée dans le droit international et régional. Il convient de faire état de l'Article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui stipule que:

Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.

8. Sur cette question, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a émis l'avis suivant:

Les normes du Pacte doivent être dûment reconnues dans le cadre de l'ordre juridique national, toute personne ou groupe lésé doit disposer de moyens de réparation ou de recours appropriés, et les moyens nécessaires pour faire en sorte que les pouvoirs publics rendent compte de leurs actes doivent être mis en place.⁴

9. De plus, dans l'Observation générale n° 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels précise que «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».⁵ Par «ou autres», on entend en particulier les recours disponibles grâce à des mécanismes quasi judiciaires.⁶

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 9: Application du Pacte au niveau national, document ONU E/C.12/1998/24 du 3 décembre 1998, par. 2.

⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12: Le droit à une nourriture suffisante, document ONU E/C.12/1999/5 du 12 mai 1999, par. 32-35.

⁶ Aux fins du présent document, par «mécanisme quasi-judiciaire», on entend tout organe non judiciaire habilité à entendre et à traiter les plaintes déposées par des particuliers ou des groupes dans une affaire spécifique. À l'échelle nationale, les mécanismes quasi-judiciaires sont souvent une institution nationale chargée des droits de l'homme comme une commission ou un médiateur chargé des droits de l'homme, alors qu'à l'échelle internationale, il s'agit par exemple du Comité des droits de l'homme ou du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale. Voir également: Andreas Khol, *Zwischen Staat und Weltstaat: Die internationalen Sicherungsverfahren zum Schutze der Menschenrechte*, Wien 1969, p. 63. Selon cette étude, un recours quasi-judiciaire implique qu'une protection juridique est fournie par un organe indépendant, ne subissant pas l'influence de l'État, dont les conditions générales des procédures sont définies et qui est habilité à prendre des décisions non contraignantes d'un point de vue juridique dans des affaires spécifiques.

10. Certains instruments régionaux renferment des dispositions analogues concernant le droit au recours. Notamment l'Article 25 (1) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme (*American Convention on Human Rights*) et l'Article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du Conseil de l'Europe. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'absence de recours à l'échelle nationale représentait un manquement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.⁷

11. Aux fins du présent document, il est entendu par recours tout mécanisme juridique ou judiciaire permettant de faire valoir un droit ou de prévenir la violation d'un droit ou d'obtenir réparation ou compensation suite à cette violation. Le concept de justiciabilité proprement dit n'intègre pas implicitement celui de recours, mais les deux notions sont manifestement liées. Le recours n'a pas de raison d'être tant qu'il n'y a pas de violation; or la violation d'un droit ne peut être définie que si le droit en question est considéré comme étant justiciable. Si un droit n'est pas considéré comme justiciable, aucun recours ne peut être intenté. De plus, le fait de reconnaître la justiciabilité d'un droit n'entraîne pas systématiquement un recours particulier. Dans certains cas, il suffit d'attester de la violation. Dans d'autres, la voie de recours appropriée peut inclure la prévention d'une répétition de la violation, une modification de la loi, une compensation, une restitution ou d'autres mesures financières.

12. De plus, il peut être utile d'établir une distinction entre un accès insuffisant ou inadéquat à la nourriture, ou une utilisation insuffisante ou inadéquate de la nourriture, entraînant la malnutrition ou la sous-alimentation et de définir si une telle situation résulte d'une violation du droit à l'alimentation de la personne concernée. Même s'il est quasiment certain qu'une personne souffrant de malnutrition chronique pourrait faire valoir que son droit à l'alimentation et à la nutrition n'a pas été réalisé, pour qu'une violation justiciable soit reconnue, il convient de déterminer si l'État avait l'obligation de prendre des dispositions, ou de ne pas en prendre, et dans quelle mesure il devait le faire, et, le cas échéant, tenir notamment compte d'une éventuelle impossibilité dudit État de prendre des dispositions concernant la concrétisation de ce droit ou d'autres moyens de défense possibles de ce type.⁸

13. Lorsque l'on traite de justiciabilité, il convient également d'établir une distinction entre les obligations de résultat (jouissance effective du droit à l'alimentation, évaluée par exemple grâce à la compilation de données anthropométriques) et les obligations de comportement (l'État prend des mesures légitimes ayant pour objet d'assurer la jouissance du droit à l'alimentation). Le droit à l'alimentation est assorti d'obligations de comportement et d'obligations de résultat,⁹ dont le respect ou non peut être déterminé par un organe compétent. Différents critères seront appliqués pour évaluer

⁷ *Hatton and others v. United Kingdom*, Application No. 36 002/97, du 8 juillet 2003.

⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, *op. cit.*, par 17.

⁹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 3, La nature des obligations des États parties, par. 1, Document ONU HRI/GEN/1/Rev.6 du 12 mai 2003, p. 14.

s'il y a eu violation, en raison notamment du caractère polymorphe de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Ainsi, le simple fait que la malnutrition existe dans un pays ne permet pas d'en conclure que le droit à l'alimentation n'y est pas respecté. En revanche, si, dans un pays, le revenu et le niveau de malnutrition sont relativement élevés, cela pourrait indiquer que celui-ci ne prend pas les dispositions appropriées nécessaires, au maximum de ses ressources disponibles.

III. ÉLÉMENTS DE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

14. En ce qui concerne la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques et sociaux, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a déclaré que «au strict minimum, les droits socioéconomiques peuvent être protégés implicitement des atteintes irrégulières».¹⁰

Il serait relativement facile de rendre ce type de protection justiciable dans la plupart des juridictions. La protection implicite du droit à l'alimentation s'apparente à la protection implicite d'autres droits de l'homme et n'exige des États que d'éviter d'entraver les dispositions prises par des particuliers pour se nourrir – autrement dit, de respecter tout simplement ce droit. Ainsi, les obligations implicites n'impliquent ni l'utilisation des ressources de l'État ni une analyse complexe des droits à prestations. La justiciabilité peut être effective même lorsque les droits économiques, sociaux et culturels sont abordés sous un angle restrictif:

*Même si les violations des droits civils et politiques par des gouvernements, en connaissance de cause, sont relativement fréquentes, il est beaucoup plus rare que ces derniers ne causent délibérément la pauvreté, la famine ou la maladie. Le cas échéant – soit lorsque des privations sont imposées sciemment à une population dans son ensemble ou à une partie de la population, en particulier pour des motifs de nature discriminatoire– il est évident que des sanctions s'imposent.*¹¹

15. De plus en plus, les obligations explicites visant à garantir aux particuliers un accès à la nourriture en tous temps sont considérées comme justiciables. Cependant, pour bien comprendre les implications de ce type d'obligation, il peut être utile d'établir une distinction entre les différentes obligations auxquelles sont tenus les États, ou leurs composantes, dans le contexte du droit à l'alimentation. Une analyse des obligations explicites auxquelles souscrivent les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, est présentée ci-après, suivie de l'examen des différents niveaux d'obligation, en ce qui concerne le respect, la protection et la réalisation du droit à l'alimentation. Comme

¹⁰ Ex parte Chairperson of the Constitutional Assembly: in Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (First Certification judgment) 1996 (4) SA 744 (CC), par. 77 - 78.

¹¹ Dennis, Michael J. and David P. Stewart, *Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: Should There Be an International Complaints Mechanism to Adjudicate the Rights of Food, Water, Housing and Health?*, American Journal of International Law, VOL 98, No 3, July 2004, at 498.

mentionné ci-après, les États parties ne sont pas tenus d'intégrer le texte du Pacte dans leur législation nationale. Cependant, étant donné le nombre important de pays ayant ratifié ce Pacte et compte tenu de l'influence probable que celui-ci ne va pas manquer d'avoir sur les arbitres nationaux, la discussion sera articulée autour de ces différentes obligations.

16. La jurisprudence internationale, régionale et nationale est mentionnée dans les paragraphes suivants. Il convient néanmoins de noter que même si tous les cas cités ne concernent pas le droit à l'alimentation, ils permettent d'aider à comprendre le raisonnement des organes judiciaires et quasi judiciaires concernant des principes applicables au droit à l'alimentation.

A. Obligations explicites au titre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

17. Il convient de garder à l'esprit que les constitutions nationales n'intègrent pas nécessairement le texte exact du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mais il peut être utile de rappeler les obligations explicites auxquelles sont tenus les États parties au titre du Pacte.

1. Engagement à agir

18. Conformément à la première obligation explicite au titre de l'Article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chacun des États parties:

s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

19. Par rapport au droit à l'alimentation, ce paragraphe exige, en substance, que les États parties «exercent une action» - c'est-à-dire qu'ils prennent des dispositions permettant de concrétiser le droit à l'alimentation. Il est admis que la concrétisation intégrale de ce droit ne s'inscrit que dans la durée et dépend de la disponibilité des ressources, mais les États parties au Pacte ont affirmé leur engagement à rendre des comptes à l'échelle internationale en ce qui concerne le droit à l'alimentation. À l'échelle nationale, l'obligation redditionnelle dépendra du droit interne du pays, notamment de la valeur des traités internationaux, des dispositions de la Constitution, des principes du droit et de la responsabilité politique. Dans le présent document, on part de l'hypothèse que les pays ont déjà agi, d'une façon ou d'une autre, en vue de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Précisant le principe de s'engager «à agir», le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a indiqué que les États parties ne pouvaient pas ajourner indéfiniment leurs actions, même si les droits doivent être concrétisés progressivement et sont limités par les ressources disponibles.¹² Cependant, l'ampleur des mesures prises pourrait varier selon le niveau des ressources économiques disponibles.

¹² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 3, *op. cit.*, par. 2.

20. En ce qui concerne les obligations implicites, «s'engager à agir» vis-à-vis du droit à l'alimentation peut se traduire notamment par l'abrogation de lois qui empêchent les personnes de satisfaire leurs besoins alimentaires personnels par leurs propres moyens. De façon plus générale, s'engager «à agir» signifie également qu'il est interdit de prendre des mesures opposées, c'est-à-dire des mesures qui priveraient des particuliers de l'accès à la nourriture. Les mesures en vue de respecter des obligations explicites liées à ce droit pourraient notamment être des actions réglementaires appropriées, l'exécution des lois, la mise en place de systèmes de sécurité sociale ou des mécanismes de distribution gratuite de produits alimentaires aux personnes les plus vulnérables en cas de famine.

21. Dans un cas hypothétique dans lequel l'obligation «d'agir» serait contestée dans le contexte du droit à l'alimentation, un tribunal pourrait par exemple demander si «une action» a été entreprise en vue d'assurer ce droit. En cas de famine endémique dans un pays, si le gouvernement ne prend pas les mesures nécessaires pour faire face au problème, il s'agirait assurément d'un non respect des obligations souscrites au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à moins qu'il ne soit manifeste que le gouvernement se trouve dans l'incapacité d'agir et non qu'il refuse de le faire. En conséquence, il ne serait pas non plus difficile pour un tribunal national ou une commission nationale de déclarer qu'un tel cas relève de sa compétence, et donc qu'il est justiciable.

22. Dans l'affaire *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights c. Nigéria*¹³ (l'affaire des «Ogonis»), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a examiné un communiqué portant sur la violation d'un grand nombre de droits, y compris le droit à l'alimentation. La Commission s'était posée la question de savoir si le gouvernement militaire alors en place au Nigéria avait, par ses actions ou par sa passivité, enfreint les droits de la communauté ogoni. Même si le droit à l'alimentation n'est pas expressément énoncé dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, la Commission africaine a considéré ce droit comme faisant implicitement partie de la Charte et a estimé qu'il faisait implicitement partie de nombreux autres droits, comme le droit à la vie, à la santé et au développement économique, social et culturel. La Commission africaine a notamment rendu la décision suivante:

Il est entendu que la Commission ne condamne pas le gouvernement nigérian pour les efforts déployés en vue d'utiliser ses ressources et, par voie de conséquence, de faire bénéficier son peuple du développement. Au contraire, la raison d'être du blâme est que le gouvernement n'a pas pris les mesures [nécessaires] en vue de protéger le peuple ogoni des torts causés par le Consortium NNPC.¹⁴

¹³ Décision concernant la Communication n° 155/96, cas n° ACHPR/COMM/A044/1 du 27 mai 2002.

¹⁴ Ibidem, par. 56.

23. L'affaire des *Ogonis* est un exemple concret de la façon dont l'obligation «d'agir» peut être appréciée. On peut donc en conclure que l'obligation d'agir est justiciable.

2. Non-discrimination

24. La seconde obligation explicite est liée à la non discrimination. En vertu de l'Article 2 (2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États parties au Pacte:

s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

25. Tel que formulé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'Article 2 prescrit que:

toute discrimination en matière d'accès à la nourriture, ainsi qu'aux moyens et aux prestations permettant de se procurer de la nourriture, 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'infrimer la jouissance ou l'exercice, en pleine égalité, des droits économiques, sociaux et culturels, ou d'y porter atteinte, constitue une violation du Pacte.¹⁵

26. Le principe de non discrimination est repris dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il est également confirmé dans de nombreux instruments internationaux et régionaux contraignants relatifs aux droits de l'homme. À l'échelle nationale, le principe de non discrimination est consacré dans de nombreuses constitutions, législations communes et jurisprudences nationales. S'il était estimé que des législations nationales ou des programmes ou actions gouvernementales concernant des droits économiques, sociaux ou culturels pénalisaient des personnes en raison de ce type de critères arbitraires, la question de la justiciabilité à cet égard serait facilement résolue. En témoignent les quatre cas suivants.

27. Dans l'affaire *Khosa et al. c. le Ministre du développement social*,¹⁶ le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a statué sur la législation régissant la sécurité sociale, dont la validité était contestée au motif qu'elle empêchait les résidents permanents non citoyens d'avoir accès au régime d'aide sociale. Le Conseil constitutionnel a abrogé la loi, au motif qu'elle était inconstitutionnelle et abusive, car elle excluait des personnes vulnérables résidant légalement en Afrique du Sud. À titre de recours, le Conseil a amendé judiciairement la législation, afin d'en éliminer les effets discriminatoires, c'est-à-dire en intégrant l'expression «ou résident permanent» dans la disposition concernée.

¹⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 18.

¹⁶ Affaire n° CCT 13/03 *Khosa and others v Minister of Social Development*, décision du 4 mars 2004; l'affaire a été jugée parallèlement à *Mablaule and others v. Minister of Social Development and others*, affaire n° CCT 12/03, en raison de leurs analogies.

28. Dans l'affaire *F. H. Zwaan-de Vries c. les Pays-Bas*,¹⁷ le Comité des droits de l'homme des Nations unies a confirmé le principe de non discrimination concernant les droits sociaux, lorsqu'il a jugé que la législation néerlandaise refusant des prestations de chômage aux femmes mariées – mais pas aux hommes mariés – était discriminatoire et ne pouvait être maintenue.

29. La Constitution des États-Unis ne fait pas mention des droits économiques, sociaux et culturels, mais elle renferme des dispositions relatives à une protection égale en vertu de la loi (14^e amendement), que la Cour suprême a déjà invoquées pour garantir l'accès à des programmes d'aide publique. Ainsi, dans *Plyler c. Doe*,¹⁸ il a été interdit à l'État du Texas de refuser l'accès à l'éducation publique à des enfants immigrants sans papiers.

30. Dans l'affaire *Eldridge c. Colombie britannique (procureur général)*,¹⁹ la Cour suprême du Canada a déclaré que le fait que les programmes de soins de santé ne prévoyaient pas de services d'interprétation pour les sourds était une mesure discriminatoire et allait donc à l'encontre des dispositions relatives à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et des libertés*. En raison de cette lacune, les sourds ne bénéficiaient pas d'une protection égale de la loi et étaient donc défavorisés par rapport aux personnes entendant. La Cour a confirmé le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait qu'aucune disposition explicite n'est prise pour garantir que des groupes défavorisés bénéficient sur un pied d'égalité des services proposés au public et a admis que le devoir de prendre des dispositions explicites en vue de garantir que les membres d'un groupe défavorisé bénéficient sur un pied d'égalité des services proposés au public relevait du principe d'adaptation raisonnable.

31. On peut en conclure avec certitude que, tel qu'appliqué au droit à l'alimentation, le principe de non discrimination serait justiciable devant des tribunaux nationaux.

B. Niveaux d'obligation

32. La typologie suivante des obligations imposées aux États est utilisée pour analyser la justiciabilité dans la perspective du droit à une alimentation adéquate: obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet (cette dernière obligation comprend l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres). Cette typologie, qui a été appliquée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour préciser les obligations imposées aux États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,²⁰ va bien plus loin qu'une simple qualification des obligations implicites ou explicites. Les pratiques judiciaires de plusieurs États respectent cette typologie, indépendamment de la façon dont la reconnaissance est exprimée dans une constitution ou une législation nationale donnée.

¹⁷ *F. H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Communication n° 182/1984, document ONU CCPR/C/29/D/182/1984 du 9 avril 1987.

¹⁸ 457 US 202 (1982).

¹⁹ *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, Affaire n° [1997] 3 S.C.R. 624.

²⁰ Typologie énoncée pour la première fois dans l'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *op. cit.*, puis reprise dans les observations générales 13, 14 et 15.

1. Obligation de respecter

33. L'obligation de respecter le droit à une alimentation adéquate impose aux États de s'abstenir de prendre des mesures qui auraient pour effet d'empêcher des particuliers et/ou des groupes de satisfaire ce droit par leurs propres moyens.²¹ Théoriquement, il s'agit d'une obligation implicite déterminante, qui ne serait pas respectée si un État autorisait des politiques, des programmes ou actions officiels, qui détruisent, sans raison valable ou compensation raisonnable, les sources d'alimentation des populations, comme les cultures ou les stocks vivriers, ou s'il donnait des instructions relatives à leur mise en œuvre ou les tolérait d'une façon ou d'une autre. D'autres privations de revenus entraînant une incapacité à acquérir de la nourriture pourraient également relever de cette catégorie. L'obligation de respecter peut également inclure l'interdiction de suspendre une législation ou des politiques gouvernementales permettant aux particuliers d'avoir accès à la nourriture ou l'interdiction de mettre en œuvre une politique alimentaire excluant des segments de la population exposés à la faim et à l'insécurité alimentaire. Les quatre cas suivants illustrent des violations de l'obligation de respecter.

34. Dans l'affaire des *Ogonis*, mentionnée plus haut, la Commission africaine a estimé qu'en détruisant les sources d'alimentation des populations et en les expulsant arbitrairement de leurs domiciles, les autorités avaient enfreint leur obligation de ne pas entraver l'accès des populations à la nourriture. Dans l'affaire *Habitants de la résidence Bon Vista c. Conseil municipal*,²² une action a été intentée auprès de la Haute Cour de l'Afrique du Sud, suite à la décision du Conseil municipal de suspendre l'approvisionnement des appartements en eau potable, en raison du non règlement des redevances d'eau. La Haute Cour a jugé que les requérants bénéficiaient d'un accès à l'eau déjà existant avant la suspension de l'approvisionnement par le Conseil municipal; que les conditions et les procédures de coupure n'avaient pas été «justes et équitables» comme l'exige la loi en vigueur et que le fait que le Conseil municipal ait coupé l'arrivée d'eau était un manquement certain au devoir auquel il est tenu par la Constitution de respecter le droit à un accès à l'eau déjà existant. En conséquence, l'approvisionnement des appartements en eau a été rétabli.

35. Dans l'affaire *Carlos Torres Benvenuto et al. c. Pérou*,²³ la Commission interaméricaine des droits de l'homme a estimé que la République du Pérou enfreignait les droits des retraités en ne versant pas les sommes calculées selon les critères établis par la loi, une fois que les retraités commençaient à recevoir des paiements au titre d'un régime spécifique: en conséquence, les modifications apportées ensuite aux régimes de retraite représentaient une violation des droits à un développement progressif en ce qui concerne les normes économiques, sociales et culturelles établies, au titre des Articles 21, 25 et 26 de la Convention américaine.

²¹ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²² *Residents of Bon Vista Mansions v. Southern Metropolitan Local Council*, 2000 (6) BCLR 625 (W), Affaire 01/12312.

²³ Affaire n° 12.034.

36. Enfin, dans l'affaire *Ain O Salish Kendro (ASK) et al. c. Gouvernement du Bangladesh et al.*,²⁴ la Haute Cour du Bangladesh a jugé que la démolition par le gouvernement de «Basties» (bidonvilles) et l'expulsion de leurs habitants s'étaient faites au mépris du respect de la dignité humaine.

37. Ces cas témoignent de la nature justiciable de l'obligation de respecter les droits économiques, sociaux et culturels à l'échelle nationale, non seulement en tant qu'obligation implicite, mais également en ce qui concerne le respect de l'accès existant, et ce, même si cet accès est rendu possible grâce à des fonds publics.

2. Obligation de protéger

38. L'obligation de protéger le droit à une alimentation adéquate impose aux États de veiller à ce que des entités privées, comme des entreprises ou des particuliers, ne privent pas d'autres individus de l'accès à une alimentation adéquate.²⁵ Ces mesures incluraient l'application effective de la législation en vigueur et des garanties relatives à la primauté du droit qui protègent les segments les plus vulnérables de la société contre les ingérences de l'extérieur. Ainsi, il pourrait y avoir non respect de l'obligation de protéger lorsque des aliments impropres à la consommation sont vendus et consommés, s'il peut être prouvé que la vente et la consommation sont dues à l'absence de normes et de contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments ou à la non application des normes en vigueur, le cas échéant. Un autre exemple serait de ne pas protéger des locataires contre l'expulsion illégale de leurs terres agricoles par d'autres particuliers ou par des entreprises. Les cas suivants sont représentatifs de ce cas de figure.

39. Dans l'affaire des *Ogonis*, la Commission africaine a jugé que le gouvernement militaire nigérian n'avait pas non plus respecté son obligation de protéger le droit à l'alimentation, puisqu'il n'avait pas empêché les compagnies pétrolières de stocker du pétrole et des déchets, ce qui a entraîné la contamination de l'eau utilisée pour l'agriculture et la pêche, la destruction des cultures et la mort d'animaux d'élevage, soit autant de facteurs ayant entraîné la malnutrition parmi les *Ogonis*.²⁶

40. Dans la «*Loi sur l'assurance sociale*»,²⁷ le Conseil constitutionnel de la République de Lettonie a constaté que la Constitution et les traités internationaux protégeaient le droit à la sécurité sociale:

L'assurance sociale publique est un secteur de droits publics et de relations juridiques entre l'assureur et l'assuré, ainsi qu'entre l'employeur et les droits publics. La loi oblige l'employeur à verser la prime obligatoire à chaque employé. Si l'employeur ne verse pas cette prime, le promoteur de l'assurance, à savoir l'État, est tenu de garantir l'application

²⁴ *Ain O Salish Kendro (ASK) & Ors v. Government of Bangladesh & Ors* [1999] ICHRL 118 (3 août 1999).

²⁵ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²⁶ *Op. cit.*, note de bas de page 12, par. 66.

²⁷ Affaire n° 2000-08-0109, décision du 13 mars 2001.

du régime d'assurance au moyen de mesures contraignantes. En conséquence, lors de l'établissement d'un régime d'assurance sociale publique, l'État est tenu de mettre au point un mécanisme efficace d'application des normes juridiques susmentionnées, garantissant ainsi le droit à la sécurité sociale, établi par [la Constitution].

41. Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé que le système mis en place par la Lettonie pour collecter les sommes dues par les employeurs n'était pas adéquat, en ce qu'il pouvait priver certains employés d'une assurance sociale. À ce titre, la législation sous-tendant ce système a été jugée nulle et non avenue.

42. Ces exemples montrent que le fait de ne pas protéger le droit des particuliers à l'alimentation contre l'ingérence ou le non respect de tiers peut également être justiciable.

3. Obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice)

43. L'obligation qu'a l'État de donner effet au 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.²⁸ Les actions entreprises à cet effet n'impliquent pas automatiquement l'apport de ressources financières substantielles et pourraient simplement se traduire par une garantie de l'accès aux informations concernant les possibilités de satisfaire le droit à l'alimentation. Parmi les exemples de mesures caractéristiques prises en vue de faciliter l'accès à la nourriture figurent notamment la sensibilisation et la formation, la réforme agraire, les politiques à l'appui du développement urbain et rural et l'information sur les marchés.

44. En ce qui concerne ces obligations, l'État dispose en général d'une importante marge de manoeuvre. Dans le cadre d'une décision judiciaire ou quasi judiciaire, il serait opportun de déterminer tout d'abord si l'État a «agi» en vue de faciliter l'accès à la nourriture de la personne ou du groupe concerné et ensuite, si les mesures prises étaient raisonnables ou adéquates en l'état des choses (situation politique et économique du pays). En conséquence, le tribunal devrait essentiellement définir si des mesures ont été prises et, le cas échéant, si ces mesures étaient raisonnables ou adéquates. Dans ce type de cas, il est attendu que les tribunaux ou les organes quasi judiciaires accordent une marge de manoeuvre importante aux organes législatifs et exécutifs du gouvernement pour définir les priorités.

45. La décision prise dans l'affaire *Union populaire pour les libertés civiles c. Union de l'Inde et al.*²⁹ (l'affaire «PUCL») est représentative de la participation judiciaire aux mesures de facilitation. Dans cette affaire, la Cour suprême de l'Inde a jugé que les bénéficiaires de différents programmes officiels relatifs à la sécurité alimentaire devaient bénéficier de droits juridiques à ce titre, car cela faciliterait leur accès à la nourriture. De plus, la Cour a jugé que les États indiens devraient identifier

²⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 15.

²⁹ *People's Union for Civil Liberties versus Union of India and others*, requête [civil] n° 196 de 2001.

attentivement les groupes vulnérables relevant de leur compétence et garantir que ces groupes soient au fait des modalités permettant de satisfaire leur droit à l'alimentation.³⁰ Cependant, ces décisions étaient auxiliaires et la Cour invoquait des programmes en vigueur. De la même façon, dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*,³¹ en cours, la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde a examiné un ensemble très divers de mesures prises par l'État d'Orissa en vue de faciliter l'accès à la nourriture, y compris des programmes de réforme agraire, de conservation des sols, de boisement, de soins de santé primaires et de développement rural.

46. En conclusion, l'obligation de donner effet au droit peut être la matière la plus délicate à trancher dans le cadre des décisions judiciaires. Dans ce type de cas, il conviendrait d'aborder l'obligation de donner effet au droit (en faciliter l'exercice) sous l'angle de ses implications budgétaires, du rôle du gouvernement dans la définition des priorités et des actions et autres facteurs qui permettraient en principe au gouvernement de disposer d'une marge de manœuvre relativement importante dans ces cas. Néanmoins, le pouvoir judiciaire est bien placé pour évaluer si des politiques et programmes gouvernementaux (les mesures prises) sont raisonnables ou appropriés, en particulier si les difficultés rencontrées par les personnes vulnérables ont été prises en compte et si une priorité adéquate leur a été accordée.

4. Obligation de donner effet au droit (distribuer des vivres)

47. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 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 alimentation adéquate 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*), dans la limite des ressources dont il dispose (au maximum des ressources disponibles).³² Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres. En conséquence, cette obligation n'impose pas de distribuer des vivres à chaque personne, mais à ceux qui sont dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres moyens, en raison de leur âge, d'une invalidité ou d'autres motifs de ce type.

48. Les critères régissant les mécanismes nationaux de couverture sociale varient considérablement selon les pays, mais la plupart des pays font cas de la nécessité d'assurer les besoins fondamentaux des personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, de façon temporaire ou permanente, même si de nombreux pays font appel aux ressources des collectivités locales, d'organismes comme le Programme alimentaire mondial ou d'ONG internationales.

49. La jurisprudence relative à l'obligation de donner effet au droit est particulièrement fournie, que ce soit dans les pays en développement ou dans les pays développés. Par

³⁰ *PUCL case, op. cit.*, décisions du 23 juillet 2001, 17 septembre 2001 et 28 novembre 2001.

³¹ *Orissa Starvation Deaths Proceedings, Affaire n° 37/3/97-LD*, décision du 17 janvier 2003.

³² Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12, *op. cit.*, par. 15.

exemple, comme mentionné plus haut, même si la Cour suprême de l'Inde n'a pas encore rendu sa décision finale dans l'affaire du *PUCL*, elle a rendu une série d'ordonnances provisionnelles, qui exprime clairement la justiciabilité de cette obligation devant les tribunaux nationaux.³³ En effet, la Cour a rendu des ordonnances en vertu desquelles des céréales vivrières doivent être «distribuées aux personnes âgées, aux invalides, aux handicapés, aux femmes démunies et aux hommes démunis, qui sont en danger de mourir de faim, aux femmes enceintes, aux femmes qui allaitent et aux enfants démunis, en particulier lorsque ces personnes ou les membres de leur famille ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour subvenir à leur besoins alimentaires».³⁴

50. Deuxième exemple de la nature justiciable de l'obligation de donner effet au droit, le Tribunal fédéral suisse a, dans l'affaire *Frères V. c. Gouvernement du Canton de Berne*,³⁵ reconnu que les conditions minimales d'existence était un droit constitutionnel non écrit. Cette affaire a été intentée par trois réfugiés apatrides d'origine tchèque vivant en Suisse et privés de tout moyen de gagner de l'argent pour se nourrir. Les requérants n'étaient pas en mesure de travailler, étant dans l'impossibilité d'obtenir un permis de travail. Or comme ils ne disposaient pas de documents d'identité officiels, ils ne pouvaient pas quitter le pays. Ils ont alors demandé aux autorités une aide, qui leur a été refusée. Le Tribunal a décidé que ces personnes devaient avoir le droit, au moins, à des conditions minimales d'existence en Suisse, afin d'éviter qu'ils n'en soient réduit à la mendicité.

51. Troisième exemple de l'obligation de donner effet au droit, tel que tranché par des tribunaux nationaux, l'affaire *Grootboom et al. c. Gouvernement de la République de l'Afrique du Sud et al.*³⁶ (l'affaire «*Grootboom*»), dans laquelle le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a examiné le droit constitutionnel au logement. Comme le Conseil a analysé en profondeur les implications de l'obligation de donner effet au droit, cette affaire sera présentée ici dans les détails. La requérante, Mme Grootboom, membre d'un important groupe composé de 510 enfants et de 390 adultes, vivait dans des conditions déplorables dans un campement spontané. Suite à l'occupation illégale d'un terrain avoisinant affecté à des logements à loyers modérés, l'État a procédé à l'expulsion de la communauté par la force, sans prévoir de logement de remplacement. La communauté s'est alors installée sur un terrain de sport.

52. Le Conseil constitutionnel devait décider si les mesures prises par l'État pouvaient être qualifiées de «raisonnables» en ce qui concerne la concrétisation du droit à l'accès à un logement adéquat, en vertu de la Constitution. Le Conseil a décidé que, pour qu'une mesure soit qualifiée de raisonnable, les autorités gouvernementales devaient

³³ Affaire du *PUCL*, *op. cit.*, ordonnance provisionnelle du 23 juillet 2001.

³⁴ *PUCL case, op. cit.*, Interim Order of May 2, 2003

³⁵ *Gebrüder V. v. Regierungsrat des Kanton Berns*, voir *Entscheidungssammlung des Schweizerischen Bundesgerichts* (Recueil de la jurisprudence, Tribunal fédéral de la Confédération suisse), *Urteil der 2. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Oktober 1995* (ATF 121 I 367, 371, 373).

³⁶ *Grootboom and others v. Government of the Republic of South Africa and others*. Affaire n° CCT 11/00, décision du 4 octobre 2000 (ci-après *Affaire Grootboom*).

tenir compte du degré et de l'ampleur du déni du droit qu'il est tenu de concrétiser. Le Conseil a évalué le caractère raisonnable du programme national de logement du gouvernement et a décidé ce qui suit:

- > il est indispensable de disposer d'un programme coordonné et exhaustif permettant de faciliter la concrétisation du droit;
- > un tel programme doit définir sans ambiguïté les responsabilités et les tâches incombant aux différents niveaux de gouvernement et garantir la disponibilité des ressources financières et humaines;
- > pour être raisonnable, un programme doit satisfaire les besoins immédiats des personnes en difficulté;
- > le programme doit être raisonnable dans sa formulation et dans son application.

53. Le Conseil constitutionnel a ensuite examiné les questions spécifiques de la concrétisation progressive du droit au logement et de la disponibilité des ressources. S'agissant de la première question, le Conseil a jugé que le programme de logement devait progressivement permettre l'accès une section plus importante et plus diversifiée de la société. En ce qui concerne les ressources disponibles, le Conseil a estimé qu'il s'agissait d'un facteur important aussi bien pour déterminer le rythme des activités destinées à la concrétisation progressive du droit au logement que pour définir si les mesures adoptées sont raisonnables.

54. Le Conseil constitutionnel a conclu que le programme de logement de l'Afrique du Sud n'était pas raisonnable, en ce qu'il n'apportait pas d'aide immédiate aux «personnes en situation particulièrement précaire», comme celles «qui n'ont pas accès à la terre, qui sont sans abri et qui vivent dans des conditions indicibles ou qui sont confrontées à des situations de crise».³⁷ Le Conseil a rendu une ordonnance déclaratoire qui précise que le programme était insuffisant et a appelé l'État à définir des mesures, à les financer, à les appliquer et à les superviser, en vue de fournir une aide aux personnes en situation particulièrement précaire.

55. À cet égard, il convient de noter que la Constitution sud-africaine renferme l'obligation explicite de «prendre des mesures raisonnables, législatives et autres» en ce qui concerne le droit à l'alimentation, le droit au logement et certains autres droits qui doivent être concrétisés progressivement. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient pas de référence explicite semblable au caractère raisonnable des mesures à prendre; et pourtant, le critère du caractère raisonnable peut être utile pour déterminer si les obligations de comportement énoncées à l'Article 2.1 du Pacte ont été respectées. De la même façon, les organes nationaux d'autres pays peuvent adopter cette méthode concernant le droit à l'alimentation.

56. Quatrième exemple: l'affaire jugée par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud *Ministre de la santé et al. c. Treatment Action Campaign et al.*³⁸ (l'affaire «TAC»), qui traite

³⁷ Affaire Grootboom, *op. cit.*, par. 99.

³⁸ *Minister of Health and others v Treatment Action Campaign and others*. Affaire n° CCT 8/02.

de l'obligation de fournir des soins de santé. L'organisme Treatment Action Campaign (TAC) a contesté la décision du gouvernement sud-africain de n'autoriser la distribution de Nevrapine, un médicament utilisé pour limiter la transmission du VIH/sida de la mère à l'enfant, que dans certains centres de santé pilotes. La contestation était fondée sur le droit à l'accès aux services de soin de santé. Là encore, le Conseil constitutionnel, s'appuyant sur le critère du caractère raisonnable invoqué dans l'affaire Grootboom, a jugé que l'État n'avait pas respecté ses obligations concernant le droit à la santé, en limitant l'accès à la Nevrapine à quelques personnes, et en excluant d'autres personnes ayant tout autant besoin de ce médicament. En conséquence, le Conseil a intimé à l'État de lever la restriction et de mettre en œuvre un programme national complet.

57. Dans l'affaire *Gosselin c. Québec*,³⁹ la Cour suprême du Canada a tranché concernant un règlement prescrivant une réduction du montant des prestations d'aide sociale versées aux personnes de moins de 30 ans qui ne participaient pas à des programmes de formation ou de stages en milieu de travail. La Cour suprême du Canada a jugé que le règlement n'était pas discriminatoire et que les circonstances ne justifiaient pas une application nouvelle de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés (qui protège le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne), selon laquelle il imposerait à l'État l'obligation positive de garantir un niveau de vie adéquat. Sur ce dernier point, la juge Arbour (dissidente) a estimé que le droit à un niveau minimal d'aide sociale se rattachait clairement à la «sécurité de la personne» dans l'article 7 et que le droit revendiqué en l'espèce faisait partie de ceux que l'État a l'obligation positive d'accorder en vertu de l'article 7. De plus, elle a noté que le droit était indépendant de tout texte législatif et que le caractère non inclusif du règlement était évident, puisque le gouvernement du Québec avait lui-même défini le niveau minimal de revenu nécessaire, qui était supérieur aux prestations d'aide sociale payables aux personnes de moins de 30 ans.

58. Comme en témoignent ces exemples, l'obligation de donner effet au droit peut être justiciable à l'échelle nationale. Cependant, il est évident que la mesure dans laquelle un État serait tenu d'aider les personnes dans le besoin serait différente selon les pays. Le niveau de vie du pays, la définition du seuil de pauvreté, ainsi que les ressources disponibles et les programmes en vigueur, seraient autant de facteurs dont les tribunaux ou les organes quasi judiciaires tiendraient compte.

IV. QUESTIONS SPÉCIFIQUES RELATIVES À LA JUSTICIABILITÉ

59. Il apparaît clairement que de nombreux aspects du droit à l'alimentation sont justiciables dans de nombreux pays, mais ne sont pas reconnus pleinement dans tous les pays, ou dans tous les cas. Certes, comme les pays confrontent leurs expériences et, que de plus en plus, les juristes invoquent le droit à l'alimentation comme fondement

³⁹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)* Affaire n° 2002 SCC 84.

des décisions, tout porte à croire que la justiciabilité du droit à l'alimentation continuera à s'affirmer. Cependant, il faut reconnaître que certains arguments perdurent à l'encontre de la justiciabilité et ce, pour plusieurs motifs. Les gouvernements peuvent redouter les implications financières lorsqu'ils perdent des procès intentés par des particuliers invoquant une violation du droit à l'alimentation. D'autres avancent que les droits économiques, sociaux et culturels, tels qu'énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ne sont pas justiciables, car ils sont imprécis, que leur exécution exige beaucoup de ressources et qu'ils sont tributaires des ressources disponibles et de la nature progressive de la concrétisation.⁴⁰

60. En outre, de nombreuses personnes estiment que le droit à l'alimentation n'est toujours pas suffisamment bien compris et que le droit lui-même est trop vague. Un autre argument avancé est que le pouvoir judiciaire enfreindrait le principe de séparation des pouvoirs en statuant sur des requêtes concernant la concrétisation du droit à l'alimentation, dont la détermination revient, à juste titre, aux élus. En revanche, d'autres, en particulier à l'échelle internationale, estiment que ce droit est tributaire de la nature progressive de sa concrétisation et donc, ne peut être soumis à un examen judiciaire ou quasi judiciaire. Enfin, les opposants concluent que, en raison de leur nature, il n'est pas possible de faire valoir les droits économiques, sociaux et culturels devant un tribunal. Ces objections sont examinées dans les paragraphes ci-après.

A. Les droits socio-économiques sont-ils intrinsèquement différents?

61. Même aujourd'hui, il est parfois suggéré que les droits économiques et sociaux sont des droits souhaités et non «effectifs», puisqu'ils se distinguent radicalement des droits civils et politiques. C'est pourquoi deux pactes internationaux distincts ont été établis – le premier concernant les droits économiques, sociaux et culturels, le second, les droits civils et politiques – chacun d'entre eux définissant de façon différente les obligations auxquelles souscrivent les États. De nombreuses constitutions nationales établissent également une distinction entre les droits économiques et sociaux en les plaçant dans d'autres chapitres que ceux consacrés aux droits civils et politiques, ce qui a pour effet qu'il n'est pas prévu que les premiers soient directement justiciables.⁴¹

62. Cependant, la plupart des pays reconnaissent certains aspects d'au moins quelques-uns des droits économiques et sociaux, aussi bien à l'échelle nationale que par la ratification de divers traités internationaux.⁴² De fait, depuis la Conférence mondiale sur les droits de l'homme (1993), du point de vue général, tous les droits de l'homme et

⁴⁰ Ida Elizabeth Koch/ Jens Vedsted-Hansen, *Judicialised Protection of International Human Rights and the Issue of Power Balance*, in: Martin Scheinin (ed.): *The Welfare State and Constitutionalism in Nordic Countries*, The Nordic Council of Ministers 2001, pp.198 ff.

⁴¹ Par exemple, les constitutions de l'Inde et de la Sierra Leone établissent une telle distinction.

⁴² Voir Groupe de travail intergouvernemental sur le droit à une alimentation adéquate, *Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale*, *op. cit.*

tous les droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux sont indissociables, interdépendants et intimement liés.⁴³ Ainsi, la distinction entre les différents types de droits de l'homme tend à disparaître.

63. La jurisprudence indienne est l'exemple le plus flagrant d'une action judiciaire visant à venir à bout des distinctions entre les droits socio-économiques et les autres droits de l'homme, en élargissant la portée du droit à la vie au droit à une vie dans la dignité, et donc à plusieurs éléments indispensables à ce dernier. Cela est vrai non seulement pour le droit à l'alimentation,⁴⁴ qui s'interprète facilement dans le sens du droit à la vie (comme le droit à la survie biologique), mais également pour le droit à l'éducation, que la Cour suprême de l'Inde a jugé protégé au même titre.⁴⁵

64. Autre exemple, la Constitution sud-africaine, qui est une interprétation relativement nouvelle, n'établit pas de distinction entre différentes catégories de droits, mais stipule que tous les droits de l'homme reconnus doivent être respectés, protégés et concrétisés. Le cas échéant, des droits spécifiques, y compris le droit à l'alimentation, peuvent alors être concrétisés dans la limite des ressources disponibles et en prenant des mesures raisonnables.⁴⁶

65. Le droit à l'alimentation est assurément complexe. Cependant, il ressort des paragraphes précédents que, du moins à l'échelle nationale, il n'est pas nécessaire de traiter le droit à l'alimentation comme s'il était intrinsèquement différent des droits civils et politiques. Parfois, il peut effectivement être lié à des droits qui sont considérés justiciables dans la plupart, voire la totalité, des juridictions, comme le droit à la vie et à la sécurité de la personne.

B. Le droit à l'alimentation est-il trop vague?

66. Une autre objection fréquemment invoquée quant à la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres droits économiques et sociaux, est que ces droits sont trop vagues et que les obligations sont trop mal définies pour qu'un organe judiciaire ou quasi judiciaire puisse déterminer s'il y a eu violation ou non. Cependant, ces arguments sur la nature «imprécise» du droit perdent de leur poids lorsque l'on considère les travaux des juristes, les Observations générales et les pratiques à l'échelle nationale, régionale et internationale. Ces actions ont permis de préciser les obligations à prendre en considération et de mettre au point des méthodes pour traiter des droits socioéconomiques, comme l'ont fait le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom* et la Commission africaine dans l'affaire des *Ogonis*, mentionnées précédemment.

⁴³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme: Déclaration et programme d'action de Vienne, Document ONU A/CONF.157/23, Partie 1, par. 5.

⁴⁴ *People's Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, op cit.

⁴⁵ *Unni Krishnan v. State of Andhra Pradesh*, AIR 1993 SC 2 178, cité dans: Kundu A. et S. Jain, IGWG RTFG/INF.4/APP.5, Right to food case study: India, p. 17.

⁴⁶ Voir section 27, Constitution de l'Afrique du Sud du 7 février 1997, qui stipule que l'État est tenu de prendre des mesures raisonnables, législatives et autres, dans la limite des ressources disponibles, en vue de la concrétisation progressive de chacune de ces droits.

67. Le fait de reconnaître que les droits économiques et sociaux, y compris le droit à l'alimentation, sont justiciables, aide à définir avec précision les éléments constitutifs de ces droits, grâce aux pratiques des tribunaux et des organes quasi judiciaires. À cet effet, il convient de noter que la jurisprudence joue toujours un rôle de premier plan en ce qui concerne la clarification du sens des droits civils et politiques qui, à l'origine, n'étaient pas plus clairement définis que le droit à l'alimentation n'est perçu à l'heure actuelle. Dans la plupart des cas, les droits constitutionnels sont énoncés d'une façon aussi vague que les droits dans les traités relatifs aux droits de l'homme; ce sont la jurisprudence et la pratique qui précisent leur sens, au fur et à mesure. En conséquence, le fait que le droit à l'alimentation ne soit pas défini avec précision ne devrait pas empêcher qu'il soit reconnu comme étant justiciable.

C. Justiciabilité et séparation des pouvoirs sont-elles compatibles?

68. D'aucuns soutiennent qu'accorder au droit à l'alimentation la possibilité d'être justiciable reviendrait à aller à l'encontre de la séparation des pouvoirs: les tribunaux seraient saisis pour prendre des décisions relevant légitimement des organes législatifs et exécutifs de l'État concernant l'allocation de ressources financières et les priorités nationales. Cependant, on peut également avancer que la justiciabilité des droits de l'homme est un élément essentiel aussi bien de l'État de droit que du principe de la séparation des pouvoirs. Elle est fondée sur la notion selon laquelle la concrétisation des droits de l'homme ne peut être entièrement à la charge d'autorités élues. Les intervenants politiques bénéficient d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne la définition et l'adoption de mesures visant l'application de ces droits, alors que les tribunaux, lorsqu'ils sont saisis de cas et de litiges spécifiques, examineront ces mesures afin de déterminer si elles sont conformes aux obligations internationales et régionales, aux garanties constitutionnelles et aux obligations législatives. Les tribunaux peuvent également être saisis en vue de faire appliquer des décisions déjà prises par les branches législatives ou exécutives, comme cela a été le cas dans l'affaire du *PUCL*, mentionnée précédemment, dans laquelle la Cour suprême de l'Inde a rendu des ordonnances provisoires concernant l'application de programmes déjà établis au niveau fédéral et national. En cas de violation prouvée, les tribunaux peuvent également s'abstenir de définir des recours et charger plutôt les organes gouvernementaux compétents de définir des moyens permettant de corriger l'abus. Ce type de procédure a été suivi dans l'affaire *Grootboom*, lorsque le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a chargé le gouvernement de définir un plan permettant de satisfaire les besoins en matière de logement de personnes en situation particulièrement précaire, sans définir avec précision la marche à suivre. Le Conseil avait décidé ce qui suit:

La teneur et les modalités précises des mesures devant être adoptées relèvent au premier chef des organes législatifs et de l'exécutif. Cependant, ces derniers doivent s'assurer que les mesures qu'ils adoptent sont raisonnables. Dans toute contestation fondée sur l'article 26 et lors de laquelle il est avancé que l'État a failli aux obligations explicites qui lui sont imposées au titre de l'article 26(2), la question est de déterminer si les mesures,

*législatives et autres, prises par l'État sont raisonnables. Lors de l'examen du caractère raisonnable, un tribunal ne cherchera pas à savoir si d'autres mesures plus adaptées ou plus favorables auraient pu être adoptées, ou si des fonds publics pourraient être utilisés. La question serait de savoir si les mesures qui ont été adoptées sont raisonnables.*⁴⁷

69. Lorsqu'ils constituent la jurisprudence concernant le droit à l'alimentation, les tribunaux doivent forcément concilier les préoccupations relatives aux droits de l'homme et les réalités politiques et budgétaires, exactement comme ils sont tenus de le faire lorsqu'ils rendent une décision concernant de nombreux droits civils et politiques. De toute évidence, les tribunaux devraient toujours faire preuve de prudence, mais ils ne devraient pas faire preuve de plus de prudence pour le droit à l'alimentation que vis-à-vis d'autres droits de l'homme qu'ils sont tenus de protéger. En conséquence, cet argument ne devrait pas constituer un obstacle à la reconnaissance de la justiciabilité.

D. La question des ressources est-elle un obstacle à la justiciabilité?

70. L'objection sans doute avancée le plus fréquemment en ce qui concerne la justiciabilité des droits économiques et sociaux a trait à l'incidence des ressources. Il est souvent estimé que les pays les plus pauvres ne peuvent tout simplement pas se permettre de reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation. Les pays riches éprouveraient peu de difficultés à garantir une telle protection, mais les pays pauvres n'en ont pas les moyens. Cet argument suscite plusieurs réactions. Avant tout, il y a l'argument selon lequel le respect du droit à l'alimentation, en tant qu'obligation implicite, n'est assorti d'aucune implication en ce qui concerne les ressources. Une grande partie des mesures qui pourraient être prises pour protéger et faciliter l'accès à la nourriture n'entraînerait que des coûts minimes, voire nuls, et même s'il est vrai que d'autres mesures exigeraient l'allocation de ressources financières, ces mesures seraient tributaires de l'appréciation de l'État, de la nature progressive de leur concrétisation et de la disponibilité desdites ressources. Dans ce cas, la justiciabilité permettrait simplement d'aider à faire en sorte que les dépenses sociales soient régies par des lois.

71. De plus, il faut garder à l'esprit que la concrétisation de tous les droits de l'homme exige des ressources de la part de l'État. Ainsi, des ressources considérables sont nécessaires pour organiser des élections ou pour garantir un procès équitable. De plus, dans le domaine des droits civils et politiques, les tribunaux ne doivent pas hésiter à rendre des décisions dont l'application entraîne des coûts considérables. Ainsi, suite à la décision de la Commission européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Jón Kristinnson c. Islande*,⁴⁸ l'Islande a dû créer plusieurs tribunaux afin de garantir la séparation entre les pouvoirs judiciaire et exécutif. Les implications financières de cette décision ont été considérables.

⁴⁷ Affaire *Grootboom*, *op. cit.*, par. 41.

⁴⁸ Affaire n° 13/1989/173/229.

72. La question des ressources peut être traitée expressément comme c'est le cas notamment dans la Constitution sud-africaine, qui définit l'obligation de prendre des mesures «dans la limite des ressources disponibles». Même sans une telle disposition explicite, le manque de ressources continuerait d'être un moyen de défense valable contre une allégation, fondée, de violation du droit à l'alimentation. Dans ce cas, les tribunaux analyseraient les mesures qui ont été prises, l'importance des ressources disponibles et leurs modalités d'attribution, afin d'essayer de protéger les intérêts des personnes les plus vulnérables. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels tient également compte de l'argument des «coûts», en ce qu'il oblige les États parties à prendre des mesures visant à concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels «au maximum de leurs ressources disponibles». Ainsi, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels établit une distinction entre la réticence d'un pays à appliquer ces droits et son incapacité à le faire.

73. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une autre protection, à savoir la notion de «concrétisation progressive», qui reconnaît expressément que les États peuvent ne pas être en mesure de donner effet immédiatement à l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels de l'ensemble des populations. À cet égard, il est indispensable d'établir une distinction entre les éléments du droit à l'alimentation qui peuvent être appliqués immédiatement et ceux dont la concrétisation intégrale ne peut se faire qu'au fur et à mesure.⁴⁹ Les mesures immédiates consisteraient notamment à mettre un terme à toute interférence, de l'État ou non, avec le droit à l'alimentation, alors que des mesures progressives consisteraient notamment à définir et à appliquer des filets de protection sociale adéquats, au bénéfice des personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres moyens.

74. En principe, un tribunal ou un organe quasi judiciaire auquel il est demandé de déterminer, dans une affaire spécifique, si le droit à l'alimentation a été enfreint, devrait tenir compte des limitations concernant les ressources lorsqu'il décide s'il y a eu violation et qu'il définit les voies de recours adéquates. Ainsi, si l'État plaide que les circonstances économiques justifiaient des mesures d'austérité, le tribunal peut évaluer si ces mesures ont eu des répercussions de caractère non raisonnable sur les couches les plus vulnérables de la société.

75. Le «critère du caractère raisonnable» invoqué par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud dans l'affaire *Grootboom* pourrait s'avérer un outil juridique précieux pour d'autres pays effectuant ce type d'évaluation. Pour déterminer si l'État a respecté ses obligations concernant la concrétisation progressive ou si l'argument de l'austérité est recevable, un tribunal pourrait évaluer si les mesures ont été adoptées en vue de faire face à des problèmes et si ces mesures étaient raisonnables, en ce qui concerne tant leur forme que leur application. Dans l'affaire *Grootboom*, lors de l'évaluation du caractère raisonnable des programmes de logement sud-africains, les mesures prises par l'État

⁴⁹ Voir les Principes de Limburg concernant l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1986, Document de l'ONU E/CN.4/1987/17, Annexe, par. 8.

ont été analysées par rapport à l'environnement social, économique et historique et aux capacités des institutions chargées de mettre en œuvre les programmes de logement. Le Conseil constitutionnel a estimé que les programmes de logement de l'Afrique du Sud ne répondaient pas aux besoins des personnes en situation particulièrement précaire et ne respectaient donc pas les critères du caractère raisonnable.

76. Dans l'affaire du *PUCL*, il est apparu que plus de 50 millions de tonnes de céréales vivrières inutilisées étaient stockées dans les locaux de la Food Corporation of India (FCI), la société indienne pour l'alimentation, alors que le pays souffrait de famine, à grande échelle, en particulier dans les zones frappées par la sécheresse. Dans cette affaire, comme il était manifeste que le pays disposait de ressources, le tribunal n'a pas hésité à demander la distribution des stocks vivriers non utilisés.

77. De plus, il convient de noter dans ce contexte que la faim et la malnutrition ont un coût autant pour les particuliers que pour la société dans son ensemble. Par conséquent, dans certains cas, il peut être plus coûteux, à long terme, de ne pas prendre de mesures pour lutter contre la malnutrition.

78. On peut en conclure que la modicité des ressources n'a pas d'effet, proprement dit, sur la justiciabilité du droit à l'alimentation. Cependant, elle peut jouer un rôle lorsque l'on juge, dans une affaire spécifique, s'il y a eu violation.

V. RÉPERCUSSIONS ÉVENTUELLES DES DÉCISIONS JUDICIAIRES ET QUASI-JUDICIAIRES

79. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tel qu'il l'indique dans l'Observation générale 12, toutes les victimes de violation du droit à l'alimentation ont droit à une réparation adéquate à l'échelle nationale, sous forme de «réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition».⁵⁰ La présente section fait état, dans leurs grandes lignes, des différents types de réparation dont disposent en règle générale les tribunaux et les mécanismes quasi judiciaires, ainsi que les recours effectivement prescrits dans la jurisprudence.

80. Dans le chapitre précédent, il a été montré que la justiciabilité (par exemple, de savoir si les institutions juridiques peuvent déterminer, de façon, raisonnable, s'il y a eu ou non violation du droit à l'alimentation) était fondée. Bien entendu, les recours adéquats en cas de violation du droit à l'alimentation dépendraient de la nature de la violation. Par exemple, en cas de violation, par une loi, une politique gouvernementale ou une action officielle, de l'obligation implicite de respecter le droit à l'alimentation, un tribunal peut déclarer la loi caduque ou ordonner l'interruption du comportement illicite. De plus, il peut demander à l'autorité compétente de corriger un vice de la loi

⁵⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale 12, *op. cit.*, par. 32.

ou rendre un arrêt de suspension empêchant l'occurrence de la violation suspectée. En ce qui concerne l'obligation explicite de protéger le droit et de lui donner effet, un tribunal peut donner pour instruction à l'État d'appliquer une législation ou de définir et d'appliquer un programme raisonnable donnant effet au droit à l'alimentation. La jurisprudence mentionnée montre qu'une vaste palette de recours peut être invoquée, en tenant compte des ressources disponibles, de la marge de manoeuvre, de la concrétisation progressive et de la séparation des pouvoirs. Les cas suivants témoignent de la grande diversité de recours potentiels susceptibles d'être utilisés par les tribunaux pour protéger et promouvoir le droit à l'alimentation.

81. Les jugements déclaratoires sont très fréquents dans les affaires liées aux droits de l'homme à l'échelle internationale. Ainsi, le Comité des droits de l'homme de l'ONU exhorte régulièrement les États parties à «prendre des mesures correctives effectives et exécutoires», dont les détails devraient lui être communiqués.

82. Dans l'affaire *Frères V. c. Gouvernement du Canton de Berne*, mentionnée précédemment, le Tribunal fédéral suisse a estimé qu'il n'avait pas la compétence juridique pour définir les priorités en ce qui concerne l'allocation des ressources nécessaires à la concrétisation du droit à des conditions d'existence minimales, y compris la nourriture. Cependant, il a décidé qu'il pourrait infirmer une législation si les conclusions de ce cadre juridique ne respectaient pas le montant minimal requis par les droits constitutionnels. Dans ce cas, il a été estimé que le refus de faire bénéficier trois non ressortissants de la législation relative à la protection sociale était une atteinte à leur droit à l'alimentation, malgré le fait qu'ils étaient immigrés clandestins. Dans sa décision, le Tribunal fédéral suisse a jugé que le droit à l'alimentation, dans cette acception, pourrait être le fondement d'une demande d'aide officielle justiciable.

83. Dans l'affaire *Grootboom*, mentionnée précédemment, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a déclaré qu'il y avait eu violation du droit au logement et que le programme national de logement devait intégrer des mesures visant à «prêter assistance aux personnes qui n'ont pas accès à la terre, qui sont sans abri et qui vivent dans des conditions indicibles ou qui sont confrontées à des situations de crise». ⁵¹ Cependant, le Conseil a estimé qu'il incombait aux pouvoirs législatifs et exécutifs, sous le contrôle de la Commission sud-africaine des droits de l'homme, de définir les modalités de révision du programme de logement.

84. Dans une affaire dont a été saisi le Tribunal des contentieux administratifs de Buenos Aires (Argentine) ⁵² relative à l'exclusion d'une famille d'un nouveau programme alimentation, «Vale Ciudad», le Tribunal a prescrit au Secrétaire au développement social (Buenos Aires) d'intégrer, à titre provisoire, la requérante et sa famille dans le nouveau

⁵¹ *Government of the Republic of South Africa and others v. Grootboom and others*, *op. cit.*, par. 99.

⁵² Dossier n° EXP-6 985/0: Maria Delia Cerrudo y otros c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, cité dans un document de référence rédigé par le Secrétariat: Selection of case law on economic, social and cultural rights, Document ONU E/CN.4/2004/WG.22/CRP.1, novembre 2003, page 6.

programme d'aide alimentaire. Les autorités municipales pourraient fournir les rations alimentaires nécessaires à la famille. Ce cas montre, d'une part, que le seuil relatif à une mesure intérimaire peut être relativement bas dans un tel cas, dans lequel tout retard serait susceptible d'entraîner des dégâts irréparables, et d'autre part, que le tribunal a fait preuve de souplesse en proposant des solutions de substitution aux autorités.

85. Dans l'ordonnance provisoire qu'elle a rendu dans l'affaire du *PUCL*, la Cour suprême de l'Inde a donné des instructions très précises aux gouvernements national et fédéral concernant l'application de huit mécanismes différents, à financement centralisé, relatifs à la sécurité alimentaire et à l'introduction de repas préparés dans toutes les écoles publiques et subventionnées. Cependant, à l'exception des repas scolaires, ces ordonnances concernent la mise en œuvre de programmes déjà établis par le gouvernement. Le tribunal a estimé qu'il n'était pas possible d'obliger, par des procédés judiciaires, l'État à prendre, au moyen de textes législatifs, des dispositions visant à garantir l'exécution de ces droits, mais «lorsque l'État a déjà promulgué une législation garantissant ces besoins fondamentaux (...), il ne fait pas de doute que l'État peut être contraint de garantir que cette législation soit respectée».⁵³

86. Contrairement à l'affaire *Grootboom*, dans l'affaire *TAC*, le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud a prescrit une réparation immédiate et une action directe au gouvernement. Ce faisant, le Conseil a intimé à l'État de lever la restriction et de mettre en œuvre un programme national complet de lutte contre le VIH/SIDA. Dans cette affaire, une décision plus directe impose au gouvernement d'entreprendre une action spécifique avec comme sanction, par exemple, la distribution directe de médicaments à toutes les femmes enceintes, mais aucune instruction n'est donnée au gouvernement en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre du plan national.

87. Dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*, mentionnée précédemment, la Commission nationale des droits de l'homme de l'Inde a procédé à plusieurs audiences, à l'issue desquelles l'État d'Orissa est convenu que certaines mesures devaient être prises, notamment qu'il fallait cesser de considérer la famine uniquement sous l'angle des décès et qu'il fallait réviser le Code de la famine de l'État, afin de l'aligner sur les dispositions de la Constitution consacrées au droit à l'alimentation (article 21 sur le droit à la vie, interprété parallèlement aux Principes directeurs de l'État concernant les moyens de subsistance et la nutrition figurant aux articles 39 (a) et 47). Il convient également de noter que les organes quasi judiciaires pourraient bénéficier d'une plus grande latitude que les organes judiciaire, afin de pouvoir trouver des solutions adaptées ou un règlement à l'amiable, dans des affaires spécifiques, comme cela a été le cas dans la *Procédure relative aux décès par inanition dans l'État d'Orissa*.

88. L'exposé ci-dessus montre que les tribunaux et les organes quasi judiciaires peuvent préconiser des mesures spécifiques ou laisser aux pouvoirs exécutifs ou législatifs le soin

⁵³ Voir Affaire *PUCL*, *op. cit.*, décisions judiciaires du 28 novembre 2001.

de définir ces mesures. Les tribunaux feront preuve d'une grande prudence lorsqu'ils définiront de nouveaux programmes ou de nouvelles façons de mettre en œuvre des droits ou des modalités d'application des droits, en particulier parce que la légitimité de ces organes concernant la prise de telles décisions sera en cause; plus leurs décisions seront concrètes et mûrement réfléchies, plus elles seront considérées comme légitimes. En effet, les exemples montrent qu'il existe plusieurs dédommagement autres que la compensation financière, même si celle-ci peut s'avérer appropriée dans certains cas.

VI. CONCLUSION

89. De l'analyse qui précède, on peut manifestement conclure qu'aucun des éléments du droit à l'alimentation ne justifie sa non justiciabilité à l'échelle nationale. Au contraire, des arguments convaincants étayent sa justiciabilité. Tout d'abord, comme l'a montré l'analyse de la jurisprudence, ce droit est, sans conteste, déjà justiciable dans plusieurs pays. Ensuite, l'un des principes de base du droit international relatif aux droits de l'homme reconnaît à chacun le droit à un «recours effectif» approprié lorsque ses droits ont été bafoués.

90. Tous les niveaux d'obligation concernant le droit à l'alimentation peuvent être considérés comme justiciables et ont déjà été considérés comme tels. Cependant, les obligations de respecter et de protéger le droit, ainsi que l'obligation d'accorder le droit à l'alimentation de façon non discriminatoire, sont les moins difficiles à respecter. Les obligations de faciliter l'exercice du droit et de lui donner effet peuvent être évaluées grâce au critère du caractère raisonnable, défini et appliqué par le Conseil constitutionnel de l'Afrique du Sud.

91. Mais pour garantir aux personnes dont le droit à l'alimentation a été enfreint un accès effectif à la justice à l'échelle nationale, il faut plus qu'une reconnaissance de la justiciabilité par l'État et par les pouvoirs judiciaires. Il convient de mieux sensibiliser les ayants droit quant au droit à l'alimentation et aux obligations y afférentes. Les juristes doivent être formés, afin de pouvoir être à même de défendre avec succès le respect de ce droit et les juges doivent être informés de façon à pouvoir souscrire à de tels arguments, le cas échéant. Dans certains pays, l'intervention du législateur peut également être souhaitable, afin de garantir que le droit écrit du pays tienne dûment compte du droit à l'alimentation et des obligations imposées à toutes les composantes de l'État pour le faire respecter.

INCIDENCES DES DIRECTIVES VOLONTAIRES POUR LES ÉTATS PARTIES ET NON-PARTIES AU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

I. INTRODUCTION

1. Le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* a décidé que des directives volontaires seraient élaborées pour soutenir les États Membres dans leurs efforts visant à assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (ci-après dénommées Directives volontaires). La principale disposition du Droit international relative au droit à l'alimentation figure dans l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte).¹ Ce document d'information énonce quelques considérations en vue de déterminer le fondement et les incidences juridiques des directives volontaires pour les États parties au Pacte, actuellement au nombre de 148, et pour les États qui n'ont pas ratifié ce traité.

ARTICLE 11 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties

¹ 16 déc. 1966, 993 UNTS 3 (entrée en vigueur 18 juillet 1978).

prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:

- a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
- b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

II. TRAITÉS, DÉCLARATIONS ET DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER

2. Selon la Convention de Vienne sur le droit des traités,² un traité est «un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international...» (art.2(1)(A)). En revanche, les déclarations, résolutions et autres instruments non contraignants peuvent comprendre des engagements politiques fermes ou des obligations morales, malgré leur caractère non obligatoire. Les instruments non juridiquement contraignants peuvent être utilisés par les Parties à un traité pour interpréter sur une base solide ses conditions, en levant les éventuelles ambiguïtés. Un instrument non contraignant peut aussi être adopté comme précurseur d'un traité.

3. Les Directives volontaires ne prétendent pas avoir force obligatoire, mais elles peuvent avoir une forte valeur recommandatoire pour les États qui sont déjà liés par des dispositions du Droit international, dans la mesure où les Directives volontaires fournissent une interprétation de ce type de règles et d'orientations juridiques pour leur mise en œuvre.

A. Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels

4. Comme on l'a noté plus haut, 148 États Membres de la FAO et des Nations Unies ont ratifié le Pacte. Ce faisant, chacun des États Parties s'est engagé à agir «au

² 23 mai 1969, 1 155 U.N.T.S. 331.

maximum de ses ressources disponibles», en vue d'assurer «progressivement le plein exercice» des droits reconnus dans le Pacte (Art. 2). En vertu du Pacte, les États Parties sont tenues de présenter «des rapports sur les mesures qu'ils auront adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte». (art. 16(1)). Le Pacte n'a pas établi son propre comité spécial pour l'examen des rapports, mais s'est limité à stipuler que les rapports devaient être soumis au Comité économique et social des Nations Unies (ECOSOC). A cet égard, l'ECOSOC a adopté une série de résolutions qui ont abouti à l'établissement du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, en 1985.³

ARTICLE 2 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

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

Observations générales

5. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a utilisé ses Observations générales et ses analyses des rapports soumis par les États pour clarifier la signification des dispositions ambiguës du Pacte, ce qui lui a permis de fournir à la communauté internationale des interprétations analytiques du contenu normatif des droits économiques sociaux et culturels.

6. Les Observations générales s'adressent aux États Parties en général, et ont pour objet de leur fournir des orientations pour s'acquitter de leurs obligations découlant du Pacte, en matière d'établissement de rapports. L'observation générale a peu à peu pris la forme d'un instrument dans lequel le Comité des droits économiques, sociaux et culturels explique comment il interprète les différentes dispositions du Pacte. Le Comité s'appuie sur ses Observations générales pour évaluer dans quelle mesure les États respectent leurs obligations découlant du Pacte international. Les observations générales sont désormais, en règle générale, analytiques, et souvent axées sur des questions délicates d'interprétation et de politique générale. Au fil du temps les Observations générales sont devenues des directives qui font autorité pour l'interprétation et l'application du Pacte.

³ Résolution ECOSOC 1985/17 du 22 mai 1985.

7. L'Observation générale 3 du Comité des droits économiques, culturels et sociaux (1990),⁴ indique que «si le Pacte prévoit une réalisation progressive des droits et reconnaît les obstacles que peuvent constituer des ressources limitées, il impose aussi aux États parties un certain nombre d'obligations avec effet immédiat». Parmi celles-ci, le Comité en distingue deux en particulier: l'engagement des États Parties de garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans discrimination; et l'engagement «d'agir», énoncé à l'article 2 (1). En ce qui concerne ce dernier, le Comité note que bien que «le plein exercice des droits considérés puisse n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés».

8. L'Observation générale 12 a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en 1999, en partie pour répondre à l'objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. L'Observation inclut dans sa définition du droit à une nourriture suffisante l'exigence d'un accès physique et économique, à tout moment, à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. En outre, le Comité estime que le contenu essentiel du droit à une nourriture suffisante comprend les éléments suivants: 1) 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; 2) 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. Tout en reconnaissant que le droit à une nourriture suffisante devrait être concrétisé progressivement, l'Observation générale indique que Chaque État a pour principale obligation d'assurer, à tout le moins, à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable pour que cette personne soit à l'abri de la faim.

9. Il est intéressant de noter que la Commission des droits de l'homme et l'Assemblée générale des Nations Unies se sont félicitées des travaux du Comité, notamment de son Observation générale 12.⁵ De même, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) de la FAO s'est félicité de l'Observation générale 12, une étape importante en vue de la mise en œuvre de l'Objectif 7.4 du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation⁶.

10. Un examen des pratiques adoptées par les États pour l'établissement des rapports destinés au Comité des droits économiques, sociaux et culturels montre que les Observations générales sont normalement prises en compte. En outre, durant la

⁴ Rapport du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Cinquième session, U.N. Doc. E/1991/23. E/C.12/1990/8, at 83 (1991).

⁵ Res. 2000/10 CDH, paragraphe 8, GARES 57/226, paragraphe 17, dans lesquels ces organismes se félicitent «de ce qu'a déjà fait le Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour promouvoir le droit à une alimentation adéquate, en particulier son observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante».

⁶ *Rapport de la XXV^e Session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome, 31 mai - 3 juin 1999. FAO Document No. CL 116/10

deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental en octobre 2003, un certain nombre de pays ont indiqué que l'Observation générale 12 constituait l'interprétation la plus complète et la plus appropriée du droit à la nourriture.⁷

Rôle de la FAO dans Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

11. Les Directives volontaires devant être adoptées dans le cadre de la FAO peuvent être liées au Pacte dans la mesure où plusieurs de ses articles prévoient un rôle important pour les institutions spécialisées dans la promotion de la mise en œuvre du Pacte. L'article 18 prévoit que l'ECOSOC pourra conclure des arrangements avec ces institutions en vue de la présentation par celles-ci de rapports comprenant, entre autres, des «données sur les décisions et recommandations concernant les progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités». L'article 22 prévoit en outre que les institutions spécialisées peuvent se prononcer «chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à contribuer à la mise en œuvre effective et progressive» du Pacte sur la base des informations que l'ECOSOC aura portées à leur attention.

12. Enfin, dans l'article 23, les États Parties au Pacte conviennent que les mesures d'ordre international destinées à assurer la réalisation des droits reconnus dans le Pacte comprennent entre autres la conclusion de conventions additionnelles et l'adoption de recommandations. Ainsi, les États Parties ont consenti à l'adoption d'autres instruments internationaux, notamment par des institutions spécialisées, dans leur sphère de compétence. Étant donné que les États Parties respectent de bonne foi le Pacte International, on peut penser qu'ils accorderont l'attention voulue aux Directives volontaires qui sont adoptées dans ce contexte.

B. Charte des Nations Unies et Déclaration Universelle des Droits de l'Homme

13. Tous les membres des Nations Unies ont ratifié la Charte des Nations Unies, s'engageant ainsi à agir, tant individuellement qu'en coopération avec l'Organisation, en vue de promouvoir entre autres un relèvement des niveaux de vie et le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Art. 55). La charte autorise l'ECOSOC à «faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous» (Art. 62(2)). Selon l'Article 1 3) de la Charte, l'un des buts des Nations Unies est de «Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». La Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), qui mentionne le droit

⁷ Voir par exemple, la déclaration pour le compte du Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes, durant les débats de la deuxième session du Groupe de travail intergouvernemental, Rome, 27-29 octobre 2003.

à la nourriture dans son Article 25,⁸ est fréquemment citée comme énonçant les obligations des États Membres des Nations Unies en matière de droits de l'homme. Le fait que les Nations Unies s'appuient constamment sur la DUDH, pour appliquer les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, nous amène à conclure que son interprétation de ces dispositions est désormais considérée comme faisant autorité. Les États Membres des Nations Unies seraient convenus d'avoir une obligation découlant de la Charte de promouvoir «le respect universel et effectif» des droits que proclame la DUDH, y compris du droit à l'alimentation.⁹

14. Parmi les instruments non contraignants, les déclarations ont généralement un poids particulier. Elles reformulent souvent des normes et des principes déjà existants dans le droit coutumier.¹⁰ Le fait que l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme se réfèrent de façon continue et constante aux dispositions de la DUDH relatives au droit à la nourriture renforce aussi le statut de ce droit dans le droit international. De récentes résolutions réaffirment le droit de toute personne à une nourriture saine et nutritive, compatible avec le droit à une nourriture suffisante et avec le droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim de façon à être en mesure de développer pleinement ses capacités physiques et mentales.¹¹

⁸ «Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation,...» Adopté par la Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale du 10 décembre 1948.

⁹ Les Tribunaux ont donné effet à la DUDH en interprétant les législations nationales. Voir par exemple *Boehm v. Superior Court*, 223 Cal Repr 716 (Ct. App. 1986) où une juridiction étatique s'est référée aux règles de l'article 25 de la DUDH pour interpréter la section 17 000 du California Welfare and Institutions Code fournissant une assistance essentielle aux pauvres. Il y a plusieurs années, une étude a révélé que plus de 90 constitutions nationales depuis 1948 contenaient des déclarations de droits fondamentaux inspirées de la DUDH. Plus de deux douzaines de constitutions se réfèrent explicitement à la DUDH. L'Annexe 2 de l'étude recense les affaires nationales qui se réclament de la DUDH et inclut plus de 200 opinions émanant de 27 pays. En bref, la DUDH a servi de modèle pour des constitutions, des lois, des réglementations et des politiques nationales; a été une source d'interprétation judiciaire, une base d'action pour des organisations intergouvernementales ainsi qu'une base d'action diplomatique; et une source d'inspiration pour des organisations non gouvernementales et des individus militant pour les droits de l'homme dans le droit national et dans des forums internationaux. Voir Hannum, H., «The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law», 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 287(1996).

¹⁰ Selon une déclaration faite en 1962 par le Conseiller juridique des Nations Unies, «dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies, une "déclaration" est un instrument officiel et solennel, approprié dans de rares cas où sont énoncés des principes d'importance fondamentale et durable, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme... compte tenu de la solennité et de l'importance particulières d'une "déclaration", on peut considérer qu'elle porte en elle, selon l'organe qui l'adopte, une forte espérance que les membres de la communauté internationale s'y conformeront. En conséquence, dans la mesure où cette espérance est peu à peu justifiée par la pratique étatique, une déclaration peut en finir par être reconnue comme énonçant des règles contraignantes pour les États». E/3 616/Rev.1, E/CN.4/832/Rev.1, Commission on Human Right, Report of the Eighteenth Session, ECOSOC Supp. No. 8 (1962), paras.103-105.

¹¹ Voir Résolutions de l'Assemblée générale A/RES/57/226 adoptée le 18 décembre 2002, et A/RES/56/155 adoptée le 19 décembre 2001, paragraphe 2 du dispositif. Voir aussi résolutions de la Commission des droits de l'homme 1999/24 (26 avril 1999), 2000/10 (17 avril 2000, adoptée par 49 voix contre 1, avec 2 abstentions), 2001/25 (20 Avril 2001), 2002/25 (22 avril 2002, adoptée sans avoir été mise aux voix) et 2003/25, avril 2003 adoptée par 51 voix contre 1, avec une abstention).

Différents aspects du droit à la nourriture ont aussi été reconnus dans des déclarations et des plans d'action résultant de conférences internationales.¹²

C. Le Droit à l'Alimentation, en tant que Droit International Coutumier

15. La reconnaissance du droit à l'alimentation comme droit international coutumier repose sur une pratique des États et une *opinio juris* suffisantes pour établir une règle contraignante pour tous les États. La coutume, en tant que pratique générale reconnue comme une loi, nécessite deux éléments: la pratique des États au fil du temps et la manifestation de la conviction que la pratique est obligatoire. Des traités et d'autres instruments normatifs peuvent être utilisés comme preuve de l'existence d'un droit international coutumier.¹³ À cet égard, on a fait observer que le droit à l'alimentation avait été approuvé plus souvent et de manière plus unanime et plus immédiate que la plupart des autres droits de l'homme, mais qu'il avait aussi probablement été enfreint de manière plus globale et plus systématique que tout autre droit.¹⁴ Il existe à travers l'histoire de nombreux exemples de sociétés qui reconnaissent l'obligation des gouvernements à fournir de la nourriture ou le droit des populations à l'alimentation et à la nutrition.¹⁵ Le droit à l'alimentation est largement reconnu en droit constitutionnel¹⁶ et dans de nombreux textes internationaux, parfois antérieurs à la fondation de l'Organisation des Nations Unies. La Ligue des Nations a adopté en 1924 une Déclaration des droits de l'enfant qui affirmait que l'humanité se devait de donner à l'enfant le meilleur d'elle-même et que l'enfant qui avait faim devait être nourri (paragraphe 2).¹⁷

¹² Voir par exemple la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, Rapport de la Conférence mondiale de l'alimentation, Rome, 5-16 novembre 1974; et Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale et sur le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation, FAO, Rapport du Sommet mondial de l'alimentation, 13-17 novembre 1996.

¹³ La pratique des États et l'*opinio juris* peuvent être dérivées de législations nationales, de déclarations d'organes intergouvernementaux et de traités. *Affaire du Plateau continental de la mer du Nord*, 1969 CIJ 27 (20 fév.). Voir aussi *Restatement of Foreign Relations Law of the United States*, qui déclare que la participation quasi-universelle des États à la préparation et à l'adoption d'accords internationaux reconnaissant les principes des droits de l'homme en général ou de droits spécifiques, peut être la preuve d'un droit international coutumier. *Restatement of the Law, Third, Foreign Relations Law of the United States* § 701(1986).

¹⁴ Voir Philip Alston, *International Law and the Human Rights to Food*, in *THE RIGHT TO FOOD* (Philip Alston and Katarina Tomasevski eds., 1984) at 9.

¹⁵ Voir P. Spitz, *Right to Food for Peoples and the People: A Historical Perspective*, in *The Right to Food*, 170-75 (Philip Alston and Katarina Tomasevski eds.), 1984; Robert Robertson, *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge*, 451 (Pathleen Mahoney and Paul Mahoney, eds. 1993).

¹⁶ FAO, Document IGWG RTFG 2/INF 1, *Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale*, septembre 2003.

¹⁷ *League of Nations O.J. Spec. Supp.* 23 (1924). Le droit d'être libéré du besoin a également été l'une des quatre libertés proclamées par le Président Franklin Roosevelt le 6 janvier 1941. Franklin D. Roosevelt, *The Annual Message to Congress, January 6, 1941*, in *9 Public Papers and Address of Franklin D. Roosevelt*, at 672 (S. Rosenman ed., 1941). Lors de la Journée mondiale de l'alimentation de 1998, le Président des États-Unis Clinton a déclaré que le droit à la nourriture était le droit de l'homme le plus essentiel.

16. Parmi les textes des Nations Unies, la DUDH dépasse le droit d'être à l'abri de la faim, pour établir un droit à une alimentation adéquate pour assurer la santé et le bien-être (Art. 25). Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels contient à la fois «le droit à un niveau de vie suffisant, y compris à une nourriture» (Art. 11(1) et «le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim» (Art. 11(2)). L'Observation générale 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qualifie le second de norme minimale, absolue et à cet égard, on peut faire valoir qu'il reflète le droit international coutumier, alors que le premier doit être réalisé progressivement, en fonction des ressources. On notera que le droit d'être à l'abri de la faim est le seul à être qualifié de «fondamental», tant dans le Pacte international relatif aux droits ESC que dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le second inclut implicitement le droit à la nourriture dans le droit à la vie inhérent à la personne humaine, dans l'article 6.¹⁸ Les aspects nutritionnels du droit à la nourriture ont aussi une place dans la Convention sur les droits de l'enfant (Articles 24 et 27) et dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (Articles 12 et 14).

17. La Déclaration et le Programme d'action de Vienne de 1993 ont affirmé que «l'alimentation ne devrait pas être utilisée comme un instrument de pression politique»¹⁹, un principe réitéré à maintes reprises dans plusieurs résolutions par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Commission des droits de l'homme citées plus haut. Dans la Déclaration universelle, les États participants ont clairement déclaré leurs points de vue sur l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition lors de la Conférence mondiale de l'alimentation: «Chaque homme, femme et enfant a le droit inaliénable d'être libéré de la faim et de la malnutrition afin de se développer pleinement et de conserver ses facultés physiques et mentales».²⁰ De la même manière, l'Assemblée générale des Nations Unies a réaffirmé «Tout être humain doit pouvoir se sustenter et ce droit fondamental doit être universellement garanti...»²¹

18. Dans le contexte d'un conflit armé, la pratique constante des États et l'*opinio juris* interdisent l'utilisation de la famine comme arme de guerre²², et il existe aussi une obligation de s'abstenir d'entraver la distribution d'aliments destinés à des personnes menacées de famine. Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine

¹⁸ On notera que le Comité des droits de l'homme, dans l'Observation générale 6 du 30 avril 1982, a estimé que le droit à la vie «était trop souvent interprété de façon étroite. L'expression "le droit à la vie... inhérent à la personne humaine" ne peut pas être entendue de façon restrictive, et la protection de ce droit exige que les États adoptent des mesures positives. A cet égard, le Comité estime qu'il serait souhaitable que les États parties prennent toutes les mesures possibles pour diminuer la mortalité infantile et pour accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures permettant d'éliminer la malnutrition et les épidémies».

¹⁹ Déclaration et Programme d'action de Vienne, A/CONF.157/23) I^o Partie, par. 31.

²⁰ Seizième réunion plénière, 16 nov. 1974, para 1.

²¹ GA RES. 166, UN GAOR, 39^{ème} session. (1984).

²² Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, articles 20, 26; Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre 12 août 1949, art. 23; Protocole relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, 8 juin 1977, arts. 54, 70. 1125 U.N.T.S. s, Protocole II Additionnel. A tout moment, la Convention relative aux génocides prohibe la «soumission intentionnelle du groupe à des conditions d'existence devant entraîner sa destruction physique totale ou partielle». Art. II c).

comme méthode de combat dans les conflits armés tant internationaux²³ que non internationaux.²⁴ Cette prohibition est enfreinte non seulement lorsque le déni d'accès à la nourriture entraîne la mort, mais aussi lorsque la population souffre de la faim en raison de la privation de sources ou de disponibilités alimentaires. L'interdiction de recourir à la famine est développée dans des dispositions prohibant d'attaquer ou de détruire des objets nécessaires à la survie de la population civile, y compris les denrées alimentaires et l'eau potable. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a réitéré que les personnes qui empêchaient les distributions alimentaires durant des conflits armés pouvaient être considérées comme individuellement responsables en Somalie et dans l'ex-République de Yougoslavie.²⁵ Le fait que dans le Statut de Rome de la Cour pénale internationale de 1998, l'utilisation intentionnelle contre des civils de la famine comme méthode de combat, en les privant des objets indispensables à leur survie est considérée comme un crime de guerre dans un conflit armé international, constitue une autre preuve.²⁶ Plus généralement, les règles fondamentales du droit humanitaire international applicables dans les conflits armés ont été considérées par la Cour internationale de justice comme «des principes intransgressibles».²⁷ Sur la base de cette déclaration de la Cour, la Commission du droit international a considéré que ces règles pouvaient donner naissance à des obligations de caractère impératif ne pouvant faire l'objet d'aucune dérogation.²⁸

19. Pour déterminer si ces textes établissent des obligations légales, il faut se référer à la Charte des Nations Unies, à laquelle adhèrent tous les États, et au droit international général. Dans la pratique, on considère que les déclarations constituent des preuves convaincantes de l'existence et de l'interprétation des règles du droit international, contribuent à la formation de nouvelles règles, influencent la pratique des États et des organisations et légitiment les revendications et les justifications dans les relations internationales.²⁹ Rassemblant toutes

²³ La Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre a été ratifiée par presque tous les États. Les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève du 12 août 1949, relatifs à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), et à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II) ont été ratifiés par la grande majorité des États. Les dispositions garantissant l'accès à l'aide humanitaire sont considérées comme faisant partie du droit international coutumier et, partant, comme contraignantes pour tous les États, qu'ils aient ou non ratifié les Protocoles.

²⁴ Le Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II), stipule dans l'article 14: «Il est interdit d'utiliser contre les personnes civiles la famine comme méthode de combat. Il est par conséquent interdit d'attaquer, de détruire, d'enlever ou de mettre hors d'usage à cette fin des biens indispensables à la survie de la population civile, tels que les denrées alimentaires et les zones agricoles qui les produisent, les récoltes, le bétail, les installations et réserves d'eau potable et les ouvrages d'irrigation».

²⁵ Somalia: U.N. SCOR, 3 145th mtg., U.N. Doc. S/RES 794 (1992); Yugoslavia, 3 106th mtg., UN Doc S/RES 700 (1992); et UN SCOR 3 137th mtg., U.N. Doc. S/RES/787 (1992).

²⁶ Pour les conflits armés internationaux, voir art. 8, para. 2 a) vii) et b) viii) du Statut de Rome; pour les conflits armés non internationaux voir art. 8, para. 2 e) viii).

²⁷ Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires, ICJ, Reports 1966, p. 226 at p. 257, para. 79

²⁸ Projets d'articles sur la Responsabilité des États pour fait internationalement illicite, Rapport de la Commission du droit international, 53^{ème} session, Documents officiels AG 56^{ème} session Doc. A/56/10, observations sur l'Article 40.

²⁹ Affaire du Plateau continental de la mer du Nord, arrêt 4.

les preuves, en dépit des divergences d'opinions, la majorité des commentateurs affirment que, «dans le droit international, on trouve actuellement au moins un droit établi par des traités³⁰, accompagné d'un droit coutumier, d'être à l'abri de la faim».³¹

20. Sur le fait que le droit à l'alimentation soit un droit international coutumier et sur le contenu de ce droit, les avis divergent. Toutefois, comme les Directives volontaires s'adressent à tous les États Membres de la FAO et des Nations Unies, dans le but de promouvoir l'application du droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans de nombreux traités internationaux, et dans le cadre des obligations des États Membres des Nations Unies, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, le caractère coutumier du droit à l'alimentation peut être laissé de côté.

III. FONDEMENT JURIDIQUE DES DIRECTIVES VOLONTAIRES

A. Sommet Mondial de l'Alimentation

21. Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a adopté la Déclaration de Rome sur la Sécurité alimentaire mondiale et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation. La Déclaration de Rome a réaffirmé le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive, «conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim». Dans le Plan d'action, l'Objectif 7.4 est de «Clarifier le contenu du droit à une nourriture adéquate et le 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». En outre, l'Objectif 7.4 demandait instamment aux États qui ne l'avaient pas encore fait de ratifier le Pacte et à tous les gouvernements de tout mettre en œuvre pour l'appliquer.³² Les liens entre le concept du droit à l'alimentation dans les Documents du Sommet mondial de l'alimentation et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont donc clairement établis.

22. Au sein du système des droits de l'homme des Nations Unies, les organes fondés sur la Charte des Nations Unies et les organes des Traités,³³ ont répondu à cet appel du Sommet mondial de l'alimentation. Le Comité des droits économiques, sociaux

³⁰ Voir Katarina Tomasevski, ed., *The Right to Food: Guide Through Applicable International Law* (1987)

³¹ Donald E. Buckingham, *A Recipe for Change: Towards an Integrated Approach to Food under International Law*, 6 *Pace Int'l L. Rev.* 285 (1994).

³² FAO, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation*, Appendice, Rome 1997.

³³ Les organes fondés sur la Charte des Nations Unies sont ceux qui n'ont pas été institués par un traité spécifique sur les droits de l'homme, mais qui tirent leur autorité directement de la Charte des Nations Unies et des résolutions successives. Ces organes sont notamment l'Assemblée générale des Nations Unies, l'ECOSOC, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme. Inversement, les organes des traités sont ceux qui ont été établis pour contrôler la mise en œuvre des divers traités sur les droits de l'homme, notamment le Comité des droits de l'homme et le Comité contre la torture.

et culturels³⁴ (CESCR), qui contrôle l'application du Pacte international, a adopté l'Observation générale 12 sur le Droit à une nourriture suffisante. Parmi les organes fondés sur la Charte, la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme³⁵ ont l'une et l'autre réalisé des études sur le droit à l'alimentation et la Commission des droits de l'homme a désigné un rapporteur spécial sur ce sujet qui fait rapport à la Commission et à l'Assemblée générale.³⁶ Les liens entre le Sommet mondial de l'alimentation et les divers instruments des droits de l'homme ont donc été encore renforcés.

B. Mandat du Groupe de Travail Intergouvernemental

23. La Déclaration adoptée par le Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après* invitait le Conseil de la FAO à «établir ... un Groupe de travail intergouvernemental, auquel participeraient les parties prenantes, dans le contexte du suivi du SMA; ce Groupe serait chargé d'élaborer, dans un délai de deux ans, une série de directives volontaires visant à appuyer les efforts faits par les États Membres pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate dans le cadre de la sécurité alimentaire nationale»³⁷. La référence aux États Membres dans la déclaration implique que les Directives volontaires s'appliqueront à tous les États Membres de la FAO. Les résolutions adoptées par l'Assemblée générale³⁸ et la Commission des droits de l'homme³⁹ des Nations Unies et sa Sous-Commission contiennent aussi une référence aux «États Membres» qui indiquent clairement que les Directives volontaires doivent

³⁴ L'ECOSOC a institué le CESCR pour suivre l'application du Pacte international. Contrairement au Comité des droits de l'homme, le CESCR n'a pas pour mandat d'entreprendre ses activités de supervision de façon indépendante, mais d'aider l'ECOSOC à remplir son rôle relevant du Pacte International.

³⁵ En 1999, le Rapporteur spécial de la Sous-Commission pour la promotion et la protection des droits de l'homme, M. Asbjørn Eide, a mis à jour son étude sur le droit à l'alimentation et à être à l'abri de la faim. Il a reconnu le rôle joué par le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation pour changer les attitudes, ainsi que la contribution importante de l'Observation générale No. 12 pour clarifier le contenu du droit et les obligations correspondantes des États. Il a noté que les institutions internationales adoptaient de plus en plus une approche fondée sur les droits de l'homme pour les problèmes d'alimentation et de nutrition et invité les États, les organisations internationales, les ONG et la société civile à prendre des mesures concertées pour libérer définitivement l'humanité du fléau de la faim.

³⁶ En 2000, la Commission des droits de l'homme a nommé M. Jean Ziegler (Suisse) premier Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Depuis lors, celui-ci a soumis plusieurs rapports et rapports de mission à la Commission des droits de l'homme et à l'Assemblée générale. Voir, par exemple, documents ONU E/CN.4/2001/53, 7 février 2001; E/CN.4/2002/58/Add.1, 23 janvier 2002; A/56/357, 27 août 2002.

³⁷ Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation: *cinq ans après*, Paragraphe 10 du dispositif.

³⁸ Res de l'Assemblée générale. A/C.3/58/L.70 du 18 novembre 2003, se félicitant des travaux réalisés par le Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer une série de directives volontaires pour soutenir les efforts des États Membres à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Voir aussi Résolution de l'Assemblée générale A/RES/57/226, paragraphe 14.

³⁹ Rés. 2003/25 de la Commission des droits de l'homme, se félicitant des Directives volontaires, comme moyen d'encadrer l'action des États Membres en faveur de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, et les encourage à poursuivre leur coopération à cet égard.» (non souligné dans le texte).

être adressées à tous les États Membres de la FAO (et des Nations Unies). Le Groupe de travail est ouvert à la participation de tous les membres de la FAO et des Nations Unies.⁴⁰ Ceci montre bien que les Directives volontaires sont conçues à l'intention de tous les États qu'ils soient ou non parties au Pacte.

24. Les références expresses au Pacte dans les documents du Sommet mondial de l'alimentation portent sur le contenu du droit à une alimentation suffisante et sur le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. On peut en déduire que, bien que les Directives volontaires ne soient pas en elles-mêmes juridiquement contraignantes, elles devraient être basées sur le droit international existant, notamment sur le Pacte. Par ailleurs, le libellé du mandat pourrait aussi impliquer que les Directives volontaires devraient être centrées exclusivement sur l'aspect du droit à l'alimentation devant faire l'objet d'une «réalisation progressive», plutôt que sur les obligations à caractère immédiat ou spécifiquement liées au droit fondamental d'être à l'abri de la faim.

C. Nature des Directives Volontaires

25. La Convention de Vienne sur le droit des traités indique clairement que les accords internationaux ne créent pas d'obligations aux États sans leur consentement.⁴¹ Comme leur nom l'indique, les Directives volontaires ne prétendent pas être juridiquement contraignantes. Leur forme et leur contenu laissent penser qu'elles sont facultatives et qu'elles n'ont pas pour objet de soumettre les États à de nouvelles obligations juridiques. Il semble également clair que, même si elles sont en rapport étroit avec le Pacte, elles ne s'adressent pas uniquement aux États qui l'ont ratifié. En revanche, les Directives volontaires ne peuvent pas déroger aux obligations auxquels sont déjà soumis les États, en vertu d'un traité ou du droit coutumier, et elles devraient éviter de donner à penser que leur mise en œuvre ne sera pas suffisante pour remplir les obligations dérivant des instruments relatifs aux droits de l'homme, comme le Pacte.

26. Il faut aussi avoir présent à l'esprit que les Directives volontaires devraient être appliquées dans tous les pays, indépendamment de leur niveau de développement, de leur climat ou de leur richesse. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a noté à cet égard ce qui suit: «Inévitablement, les moyens les plus appropriés de donner effet au droit à une alimentation adéquate 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 adéquate»⁴².

27. Concrètement, on voit mal comment les Directives volontaires pourraient être appliquées si elles ne fournissent pas les définitions nécessaires et les principes à appliquer pour agir dans les différents domaines sur lesquels elles portent.

⁴⁰ Voir Annexe D, Rapport de la 123^{ème} session du Conseil de la FAO, 28 octobre au 2 novembre 2002.

⁴¹ Convention de Vienne sur le droit des traités, article 34.

⁴² Observation générale 12, par. 21.

IV. CONCLUSIONS

28. Lors de l'élaboration des Directives volontaires, le Groupe de travail intergouvernemental pourrait, à la lumière des considérations qui précèdent, étudier s'il convient de reformuler le droit coutumier ou le droit des traités existants, ou de les interpréter, de développer progressivement le droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans le Pacte, ou de réaffirmer les interprétations proposées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans l'Observation générale 12.

29. Si les Directives volontaires sont fondées sur les interprétations du Pacte, elles aideront principalement les États Parties à remplir leurs obligations qui en découlent. Toutefois, les États Membres de la FAO et des Nations Unies non parties au Pacte pourraient aussi appliquer les Directives volontaires dans la mesure où ils en ont la possibilité et où elles sont compatibles avec leurs obligations légales existantes.

30. Les Directives volontaires pourraient aussi être rédigées sur la base du droit à l'alimentation, tel qu'il figure dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, d'autres instruments juridiques internationaux,⁴³ ou du Droit international général.

31. Si au moins le droit d'être à l'abri de la faim est un droit international coutumier, il sera automatiquement incorporé dans le droit national de nombreux États, conformément à leurs propres systèmes juridiques et processus constitutionnels; les Directives volontaires peuvent contribuer à étoffer le contenu de ce droit. Dans les pays qui n'incorporent pas automatiquement le droit international coutumier, mais dont les constitutions ou les lois contiennent un droit à l'alimentation ou une obligation du gouvernement de venir en aide aux nécessiteux, les Directives volontaires peuvent fournir une interprétation de la disposition constitutionnelle, qui fera autorité.

32. Pour les États Parties au Pacte, dont les systèmes juridiques nationaux élèvent les traités des droits de l'homme au statut constitutionnel, les déclarations interprétatives contenues dans les Observations générales et dans les Directives volontaires auront une valeur sur ce plan, mais n'auront pas de force obligatoire. Les Directives fourniront des données supplémentaires pour la définition des droits et des obligations contenus dans l'Observation générale 12.

33. Les États Parties au Pacte doivent rendre compte des mesures prises et des difficultés rencontrées pour mettre en œuvre les droits qui y figurent, mais peu d'États fournissent suffisamment d'informations précises sur le droit à l'alimentation.⁴⁴ Les Directives volontaires pourraient servir de points de repère et de cadre pour l'établissement des rapports nationaux. Elles faciliteront le travail du Comité des

⁴³ Notamment Pacte International, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Convention sur les droits de l'enfant, Conventions et Protocoles de Genève.

⁴⁴ Document FAO IGWG RTFG 2/INF 1, Reconnaissance du droit à l'alimentation à l'échelle nationale, Septembre 2003.

droits économiques, sociaux et culturels qui pourrait les approuver ou les adopter comme cadre pour les rapports qui seront soumis dans le futur par les États et pour sa propre évaluation de ces rapports.

34. La valeur juridique des Directives volontaires sera renforcée si le texte contient des références spécifiques au droit à la nourriture, comme droit international coutumier, ou est lié aux obligations des États Parties au titre du Pacte ou de la Charte des Nations Unies. Les Directives volontaires peuvent énoncer des règles de conduite qui suscitent de fortes espérances politiques, dans la mesure où elles se réfèrent au droit existant, d'où elles tireront leur autorité et leur légitimité. Leur manque de force obligatoire, explicite dans le titre «Directives volontaires», est contrebalancé par leur degré de spécificité qui peut leur conférer plus de force que des règles vagues ou ambiguës dans un texte contraignant. Ainsi, la formulation floue ou imprécise du droit à l'alimentation dans les textes des traités peut être renforcée par les Directives volontaires.

RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ALIMENTATION À L'ÉCHELLE NATIONALE

6

I. INTRODUCTION

1. Le droit à l'alimentation a été reconnu et affirmé à l'échelle internationale en maintes occasions. Mais dans quelle mesure la reconnaissance internationale est-elle traduite à l'échelle nationale?
2. Ce document donne un aperçu des diverses manières dont le droit à l'alimentation est reconnu dans les pays. Il indique combien de pays reconnaissent le droit à l'alimentation, et dans quelle mesure, ainsi que la manière dont ce droit est affirmé et le degré de protection dont il bénéficie. Le document est principalement fondé sur l'examen des rapports nationaux soumis au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (CESCR) et sur l'analyse des dispositions constitutionnelles des pays.

ICESCR, ARTICLE 11

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.
2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:
 - a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
 - b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

ICESCR, ARTICLE 2

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

II. TRAITÉS RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME**A. Ratification**

3. La première étape de l'enquête consiste à mesurer l'engagement de chaque État partie vis-à-vis du droit à l'alimentation en mesurant la ratification des traités des droits de l'homme liés aux questions alimentaires. Si d'une part, l'adoption de résolution et de déclarations dans les enceintes internationales est un indicateur important du niveau de prise de conscience et de la volonté à agir pour protéger les droits de l'homme, d'autre part, on ne peut véritablement parler d'engagement juridique qu'en présence d'un processus national menant à la ratification d'instruments ayant force de loi.

4. Les États qui ont ratifié le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) ont reconnu le droit à une alimentation suffisante en tant que partie intégrante du droit à un niveau de vie suffisant et au droit fondamental d'être à l'abri de la faim (ICESCR, Article 11). Les États parties se sont engagés à concrétiser progressivement ce droit, au maximum des ressources disponibles et par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives (ICESCR, Article 2). En décembre 2003, 149 États étaient parties à l'ICESCR (tandis que 6 restaient signataires).

5. Les États parties à la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) sont convenus de prendre des mesures spéciales pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes, notamment l'assurance d'un accès égal pour les femmes rurales aux mesures de sécurité alimentaire (CEDAW, Article 14) et une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement (CEDAW, Article 12.2). En décembre 2003, les États parties à la Convention étaient au nombre de 175.

6. Les États parties à la Convention relative aux droits de l'enfant (CRC) ont entrepris de respecter et de garantir le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant

pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (CRC, Article 27.1). Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en oeuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement (CRC, Article 27.3).

7. Le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible (CRC, Article 24.1) doit être mis en oeuvre, entre autres, grâce à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable (CRC, Article 24.2.c). En outre, les États parties veilleront à ce que les parents et les enfants soient informés sur la santé et la nutrition infantile, les avantages de l'allaitement maternel, de l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information (CRC, Article 24.2.e).

8. Ces droits doivent être garantis pour tout enfant relevant de la juridiction d'un État partie sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre et de l'origine nationale, ethnique ou sociale, de la situation de fortune, du handicap, de la naissance ou de tout autre condition (CRC, Article 2.1). En décembre 2003, avec 193 États parties, la ratification de la CRC est presque universelle.

9. L'Annexe I fait le point sur le processus de ratification pour l'ICESCR, la CEDAW et la CRC.

B. Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels

10. Le suivi du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est confié au Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels créé en 1987 par le Conseil économique et social (ECOSOC). Les États parties, conformément à l'article 16 de l'ICESCR sont tenus de soumettre des rapports périodiques sur les mesures qu'ils ont adoptées pour assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte et sur les progrès accomplis. Ces rapports sont soumis au CESCR tous les cinq ans après le rapport initial qui doit être présenté dans les deux ans qui suivent la ratification. En cas de non-soumission d'un rapport, le CESCR peut décider de procéder à l'examen de la conformité de l'État au Pacte sans s'appuyer sur un rapport. Le CESCR soumet un rapport annuel à l'ECOSOC.

11. Le CESCR a publié des «Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports soumis par les États parties conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels».¹ Conformément à ces directives, les rapports des États sont censés contenir les informations suivantes:

¹ Document des Nations Unies E/C.12/1991/1 (Basic Reference Document), 17 juin 1991.

- > Les niveaux de vie actuels de toute la population, en mettant l'accent sur les changements relativement récents (par exemple dans les 5 ou 10 dernières années), en faisant appel à des instruments statistiques;
- > La mesure des progrès accomplis dans la concrétisation du droit à une alimentation suffisante dans le pays, au moyen d'enquêtes nutritionnelles et d'informations détaillées sur la malnutrition, selon une ventilation démographique par sexe, âge, race, origine, emplacement géographique et autres critères semblables;
- > Les faits récents dans le domaine juridique et politique et les mesures considérées comme nécessaires par le Gouvernement pour garantir l'accès à une alimentation suffisante pour chacun des groupes vulnérables ou désavantagés et pour les zones les plus défavorisées;
- > Les mesures adoptées pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des aliments, en tirant parti au maximum de la technologie et des connaissances scientifiques;
- > Une indication des groupes qui ne posséderaient pas d'éducation de base en matière de nutrition;
- > Les réformes agraires adoptées dans le but d'améliorer l'efficacité des systèmes agricoles;
- > Les mesures prises pour garantir une distribution équitable des approvisionnements alimentaires mondiaux compte tenu des besoins et des problèmes rencontrés tant par les pays importateurs que par les pays exportateurs d'aliments.

12. Ces directives reflètent les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 de l'ICESCR ainsi que son article 2, paragraphe 2, interdisant toute discrimination dans l'exercice des droits reconnus dans le Pacte. Il convient de noter que ces directives précèdent l'Observation générale 12 du 5 mai 1999² et qu'elles sont en cours de révision pour tenir compte d'éléments normatifs nouveaux intervenant dans l'interprétation du droit à l'alimentation.

C. Les rapports des États parties au CESCR

13. Pour donner un aperçu général de la façon dont les États parties interprètent leurs obligations relatives au droit à une alimentation suffisante et au droit d'être libéré de la faim, une enquête sur les 69 rapports nationaux, soumis pendant la décennie 1993-2003, a été entreprise par le Bureau juridique de la FAO en juillet 2003. Les principaux résultats en sont reproduits ci-dessous.

14. Trente-deux rapports - près de la moitié du nombre soumis - contiennent diverses statistiques portant entre autres sur les niveaux de pauvreté, le coût de la vie, la consommation alimentaire, la consommation par habitant de biens et services, le revenu moyen et les dépenses moyennes, la production économique, l'agriculture. De manière générale, un rapport national peut couvrir des questions diverses, telles que l'agriculture, la production économique, la santé, la sécurité sociale, les habitudes

² Document des Nations Unies E/C.12/1999/5, Observation générale 12, Le droit à une alimentation suffisante (Article 11 du Pacte).

nutritionnelles ou la pauvreté en général. Cette diversité témoigne du grand nombre d'aspects dont les pays admettent l'importance pour instaurer un environnement propice à l'exercice généralisé du droit à l'alimentation.

15. De nombreux États parties indiquent les mesures prises pour mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante. Sont mentionnés en particulier, la sécurité sanitaire des aliments, les institutions de contrôle et les mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire, sous forme de bureaux, d'agences ou de comités. Parfois, les mécanismes de coordination sont aussi chargés d'identifier les lacunes de la législation.

16. Les rapports sont pour la plupart sélectifs quant aux questions traitées, se concentrant sur un ou deux aspects jugés plus importants, et ne contiennent le plus souvent pas de statistiques de détail. Sur les 69 rapports soumis, moins d'une douzaine donnent une représentation organique et complète de tous les aspects de la mise en œuvre de l'article 11 dans les systèmes juridiques nationaux.³

17. Les mesures législatives sont mentionnées dans la grande majorité des rapports. Ces mesures appartiennent habituellement à l'une des trois grandes catégories suivantes:

- > Mesures juridiques visant un domaine précis afin de garantir dans ce contexte l'application directe du droit à une alimentation suffisante;⁴
- > Analyse de la législation générale formant la base juridique de la mise en œuvre de programmes et de réformes à grande échelle;⁵
- > Description des instruments juridiques portant création de mécanismes de coordination pour mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante.⁶

18. Les pays de droit anglo-saxon peuvent rendre compte de la jurisprudence applicable, en particulier des affaires où la décision du tribunal établit *ex novo* des règles ou des droits protégés par la constitution. Dans sa jurisprudence, la «common law» reconnaît l'exercice du droit à un niveau de vie décent et du droit à vivre à l'abri du besoin et de la faim.⁷

³ Bolivie, 1999 (doc. N.U. E/1990/5/Add.44); Japon, 1998 (doc. N.U. E/1990/6/Add.21); Panama, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.24); Paraguay, 1999 (doc. N.U. E/1989/5/Add.13); Philippines, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11); Sri Lanka, 1997 (doc. N.U. E/1990/5/Add.32); Suisse, 1996 (doc. N.U. E/1990/5/Add.33); République arabe syrienne, 1999 (doc. N.U. E/94/104/Add.23); Trinité-et-Tobago, 2000 (doc. N.U. E/90/6/Add.30); Tunisie, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

⁴ Voir par exemple Estonie, *Loi sur l'alimentation, Loi sur la protection du consommateur, Loi sur la santé publique, Loi sur l'eau, Loi sur le conditionnement*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.51); Finlande, *Loi sur l'indemnité journalière*, 1999 (doc. N.U. E/C.12/4/Add.1); Japon, *Loi sur l'amélioration de la productivité des sols*, 1998 (doc. N.U. E/1990/6/Add.21).

⁵ Voir par exemple Brésil, *Système de surveillance alimentaire et nutritionnelle (SISVAN)*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.53); Bulgarie, *Politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition*, 1996 (doc. N.U. E/1994/104/Add.16); Canada, *Plan national d'action en matière de nutrition*, 1998 (doc. N.U. E/1994/104/Add.17); Irlande, *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (NAPS)*, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.29).

⁶ Voir par exemple Slovaquie, *Loi sur le minimum de subsistance*, 2001 (doc. N.U. E/1990/5/Add.49); Tunisie, *Septième Plan de développement économique et social*, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

⁷ Voir Israël, Arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire *Gazmo c. Ishayahu* (REC 4905/98) du 19 mars 2001, 2001 (E/1996/6/Add.32).

19. Le rapport d'un État partie peut inclure la présentation de tout plan ou programme concernant:

- > La réforme agraire;⁸
- > Les plans de croissance économique;⁹
- > Les mesures de sécurité sociale;¹⁰
- > L'accès aux terres et aux ressources;¹¹
- > Les mesures de santé publique;¹²
- > Les programmes spéciaux pour répondre aux besoins d'un groupe minoritaire ou d'un groupe particulièrement défavorisé.¹³

D. Applicabilité de l'ICESCR à l'échelle nationale

20. L'une des mesures constamment prônées par le CESCR est l'incorporation des dispositions de l'ICESCR dans la constitution et la législation nationale des États parties, pour veiller à ce que ces dispositions puissent être directement appliquées par les instances judiciaires et autres institutions nationales. En outre, il convient de noter que certains États parties se fondent sur le système moniste selon lequel la ratification d'un traité international entraîne automatiquement son inclusion dans la législation nationale et, partant, son application par les tribunaux. En revanche, dans les États de tradition dualiste, l'application des dispositions du traité nécessite généralement l'adoption de lois à cet effet.

21. Après analyse des constitutions et des rapports soumis par les États parties au CESCR, l'enquête de la FAO a permis de constater que dans 77 États parties à l'ICESCR, les dispositions de traités internationaux comme le Pacte font partie de l'ordre juridique national et sont directement applicables, tandis que dans d'autres

⁸ Voir par exemple Brésil, *Programme National de réforme agraire*, 2001 (doc. N.U.E/1990/5/Add.53.); Colombie, Loi sur la réforme agraire, 2000 (doc. N.U. E/C.12/4/Add.6); Philippines, *Programme intégré de réforme agraire*, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

⁹ Voir par exemple Bolivie, *Plan général de développement social et économique*, 1999 (doc. N.U. E/1990/5/Add.44); Tunisie, *Septième plan de développement économique et social*, 1996 (doc. N.U. E/1990/6/Add.14).

¹⁰ Voir par exemple Argentine, Programme social de nutrition (*PROSONU*), 1997 (doc. N.U. E/1990/6/Add.16); Panama, Programme d'aide sociale, 2000 (doc. N.U. E/1990/6/Add.24).

¹¹ Voir par exemple Arménie, *Programme de réforme agraire*, 1998 (doc. N.U. E/1990/5/Add.36); Philippines, *Programme intégré de réforme agraire*, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

¹² Voir par exemple Bulgarie, *Programme d'information et de formation en matière de santé et de nutrition*, 1996 (doc. N.U. E/1994/104/Add.16); Mexique, Programme en matière de nutrition et de santé, 1997 (doc. N.U. E/1994/104/Add.18).

¹³ Voir par exemple Argentine, Programme nutrition maternelle et infantile (PROMIN), 1997 (doc. N.U. E/1990/6/Add.16); Voir aussi Australie, protection de la santé des populations autochtones, 1998 (doc. N.U. E/1994/104/Add.22); Panama, lois de protection de la propriété foncière pour les populations autochtones, 2000 (E/1990/6/Add.24); Paraguay, programme d'éducation à la nutrition créé pour améliorer les conditions de vie dans les zones rurales à travers des programmes de santé, de nutrition et d'éducation pour les groupes vulnérables, 1999 (doc. N.U. E/1989/5/Add.13); Philippines, politiques gouvernementales et protection sociale centrées sur les femmes socialement défavorisées, les handicapés physiques et mentaux et les membres les travailleurs les plus démunis, 1997 (doc. N.U. E/1989/5/Add.11).

pays, l'incorporation de ces dispositions dans le système national est subordonnée à l'adoption de lois nationales spécifiques. A cet égard, quelques pays ont pris d'importantes mesures pour incorporer l'ensemble du Pacte,¹⁴ tandis que d'autres ont pris des mesures particulières visant l'application de certains droits.¹⁵ Une liste complète des États parties dans lesquels l'ICESCR fait partie de l'ordre juridique national figure à l'Annexe II.

III. CONSTITUTIONS NATIONALES

A. Dimensions du Droit à l'Alimentation

22. Le droit à l'alimentation est un droit multidimensionnel, dont la concrétisation dépend de nombreux facteurs. Dans une situation normale, la plupart des personnes exercent principalement le droit à l'alimentation à travers leurs propres efforts, en produisant ou en se procurant la nourriture dont ils ont besoin. Cette possibilité est conditionnée par l'accès à la terre et à d'autres ressources productives et par l'accès à un emploi rémunéré. Certains, pour des raisons échappant à leur contrôle - comme le chômage, la vieillesse, la maladie, le handicap, les catastrophes naturelles ou la guerre - ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins. Ils dépendent pour se nourrir du transfert d'aliments ou d'espèces provenant de la famille, de la communauté, de l'État ou d'organisations d'aide internationale. Le droit à une alimentation suffisante suppose aussi que les aliments obtenus soient de qualité adéquate. Les denrées, qu'elles proviennent du marché libre ou de l'aide alimentaire, doivent satisfaire aux normes minimales de sécurité sanitaire des aliments. Le droit à l'alimentation est lié à divers autres droits, allant du droit de propriété au droit d'ester en justice, du droit au travail au droit à l'information et à l'éducation.

23. Étudier le degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation est donc une tâche plus complexe que la simple recherche de mots-clés comme «alimentation» ou «nutrition».¹⁶ D'autre part, pour que l'enquête soit significative, il faut en délimiter la portée. Le Bureau juridique de la FAO a entrepris, en juin et juillet 2003, une enquête relative à toutes les constitutions nationales en retenant les critères suivant en matière d'inclusion du droit à l'alimentation:

- > Reconnaissance explicite du droit de tout individu à l'alimentation.
- > Reconnaissance explicite du droit de groupes spécifiques à l'alimentation (tels que les enfants, les personnes âgées, les retraités, les prisonniers).

¹⁴ Voir par exemple Norvège – la Loi sur les droits de l'homme N°30 du 21 mai 1999 a intégré l'ICESCR, l'ICCPR et l'ECHR à la législation norvégienne; Argentine – l'Amendement constitutionnel de 1994 a incorporé l'ICESCR à la Constitution nationale.

¹⁵ Voir la section suivante à propos de la protection de droits spécifiques par des dispositions constitutionnelles.

¹⁶ C'est la méthode qui a été suivie dans «Le droit à l'alimentation dans la théorie et dans la pratique», FAO, Rome, 1998.

- > Reconnaissance implicite du droit à l'alimentation à travers la reconnaissance explicite d'un droit plus vaste, tel que le droit à un niveau de vie suffisant, à une vie ou à des moyens de subsistance décents.
- > Reconnaissance d'un droit à la sécurité sociale pour les non-travailleurs, qui constitue une reconnaissance implicite du droit à l'alimentation.
- > Reconnaissance des droits de l'enfant, qui peuvent normalement être considérés comme incluant leurs droits en matière de nutrition.
- > Reconnaissance du droit à un salaire minimum pour les travailleurs, suffisant pour satisfaire aux besoins de première nécessité du travailleur et de sa famille, y compris les besoins alimentaires.
- > Reconnaissance de l'importance de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments ou des droits des consommateurs à travers des dispositions explicites sur les droits ou sur une obligation de l'État.
- > Reconnaissance du droit à la santé, libellée de manière à couvrir les droits à l'alimentation.

24. Il existe un fort degré de recoupement entre ces diverses formes de protection et de reconnaissance du droit à l'alimentation; quelques constitutions contiennent des dispositions qui relèvent de la plupart de ces catégories. En revanche, certaines d'entre elles n'en contiennent aucune. La Carte n° 1 présente la portée de la reconnaissance du droit à l'alimentation dans le monde sur la base de quelques-unes de ces dimensions.¹⁷

25. La formulation la plus courante des dispositions constitutionnelles, à l'instar de la Déclaration universelle des droits de l'homme, reconnaît le droit de tout individu à jouir d'un niveau de vie suffisant, y compris l'alimentation, le vêtement et le logement. D'autres font référence à un niveau de vie décent ou à une vie dans la dignité, tandis que certaines n'énumèrent que des droits plus précis tels que l'alimentation et la nutrition. Dans certaines constitutions, le droit à l'alimentation en tant que tel n'est pas mentionné et il est fait référence à l'obligation qui incombe à l'État d'assurer à la population un niveau de vie ou un niveau de nutrition suffisants ce qui équivaut, aux fins du présent document, à une reconnaissance implicite du droit à l'alimentation.¹⁸

26. Les constitutions qui reconnaissent les droits de l'enfant énoncent presque toujours l'obligation faite aux parents de nourrir leurs enfants; elles contiennent souvent aussi une référence à l'obligation de l'État de fournir un soutien aux parents et de veiller au soin des orphelins. En dehors des enfants, les autres groupes dont le droit à l'alimentation est spécifiquement protégé dans certaines constitutions sont notamment les retraités, les personnes âgées, les veuves de guerre, les anciens combattants et les prisonniers. Ces dispositions coexistent souvent avec des dispositions plus générales portant sur le droit à l'alimentation.

¹⁷Les cartes visées à ce paragraphe et à paragraphe 32 ne sont pas incluses en cette publication. Elles peuvent être obtenues à partir de Righttofood@fao.org.

¹⁸ Par exemple, l'article 47 de la Constitution de l'Inde.

DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EN MATIÈRE DE DROIT À L'ALIMENTATION	
1) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES CONTENANT UNE RÉFÉRENCE DIRECTE AU DROIT À L'ALIMENTATION, APPLICABLE À L'ENSEMBLE DE LA POPULATION ¹⁹	22
2) RECONNAISSANCE EXPLICITE DU DROIT DE GROUPES SPÉCIFIQUES À L'ALIMENTATION	17
3) PROTECTION CONSTITUTIONNELLE D'UN DROIT PLUS VASTE, QUI COMPREND LE DROIT À L'ALIMENTATION, TEL QUE LE DROIT À UN NIVEAU DE VIE SUFFISANT, À VIVRE DANS LA DIGNITÉ ²⁰	46
4) PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DES DROITS DE L'ENFANT	66
5) RECONNAISSANCE D'UN DROIT À LA SÉCURITÉ SOCIALE	114
6) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LE DROIT À UN SALAIRE MINIMUM	37
7) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES SUR LA RESPONSABILITÉ DE ÉTAT EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SANITAIRE DES ALIMENTS, DE PROTECTION DES CONSOMMATEURS ET DE PROMOTION DE L'AGRICULTURE, ETC.	23
8) DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES GÉNÉRALES SUR LE DROIT À LA SANTÉ, POUVANT COUVRIR LE DROIT À L'ALIMENTATION	13
NOMBRE TOTAL DE CONSTITUTIONS EXAMINÉES	203

27. Certaines constitutions contiennent une référence aux ressources dont dispose l'État pour réaliser le droit à l'alimentation, également présente dans l'ICESCR, qui doit donc être interprétée en conformité avec les obligations de l'État partie vis-à-vis du Pacte.

28. L'analyse statistique des résultats révèle que la majorité des pays reconnaît le droit à l'alimentation dans l'une ou l'autre de ses dimensions. Le tableau ci-dessous propose une ventilation statistique des dispositions constitutionnelles protégeant le droit à l'alimentation. Il convient de noter qu'il n'a pas été tenu compte des chevauchements entre les différentes catégories, constatés dans plusieurs cas, et que ces catégories n'étant pas rigides, l'affectation à l'une plutôt qu'à une autre peut être considérée comme arbitraire.

29. L'Annexe II contient la liste complète des dispositions constitutionnelles.

B. Degré de protection constitutionnelle

30. Comme il y a d'importants recouvrements entre les différentes dispositions constitutionnelles, dont nous n'avons pas rendu compte ci-dessus, nous avons porté une appréciation subjective sur le degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. Ainsi, la Constitution bolivienne ne contient pas, selon l'enquête, de disposition reconnaissant expressément le droit à l'alimentation de toute la population, mais elle contient des dispositions relatives au droit à

¹⁹ Voir Annexe III: Niveau élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation.

²⁰ Voir par exemple la Norvège, dont la Constitution comprend une disposition faisant référence à l'ensemble des droits de l'homme reconnus par le pays.

l'alimentation de différentes catégories de population et aux droits des enfants, la reconnaissance du droit à un niveau de vie adéquat, ainsi que la protection du droit à une sécurité sociale et à un salaire minimum.²¹ Si l'on tient compte de l'ensemble de ces dispositions, la protection constitutionnelle du droit à l'alimentation en Bolivie est en fait très forte.

31. Certains pays n'ont pas de constitution écrite. Néanmoins, les autorités judiciaires de ces pays peuvent reconnaître des droits constitutionnels et il existe des exemples de reconnaissance du droit à l'alimentation dans la jurisprudence.²² Nous avons tenu compte de ces pays dans la présente enquête.

32. La carte 2 indique l'appréciation du degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation dans différents pays sur la base de l'ensemble des dispositions constitutionnelles et de l'applicabilité directe du Pacte mentionnées à l'annexe II et reflétées en partie à la carte 1. À l'Annexe III, figurent une liste complète des pays, ainsi que l'évaluation du degré de protection. Il convient de noter que dans cette partie de l'enquête, aucune différence n'a été établie entre les dispositions justiciables et celles qui ne le sont pas.

33. La conclusion de cette évaluation, plutôt subjective, est qu'au total 57 pays²³ offrent une protection constitutionnelle assez forte, que 55 pays offrent une protection moyenne et que 28 pays offrent une protection plus limitée du droit à l'alimentation. En conséquence, on peut dire que la majorité des pays reconnaissent et protègent dans une certaine mesure le droit à l'alimentation.

IV. JURISPRUDENCE CONCERNANT LE DROIT À L'ALIMENTATION

A. Justiciabilité

34. L'examen de la protection constitutionnelle des différents aspects du droit à l'alimentation mentionné plus haut ne fait pas de distinction entre les dispositions qui permettent de saisir la justice et les autres. Il n'indique pas non plus si le droit à l'alimentation est bien protégé en droit ou dans la pratique. De plus, il convient de souligner que le degré de justiciabilité apparent est susceptible d'évoluer, abstraction faite de l'intention ou de l'interprétation initiale des dispositions. À l'heure actuelle, la jurisprudence n'est pas abondante, en particulier concernant le droit à l'alimentation, même si elle devient de plus en plus consistante pour d'autres droits économiques,

²¹ Voir articles 8, 157, 158, 164 et 199 de la Constitution bolivienne.

²² Voir par exemple Israël, *Gazmo c. Ishayahu* (REC 4905/98), arrêt pris par la Cour suprême d'Israël le 19 mars 2001, cité dans le rapport d'Israël au Comité des droits économiques, sociaux et culturels pour 2001, document des Nations Unies E/1990/6/Add.32, paragraphe 284.

²³ Voir l'Annexe III, pays énumérés ayant une protection élevée et moyennement élevée.

sociaux et culturels.²⁴ Dans les sections qui suivent, nous passerons en revue la jurisprudence de trois pays de différents continents.

B. Suisse

CONSTITUTION FÉDÉRALE DE LA CONFÉDÉRATION HELVÉTIQUE ART. 12

Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

35. La Suisse a traité un cas important concernant le droit à l'alimentation et à des moyens subsistance minimaux. En 1996, le Tribunal fédéral, qui est la cour suprême suisse, a reconnu le droit à un minimum vital, y compris la garantie de tous les droits fondamentaux de l'homme, tels que l'alimentation, le vêtement et le logement, pour éviter une situation dans laquelle des personnes seraient réduites à la mendicité, condition qui ne peut pas être conforme à la dignité humaine. Il avait été saisi par trois frères, réfugiés apatrides d'origine tchèque, qui se sont retrouvés en Suisse sans argent ni nourriture. Ils ne pouvaient pas travailler car ils ne pouvaient pas obtenir de permis de travail et, n'ayant pas de documents d'identité, ils ne pouvaient pas quitter le pays. Ils ont adressé aux autorités du canton de Berne une demande d'aide qui a été rejetée.²⁵

36. Le Tribunal fédéral a considéré qu'il n'était pas compétent pour déterminer les priorités de la répartition des ressources nécessaires pour réaliser le droit à des conditions d'existence minimales, y compris le droit à l'alimentation. Toutefois, il a déterminé qu'il pouvait passer outre la loi si celle-ci ne satisfaisait pas les revendications minimales correspondant au droit constitutionnel. En l'espèce, le fait de ne pas accorder à trois non-nationaux les prestations prévues par la loi sur la protection sociale a été considéré comme une violation de leur droit à l'alimentation, en dépit de leur statut d'immigrants illégaux. Par cette décision, le Tribunal fédéral suisse a déterminé que le droit à l'alimentation compris dans ce sens pouvait être la base d'une revendication d'aide officielle pour laquelle il était possible de saisir la justice.²⁶

²⁴ Les données relatives à cette jurisprudence sont accessibles à partir des sites de plusieurs organisations, notamment le réseau international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ESCR-Net) www.escr-net.org, Interights www.interights.org, Nordic Human Rights Network [www.nordichumanrights.net/tema/tema3/caselaw/](http://www.nordichumanrights.net/) et Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE) www.cohre.org/litigation.

²⁵ Le droit à l'alimentation, rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler, présenté conformément à la résolution 2001/25 de la Commission des droits de l'homme et à la résolution *** de l'Assemblée générale, document de l'Organisation des Nations Unies, E/CN.4/2002/58, 20 décembre 2001, paragraphe 58.

²⁶ Langford, Malcolm, Right to Food in International Law: Obligations of States and the FAO, LLM, thèse présentée à l'European University Institute de Florence, datée du 1^{er} octobre 2001.

37. Consacrant un droit constitutionnel jusqu'alors non écrit, la Constitution suisse de 1999 contient une disposition concernant expressément le droit des personnes en situation de détresse à une aide (voir encadré ci-dessus).

C. INDE

38. La Constitution indienne reconnaît le droit à la vie et contient une disposition visant expressément l'alimentation (voir encadré ci-après).

LA CONSTITUTION INDIENNE

Partie III – DROITS FONDAMENTAUX

Article 21 Protection de la vie et des libertés personnelles

Nul ne sera privé de son droit à la vie ou à la liberté personnelle si ce n'est en vertu d'une procédure légale.

Partie IV – PRINCIPES DIRECTEURS DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT

Article 47 Devoir de l'État d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie et d'améliorer la santé publique.

L'État considère que l'un de ses principaux devoirs est d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie de la population et d'améliorer la santé publique et, en particulier, il s'efforce d'interdire la consommation, sauf à des fins médicales, de boissons toxiques et de substances nocives pour la santé.

39. Selon la Campagne pour le droit à l'alimentation, en 2001 la sécheresse a frappé une grande partie du pays. Pour de nombreux États, cela a été la deuxième ou troisième année de sécheresse consécutive. En cette période de crise, les gouvernements des États ne se sont souvent pas acquittés de leurs responsabilités envers les citoyens touchés par la sécheresse, telles qu'elles sont énoncées dans leurs codes sur la famine ou manuels sur la pénurie. Cette carence était d'autant plus scandaleuse que le pays disposait de stocks alimentaires gigantesques (environ 50 millions de tonnes à l'époque).

40. Face à cette situation, l'Union du peuple pour les libertés civiles du Rajasthan a saisi la Cour suprême en avril 2001, exigeant l'utilisation immédiate des stocks alimentaires du pays pour secourir les victimes de la sécheresse et prévenir la famine. Cette demande ne concernait pas que les personnes touchées par la sécheresse. Elle soulignait aussi la nécessité générale de réaliser le droit à l'alimentation. Les défenseurs étaient l'Union indienne, tous les gouvernements des États/UT et la Food Corporation of India.²⁷

41. La Cour suprême a tenu sa première audience le 9 mai 2001 et a eu depuis des audiences périodiques sur cette affaire. La procédure n'est pas terminée, mais plusieurs

²⁷ Site Web de la Campagne pour le droit à l'alimentation (Inde), action législative. <http://www.righttofood.com>, consulté le 9 septembre 2003.

ordonnances intérimaires ont été prises. Dans son ordonnance intérimaire du 2 mai 2003, la Cour suprême a déclaré ce qui suit:

*«L'article 21 de la Constitution indienne protège le droit de tout citoyen à une vie dans la dignité humaine. La survie même des familles qui vivent en dessous du seuil de pauvreté ne serait-elle pas menacée faute de mécanismes appropriés et effectivement appliqués pour leur fournir l'aide dont elles ont besoin? Par ailleurs, l'article 47 dispose notamment que l'État doit considérer que l'une de ses principales tâches est d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie de la population et d'améliorer la santé publique».*²⁸

42. La Cour suprême a donc ainsi officiellement reconnu le droit à l'alimentation et a ordonné au gouvernement central et aux gouvernements des États de prendre un certain nombre de mesures pour améliorer la situation. Par conséquent, la possibilité de saisir la justice en invoquant ce droit est confirmée et la Cour suprême a ordonné aux gouvernements de prendre un certain nombre de mesures qui impliquent des dépenses. Parmi les décisions qu'elle a déjà prises, on peut notamment mentionner les suivantes:

- > Les prestations fournies dans le cadre de huit programmes de nutrition (PDS, Antyodaya, déjeuners, ICDS, Annapurna, retraites, NMBS et NFBS) sont devenues des droits;
- > Tous les gouvernements des États ont reçu l'ordre de distribuer des repas chauds à l'heure du déjeuner à tous les enfants fréquentant les écoles publiques ou subventionnées;
- > La Cour suprême a ordonné au gouvernement central et aux gouvernements des États de prendre des mesures spécifiques pour sensibiliser la population et assurer la transparence des programmes d'aide;
- > Le Gouvernement indien doit mettre en place un dispositif pour faire en sorte que toutes les familles pauvres soient considérées comme vivant en dessous du seuil de pauvreté;
- > Les patentes des magasins qui distribuent des rations doivent être annulées si les magasins ne respectent pas les horaires, pratiquent des prix excessifs, confisquent les cartes de rationnement, inscrivent des indications mensongères sur les cartes BPL ou font du marché noir;
- > Parmi les pauvres, la Cour suprême a identifié des groupes particulièrement vulnérables, notamment les veuves, les personnes âgées, les infirmes, les handicapés, les femmes enceintes ou allaitantes sans moyens de subsistance garantis et les «tribus primitives»;
- > La Cour suprême a ordonné à tous les gouvernements des États de mettre en œuvre des programmes «travail contre nourriture» dans les zones touchées par la disette.

43. Par ses ordonnances intérimaires des 2 et 8 mai 2002, la Cour suprême a désigné deux commissaires chargés de contrôler la suite donnée à toutes les ordonnances concernant le droit à l'alimentation. Ces commissaires sont habilités à faire des enquêtes

²⁸ PUCL vs. Union of India and others, Writ Petition (Civil) No.196 of 2001 (www.righttofood.com).

sur toute violation desdites ordonnances et à exiger des mesures correctives, avec l'appui total de la Cour suprême. Ils peuvent mobiliser des ONG et des particuliers. Des commissaires résidents ont en outre été désignés dans chaque État pour aider les commissaires de la Cour suprême. Au moment de la rédaction du présent rapport, les commissaires avaient présenté à la Cour suprême quatre rapports contenant un certain nombre d'observations et de recommandations.²⁹

D. Afrique du Sud

44. La Constitution sud-africaine, adoptée en 1994 après l'abolition de l'apartheid, est à bien des égards très progressiste.

CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE SUD-AFRICAINE - CHAPITRE 2

Charte des droits

Article 27: Soins de santé, alimentation, eau et sécurité sociale

1) Chacun a le droit d'avoir accès à -

... b) de la nourriture et de l'eau en quantité suffisante, et

c) des prestations de protection sociale y compris, dans le cas des personnes qui ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance et celle des personnes qui sont à leur charge, une assistance sociale appropriée.

2) L'État doit prendre les mesures législatives et autres raisonnables compte tenu des ressources dont il dispose pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits.

Article 28: Enfants

1) Chaque enfant a le droit -

... c) à une alimentation de base, à un abri, à des soins de santé de base et à des services sociaux essentiels;

Article 35: Personnes détenues et inculpées

2) Toute personne détenue, y compris les personnes condamnées à une peine de prison, a le droit -

... e) à des conditions de détention conformes à la dignité humaine, y compris la fourniture aux frais de l'État d'un abri, d'une alimentation, de lectures et de soins médicaux adéquats;

45. Les termes dans lesquels sont rédigés ces droits économiques, sociaux et culturels ne laissent aucun doute quant à la possibilité de saisir la justice. L'article 7 2) de la Constitution exige que l'État respecte, protège, promeuve et réalise les droits énoncés dans la Charte des droits. L'article 38 dispose qu'une catégorie de personnes, un groupe ou une personne individuellement peut saisir un tribunal compétent au motif

²⁹ www.righttofood.com, travaux des Commissaires, consulté le 9 septembre 2003.

qu'un droit inscrit dans la Charte des droits a été violé ou menacé, et le tribunal peut prendre des mesures correctives appropriées, y compris en faisant une déclaration des droits.

46. La possibilité de saisir la justice en invoquant les droits sociaux, économiques et culturels en Afrique du Sud a été confirmée par un arrêt de la Cour suprême, dans l'affaire *Grootboom*,³⁰ qui concernait le droit à un logement suffisant. Dans cet arrêt, la Cour suprême développe une interprétation du terme «raisonnable» pour évaluer dans quelle mesure l'État fait ce qu'il faut pour réaliser le droit à un logement suffisant et déclare qu'il faut donner la priorité à ceux qui sont les plus démunis.

47. Le droit à l'alimentation est protégé par trois articles de la Constitution (voir encadré ci-dessus). Le droit général à l'alimentation est subordonné à la disponibilité des ressources, mais cette restriction ne s'applique pas au droit à l'alimentation des enfants et des détenus. Outre l'établissement d'un droit à l'alimentation qui permet de saisir la justice sud-africaine, la Constitution a institué une Commission des droits de l'homme chargée de contrôler le respect de tous les droits de l'homme. Cette Commission a établi plusieurs questionnaires, distribués aux Ministères compétents au niveau fédéral et au niveau des États, pour demander des renseignements sur les mesures prises afin de réaliser le droit à l'alimentation.³¹

V. CONCLUSIONS

48. Les droits relatifs à l'alimentation sont reconnus dans une certaine mesure dans la majorité des pays, souvent sur les mêmes bases que dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Toutefois, le respect, la protection et la réalisation de ces droits sont encore très insuffisants et, dans la plupart des pays, leur contenu est mal défini et mal compris et il n'y a aucune disposition expresse permettant de saisir la justice en invoquant le droit à l'alimentation en tant que tel.

49. Le droit à l'alimentation est encore sous-développé; l'interprétation de ce droit, sa teneur, ses limites et son application au moyen de mécanismes de supervision sont des questions encore largement inexplorées. Les progrès de la réalisation du droit à l'alimentation sont très inégaux; dans certains pays, la faim et la sous-alimentation ont quasiment disparu, mais dans d'autres la situation reste critique et de nombreuses personnes n'ont pas de droits effectifs ni de moyens d'obliger les pouvoirs publics à assumer leurs responsabilités si elles souffrent de la faim ou de la sous-alimentation. Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels dispose qu'il faut adopter des mesures législatives pour faire respecter les droits consacrés par ce

³⁰ Voir *Government of the Republic of Afrique du Sud c. Grootboom* 2001 (1) SA 46 (CC).

³¹ Voir exposé intitulé «The Right to Food – The South African Experience», du Commissaire Charlotte McClain, Forum national sur le droit à une alimentation adéquate, Bamako (Mali), 19-21 mars 2003.

Pacte, mais très peu de pays ont pris des mesures législatives concernant le droit à l'alimentation allant au-delà de dispositions constitutionnelles de base qui, même si elles sont une première étape importante, ne suffisent probablement pas pour garantir une action efficace.

50. Il est urgent d'adopter des lois spécifiques ou des lois cadres pour offrir des garanties de procédure en ce qui concerne la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate avec tout ce qu'elle implique, en particulier dans les pays très touchés par la sous-alimentation. Comme nous l'avons déjà dit, le droit à l'alimentation est une question complexe qui appelle des approches intersectorielles. Pour cette raison, il se peut que l'État ne respecte pas toutes ses obligations par inadvertance. Il est donc essentiel de répartir les responsabilités de la coordination des efforts et de définir quels sont les secteurs et les niveaux de l'administration publique susceptibles de faciliter ou d'entraver la jouissance du droit à une alimentation adéquate.

51. Très peu de tribunaux nationaux ont rendu des arrêts fondés sur des dispositions relatives aux droits liés à l'alimentation. Néanmoins, il y a quelques signes de progrès en ce qui concerne le renforcement des mécanismes judiciaires et autres et, à mesure que la jurisprudence judiciaire et administrative s'étoffe, les moyens de remédier efficacement aux violations du droit à l'alimentation deviendront de plus en plus clairs.

ANNEXE I

ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RATIFICATION DES TRAITÉS

Le tableau ci-dessous présente l'état d'avancement de la ratification des trois traités pertinents en matière de droits de la personne: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) et Convention relative aux droits de l'enfant (CRC). L'année renvoie à l'entrée en vigueur de l'instrument de ratification ou d'adhésion. Le signe (s) indique que le pays en question a signé l'instrument, mais ne l'a pas ratifié.

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
AFGHANISTAN	1983	2003	1994
AFRIQUE DU SUD	1994 (s)	1996	1995
ALBANIE	1992	1994	1992
ALGÉRIE	1989	1996	1993
ALLEMAGNE	1976	1985	1992
ANDORRE	-	1997	1996
ANGOLA	1992	1986	1991
ANTIGUA-ET-BARBUDA	-	1989	1993
ARABIE SAOUDITE	-	2000	1996
ARGENTINE	1986	1985	1991
ARMÉNIE	1993	1993	1993
AUSTRALIE	1976	1983	1991
AUTRICHE	1978	1982	1992
AZERBAÏDJAN	1992	1995	1992
BAHAMAS	-	1993	1991

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
BAHREÏN	-	2002	1992
BANGLADESH	1999	1984	1990
BARBADE	1976	1981	1990
BÉLARUS	1976	1981	1990
BELGIQUE	1983	1985	1992
BELIZE	2000 ^s	1990	1990
BÉNIN	1992	1992	1990
BHOUTAN	-	1981	1990
BOLIVIE	1982	1990	1990
BOSNIE-HERZÉGOVINE	1992	1993	1992
BOTSWANA	-	1996	1995
BRÉSIL	1992	1984	1990
BRUNEI DARUSSALAM	-	-	1996
BULGARIE	1976	1982	1991
BURKINA FASO	1999	1987	1990
BURUNDI	1990	1992	1990
CAMBODGE	1992	1992	1992
CAMEROUN	1984	1994	1993
CANADA	1976	1982	1992
CAP-VERT	1993	1981	1992
CHILI	1976	1990	1990
CHINE	2001	1981	1992
CHYPRE	1976	1985	1991
COLOMBIE	1976	1982	1991
COMORES	-	1994	1993
CONGO	1984	1982	1993
COSTA RICA	1976	1986	1990
CÔTE D'IVOIRE	1992	1996	1991
CROATIE	1991	1992	1991
CUBA	-	1981	1991
DANEMARK	1976	1983	1991
DJIBOUTI	2003	1999	1991

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
DOMINIQUE	1993	1981	1991
ÉGYPTE	1982	1981	1990
EL SALVADOR	1980	1981	1990
ÉMIRATS ARABES UNIS	-	-	1997
ÉQUATEUR	1976	1981	1990
ÉRYTHRÉE	2001	1995	1994
ESPAGNE	1977	1984	1991
ESTONIE	1992	1991	1991
ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE	1977 (s)	1980 (s)	1995 (s)
ÉTHIOPIE	1993	1981	1991
FÉDÉRATION DE RUSSIE	1976	1981	1990
FIDJI	-	1995	1993
FINLANDE	1976	1986	1991
FRANCE	1981	1984	1990
GABON	1983	1983	1994
GAMBIE	1979	1993	1990
GÉORGIE	1994	1994	1994
GHANA	2000	1986	1990
GRÈCE	1985	1983	1993
GRENADE	1991	1990	1990
GUATEMALA	1988	1982	1990
GUINÉE	1978	1982	1990
GUINÉE ÉQUATORIALE	1987	1984	1992
GUINÉE-BISSAU	1992	1985	1990
GUYANA	1977	1981	1991
HAÏTI	-	1981	1995
HONDURAS	1981	1983	1990
HONGRIE	1976	1981	1991
ÎLES COOK	-	-	1997
ÎLES MARSHALL	-	-	1993
ÎLES SALOMON	1982	2002	1995
INDE	1979	1993	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
INDONÉSIE	-	1984	1990
IRAN (RÉP. ISLAMIQUE D')	1976	-	1994
IRAQ	1976	1986	1994
IRLANDE	1990	1986	1992
ISLANDE	1979	1985	1992
ISRAËL	1992	1991	1991
ITALIE	1978	1985	1991
JAMAHIRIYA ARABE LIBYENNE	1976	1989	1993
JAMAÏQUE	1976	1984	1991
JAPON	1979	1985	1994
JORDANIE	1976	1992	1991
KAZAKHSTAN	-	1998	1994
KENYA	1976	1984	1990
KIRGHIZISTAN	1994	1997	1994
KIRIBATI	-	-	1996
KOWEÏT	1996	1994	1991
LESOTHO	1992	1995	1992
LETTONIE	1992	1992	1992
L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE	1994	1994	1991
LIBAN	1976	1997	1991
LIBÉRIA	1967 (s)	1984	1993
LIECHTENSTEIN	1999	1996	1996
LITUANIE	1992	1994	1992
LUXEMBOURG	1983	1989	1994
MADAGASCAR	1976	1989	1991
MALAISIE	-	1995	1995
MALAWI	1994	1987	1991
MALDIVES	-	1993	1991
MALI	1976	1985	1990
MALTE	1990	1991	1990
MAROC	1979	1993	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
MAURICE	1976	1984	1990
MAURITANIE	-	2001	1991
MEXIQUE	1981	1981	1990
MICRONÉSIE (ÉTATS FÉDÉRÉS DE)	-	-	1993
MONACO	1997	-	1993
MONGOLIE	1976	1981	1990
MOZAMBIQUE	-	1997	1994
MYANMAR	-	1997	1991
NAMIBIE	1995	1992	1990
NAURU	-	-	1994
NÉPAL	1991	1991	1990
NICARAGUA	1980	1981	1990
NIGER	1986	1999	1990
NIGÉRIA	1993	1985	1991
NIOUÉ	-	-	1996
NORVÈGE	1976	1981	1991
NOUVELLE-ZÉLANDE	1979	1985	1993
OMAN	-	-	1997
OUGANDA	1987	1985	1990
OUZBÉKISTAN	1995	1995	1994
PAKISTAN	-	1996	1990
PALAU	-	-	1995
PANAMA	1977	1981	1991
PAPOUASIE-NOUVELLE-GUINÉE	-	1995	1993
PARAGUAY	1992	1987	1990
PAYS-BAS	1979	1991	1995
PÉROU	1978	1982	1990
PHILIPPINES	1976	1981	1990
POLOGNE	1977	1981	1991
PORTUGAL	1978	1981	1990
QATAR	-	-	1995
RÉPUBLIQUE ARABE SYRIENNE	1976	2003	1993

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	1981	1991	1992
RÉPUBLIQUE DE CORÉE	1990	1985	1991
RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA	1993	1994	1993
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO	1977	1986	1990
RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO	2000 (s)	1981	1991
RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	1978	1982	1991
RÉPUBLIQUE POPULAIRE DÉMOCRATIQUE DE CORÉE	1981	2001	1990
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	1993	1993	1993
RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE	1976	1985	1991
ROUMANIE	1976	1982	1990
ROYAUME-UNI	1976	1986	1992
RWANDA	1976	1981	1991
SAINTE-LUCIE	-	1982	1993
SAINT-KITTS-ET-NEVIS	-	1985	1990
SAINT-MARIN	1986	-	1991
SAINT-SIÈGE	-	-	1990
SAINT-VINCENT-ET-LES GRENADINES	1982	1981	1993
SAMOA	-	1992	1994
SAO TOMÉ-ET-PRINCIPE	1995 (s)	2003	1991
SÉNÉGAL	1978	1985	1990
SERBIE-ET-MONTÉNÉGRO	1992	1982	1991
SEYCHELLES	1992	1992	1990
SIERRA LEONE	1996	1988	1990
SINGAPOUR	-	1995	1995
SLOVAQUIE	1993	1993	1993
SLOVÉNIE	1992	1992	1991
SOMALIE	1990	-	2002 (s)
SOUDAN	1986	-	1990
SRI LANKA	1980	1981	1991
SUÈDE	1976	1981	1990
SUISSE	1992	1997	1997

PAYS	ICESCR	CEDAW	CRC
SURINAME	1977	1993	1993
SWAZILAND	-	-	1995
TADJIKISTAN	1999	1993	1993
TCHAD	1995	1995	1990
THAÏLANDE	1999	1985	1992
TIMOR-LESTE	2003	2003	2003
TOGO	1984	1983	1990
TONGA	-	-	1995
TRINITÉ-ET-TOBAGO	1979	1990	1992
TUNISIE	1976	1985	1992
TURKMÉNISTAN	1997	1997	1993
TURQUIE	2003	1986	1995
TUVALU	-	1999	1995
UKRAINE	1976	1981	1991
URUGUAY	1976	1981	1990
VANUATU	-	1995	1993
VENEZUELA	1978	1983	1990
VIET NAM	1982	1982	1990
YÉMEN	1987	1984	1991
ZAMBIE	1984	1985	1992
ZIMBABWE	1991	1991	1990
SIGNATURES RESTANTES (TOTAL)	6	1	2
RATIFICATIONS (TOTAL)	149	175	193

ANNEXE II

PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DU DROIT À L'ALIMENTATION

La liste ci-dessous indique les pays ayant pris des dispositions constitutionnelles dans chacune des catégories mentionnées, la référence à l'article ou au chapitre de la Constitution étant signalé entre parenthèses.

Dispositions constitutionnelles mentionnant directement le droit à l'alimentation, applicables à l'ensemble de la population

Afrique du Sud (27); Bangladesh (15); Brésil (6); Équateur (23); Éthiopie (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haïti (22); Iran (République islamique d') (3, 43); Malawi (13, 30); Namibie (95); Nicaragua (63); Nigéria (16); Ouganda (14, 22); Pakistan (38); Panama (106); Porto Rico (2); République de Moldova (47); République populaire démocratique de Corée (25); Sri Lanka (25); Suriname (24); Ukraine (48).

Protection explicite du droit à l'alimentation d'un groupe spécifique

Afrique du Sud (28, 35); Bolivie (8); Brésil (208, 227); Colombie (44,46); Costa Rica (82); Cuba (9, 38); Équateur (49,50); Guatemala (51); Honduras (121, 123); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40); Panama (52); Paraguay (54, 57); Pérou (6); Philippines (15); République dominicaine (8); Sri Lanka (22); Uruguay (56).

Constitutions protégeant un droit plus étendu, englobant le droit à l'alimentation, comme le droit à un niveau de vie suffisant ou à vivre dans la dignité

Allemagne (1); Bangladesh (18); Belgique (23.1); Bolivie (158); Brésil (170); Canada (7); Chypre (9); Colombie (46); El Salvador (101); Érythrée (Préambule,10); Espagne (Préambule); Éthiopie (89); Fédération de Russie (7); Finlande (19); Ghana (36); Guatemala (119); Honduras (150); Îles Turques et Caïques (2); Inde (21, 47); Indonésie (28); Irlande (45); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40); Libéria (8);

Mozambique (41); Nigéria (16, 17); Norvège (110c); Pakistan (38); Paraguay (53); Pays-Bas (20); Pérou (2); Porto Rico (2); Rép. dém. du Congo (48); République arabe syrienne (44); République de Corée (34); République dominicaine (8); République-Unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (43); Sierra Leone (8); Slovaquie (39); Soudan (11); Suède (2); Suisse (12); Tadjikistan (1); Trinité-et-Tobago (Préliminaire, Chap. I); Vanuatu (5); Venezuela (3, 299).

Protection constitutionnelle des droits de l'enfant

Afrique du Sud (28); Bahreïn (5); Bolivie (199); Brésil (203); Bulgarie (47); Cambodge (48, 73); Cap-Vert (71, 86); Colombie (44, 45, 50); Comores (Préambule); Congo (33,34); Costa Rica (55); Côte d'Ivoire (6); Croatie (62); Cuba (9, 38); Égypte (10); El Salvador (35); Émirats arabes unis 916); Équateur (50); Espagne (39); Éthiopie (36); Fédération de Russie (7); Guatemala (51); Haïti (260); Honduras (121, 123); Hongrie (16); Inde (39); Indonésie (28b); Irlande (45); Islande (76); Italie (31); Koweït (10); Lesotho (27); Lettonie (110); L'ex-République yougoslave de Macédoine (40, 42); Lituanie (39); Namibie (15); Népal (26); Nicaragua (105); Nigéria (17); Ouganda (34); Pakistan (35); Panama (52); Paraguay (53, 54); Pérou (4); Philippines (15); Pologne (72); Porto Rico (2); Portugal (69); Qatar (22); République arabe syrienne (44); République de Moldova (50); Roumanie (45); Sao Tomé-et-Principe (51); Seychelles (31); Slovénie (56); Soudan (14); Sri Lanka (22); Suisse (11); Suriname (37); Tadjikistan (340); Thaïlande (53); Timor-Leste (18); Turquie (41, 61); Uruguay (41); Venezuela (78); Vietnam (59, 65).

Constitutions reconnaissant un droit à la sécurité sociale

Afrique du Sud (27); Albanie (59); Algérie (59); Allemagne (20); Andorre (30); Angola (47); Arabie saoudite (27); Arménie (33); Azerbaïdjan (38); Bahreïn (3); Bangladesh (15); Bélarus (47); Belgique (23); Bolivie (164); Brésil (203, 230); Bulgarie (51); Burkina Faso (18); Cambodge (36, 72, 75); Cap-Vert (7, 67, 72); Chili (19); Chine (45); Chypre (9); Colombie (44, 46, 47, 48, 49); Côte-d'Ivoire (6); Croatie (57, 58, 64); Cuba (9, 48); Égypte (17); El Salvador (66, 70); Émirats arabes unis (16); Équateur (55, 56, 57); Érythrée (21); Espagne (41, 49, 50); Estonie (28); Éthiopie (41, 89); Fédération de Russie (7, 39); Finlande (19); France (Préambule); Gabon (1); Géorgie (32); Ghana (37); Grèce (21, 22); Guatemala (94); Haïti (22, 260); Honduras (142); Hong Kong, Province de Chine (36, 145); Hongrie (70e); Îles Marshall (chap. 15); Inde (41); Indonésie (34); Iran, République islamique d' (29); Irlande (45); Islande (76); Italie (38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kirghizistan (27); Koweït (11); Lettonie (109); L'ex-République yougoslave de Macédoine (34, 35, 36); Libéria (8); Liechtenstein (26); Lituanie (48); Luxembourg (11, 23); Madagascar (30); Malawi (13); Maldives (28); Mali (17); Malte (chap.17); Mexique (123); Mongolie (16); Namibie (95); Népal (26); Nicaragua (82, 105); Nigéria (16, 17); Oman (12); Ouganda (35); Ouzbékistan (39); Pakistan (38); Panama (109); Paraguay (58, 70, 95); Pays-Bas (20); Pérou (4, 10, 11); Philippines (15); Pologne (67, 69); Porto Rico (2); Portugal (63, 72); Qatar (23); République arabe syrienne (46); République de Corée (34); République de Moldova (47, 51); République démocratique du Congo (47, 50); République dominicaine (8); République populaire démocratique de Corée (72); République populaire démocratique

de Corée (72); République-Unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (33, 43, 45, 46); Sao Tomé-et-Principe (27, 43); Seychelles (37); Sierra Leone (8, 22); Slovaquie (39); Slovénie (50); Soudan (11); Sri Lanka (22, 25); Suède (2); Suisse (12, 41); Suriname (50); Tadjikistan (39); Thaïlande (52, 54, 55); Timor-Leste (20, 21, 56); Togo (33); Turkménistan (34); Turquie (60, 61); Ukraine (46); Uruguay (44, 46, 67); Venezuela (80, 81, 86); Vietnam (59, 67).

Dispositions constitutionnelles relatives au salaire minimum

Arménie (29); Azerbaïdjan (38); Bélarus (42); Bolivie (157); Brésil (7); Bulgarie (48); Costa Rica (57); Croatie (55); Cuba (9); El Salvador (37, 38); Équateur (35); Espagne (35); Fédération de Russie (7); Guatemala (102); Honduras (128); Inde (43); Italie (36); Kazakhstan (28); Kirghizistan (29); Lesotho (30); Lituanie (48); Madagascar (63); Mexique (123); Namibie (95); Nicaragua (82); Nigéria (16); Norvège (110); Ouzbékistan (39); Panama (62); Paraguay (92); Pérou (24); Portugal (59); République démocratique du Congo (37); Slovaquie (39); Turkménistan (31); Turquie (55); Venezuela (91).

Constitution prévoyant une responsabilité de l'État en matière de sécurité sanitaire des aliments, de protection des consommateurs, de promotion de l'agriculture, etc.

Allemagne (74); Andorre (29); Argentine (42); Brésil (200); Bulgarie (21); Cambodge (64); Costa Rica (46); El Salvador (69); Équateur (42, 43); Espagne (51); Guatemala (96); Haïti (247,249); Honduras (146, 347); Iran (43); Nicaragua (105); Panama (114); Paraguay (72); Philippines (13); République de Moldova (37); Sierra Leone (7); Ukraine (50); Venezuela (305); Yémen (9).

Dispositions constitutionnelles générales concernant le droit à la santé, ce qui pourrait englober le droit à l'alimentation

Albanie (59); Bangladesh (18); Burkina Faso (26); Cap-Vert (68); Comores (Préambule); Espagne (43); Fédération de Russie (7); Inde (47); Philippines (13); Portugal (64); Roumanie (33); Seychelles (29); Uruguay (44).

États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR) dans lesquels le pacte est directement applicable au titre de la constitution (entre parenthèses: article ou section de la Constitution ou source d'information)

Albanie (122); Algérie (132); Allemagne (25); Angola (21); Arménie (6); Autriche (9); Azerbaïdjan (148,151); Bélarus (21); Belgique (1993/1997 fait rapport au CESCR); Bénin (146); Brésil (5); Bulgarie (5:4); Burundi (10); Cambodge (31); Cap-Vert (11); Chypre (169); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Croatie (134);

Djibouti (37); Égypte (151); El Salvador (144); Équateur (18); Espagne (10, 96); Estonie (3); Éthiopie (9:4); Finlande (1999 fait rapport au CESCR); France (55); Gabon (114); Géorgie (6); Ghana (37); Grèce (28); Guatemala (46); Guinée (49); Honduras (16); Kirghizistan (12); L'Éx-République yougoslave de Macédoine (98); Lettonie (89); Lituanie (138); Madagascar (82); Malawi (211); Mali (116); Mongolie (10); Namibie (144); Nicaragua (46); Niger (132); Norvège (110c); Paraguay (141); Pays-Bas (93); Pérou (55); Philippines (XIII); Pologne (91); Portugal (8:2); République centrafricaine (69); République de Corée (6); République de Moldova (8); République démocratique du Congo (200); République tchèque (10); Roumanie (11); Russie (15:4); Rwanda (190); Sénégal (79); Serbie-et-Monténégro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovaquie (11); Slovénie (8); Sri Lanka (XXVI); Suisse (189, 191); Suriname (105, 106); Tadjikistan (10); Tchad (222); Timor-Leste (9); Togo (140); Turquie (90); Ukraine (9); Venezuela (23).

ANNEXE III

ÉVALUATION DU DEGRÉ DE PROTECTION CONSTITUTIONNELLE

Les listes ci-après indiquent si, d'après les évaluations, les dispositions constitutionnelles de différents pays, considérées dans leur ensemble, sont considérées comme présentant un degré de protection élevé, relativement élevé, moyen, relativement faible ou faible. Les articles ou sections concernés de la constitution sont indiqués entre parenthèses.

Degré élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants renferme des dispositions explicitement liées au droit à l'alimentation.

Afrique du Sud (27); Bangladesh (15); Brésil(6); Équateur (23); Éthiopie (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haïti (22); Iran (République islamique d') (3, 43); Malawi (13, 30); Nicaragua (63); Nigeria (16); Ouganda (14, 22); Pakistan (38); Panama (106); Porto Rico (2); République de Moldova (47); République populaire démocratique de Corée(25); Sri Lanka (25); Suriname (24); Ukraine (48).

Degré relativement élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants protège le droit à l'alimentation de manière implicite, grâce à des dispositions plus générales concernant le droit à un niveau de vie adéquat et grâce à des dispositions relatives soit à la sécurité sociale, soit aux droits des travailleurs, soit aux deux de manière cumulative, ce qui entraîne un degré élevé de protection du droit à l'alimentation. La protection ainsi accordée peut transparaître dans une ou plusieurs sections de la constitution.

Allemagne (1, 20, 74); Belgique (1, 23); Bolivie (8, 157, 158, 164, 199); Chypre (9); Colombie (44, 46, 47, 48, 49); El Salvador (35, 37, 38, 66, 69, 70, 101); Érythrée (préambule, 10, 21); Espagne (Préambule, 35, 39, 41, 43, 49, 50, 51); Fédération de Russie (7, 39); Finlande (19); Ghana (36, 37); Honduras (121, 123, 128, 142, 146, 150, 347); Inde (21, 39, 41, 43, 47); Indonésie (28, 28b, 34); Irlande (45); Israël (cours); L'Ex-République yougoslave de Macédoine (34, 35, 36, 40, 42); Liberia (8); Norvège

(110, 110c); Paraguay (53, 54, 57, 58, 70, 95); Pays-Bas (20); Pérou (2, 4, 10, 11, 24); République arabe syrienne (44, 46); République de Corée (34); République démocratique du Congo (37, 47, 48, 50); République dominicaine (8); République unie de Tanzanie (8, 11); Roumanie (33, 43, 45, 46); Sierra Leone (7, 8, 22); Slovaquie (39); Soudan (11, 14); Suède (2); Suisse (11, 12, 41); Tadjikistan (1, 39, 340); Venezuela (3, 78, 80, 81, 86, 91, 299, 305).

Degré moyen de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants protège soit le droit à un niveau de vie adéquat, soit la sécurité sociale, soit les droits des travailleurs.

Arménie (29, 33); Azerbaïdjan (38); Bélarus (42, 47); Bulgarie (48, 51); Croatie (55, 57, 58, 64); Cuba (9, 48); Îles Turques et Caïques (2); Italie (36, 38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kirghizistan (27, 29); Lituanie (48); Madagascar (30, 63); Mexique (123); Mozambique (41); Ouzbékistan (39); Portugal (59, 63, 72); Trinité-et-Tobago (I); Turkménistan (31, 34); Turquie (55, 60, 61); Vanuatu (5).

- Les pays suivants bénéficient de dispositions permettant d'appliquer directement le Pacte, selon un degré de protection constitutionnel considéré comme moyen. Seuls figurent à cette liste les pays qui ne figureraient sinon dans aucune catégorie ou qui seraient placés dans la catégorie des pays dont le degré de protection est plus faible.

Albanie (122); Algérie (132); Angola (21); Autriche (9); Bénin (146); Burundi (10); Cambodge (31); Cap-Vert (11); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Djibouti (37); Égypte (151); Estonie (3); France (55); Gabon (114); Géorgie (6); Grèce (28); Guinée (49); Lettonie (89); Mali (116); Mongolie (10); Niger (132); Philippines (XIII); Pologne (91); République centrafricaine (69); République tchèque (10); Rwanda (190); Sénégal (79); Serbie-et-Monténégro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovénie (8); Tchad (222); Timor-Leste (9); Togo (140).

Degré relativement faible de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- La constitution des pays suivants ne protège que le droit à la sécurité sociale ou le droit à un salaire minimum.

Andorre (30); Arabie saoudite (27); Bahreïn (3); Burkina Faso (18); Chili (19); Chine (45); Costa Rica (57); Émirats arabes unis (16); Hongrie (70e); Îles Marshall (15); Islande (76); Koweït (11); Lesotho (30); Liechtenstein (26); Luxembourg (11, 23); Maldives (28); Malte (17); Népal (26); Oman (12); Qatar (23); Sao Tomé-et-Principe (27, 43); Thaïlande (52, 54, 55); Timor-Leste (20, 21, 56); Uruguay (44, 46, 67); Vietnam (59, 67).

Degré faible de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation

- *La constitution des pays suivants renferme d'autres dispositions, moins importantes, comme la protection des droits des enfants ou la promotion de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments, etc.*

Argentine (42); Canada (7);³² Comores (Préambule); Yémen (9).

³² Il a été avancé que cet article protégeait des droits sociaux, mais cette assertion est mal définie (Voir l'étude de cas sur le droit à l'alimentation: Canada).