

THE RIGHT TO FOOD

Le droit à la nourriture

L'éthique et le droit ne coïncident pas toujours. Si la Croix-Rouge, par exemple, peut proclamer en s'appuyant sur des principes purement humanitaires qu'il est inacceptable de laisser des collectivités souffrir de la faim, il importe en outre de disposer d'une base légale solide pour appuyer de telles revendications. *The Right to Food* * devrait intéresser le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, car il montre, pour la première fois peut-être, en quoi ce droit peut être considéré comme un droit de l'homme. Il donne par ailleurs diverses orientations qui pourront aider à formuler des stratégies permettant de définir des normes nutritionnelles minimales à travers le monde.

Cette série de communications est issue d'une conférence organisée en 1984 par l'Institut néerlandais des droits de l'Homme et deux autres organismes, à l'occasion du dixième anniversaire de la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition. Elle commence par une étude détaillée du droit international et du droit à la nourriture, par le D^r Philip Alston. L'auteur est réaliste : tout en notant les points faibles d'une approche du problème s'inscrivant dans le cadre des droits de l'homme, il en souligne aussi les avantages. Une approche axée sur les droits de l'homme situe le problème de l'alimentation dans une perspective politique et, surtout, a un effet mobilisateur, tant pour les victimes de la faim que pour une portion variable des nantis, comme en témoignent le succès de Bob Geldof et de campagnes telles que «Live Aid».

Pour un lecteur familiarisé avec la Croix-Rouge, il pourra sembler curieux que dans sa brève évocation des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels, le D^r Alston cite les articles prohibant la privation de nourriture des civils et encourageant les actions de secours contenus dans le Protocole II (articles 14 et 18 (2) respectivement), alors qu'il ne fait aucune allusion aux dispositions plus complètes du Protocole I (articles 54 et 70). Il se demande pourquoi la protection juridique contre la faim est plus forte en temps de guerre qu'en temps de paix. On pourrait répondre en rappelant que le droit humanitaire s'intéresse essentiellement aux personnes se trouvant au pouvoir d'une partie adverse et qu'il est peut-être plus facile de réglementer l'attitude d'un Etat envers des citoyens étrangers, en particulier lors d'un conflit armé ou d'une occupation militaire. On notera en outre que les dispositions du droit humanitaire vis-à-vis des actions de secours contiennent d'importantes réserves. Dans ce domaine, les obligations légales demeurent très floues. De manière générale, la question sou-

* P. Alston et K. Tomaševski, *The Right to Food*, Martinus Nijhoff Publishers et Institut néerlandais des Droits de l'Homme (SIM), Dordrecht, 1984, 229 p., £24.95/FIH. 98.00.

levée par le D^r Alston renvoie à la distinction entre droit international humanitaire et droits de l'homme.

Amartya Sen et Henry Shue examinent pour leur part le droit à la nourriture d'un point de vue philosophique: le professeur Sen s'attache à établir la validité d'un droit fondamental à ne pas souffrir de la faim et le D^r Shue souligne l'interdépendance des devoirs découlant du droit à la nourriture. Dans la troisième section, consacrée au rôle du droit international, le D^r Godfried van Hoof examine la nature juridique des droits économiques, sociaux et culturels, en affirmant qu'ils ont un statut d'obligation légale et en recommandant une approche associant plus étroitement ces droits et les droits civils et politiques. Le D^r Guy Goodwin-Gill analyse ensuite les obligations en termes de comportement et de résultats, en insistant lui aussi sur le fait que les droits économiques et sociaux sont des droits de l'homme à part entière et en montrant l'importance de voies de recours internes (municipales).

Gert Westerveen souligne les carences des instruments de contrôle dont on dispose actuellement pour veiller au respect, par les Etats, du droit à la nourriture et fait des suggestions pour améliorer cette situation.

Le D^r Katarina Tomaševski se sert du droit à la nourriture comme d'un modèle pour montrer comment des indicateurs sociaux permettent d'évaluer le degré de réalisation des droits de l'homme. Elle observe que la privation de nourriture volontairement exercée (par l'Etat) à l'encontre de la population est interdite par le droit international humanitaire. Toutefois, cette interdiction est nuancée, par exemple, par la mention de l'existence d'un conflit armé ou d'instruments applicables en temps de paix, comme la Convention sur le génocide de 1948 (quand bien même cette Convention et l'interdiction coutumière internationale qu'elle confirme s'appliquent également en temps de guerre).

La section finale concerne l'application du droit à la nourriture. Pierre Spitz replace la question dans sa perspective historique. Il démontre de manière très persuasive qu'en dernière analyse, les pessimistes, au nom du réalisme, défendent le statu quo, alors que l'histoire a prouvé la force des idées utopiques (ce point de vue sera sans nul doute accueilli avec sympathie par les lecteurs Croix-Rouge et Croissant-Rouge!). Roger Plant se penche sur la production agricole, le régime foncier et le développement rural dans le droit et la pratique en Amérique latine. Dans l'essai qui conclut l'ouvrage, Clarence Dias et le professeur James Paul examinent une conception participative de l'élaboration du droit à la nourriture, susceptible de donner aux collectivités concernées (et aux groupes d'action sociale — en particulier les organisations non gouvernementales — travaillant avec et pour elles) les moyens d'identifier les pratiques qui sont à l'origine de pénuries alimentaires, de famine et de malnutrition, et de demander protection contre elles. Une telle approche apparaîtra quelque peu politique pour les organisations de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, mais on peut très bien concevoir pour elles un rôle neutre, qui leur permette de contribuer à l'avènement du droit à la nourriture, par exemple en mettant

sur pied des programmes de démonstration et d'éducation dans le domaine nutritionnel. Cette dernière communication montre aussi comment le droit peut être utilisé pour promouvoir une évolution sociale et met en évidence le lien indissociable qui unit la politique et le droit.

Un bref compte rendu de la conférence donnée en 1984 par René Guldenmund figure en annexe.

Pour un lecteur Croix-Rouge/Croissant-Rouge, ce livre pourra sembler parfois un peu rebutant, tant par son contenu que par son langage. Toutefois, il offre des suggestions pratiques pour passer de la rhétorique à une définition claire des obligations, incombant pour beaucoup aux États, qui découlent du droit de l'homme à la nourriture, notamment au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (article 11). Il sera intéressant d'observer l'incidence de cet ouvrage sur le Rapport du «Right to Food Committee» de l'Association du droit international, qui étudie la possibilité d'élaborer un instrument juridique international sur le droit à la nourriture.

Pour quiconque envisagerait le droit à la nourriture comme un problème strictement limité aux pays du tiers monde, il est intéressant de noter que, dans un rapport de 1980 au Conseil Economique et Social des Nations Unies, le Royaume-Uni déclarait qu'il n'existait aucune loi, réglementation, accord, ou jurisprudence portant sur le droit de chacun à une nourriture suffisante au Royaume-Uni (E/1980/6/Add.16, p. 21). Comme l'observe le Dr Alston, «à une époque où le chômage atteint couramment des niveaux démesurés, alors que l'on applique des politiques de lutte contre l'inflation au préjudice direct de l'emploi et que des gouvernements toujours plus nombreux adoptent des mesures d'austérité dans les domaines social et économique, il pourrait devenir nécessaire de revoir certaines notions bien établies, qui tiennent pour acquis le droit au travail, et de formuler des engagements spécifiques pour la promotion du droit à la nourriture, dans le cadre d'instruments régionaux sur les droits de l'homme».

Enfin, l'importance du droit à la nourriture en tant que droit de l'homme est démontrée par les trop fréquentes tragédies qui frappent certaines collectivités, comme celles du sud du Soudan en 1986 ou des camps de réfugiés de Chatila et Bourj Al-Barajneh à Beyrouth, en 1987. L'applicabilité formelle du droit international humanitaire dans de telles circonstances pourra prêter à controverse, mais si l'on s'accorde à considérer le droit à la nourriture comme un droit fondamental de l'homme — et cet ouvrage montre à l'évidence qu'il est reconnu comme tel par la communauté internationale —, alors on peut affirmer qu'il est en principe applicable en tous temps et en tous lieux. Des normes éthiques et juridiques reconnues peuvent fournir des armes décisives à des efforts diplomatiques ou politiques visant à prévenir de telles tragédies et à instaurer un ordre économique et social plus juste, à l'échelon national comme à l'échelon international.

Michael A. Meyer