



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2003/54
10 janvier 2003

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-neuvième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES SOCIAUX ET CULTURELS

Droit à l'alimentation

Rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation,
conformément à la résolution 2002/25 de la Commission
des droits de l'homme

RÉSUMÉ

Le Rapporteur spécial soumet le présent rapport à la Commission des droits de l'homme, en application de sa résolution 2002/25.

Au moment de la rédaction du présent rapport, le Rapporteur spécial est gravement préoccupé par les souffrances et la famine auxquelles font face 38 millions de personnes à travers l'Afrique, en particulier en Afrique australe ainsi qu'en Éthiopie et en Érythrée. Il est également extrêmement préoccupé par le fait que, dans son rapport intitulé «L'état de la sécurité alimentaire dans le monde 2002», l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) souligne que les progrès vers l'élimination de la faim dans le monde sont pratiquement au point mort. Le nombre de personnes sous-alimentées a atteint 840 millions. Plus de deux milliards de personnes souffrent d'une «faim cachée» ou de carences en micronutriments, ce qui fait, par exemple, que des enfants accusent un retard de croissance et de développement; leur corps est atrophié et parfois déformé, tout comme le sont leurs capacités intellectuelles et leur système immunitaire. Chaque jour, toutes les sept secondes, un enfant de moins de 10 ans meurt de la faim ou de maladies connexes.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial rend compte de ses activités pour promouvoir une prise de conscience accrue du droit à l'alimentation et la mise en œuvre de ce droit, y compris de ses missions officielles. Son rapport sur la situation du droit à l'alimentation au Brésil est présenté à la Commission en tant qu'additif au présent rapport. Le présent rapport met l'accent sur deux initiatives clefs entreprises à l'échelle internationale: l'élaboration de «Directives volontaires» internationales sur le droit à l'alimentation sous les auspices de la FAO et l'établissement d'une nouvelle observation générale (n° 15) sur le droit à l'eau par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. En exécutant son mandat, dans lequel l'eau est considérée comme un élément fondamental de l'alimentation, le Rapporteur spécial appelle l'attention sur cette observation générale et examine ensuite des exemples concrets illustrant la manière dont la nourriture et l'eau sont intimement liées dans la pratique. Le Rapporteur spécial estime que ces deux nouvelles initiatives déterminantes renforceront la compréhension du droit à l'alimentation à travers le monde et amèneront, il l'espère, les gouvernements à prendre des mesures effectives pour éliminer la faim.

Dans la troisième section du présent rapport, le Rapporteur spécial décrit le dispositif en place pour recevoir les allégations de violation de droit à l'alimentation à travers le monde et y répondre. Le but visé en recevant de telles allégations et en y répondant est de combattre l'impunité qui entoure les violations du droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial achève son rapport par des conclusions et recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION.....	1 - 18	4
I. DIRECTIVES INTERNATIONALES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION.....	19 - 35	7
II. L'EAU ET LE DROIT À L'ALIMENTATION.....	36 - 51	13
A. Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau.....	36 - 43	13
B. Liens entre la question de l'eau et le droit à l'alimentation: exemples concrets.....	44 - 51	15
III. ALLÉGATIONS DE VIOLATION DU DROIT À L'ALIMENTATION.....	52 - 56	18
IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	57 - 61	20

INTRODUCTION

1. En application de son mandat¹, le Rapporteur spécial a déjà présenté deux rapports généraux à la Commission (E/CN.4/2001/53 et E/CN.4/2002/58). Il lui a également présenté un rapport de pays sur le Niger (E/CN.4/2002/58/Add.1) et lui soumet à présent un rapport sur le Brésil en tant qu'additif au présent rapport. Un rapport sur le Bangladesh sera présenté au début de 2003. Le Rapporteur spécial a également présenté des rapports généraux à l'Assemblée générale (A/56/210 et A/57/356). Dans sa dernière résolution sur le droit à l'alimentation (résolution 2002/25), la Commission des droits de l'homme a prié le Secrétaire général de contribuer à l'examen de la mise en œuvre de la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1996 et du Plan d'action du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après» (2002).

2. Le Rapporteur spécial présente donc ici les activités qu'il a accomplies au cours de l'année passée. En application de son mandat, il a effectué deux missions de pays en 2002: au Brésil (1^{er}-21 mars 2002) et au Bangladesh (24 octobre-4 novembre 2002). Le rapport sur la mission au Brésil passe en revue les nombreuses initiatives positives prises par ce pays en ce qui concerne le droit à l'alimentation, mais note également les problèmes persistants de pauvreté et de malnutrition. Le rapport sur la mission au Bangladesh offre des perspectives tout à fait différentes. Le Rapporteur spécial souhaite remercier les gouvernements des deux pays qui l'ont accueilli chaleureusement, lui et son équipe, et qui ont fait en sorte que ses missions soient ouvertes et fructueuses.

3. Comme l'a demandé la Commission, le Rapporteur spécial a participé et a activement contribué au «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après», tenu en juin à Rome. Il a présenté une série de recommandations au Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) et à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il a également contribué par un discours d'orientation à l'importante réunion sur le droit à l'alimentation organisée en marge du Sommet par la FAO qui a permis d'examiner l'initiative visant à élaborer des «Directives volontaires» sur le droit à l'alimentation (voir section I du présent rapport). Le Rapporteur spécial a également participé au forum sur la souveraineté alimentaire qui s'est tenu parallèlement au Sommet, et a été reçu par le Sénat italien lors d'une réunion parrainée par l'Union interparlementaire destinée à sensibiliser les parlementaires à travers le monde au droit à l'alimentation.

4. Auparavant, le Rapporteur spécial et son équipe avaient également collaboré avec différents gouvernements et ONG à la préparation du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après». Cette collaboration avait consisté à participer, en avril 2002, à la Conférence sur «Le droit à une nourriture suffisante: mise en œuvre au niveau national» parrainée par le Gouvernement norvégien, et à l'Atelier international sur les politiques contre la faim organisé sous les auspices du Gouvernement allemand et parrainé par les Gouvernements chilien, indien, italien, norvégien et sud-africain. Cet atelier a réuni des ministres de l'agriculture et 200 participants appartenant aux secteurs gouvernemental et non gouvernemental originaires de plus de 70 pays. Le Rapporteur spécial et son équipe ont eu l'occasion d'engager des discussions sur le droit à l'alimentation avec des représentants du Gouvernement suisse.

5. À la suite du Sommet, le Rapporteur spécial et son équipe ont continué de coopérer avec des gouvernements, des ONG, des organismes des Nations Unies et des organes conventionnels à l'établissement des «Directives volontaires» sur le droit à l'alimentation. Dans le cadre de cette coopération, ils ont eu des réunions avec le HCDH et avec des membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. En outre, le Rapporteur spécial et son équipe ont également participé, à Paris en octobre 2002, à une réunion destinée à sensibiliser les ONG françaises au droit à l'alimentation et à la première réunion de travail internationale des ONG consacrée à l'élaboration de propositions pour les directives, tenue à Mulheim (Allemagne) en novembre 2002 et parrainée par le FIAN (Pour le droit à se nourrir). Au cours de l'année

prochaine le Rapporteur spécial contribuera activement aux réunions du Groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer les directives volontaires.

6. Le rapport du Rapporteur spécial à l'Assemblée générale des Nations Unies a passé en revue les résultats du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après». Le Rapporteur spécial s'est déclaré encouragé par la décision certes modeste mais déterminante _ contenue dans la Déclaration du Sommet _ tendant à établir un ensemble de directives volontaires sur le droit à l'alimentation. Il a également abordé la question du lien entre la réforme agraire et le droit à l'alimentation et montré qu'une réforme agraire apportant un changement réel pouvait contribuer dans une large mesure à la réduction de la pauvreté et de la faim parmi les populations sans terres.

7. Dans sa résolution 57/227 sur le droit à l'alimentation, l'Assemblée générale a remercié le Rapporteur spécial de son travail et a salué sa contribution au «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après». Elle s'est en outre félicitée des décisions adoptées par le Conseil de la FAO tendant à constituer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de principes directeurs non contraignants sur le droit à une nourriture suffisante, et a souligné que la FAO collaborerait avec le Rapporteur spécial.

8. Au cours de l'année, le Rapporteur spécial et son équipe ont, d'autre part, fait des commentaires dans le cadre de l'élaboration d'une nouvelle observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le droit à l'eau. Le Rapporteur spécial se félicite de l'adoption de l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau (E/C.12/2002/11) à laquelle il consacre un chapitre de son rapport. Le Rapporteur spécial a en outre participé au Forum social organisé par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme en août 2002. Il a aussi formulé des observations sur le «Projet de directives: une approche des stratégies de lutte contre la pauvreté fondée sur les droits de l'homme» (*Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*). Le Rapporteur spécial se félicite de ces directives et préconise vivement l'intégration de l'élément droits de l'homme dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté.

9. Afin de favoriser une meilleure compréhension du droit à l'alimentation et des droits économiques, sociaux et culturels en général, le Rapporteur spécial a conçu avec son équipe un cours universitaire intitulé «Théorie et pratique de la défense des droits économiques, sociaux et culturels». Ce cours intensif d'une semaine sera dispensé en mars 2003 à l'Institut universitaire d'études du développement de Genève et sera réservé aux étudiants du troisième cycle et aux membres des organisations internationales non gouvernementales. D'éminents universitaires spécialisés dans les droits de l'homme, dont M. Giorgio Malinverni, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Genève, Georges Abi-Saab et Andrew Clapham, professeurs de droit international à l'Institut universitaire d'études du développement, seront invités à donner des conférences dans leur domaine de spécialisation.

10. Dans le cadre des liens avec les universités et les milieux universitaires, le Rapporteur spécial a également pris la parole lors d'une réunion tenue par Action contre la faim à Paris en octobre 2002. En décembre 2002, il s'est adressé à la Société des nations des étudiants au Palais des Nations à Genève, et au Forum des intellectuels à l'UNESCO (Paris).

11. Dans le courant de l'année, les relations de travail avec les organismes des Nations Unies ainsi que des organismes et des organisations non gouvernementales internationaux ont été intensifiées. Parmi ces organismes figurent la FAO, le Programme alimentaire mondial (PAM), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et l'Union interparlementaire (UIP). En outre, le Rapporteur spécial a bénéficié de la collaboration du Rapporteur spécial sur le logement convenable et du Rapporteur spécial sur la torture. Il est aussi

resté en contact avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et a appuyé ses nouvelles initiatives, notamment celle consacrée à l'interprétation du droit à l'eau. En outre, il a bénéficié de la collaboration de nombreuses ONG et autres organisations, dont le FIAN (Allemagne), la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, Action contre la faim (France), la World Alliance for Nutrition and Human Rights, Antenna (Suisse), l'International Project on the Right to Food in Development (Norvège), le Service international pour les droits de l'homme (Suisse), l'International Jacques Maritain Institute (Italie), Amnesty International et le Centre for Economic and Social Rights (États-Unis).

12. Le Rapporteur spécial souhaite évoquer quelques échanges qui ont eu lieu à la suite de sa réponse à une question posée par un journaliste le 15 octobre 2002. À ce propos, le Rapporteur spécial souhaite clarifier en ces termes sa position de principe:

13. Le Rapporteur spécial est conscient que l'aide alimentaire est fournie par les gouvernements avec les meilleures intentions et dans un esprit de solidarité humanitaire. Il sait qu'il y a des divergences d'opinion quant aux aspects sanitaires des aliments génétiquement modifiés.

14. Le Rapporteur spécial considère qu'il y a une obligation de prudence en traitant de cette question et estime qu'il serait important de poursuivre le dialogue, dans le respect de toutes les positions.

15. Au moment de la rédaction du présent rapport, le Rapporteur spécial est gravement préoccupé par les souffrances et la faim que connaissent 38 millions de personnes à travers l'Afrique, notamment en Afrique australe, en Éthiopie et en Érythrée. Il est également préoccupé par le fait que, dans son rapport sur l'état de l'insécurité alimentaire dans le monde, la FAO note que les progrès vers la réduction de la faim dans le monde sont pratiquement au point mort. Il y a cependant des exceptions: la Chine et le Ghana ont, par exemple, accompli des progrès impressionnants vers la sécurité alimentaire. Selon le rapport de la FAO, le nombre estimatif de personnes sous-alimentées à travers le monde a atteint 840 millions: 799 millions dans les pays en développement, 30 millions dans les pays en transition et 11 millions dans les pays industrialisés. Toutes les sept secondes, un enfant âgé de moins de 10 ans meurt des effets directs ou indirects de la faim quelque part dans le monde². Plus de 2 millions de personnes souffrent dans le monde d'une «faim cachée» ou d'une carence en micronutriments dont les effets ne sont pas toujours visibles: ces carences font que les enfants n'ont pas une croissance et un développement normaux; leur corps est atrophié et parfois déformé et il en va de même pour leurs capacités intellectuelles et leur système immunitaire, ce qui les condamne à une vie marginale. La faim a des effets d'une génération à une autre, en ce sens que les mères sous-alimentées donnent naissance à des enfants qui ne se développeront jamais pleinement.

16. La faim, à l'instar de la pauvreté, reste un problème à prédominance rurale. Sur les 1,2 milliard de personnes qui souffrent de l'extrême pauvreté aujourd'hui dans le monde, 75 % vivent et travaillent dans les zones rurales³. C'est là un paradoxe dans un monde qui, selon la FAO, produit déjà plus de nourriture que ce qui est nécessaire pour alimenter la planète. Les pauvres des zones rurales souffrent de la faim parce qu'ils n'ont pas accès à des ressources telles que la terre, qu'ils ne jouissent pas de la sécurité d'occupation, qu'ils ont les mains liées par des contrats de partage des récoltes injustes ou qu'ils ont des exploitations qui sont si petites qu'ils ne peuvent produire suffisamment pour se nourrir. Il est évident que ce n'est pas en augmentant la production vivrière dans les pays riches que l'on fera reculer la faim, mais plutôt en trouvant des moyens d'augmenter l'accès aux ressources des populations pauvres des pays les plus pauvres.

17. Une faim persistante n'est ni inévitable, ni acceptable. La faim n'est pas une fatalité, mais plutôt un phénomène causé par l'homme. Elle est le résultat de la passivité ou d'actes néfastes qui violent le droit à l'alimentation. Il est donc temps d'agir. Il est temps de reconnaître que le droit à l'alimentation est un droit de l'homme et de réaliser ce droit à travers le monde. Le droit fondamental à l'alimentation a pour corollaire une obligation de faire en sorte que chaque être

humain sur cette planète soit à l'abri de la faim. Le droit à l'alimentation est défini comme suit dans l'interprétation juridique faisant autorité qui figure dans l'Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

«Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.»⁴

18. Le droit à l'alimentation ne signifie pas qu'il faille distribuer gratuitement des vivres à chacun. Il signifie plutôt que les gouvernements doivent respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation tel qu'il est explicité dans l'Observation générale n° 12. L'obligation de respecter veut dire que les gouvernements ne doivent pas violer le droit à l'alimentation (par exemple en expulsant des personnes de leurs terres, en détruisant des récoltes, etc.). L'obligation de protéger signifie que les gouvernements doivent mettre leurs citoyens à l'abri des violations commises par des tiers (par exemple en établissant des règlements sur la sécurité alimentaire). La troisième obligation, celle consistant à réaliser le droit à l'alimentation, signifie premièrement que le gouvernement doit faciliter la mise en œuvre de ce droit en créant un environnement qui permette aux populations de se nourrir elles-mêmes (par exemple en appliquant des réformes foncières et en stimulant l'emploi), et deuxièmement qu'il doit subvenir aux besoins de sa population en dernier ressort lorsque celle-ci n'est pas en mesure de se nourrir pour des raisons indépendantes de sa volonté (en mettant par exemple en place des programmes de protection sociale, en distribuant des bons d'alimentation et en assurant la nourriture dans les prisons).

I. DIRECTIVES INTERNATIONALES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

19. Dans le cadre du combat pour assurer la reconnaissance et la réalisation du droit à l'alimentation à travers le monde, il y a une nouvelle initiative qui occupe une place à part. Il s'agit des importants efforts internationaux visant à établir des directives non contraignantes sur le droit à l'alimentation qui ont été entrepris récemment sous les auspices de la FAO. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son examen des résultats du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après» (A/57/356), un des résultats encourageants du Sommet a été la décision des gouvernements tendant à élaborer des directives facultatives. Cela pourrait constituer un pas important et une petite lueur d'espoir dans la lutte contre la faim. Le Rapporteur spécial espère que le processus d'élaboration des directives encouragera tous les gouvernements ainsi que d'autres parties à reconnaître que le droit à l'alimentation est un véritable droit de l'homme et à engager un débat concret sur les meilleurs moyens de le réaliser.

20. La présente section contient une description du processus et une ébauche du contenu des directives. La Déclaration finale du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après» reconnaît le «droit de chacun d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive»⁵. Il y a lieu de rappeler que le droit à l'alimentation désigne le droit d'accéder physiquement et économiquement à une nourriture suffisante conformément à la définition contenue dans l'Observation générale n° 12⁶. Au paragraphe 10 de la Déclaration, les gouvernements préconisent en outre l'adoption d'une série de directives facultatives dont l'élaboration serait confiée à un groupe de travail intergouvernemental⁷.

21. Le Groupe de travail intergouvernemental élaborera les directives au cours des deux prochaines années dans le cadre d'un processus participatif⁸. Leur établissement incombera aux gouvernements, mais d'autres parties prenantes, à savoir les institutions internationales et régionales compétentes ainsi que des organisations non gouvernementales, des groupes de la société civile, des parlementaires, des institutions et des fondations universitaires et le secteur privé seront invités à y participer⁹. En d'autres termes, d'autres organisations, y compris des ONG, peuvent présenter des notes de synthèse et prendre part aux réunions¹⁰. La première réunion de travail des ONG sur les directives, qui a été organisée en Allemagne en novembre 2002 par le FIAN, a marqué le début du processus d'élaboration d'une contribution

conjointe des ONG. Le Rapporteur spécial demande instamment au Groupe de travail intergouvernemental de rester à l'écoute de la société civile.

22. Le Rapporteur spécial exhorte en outre le Groupe de travail intergouvernemental à faire fond sur l'expérience des organes conventionnels de l'ONU. Le secrétariat de la FAO, qui assurera le service du Groupe de travail, a été chargé de collaborer étroitement avec tous les organismes compétents des Nations Unies, en particulier le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, et le Rapporteur spécial¹¹. Le Rapporteur spécial se félicite de cette décision et a accepté une invitation de la FAO tendant à ce qu'il contribue à l'élaboration des directives au cours des deux prochaines années¹². La première réunion internationale officielle consacrée à l'examen des directives est prévue pour mars/avril 2003. Elle permettra d'examiner des propositions et des éléments concernant le contenu des directives.

23. Quel doit être donc le contenu des directives? Elles devraient être un document simple, clair et pratique indiquant ce qu'est le droit à l'alimentation et donnant des exemples sur la manière de l'appliquer. Elles devraient réitérer et illustrer en termes concrets l'interprétation du droit à l'alimentation qui fait actuellement autorité, à savoir celle qui figure dans l'Observation générale n° 12. Les directives peuvent par conséquent reprendre à la fois la structure et le contenu de cette observation tout en donnant des exemples concrets.

24. L'importance capitale des directives tiendra au fait qu'elles joindront la sécurité alimentaire au droit à l'alimentation. La sécurité alimentaire est un concept extrêmement important qui peut être renforcé par les obligations inhérentes au droit à l'alimentation. Le droit à l'alimentation comprend tous les éléments de la sécurité alimentaire _ disponibilité, accès et utilisation _ mais va au-delà de ce concept en faisant de la sécurité alimentaire une obligation en matière de droits de l'homme, et pas seulement une préférence ou une option politique ou une aspiration. Le droit à l'alimentation présuppose une action progressive de la part des gouvernements pour faire en sorte que la faim et la malnutrition soient progressivement éliminées. L'approche fondée sur les droits de l'homme requiert que les progrès soient surveillés et que les gouvernements soient tenus responsables s'ils ne prennent pas les mesures requises. Le droit à l'alimentation est régi par le principe de la réalisation progressive et est limité par les ressources disponibles, mais les gouvernements n'en ont pas moins l'obligation de prendre immédiatement des mesures en vue de sa réalisation. Comme l'a indiqué le Rapporteur spécial dans son dernier rapport, les obligations de respecter et de protéger le droit à l'alimentation, l'obligation de non-discrimination et l'obligation d'assurer une subsistance minimum de base sont immédiatement exécutoires puisqu'elles n'appellent pas une réalisation progressive¹³.

25. Dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/57/536), le Rapporteur spécial a décrit les éléments fondamentaux suivants qui devraient figurer dans les directives conformément aux suggestions formulées par les participants à la réunion sur le droit à l'alimentation organisée par la FAO en marge du Sommet mondial¹⁴:

1. Réaffirmation des obligations juridiques existantes
 - Mise en exergue de l'Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels.
2. Obligations internationales des États
 - Obligations sur le plan national
 - Obligations extranationales vis-à-vis des citoyens d'autres pays.
3. Directives concrètes pour l'exécution au niveau national
 - Établissement d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation

- Stratégie nationale pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation
 - Exemples de bonnes pratiques
 - Repères et indicateurs
 - Mécanismes nationaux de surveillance
 - Recours et obligation de rendre compte.
4. Obligations internationales et responsabilités des autres parties concernées
- Organisations internationales
 - Acteurs privés
 - Organisations non gouvernementales.
5. Mécanismes de surveillance internationaux
- Mécanisme du Comité de surveillance et de contrôle de l'application des directives
 - Recours aux mécanismes de surveillance existants (Comité des droits économiques, sociaux et culturels, etc.).

26. C'est aux gouvernements qu'il incombe au premier chef de réaliser le droit à l'alimentation. Les directives devraient par conséquent mettre principalement l'accent sur l'obligation des États de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation de leurs propres citoyens. La première mesure devrait consister à établir une stratégie nationale pour la mise en œuvre de ce droit. Cela requiert un examen d'ensemble des politiques et des lois nationales relatives à la protection du droit à l'alimentation qui précéderait l'élaboration d'une politique et d'un cadre législatif globaux pour assurer une protection complète. Des exemples de bonnes pratiques et des illustrations des obligations des différents États pour ce qui est de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation pourraient être incorporés aux directives aux fins de faciliter l'élaboration d'une stratégie nationale. Il conviendrait également d'intégrer une perspective sexospécifique dans toute stratégie nationale. Une attention particulière devrait être accordée à la nécessité de faire en sorte que les stratégies nationales comprennent les politiques voulues et soient dotées des ressources requises pour faire face aux catastrophes naturelles et autres, et assurer une protection contre la famine.

27. Le Rapporteur spécial souligne que c'est aux gouvernements nationaux qu'il incombe au premier chef de mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Ces derniers doivent en conséquence cerner les problèmes et les obstacles à la réalisation de ce droit dans leurs pays et prendre des mesures pour y faire face. Par exemple, la corruption des pouvoirs publics peut être un obstacle majeur au droit à l'alimentation, en ce sens qu'elle détourne des ressources essentielles du secteur social. L'emploi de la nourriture comme arme politique ou comme moyen de s'assurer un contrôle politique et économique sur des ressources est un autre obstacle potentiel. Une bonne stratégie nationale devrait donc comprendre des mesures en vue d'éliminer de tels problèmes et inclure des mécanismes de recours et de responsabilisation. Les mesures pour combattre la corruption définies dans le cadre du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) pourraient constituer un bon exemple¹⁵.

28. Certes, les directives doivent mettre principalement l'accent sur les obligations nationales, mais elles devraient aussi englober, par delà de la sphère nationale, les obligations des États à l'égard des citoyens d'autres pays, qu'on pourrait appeler «les obligations extranationales». De tous les droits de l'homme, le droit à l'alimentation fait l'objet de l'engagement le plus fort, ce qui traduit la reconnaissance du caractère nécessaire de la coopération internationale tel qu'il est énoncé au paragraphe 2 de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques,

sociaux et culturels¹⁶. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels déclare que la coopération internationale pour l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels est une obligation qui incombe à tous les États également en vertu des Articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies et des principes fermement établis du droit international¹⁷. Le Comité a en outre précisé ce qui suit dans son Observation générale n° 12: «Les États parties ... devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoins»¹⁸.

29. Il est manifeste que, dans le contexte d'une mondialisation croissante, les mesures prises par un gouvernement peuvent souvent avoir des répercussions (positives et négatives) sur le droit à l'alimentation de la population d'un autre pays (par exemple dans le contexte du commerce des produits agricoles). Les gouvernements ont par conséquent la responsabilité d'assurer que les politiques nationales n'aient pas d'effets néfastes sur le droit à l'alimentation des populations dans d'autres pays. S'agissant des obligations extranationales, *respecter* le droit à l'alimentation signifie que les États doivent s'abstenir de prendre des mesures qui ont une incidence néfaste sur le droit à l'alimentation de la population d'un autre pays (par exemple en s'abstenant d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou d'utiliser la nourriture comme moyen de pression économique ou politique ou en faisant en sorte que leurs relations commerciales n'entraînent pas de violation du droit à l'alimentation des populations d'autres pays). L'obligation de *protéger* présuppose que les États ont le devoir de réglementer l'activité de leurs sociétés opérant dans d'autres pays pour empêcher qu'elles ne commettent des violations. L'obligation de *faciliter* l'accès à la nourriture exige de l'État qu'il instaure un ordre social et international dans lequel le droit à l'alimentation pourra être pleinement réalisé¹⁹. Les États devraient également tenir compte de leurs «obligations extranationales» au cours de leurs délibérations dans les organisations multilatérales y compris le FMI, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

30. En conséquence, les gouvernements devraient également avoir l'obligation de s'abstenir de prendre des mesures pouvant avoir des effets néfastes sur le droit à l'alimentation dans d'autres pays. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a par exemple déclaré que les obligations internationales au titre du droit à l'alimentation signifiaient que les États parties «devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues, mettant en péril, dans d'autres pays, la production de vivres et l'accès à l'alimentation. L'approvisionnement alimentaire ne devrait jamais être utilisé comme moyen de pression politique ou économique»²⁰. D'autre part, dans la Déclaration et Programme d'action de Vienne de 1993, les États ont réaffirmé que la nourriture ne devrait pas être utilisée comme moyen de pression politique²¹. L'embargo unilatéral imposé de longue date à Cuba pourrait être considéré comme une violation de cette obligation. Bien que Cuba ait été autorisé à importer quelques produits alimentaires des États-Unis depuis le passage de l'ouragan Michel en novembre 2001, l'embargo continue d'entraver gravement l'importation de vivres dont la population cubaine a besoin pour se nourrir. C'est d'ailleurs là l'avis de l'Assemblée générale qui, le 12 novembre 2002, a condamné pour la onzième année consécutive les sanctions unilatérales contre Cuba et réaffirmé qu'elles constituaient une violation de la Charte des Nations Unies et du droit international. Le Rapporteur spécial a été invité à effectuer une visite officielle à Cuba pour vérifier les effets de l'embargo sur le droit à l'alimentation.

31. Les obligations énoncées dans les directives devraient également être étendues aux organisations internationales et aux acteurs privés, y compris les sociétés transnationales et autres. Des organismes multilatéraux tels que la Banque mondiale et le FMI devraient être tenus de respecter dans leurs politiques les obligations relatives aux droits de l'homme, premièrement compte tenu du fait que bon nombre de leurs États membres sont parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et deuxièmement parce que, en tant que sujets du droit international, ils sont tenus de respecter la Déclaration universelle des droits de l'homme dans laquelle le droit à l'alimentation est explicitement reconnu à l'article 25²². En d'autres termes, comme les politiques de la Banque mondiale et du FMI sont

établies par les États membres, ceux de ces États qui sont parties au Pacte devraient tenir compte de leurs obligations dans leurs délibérations concernant la politique du FMI et de la Banque mondiale. Par extrapolation, cela signifie que les politiques et programmes du FMI et de la Banque mondiale devraient prendre en considération le droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial reconnaît les progrès sensibles accomplis par la Banque mondiale sous la direction de M. Wolfensohn, y compris la publication du rapport «Développement et droits de l'homme: le rôle de la Banque mondiale», dans lequel la Banque déclare que la création de conditions propres à assurer le respect des droits de l'homme constitue un objectif fondamental et incontournable du développement²³.

32. Pour ce qui est des sociétés transnationales, les gouvernements ont, en vertu du droit à l'alimentation, l'obligation manifeste de réglementer les activités de ces sociétés (dans leurs propres pays et dans d'autres pays) en faisant respecter l'obligation de protéger le droit à l'alimentation. Il est toutefois aussi de plus en plus important de trouver des moyens d'assurer que les sociétés transnationales acceptent elles-mêmes de se conformer aux normes relatives aux droits de l'homme. Dans un monde contemporain où les États ne sont plus toujours les protagonistes les plus puissants et où les budgets de nombreuses sociétés multinationales dépassent largement ceux de nombreux pays, il est temps de considérer les nouveaux détenteurs d'obligations, y compris les sociétés privées, comme des sujets du droit international relatif aux droits de l'homme. Dans le cadre de ce processus, les directives devraient énoncer un ensemble de principes pour faire en sorte que les sociétés et les acteurs privés respectent le droit à l'alimentation. Les directives pourraient s'inspirer de processus similaires en cours, notamment de l'initiative de la Sous-Commission visant à établir des «normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises»²⁴. Le Rapporteur spécial reconnaît les progrès déjà accomplis par les sociétés qui ont signé le Pacte mondial des Nations Unies, s'engageant à respecter les droits de l'homme ainsi que les normes relatives au travail et à l'environnement²⁵.

33. Les directives devraient également inclure le vaste éventail de questions qu'implique le droit à l'alimentation. Elles devraient mentionner les dispositions visant à protéger le droit à l'alimentation contenues dans le droit international humanitaire ainsi que le droit relatif aux droits de l'homme. Comme nous l'avons indiqué dans nos précédents rapports (A/56/210 et E/CN.4/2002/58), le droit international humanitaire contient de nombreuses dispositions pour la protection du droit à l'alimentation. Parmi ces dispositions figure l'interdiction d'affamer une population en tant que méthode de guerre, l'interdiction de déplacer des populations, de nombreuses règles prévoyant la fourniture d'une protection et de secours aux groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants, ainsi que des principes régissant l'aide humanitaire. On pourrait aussi par conséquent se référer à d'autres instruments en vigueur dont la Convention sur l'aide alimentaire et les directives du Projet Sphere.

34. Les directives devraient mettre en évidence l'importance de la nutrition et de l'eau en tant qu'éléments constitutifs clefs du droit à l'alimentation. Il ressort de la définition du droit à l'alimentation figurant dans l'Observation générale n° 12 que ce droit doit être compris au sens large comme englobant la nutrition et la sécurité alimentaire. Il est en effet impossible de nier l'existence d'un lien entre l'alimentation et la nutrition, dès lors que, dans le monde contemporain, la «faim cachée» ou les carences en micronutriments sont aussi répandues que la malnutrition protéino-énergétique. Vu le lien étroit existant entre la définition du droit à l'alimentation et celle de la sécurité alimentaire, ce droit doit inclure non seulement la disponibilité et l'accès en tant qu'éléments clefs de la définition, mais aussi l'«utilisation» de la nourriture, qui est le troisième élément clef. L'«utilisation» signifie l'emploi biologique approprié de la nourriture qui présuppose un régime assurant un apport suffisant en énergie et en nutriments ainsi qu'un apport en eau potable et un assainissement approprié. Cela implique également une connaissance des principes de base de la nutrition et la fourniture de soins appropriés aux enfants, ainsi que le recours à des techniques de stockage et de transformation des denrées qui soient saines²⁶. Cela signifie, d'autre part, que le droit à l'alimentation a pour

corollaire des mesures dans le domaine des soins de santé, de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau potable. Comme il s'agit là d'éléments qui sont généralement déjà inclus dans une définition large de la «sécurité alimentaire», leur incorporation dans une conception globale du droit à l'alimentation ne devrait pas poser de problème.

35. L'élément clef qu'est l'eau doit aussi être un des aspects fondamentaux du droit à l'alimentation. Il est impossible de parler de nutrition et de sécurité alimentaire sans évoquer le droit à l'eau potable. L'eau potable est en effet essentielle à une nutrition adéquate. Un autre élément du droit à l'alimentation est l'eau destinée à l'irrigation, dès lors qu'elle est essentielle pour la production de vivres et pour assurer l'approvisionnement alimentaire, en particulier dans les pays où les pauvres dépendent pour se nourrir de leur propre production. Ces liens fondamentaux entre l'eau et le droit à l'alimentation constituent le principal thème du prochain chapitre.

II. L'EAU ET LE DROIT À L'ALIMENTATION

A. Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau

36. Un autre fait nouveau et très important, survenu au niveau international, a constitué un progrès décisif dans la protection juridique du droit à l'eau. Il s'agit de l'élaboration d'une nouvelle observation générale, l'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau, qui améliorera considérablement le cadre juridique de la protection du droit à l'eau grâce à une interprétation juridique faisant autorité émanant du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial estime qu'il lui incombe d'appeler l'attention sur ce fait nouveau dans la mesure où la question de l'eau fait partie de son mandat sur le droit à l'alimentation, la Commission des droits de l'homme ayant élargi ce mandat pour y inclure la question de l'eau potable, le priant «de s'attacher à la question de l'eau potable, en tenant compte de l'interdépendance de cette question et de celle du droit à l'alimentation»²⁷.

37. Dans son message à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation, le 16 octobre 2002, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit:

«Nous devons développer des approches nouvelles et innovantes concernant la mise en valeur et la gestion des ressources en eau s'il nous faut nourrir plus de 800 millions d'affamés dans le monde et fournir de l'eau potable à plus de 1,1 milliard de personnes qui n'y ont pas accès actuellement.»²⁸

38. Jusqu'à présent, le Rapporteur spécial a abordé la question de l'eau potable de façon préliminaire dans son dernier rapport à l'Assemblée générale (A/56/210); il y a souligné que plus d'un milliard de personnes dans le monde n'avaient toujours pas accès à l'eau potable, évoqué les risques que présentaient les maladies d'origine hydrique et rappelé que l'eau douce se faisait de plus en plus rare. Dans le présent rapport, il étudie les faits nouveaux survenus en matière de protection juridique du droit à l'eau, puis l'interdépendance complexe de l'alimentation et de l'eau, en se fondant sur des exemples concrets recueillis dans des pays où il s'est rendu en mission. Du fait de cette interdépendance, il apparaît nécessaire de considérer l'eau comme un élément du droit à l'alimentation et d'institutionnaliser le droit à l'eau en tant que droit de l'homme à part entière.

39. Le Rapporteur spécial salue l'initiative du Comité des droits économiques, sociaux et culturels tendant à établir une nouvelle observation générale sur le droit à l'eau. Cette observation générale est une nouvelle contribution à l'interprétation de la protection juridique du droit à l'eau, qui est déjà reconnu dans les normes internationales relatives aux droits de l'homme, le droit humanitaire international et le droit international des cours d'eau (droit qui régit le partage de l'eau entre les pays). Cette observation générale contient ce qui suit: «Le droit fondamental à l'eau autorise chacun à disposer d'une eau salubre, suffisante, de qualité

acceptable, physiquement accessible et à un coût raisonnable pour les besoins individuels et les usages domestiques.»²⁹.

40. L'Observation générale précise aussi que le droit à l'eau ne signifie pas que celle-ci doit être distribuée sans contrepartie. Y sont énoncées par conséquent les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à l'eau. L'obligation de *respecter* requiert des États parties qu'ils s'abstiennent de s'ingérer directement ou indirectement dans l'exercice du droit à l'eau. L'obligation de *protéger* requiert des États parties qu'ils empêchent des tiers de s'ingérer de quelque manière que ce soit dans l'exercice du droit à l'eau. L'obligation de *mettre en œuvre* englobe les devoirs de *faciliter*, de *promouvoir* et d'*assurer*. L'obligation de *faciliter* requiert de l'État qu'il prenne des mesures positives pour aider particuliers et communautés à jouir du droit à l'eau. L'obligation de *promouvoir* requiert de l'État partie qu'il mène des actions pour assurer la diffusion d'informations appropriées sur l'utilisation hygiénique de l'eau, la protection des sources d'eau et les méthodes propres à minimiser le gaspillage. Les États parties sont également obligés de *mettre en œuvre (assurer)* le droit à l'eau lorsque des particuliers ou des groupes sont incapables, pour des raisons échappant à leur contrôle, d'exercer eux-mêmes ce droit par les moyens à leur disposition. L'Observation générale décrit ensuite dans le détail les obligations de respecter, de protéger et de mettre en œuvre le droit à l'eau dans la pratique³⁰.

41. L'Observation générale souligne que l'eau est essentielle à la vie et rappelle l'importance fondamentale de disposer d'une eau potable «salubre, suffisante et acceptable». Tout en reconnaissant l'importance de l'eau potable dans l'alimentation, l'Observation générale souligne que le droit à l'eau est inextricablement lié au droit à l'alimentation, et demande que «la priorité ... soit donnée aux ressources en eau requises pour prévenir la famine et les maladies»³¹.

42. Le Rapporteur spécial note avec satisfaction que le Comité a reconnu que l'accès à l'eau pour l'irrigation devait constituer un élément clef du droit à l'alimentation, en particulier pour l'agriculture de subsistance et les personnes vulnérables. Comme l'a dit I. Serageldin, ancien fonctionnaire de la Banque mondiale: «Dans un avenir proche, l'eau, plus que la terre, sera la contrainte principale qui pèsera sur la production agricole dans de nombreuses régions»³². L'Observation générale contient ce qui suit:

«Le Comité note l'importance, pour l'agriculture, que soit garanti un accès durable aux ressources en eau afin de mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante (voir l'Observation générale n° 12). En particulier, il faudrait faire en sorte que les cultivateurs défavorisés et marginalisés, y compris les femmes, bénéficient d'un accès équitable à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau, y compris la technologie qui utilise l'eau de pluie pour l'irrigation et les récoltes. Prenant note de l'article 1 (2) du Pacte qui énonce qu'«un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance», les États parties devraient garantir un accès adéquat à l'eau pour permettre l'agriculture de subsistance et assurer le revenu des peuples autochtones.»³³.

43. L'Observation générale fait aussi clairement référence aux trois sources du droit international qui consacrent la protection juridique du droit à l'eau: les normes internationales pertinentes relatives aux droits de l'homme, les dispositions pertinentes du droit humanitaire international et celles du droit relatif aux cours d'eau internationaux. Par exemple, de nombreux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme mentionnent la nécessité de protéger l'accès à l'eau, et le droit à l'eau est de plus en plus reconnu dans les législations nationales et régionales comme un droit justiciable³⁴. Dans le cadre du droit international humanitaire, des règles et des principes similaires s'appliquent au droit à l'eau et au droit à l'alimentation³⁵, ce qui est important puisque, comme le souligne le CICR, la destruction des ressources en eau et des points d'eau lors des conflits armés fait autant de morts que les armes³⁶. Le droit relatif aux cours d'eau internationaux stipule qu'en cas de conflit ayant pour enjeu les ressources des fleuves internationaux, les besoins humanitaires doivent être une priorité, ce qui signifie qu'«il faut s'intéresser en particulier à la fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il

s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine»³⁷. Ce point est essentiel dans la mesure où les 250 fleuves du monde traversant des frontières internationales approvisionnent en eau plus de 40 % de la population mondiale et que certaines sont en train de devenir une grave source de conflits.

B. Liens entre la question de l'eau et le droit à l'alimentation: exemples concrets

Niger

44. Le Niger est un pays vaste et enclavé du Sahel, berceau de quelques-unes des plus grandes civilisations qu'a connues l'humanité: les Songhais, les Djermas, les Haousas, les Touaregs, les Peuls, etc. Une grande partie de son territoire de 1,2 million de km² est occupée par le désert ou des zones semi-arides, 3 % seulement des terres étant cultivables. Malgré la richesse initiale fondée sur l'importance du commerce transsaharien, le Niger est aujourd'hui au deuxième rang des pays pauvres du monde³⁸. L'insécurité alimentaire, la faim et la malnutrition sévissent sur une large échelle, principalement en raison d'un manque d'accès à l'eau dans les zones rurales³⁹. Avec de fréquentes sécheresses et un climat aride, un des obstacles à la réalisation du droit à l'alimentation dans le pays est le manque d'accès aux ressources en eau, tant pour l'irrigation que pour la consommation. Les Nigériens, dont la plupart sont des paysans ou des éleveurs habitant dans des zones rurales, subsistent grâce à la culture du millet, qui ne peut être produit que pendant la saison des pluies et ne se conserve pas pendant la saison sèche. Pourtant, si les ressources en eau étaient mieux domestiquées, les Nigériens pourraient produire des denrées alimentaires, tant du millet que des fruits et des légumes, ce qui aurait une incidence considérable sur la faim et la malnutrition dans le pays. Bien que le Niger soit un pays aride, il possède d'importantes ressources en eau, notamment le fleuve Niger, plus de 1 000 lacs temporaires et des nappes souterraines accessibles. Le Gouvernement nigérien a déployé d'énormes efforts pour développer l'irrigation et les cultures de saison sèche. Cependant, il n'y a pas suffisamment de ressources pour investir massivement dans l'irrigation à petite échelle; ce serait pourtant là le moyen d'améliorer considérablement la sécurité alimentaire des plus pauvres. Des efforts notoires ont été entrepris pour promouvoir l'irrigation à petite échelle et creuser des puits dans certains villages, mais ces efforts devraient être étendus si l'on veut parvenir à la sécurité alimentaire (encore qu'il faille analyser les risques que présentent les différentes méthodes de puisage de l'eau, compte tenu des dangers potentiels _ voir plus loin le cas du Bangladesh).

45. Une eau potable salubre est une composante essentielle d'une alimentation saine. Pourtant, dans les zones plus urbanisées du Niger où l'on dispose de l'eau courante, des dangers subsistent en raison de l'absence de réglementation stricte sur la salubrité de cette eau. Le Rapporteur spécial s'est en particulier intéressé au cas de l'empoisonnement tragique de centaines d'enfants à l'eau courante, à Tibiri, à 720 km de Niamey. Il a établi que, à la suite de cet empoisonnement, 425 enfants avaient contracté une ostéose fluorée, maladie provoquant une affreuse déformation des os et la paralysie. Ces enfants sont handicapés à vie et souffrent au moindre mouvement. Cet accident a été provoqué par une concentration extrêmement élevée de fluor dans l'eau distribuée depuis 1984 par la Société nigérienne des Eaux (SNE). L'eau courante aurait contenu de 4,77 à 6,6 mg de fluor par litre, bien plus que le plafond fixé par l'Organisation mondiale de la santé (1,5 mg par litre). L'Association nigérienne de défense des droits de l'homme a établi un impressionnant rapport en collaboration avec la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH); elle propose que des mesures soient prises pour que les enfants obtiennent réparation de la SNE⁴⁰. L'Association a également fait savoir qu'elle continuerait d'enquêter sur cette affaire.

Bangladesh

46. Le Bangladesh est un pays extrêmement fertile situé dans un vaste delta alluvial, à la jonction des trois plus grands fleuves d'Asie. Sur les 144 000 km² qui constituent son territoire, vivent 134 millions d'habitants, dont plus de 47 millions (35 %) sont sous-alimentés⁴¹.

Au Bangladesh, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont en grande partie dues à la pauvreté et au manque d'accès aux ressources. Toutefois, la sécurité alimentaire s'améliore grâce aux efforts vigoureux du Gouvernement. Depuis 1996, le Bangladesh est autosuffisant sur le plan de la production alimentaire (céréales). En outre, l'accès à l'eau sur l'ensemble du territoire a été considérablement amélioré grâce aux efforts du Gouvernement, des organismes des Nations Unies et de la société civile. Des millions de puits tubulaires de petite taille, forés dans les villages du Bangladesh, permettent à des millions de personnes d'avoir accès à l'eau, pour la consommation et l'irrigation. Cela a entraîné de grands progrès: le fait de consommer de l'eau souterraine plutôt que de l'eau puisée en surface dans des étangs a réduit radicalement les cas de maladie d'origine hydrique, y compris la diarrhée, qui étaient l'une des principales causes de décès prématuré, en particulier chez les enfants en bas âge et les nourrissons. La disponibilité de plus grands volumes d'eau pour l'irrigation a amélioré la sécurité alimentaire, en rendant l'agriculture possible en dehors de la saison des pluies, et a augmenté la productivité de façon significative.

47. Mais dans le même temps, un nouveau problème tragique s'est fait jour. En aménageant des puits tubulaires, on n'a pas pensé au terrible problème de la contamination des eaux souterraines par l'arsenic. En effet, une analyse de l'eau de bon nombre de ces puits creusés dans les villages du Bangladesh a révélé une contamination à l'arsenic. Des milliers de personnes souffrent déjà de ce phénomène, maladie cachée, atroce, qui empoisonne l'organisme en l'espace de 5 à 10 ans, détruisant les organes internes et évoluant à terme en cancer. On pense que l'arsenic est naturellement présent dans la roche, qui est lessivée par les grands fleuves qui s'écoulent, en provenance de l'Himalaya et d'autres réservoirs, vers la plaine deltaïque qu'est le Bangladesh, et que la concentration en arsenic y est plus élevée que dans d'autres régions. Il est difficile d'établir une responsabilité dans cette tragédie puisque les risques étaient inconnus au départ; mais il est impératif de prendre des mesures d'urgence pour en limiter les effets. Une mesure initiale et immédiate doit consister à réduire la dépendance par rapport à l'utilisation des eaux souterraines comme eau potable, par exemple en construisant de petites citernes familiales de collecte d'eau de pluie pour la consommation. Il est possible de remédier à la situation dans la mesure où le Bangladesh bénéficie de fortes précipitations et d'un large accès aux eaux de surface mais cela nécessitera une volonté politique forte et immédiate de la part des pouvoirs publics. Le Gouvernement bangladais est pleinement conscient du problème et, en partenariat avec d'autres acteurs, prend des mesures d'envergure décisives.

48. La préoccupation croissante que suscite la contamination possible de la chaîne alimentaire par l'arsenic nécessite également des mesures d'urgence et démontre encore les liens évidents entre l'alimentation et l'eau. Quelques études ont mis en évidence que si les récoltes, en particulier les fruits et les légumes, sont irriguées avec de l'eau contaminée par l'arsenic, il y a le risque de retrouver cette substance dans les aliments produits⁴². Il faudra d'autres études approfondies et complètes pour déterminer si c'est le cas.

49. Une autre question importante au Bangladesh est celle du partage de l'eau provenant des grands fleuves asiatiques qui le traversent. Bien que le pays connaisse souvent des inondations, dues au débordement des fleuves venant de l'Inde, du Népal et du Bhoutan, grossis par les eaux de fonte provenant de l'Himalaya, il est également tributaire de vastes ressources en eau, en particulier pour les cultures vivrières. Il est donc impératif que les pays riverains situés en amont parviennent à des accords avec le Bangladesh sur un partage équitable des ressources en eau, en tenant compte de l'impact des barrages sur le Bangladesh, pays riverain situé en aval, et en accordant la priorité à l'eau potable et à l'eau nécessaire à la production alimentaire⁴³.

Brésil

50. Le Brésil est l'une des démocraties les plus dynamiques, les plus complexes et les plus bouillonnantes du monde. Il est actuellement la dixième puissance économique mondiale et l'un des plus grands exportateurs de denrées alimentaires. Cependant, selon le Gouvernement, sur une population totale de 168 millions d'habitants, 22 millions continuent de vivre en dessous du seuil d'extrême pauvreté, ce qui signifie qu'ils ne peuvent pas acheter assez d'aliments pour se nourrir chaque jour⁴⁴. Le nouveau président élu, M. Luiz Ignacio Lula da Silva, a déclaré que la lutte contre la faim constituerait la priorité première de sa présidence. L'insécurité alimentaire est en grande partie due à la pauvreté et au manque d'accès aux ressources, dont le contrôle échappe à une grande partie de la population⁴⁵. Le cas de la région semi-aride de Juazeiro dans l'État de Bahia a particulièrement attiré l'attention du Rapporteur spécial. Dans cette région aride, la sécurité alimentaire est également menacée par le manque d'accès à l'eau, les familles pauvres ne pouvant compter sur les précipitations que pendant quatre mois de l'année. L'Église et des organisations de la société civile ont pris des initiatives importantes visant à construire 1 million de petites citernes familiales destinées au stockage de l'eau, qui transformeraient les conditions de vie des familles habitant cette région aride; c'est là un exemple de ce qui peut être fait pour promouvoir le droit à l'alimentation et à l'eau. Ces citernes peuvent recueillir 17 000 litres d'eau pendant les quatre mois de la saison des pluies, permettant aux familles d'avoir accès à leur propre réserve d'eau, qui est traitée au chlore pendant les huit mois restants de l'année.

51. Toutefois, au cours de sa mission, le Rapporteur spécial a été alarmé par des rapports selon lesquels des élites économiques et politiques locales, y compris certaines autorités municipales, avaient cherché à interdire ou à bloquer les efforts de la société civile pour construire des citernes, de puissants protagonistes souhaitant, semble-t-il, limiter et contrôler l'accès à l'eau afin de sauvegarder leur pouvoir. Cette région du Brésil est depuis longtemps dominée par des relations de clientélisme, des personnes influentes contrôlant l'accès à l'eau, livrée périodiquement par camion aux pauvres en échange de leur appui au moment des élections. Le Rapporteur spécial souligne qu'en l'espèce il est nécessaire de briser les schémas de dépendance et de clientélisme qui peuvent limiter l'accès à l'eau. Il faut faire face de toute urgence à la question de l'utilisation de l'eau et des denrées alimentaires comme moyen de maintenir une autorité et une emprise sur les populations pauvres. Le Gouvernement fédéral brésilien a pris des mesures énergiques pour s'attaquer au problème du clientélisme et accroître le contrôle des populations locales sur leurs propres ressources.

III. ALLÉGATIONS DE VIOLATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

52. Aux termes du mandat qui lui a été confié par la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial est prié, notamment, de solliciter et de recueillir des informations sur tous les aspects de la mise en œuvre du droit à l'alimentation _ y compris sur la nécessité urgente d'éliminer la faim _ et de répondre à ces informations.

53. Conformément à ce mandat, le Rapporteur spécial a mis en place avec l'aide du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) un système officiel permettant de recevoir des allégations relatives à des violations du droit à l'alimentation et d'y répondre. Quand des allégations de violation dans un pays donné lui parviennent, il écrit aux gouvernements concernés, leur demandant de vérifier lesdites allégations, de prendre si nécessaire des mesures pour assurer réparation aux victimes et demander des comptes aux auteurs. Il leur rappelle leurs obligations en vertu du droit international et du droit à l'alimentation, et les prie de lui décrire par écrit les mesures adoptées. Comme les États mentionnés ci-après n'ont pas donné suite à ses demandes, il reproduit ici les allégations faites à leur encontre pour qu'ils y répondent.

Zimbabwe

54. Le 11 juillet 2002, le Rapporteur spécial a écrit au Gouvernement zimbabwéen au sujet de la famine sévissant dans le pays et d'allégation de violation du droit à l'alimentation. Le Rapporteur spécial avait reçu des témoignages d'organisations internationales et non gouvernementales signalant que, s'ajoutant à la famine, l'action du Gouvernement contribuait à détériorer la situation alimentaire et que l'aide alimentaire, dans certaines régions, était distribuée en priorité aux partisans du Gouvernement. Le Rapporteur spécial a demandé au Gouvernement de fournir de plus amples renseignements sur ces allégations. Il lui a rappelé son obligation de respecter le droit à l'alimentation et a souligné le principe selon lequel l'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme un moyen de pression politique ou économique.

Myanmar

55. Le 4 octobre 2002, le Rapporteur spécial et le Rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Myanmar ont adressé au Gouvernement du Myanmar une lettre conjointe, à la suite d'allégations de violation du droit à l'alimentation envoyées par des organisations non gouvernementales. Ces organisations faisaient état de mesures empêchant l'accès à l'alimentation: déplacement forcé de populations civiles, restrictions à la liberté de circulation et persistance du recours au travail forcé malgré les efforts importants du Gouvernement en vue d'adopter une législation pour interdire cette pratique. Ces organisations dénonçaient également le vol et la destruction de récoltes, de magasins d'alimentation et de bétail par les militaires. Par ailleurs, les fermiers seraient contraints de vendre leurs stocks de riz au Gouvernement à des prix bien inférieurs à ceux du marché. Le Rapporteur spécial a rappelé au Gouvernement son obligation de respecter et de protéger le droit à l'alimentation.

Territoires palestiniens occupés

56. Le 20 août 2002, le Rapporteur spécial a écrit au Gouvernement israélien au sujet d'informations faisant état de niveaux de malnutrition en hausse rapide dans les territoires palestiniens occupés, par suite de possibles violations du droit à l'alimentation. Dans un document conjoint, des organisations non gouvernementales palestiniennes, israéliennes et internationales ont apporté des preuves de la détérioration de l'état nutritionnel, en particulier en ce qui concerne les enfants palestiniens. Une étude récente établie par Care International pour l'Agency for International Development des États-Unis signale une augmentation du nombre d'enfants mal nourris, 22,5 % des enfants âgés de moins de 5 ans souffrant de malnutrition aiguë (9,3 %) ou chronique (13,2 %)⁴⁶. Dans l'une de ses dernières résolutions (WHA55.2), l'Assemblée mondiale de la santé note de son côté une dégradation de la situation sanitaire. Les allégations se rapportaient à l'escalade des politiques de bouclage, de couvre-feu et de siège appliquées par les autorités d'occupation israéliennes depuis septembre 2000, et à l'invasion et la réoccupation de zones palestiniennes depuis mars/avril 2002. Ces politiques, lancées en réponse aux attaques palestiniennes contre des soldats, des colons et des civils israéliens, auraient entraîné une violation généralisée du droit de la population palestinienne à l'alimentation et à l'eau. Les restrictions à la liberté de circulation entraveraient directement l'accès à l'alimentation, à l'eau et au travail, causant une malnutrition et une pauvreté grandissantes. On signale également des cas de destruction délibérée de ressources en eau et de vivre nécessaires à la survie de la population civile, notamment la destruction de récoltes et de terres agricoles, de citernes d'eau surélevées, de puits et de réseaux d'irrigation; en outre, les politiques de bouclage et de siège entraveraient la livraison de l'aide alimentaire et les secours d'urgence. Enfin, le 29 novembre 2002, le Rapporteur spécial a reçu de la même coalition d'ONG israéliennes, palestiniennes et internationales un nouvel appel urgent faisant le point sur la situation, d'après lequel celle-ci continuerait de se détériorer. Le Rapporteur spécial a rappelé au Gouvernement israélien son obligation de respecter le droit à l'alimentation conformément au droit international humanitaire et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.

IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

57. Dans le discours qu'il a prononcé à l'Assemblée générale le 4 novembre 2002, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a évoqué en ces termes le pouvoir des règles et des principes relatifs au droit international et aux droits de l'homme:

«Le vrai pouvoir de ces règles tient au fait qu'elles protègent même les plus vulnérables et lient même les plus puissants. Nul n'est grand au point d'être au-dessus de ces règles; nul n'est petit au point de ne pas bénéficier de leur protection.

Ainsi, les règles de base relatives à la défense de tous nos droits concernent chaque État et chaque mouvement politique, chaque armée qu'elle soit régulière ou irrégulière, chaque institution publique et chaque entreprise privée, chaque groupe et chaque individu.»⁴⁷

58. La force du droit international tient au fait qu'il fixe des normes et exige que l'on rende des comptes. Ces normes et l'obligation de rendre des comptes doivent également être de mise dans le cas de la faim et de la malnutrition. Il n'est ni acceptable ni inévitable que la faim persiste dans le monde d'aujourd'hui. La faim n'est pas une fatalité; c'est un phénomène causé par l'homme. Elle est le résultat soit de l'inaction soit de mesures négatives qui violent le droit à l'alimentation. Il est donc temps d'agir. Il est temps de reconnaître le droit à l'alimentation comme un droit de l'homme et d'éradiquer la faim.

59. Au «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après», il est apparu clairement que peu de mesures avaient été prises pour atteindre l'objectif de 1996, qui était de réduire de moitié le nombre de personnes sous alimentées dans le monde avant 2015. Cependant, un petit pas a été franchi lors du Sommet avec la reconnaissance par les gouvernements du «droit à l'alimentation» et la décision d'engager des discussions aux fins de l'établissement de directives facultatives sur le droit à l'alimentation. Le droit à l'alimentation est un concept qui complète celui de «sécurité alimentaire» parce qu'il fait de la lutte contre la faim et la malnutrition une obligation juridique, et non une simple préférence ou option politique. Le Rapporteur spécial recommande que les réunions consacrées à l'élaboration de directives internationales facultatives sur le droit à l'alimentation offrent une tribune pour un débat pratique sur les meilleurs moyens de réaliser le droit à l'alimentation.

60. Le second fait important survenu récemment au niveau international est le progrès décisif accompli dans la protection juridique du droit à l'eau. La nouvelle Observation générale n° 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels représente un pas significatif vers la définition du contenu du droit à l'eau et des obligations qu'il comporte. Le Rapporteur spécial se félicite de la reconnaissance, dans cette observation générale, du fait que l'eau potable et l'eau utilisée pour l'irrigation par des personnes vulnérables qui n'ont pour se nourrir que ce qu'elles cultivent elles-mêmes doivent constituer des éléments clés du droit à l'alimentation.

61. Le Rapporteur spécial recommande ce qui suit:

a) Les directives facultatives sur le droit à l'alimentation devraient être développées pour promouvoir la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Ces directives devraient être fondées sur l'Observation générale n° 12, interprétation juridique qui fait autorité en matière de droit à l'alimentation, et ne pas la remettre en cause. Elles devraient définir les obligations des États aux niveaux national et extranational, ainsi que les obligations des autres protagonistes. Il faudrait qu'elles tiennent compte du large éventail de questions qui relèvent du droit à l'alimentation, notamment une nourriture suffisante, l'accès à l'eau, la problématique hommes/femmes, les politiques d'urgence de lutte contre la faim, et qu'elles définissent les obligations en situation de conflit armé en faisant référence aux principes du droit international humanitaire. Il faudrait également qu'elles prévoient des mécanismes pour surveiller les violations du droit à l'alimentation, assurer que ceux qui les commettent rendent compte de leurs actes et fournir des recours appropriés. Enfin, ces directives devraient être élaborées dans le

cadre d'un processus participatif garantissant la contribution vitale des ONG et des organismes des Nations Unies s'occupant de droits de l'homme;

b) L'Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau devrait être largement diffusée et débattue pour améliorer la compréhension de ce droit et des obligations de respecter, protéger et de mettre en œuvre (faciliter et assurer) ce droit. Il convient également de reconnaître les liens étroits qui existent entre le droit à l'alimentation et le droit à l'eau, dans la mesure où les violations du droit à l'alimentation sont très souvent liées à des problèmes de manque d'accès à l'eau ou de contrôle de l'approvisionnement en eau;

c) Les violations du droit à l'alimentation ne devraient plus être tolérées. Les gouvernements devraient prendre des mesures pour s'acquitter de leurs obligations au titre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment pour assurer la protection, le respect et l'exercice du droit à l'alimentation, tel qu'il est défini dans l'Observation générale n° 12 sur le droit à l'alimentation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Rapporteur spécial demande instamment aux gouvernements de répondre aux allégations qu'il a reçues;

d) Les gouvernements devraient adopter d'urgence des mesures pour respecter l'engagement pris en 1996, lors du Sommet mondial de l'alimentation, tendant à réduire de moitié le nombre de personnes qui souffrent de la faim dans le monde d'ici à 2015. On sait qu'un enfant âgé de moins de 10 ans meurt toutes les sept secondes de la faim ou d'une maladie connexe. Le temps n'est pas une abstraction; des vies humaines en dépendent;

e) Les gouvernements devraient consacrer le droit à l'alimentation dans la législation nationale afin de s'acquitter de leurs obligations internationales, élaborer une stratégie nationale pour donner effet au droit à l'alimentation et prendre toutes les mesures nécessaires, notamment en garantissant la bonne gestion des affaires publiques et la stabilité macroéconomique, pour contribuer à la lutte contre la faim et la malnutrition sur leur territoire. Comme l'a dit Rousseau: «Entre le faible et le fort, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère»⁴⁸. La mise en œuvre du droit à l'alimentation au titre de la législation nationale et du droit international permettra d'affranchir les populations de la faim.

Notes

¹ Résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'homme.

² Programme alimentaire mondial, Carte de la faim dans le monde, 2001, Genève.

³ Fonds international de développement agricole (FIDA), *Rapport 2001 sur la pauvreté rurale: la gageure de mettre fin à la pauvreté rurale*, Oxford University Press, New York, 2001.

⁴ Observation générale n° 12 (E/C.12/1999/5), par. 6.

⁵ Voir le texte de la Déclaration sur la page Web
<http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/005/Y7106E/Y7106E09.htm#TopOfPage>.

⁶ Observation générale n° 12, op. cit.

⁷ La proposition visant à élaborer ces directives est le résultat d'un compromis qui s'est dégagé lors du «Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après», tendant à établir un code de conduite sur le droit à l'alimentation.

⁸ Voir Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, décision du Conseil, projet de rapport de la cent vingt-troisième session, Rome, 28 octobre-2 novembre 2002.

⁹ Ibid.

¹⁰ Pour de plus amples informations, les ONG peuvent contacter le FIAN (Pour le droit à se nourrir).

¹¹ FAO, op. cit.

¹² Lettre adressée au Rapporteur spécial par Hartwig de Haen, Sous-Directeur général (Département économique et social), et Giuliano Pucci, conseiller juridique de la FAO, 27 juin 2002.

¹³ Voir document E/CN.4/2002/58.

¹⁴ Ces suggestions sont fondées sur les propositions de Michaël Windfuhr concernant le contenu du code de conduite.

¹⁵ Voir Gouvernement canadien, <http://www.g8.gc.ca/kananaskis/afraction-en.asp>

¹⁶ Voir le paragraphe 1 des articles 2 et 11 du Pacte.

¹⁷ Voir l'Observation générale n° 3, par. 14, dans le document HRI/GEN/1/Rev.5.

¹⁸ Observations générales n° 12, par. 36, et n° 15, par. 30 à 36.

¹⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 28.

²⁰ Observation générale n° 12, par. 37.

²¹ Déclaration et Programme d'action de Vienne (A/CONF.157/23), première partie, par. 31.

²² Voir également le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

²³ Voir Groupe de la Banque mondiale, Développement et droits de l'homme: le rôle de la Banque mondiale, 1998.

²⁴ E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1.

²⁵ Voir la liste de ces sociétés sur la page Web suivante:
<http://65.214.34.30/un/gc/unweb.nsf/content/actors.htm>.

²⁶ Voir par exemple la définition de l'Agency for International Development des États-Unis (USAID) sur le site Web http://www.usaid.gov/pubs/ads/pps/foosec/fs_foodsec.html.

²⁷ Commission des droits de l'homme, résolution 2001/25, par. 9.

²⁸ Message à l'occasion de la Journée mondiale de l'alimentation, 2002.

²⁹ Observation générale n° 15 (E/C.12/2002/11), par. 2.

³⁰ Ibid., par. 20 à 29.

³¹ Ibid., par. 6.

³² I. Serageldin, «Comment résoudre la crise de l'eau», *Notre planète*, vol. 8, n° 3, 1996, p. 4.

³³ Observation générale n° 15, par. 7.

³⁴ Par exemple, en Inde, une décision de la Cour suprême dispose ce qui suit: «Le droit d'accès à l'eau potable est essentiel pour la vie et il incombe à l'État, conformément à l'article 21, de fournir de l'eau potable à ses citoyens». 2000 SOL, affaire n° 673. Voir également l'arrêt n° 36/98 de la Cour d'arbitrage belge en date du 1^{er} avril 1998.

³⁵ Voir l'Observation générale n° 15, par. 21 et 22, et E/CN.4/2002/58.

³⁶ Comité international de la Croix-Rouge, *Water in armed conflict*. Publications du CICR, novembre 1994.

³⁷ Déclaration d'accord jointe à la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, Assemblée générale, document A/51/869 et Corr.1 (11 avril 1997).

³⁸ Programme des Nations Unies pour le développement, *Rapport mondial sur le développement humain 2002*.

³⁹ Voir E/CN.4/2002/58/Add.1.

⁴⁰ Fédération internationale des droits de l'homme, Droit à l'eau potable au Niger 2002, à l'adresse www.fidh.org.

⁴¹ Programme des Nations Unies pour le développement, op. cit.

⁴² Voir E/CN.4/2003/54/Add.2.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ *A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano a Alimentação no Brasil: Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas sobre Direito a Alimentação.*

⁴⁵ Voir E/CN.4/2003/54/Add.1.

⁴⁶ www.usaid.gov/wbg/report_1.htm.

⁴⁷ Discours de Sergio Vieira de Mello, Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, devant l'Assemblée générale des Nations Unies, New York, 4 novembre 2002.

⁴⁸ Jean-Jacques Rousseau, *Le Contrat social*, 1762.
