

Les négociations complexes relatives au droit humain à l'alimentation

« La naissance d'un zèbre »

En automne 2004, les négociations relatives aux Directives volontaires à l'appui de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate ont été conclues avec succès sous les auspices de la FAO. Ces directives ont été signées par l'ensemble des 190 pays membres de la FAO. La voie des négociations avait pourtant été semée d'écueils, de nombreux États ayant d'abord refusé de signer par peur du caractère contraignant des directives. Il a malgré tout été possible d'adopter ces dernières en un temps relativement court. Les parties aux négociations ont réussi à trouver un compromis acceptable pour tous.

Andreas von Brandt, MA, LL.M.
Auswärtiges Amt
(Ministère des Affaires étrangères)
Berlin, Allemagne
pr-1@isla.auswaertiges-amt.de

La genèse des Directives volontaires relatives au droit à l'alimentation ressemble à la naissance d'un zèbre : les rayures noires du droit international en devenir luisent déjà sur les normes douces ou « soft law » nouvellement nées. C'est cette image qu'a emprunté, dans un atelier consacré au droit à l'alimentation, le Dr. Eibe Riedel, professeur en droit international, pour caractériser le processus compliqué d'élaboration de normes de droit international.

Ce droit humain est, il est vrai, stipulé à l'article 2 du Pacte des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte social). De même, la Déclaration universelle des droits de l'homme évoque le droit à un niveau de vie (suffisant) s'étendant notamment à l'alimentation. Les Directives concrètes indiquant de quelle manière ce droit peut être concrétisé par des mesures aussi diverses que des réformes agraires, la sécurité alimentaire, les droits des femmes et bien d'autres encore, peuvent néanmoins contribuer à générer un droit coutumier. Un droit international coutumier suppose que les États le pratiquent en permanence et soient convaincus de la nécessité de reconnaître cette pratique comme un droit. Une telle conviction peut, par exemple, s'exprimer au travers de résolutions ou de directives. C'est probablement pour cette raison que de nombreux États se sont montrés aussi hésitants dans le processus de négociation des directives.

Rayures blanches ou rayures noires ? Point de vue du zèbre

Les négociations menées sous les auspices de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) se sont achevées avec succès il y a un an après avoir suscité une très vive controverse pendant deux années. Des principes de droit à caractère dogmatique et idéologique ont sans cesse refait surface, alimentant ainsi la controverse entre les États membres de la FAO, les différentes disciplines techniques et même les délégués entre eux. Même dans le camp des défenseurs passionnés des directives, les

avis étaient souvent partagés sur la stratégie à adopter. Aux délégués « pragmatiques », qui ne voyaient dans ces directives qu'un outil pratique servant au développement de stratégies de sécurité alimentaire (instrument), les défenseurs convaincus des droits fondamentaux humains opposaient que de telles formulations avaient précisément pour effet de contribuer à affaiblir les progrès juridiques que l'on souhaitait accomplir.

Le blanc et le noir offraient un contraste violent, comme les rayures du zèbre (pour conserver la métaphore). Selon le point de vue personnel qu'ils défendaient dans la discussion, les uns ne percevaient que les rayures blanches et les autres ne voyaient que les rayures noires. C'est ainsi que certaines délégations opposèrent avec force arguments qu'il fallait, dès le préambule, faire une distinction entre les États signataires du Pacte social et ceux qui ne l'avaient pas ratifié. Les autres espéraient qu'une formulation plus vague et plus ouverte permettrait d'entraîner les États n'ayant pas ratifié le Pacte à souscrire un engagement juridiquement contraignant. C'est précisément cette question de l'effet obligatoire qui a servi de point de départ à toutes les controverses. Ses défenseurs (en particulier l'Allemagne, la Suisse, la Norvège et, dans une certaine mesure, l'Autriche et le Brésil) s'opposaient sur ce point à des pays tels que les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Irlande, qui se montrent



Photo: FAO

généralement sceptiques vis-à-vis de toutes les questions liées aux droits économiques, sociaux et culturels. La Suède qui a, elle aussi, souvent adopté une attitude assez restrictive, s'en justifie néanmoins en alléguant des principes de droit à caractère dogmatique. La partie allemande a souvent jugé que cette résistance opposée par le Royaume-Uni et la Suède était en contradiction avec l'obligation contractuelle de « concrétiser progressivement » le droit à l'alimentation. Au contraire des États-Unis, ces deux pays font partie des États signataires du Pacte social et ont déjà souscrit cet engagement. De même, la référence faite dans les Directives à des acteurs non gouvernementaux a, pendant longtemps, été accueillie avec beaucoup de réserve.

Les négociations à Rome et à Bruxelles

Le groupe de travail intergouvernemental (Intergovernmental Working Group, IGWG) s'est, à partir de l'automne 2003, réuni en trois sessions d'une semaine chacune, suivies d'une réunion de travail supplémentaire et d'une réunion des « Amis du Président ». Dans l'intervalle, à Rome, un secrétariat coordonnait les travaux sous la direction du professeur Saeed Noori, le représentant permanent iranien auprès de la FAO. Parallèlement, des délibérations communautaires avaient lieu à Bruxelles toutes les six semaines, au sein du groupe de travail FAO-Agri du Conseil

Réunion du groupe de travail intergouvernemental au siège de la FAO à Rome : 95 États, 30 organisations internationales et non gouvernementales participaient aux négociations.



de l'Union Européenne. C'est probablement en raison de la composition interdisciplinaire et complexe du groupe de travail intergouvernemental que l'on s'est contenté au cours des premières sessions de lire ou de commenter les déclarations d'intention des États.

Les véritables négociations débutèrent au printemps 2004 après que l'on est enfin parvenu, lors d'une réunion de travail tenue au début de l'année 2004, à résoudre sur 28 pages un document de 130 pages contenant les contributions de plus de 30 groupes de pays et États individuels. Quand, en juillet 2004, il fut enfin possible d'obtenir un consensus sur environ 95 pour cent du texte, le différend subsistant encore portait en substance sur les points suivants :

- l'exigence du G77 d'ancrer dans des directives et non pas seulement sous la forme d'un « chapeau » à caractère général ce qu'il était convenu d'appeler la dimension internationale (appui à la concrétisation du droit humain à l'alimentation par des facilités commerciales, l'aide au développement pour le renforcement des capacités et la sécurité alimentaire) ;
- le refus des États-Unis d'accepter que des interdictions s'orientant au droit international de la guerre (conventions de Genève et protocoles additionnels) s'appliquent à des objectifs ayant un impact sur l'alimentation ;
- le refus du G77 d'accepter l'intégration, en plus des deux directives relatives à l'État de droit et au cadre juridique, d'autres déclarations concernant la primauté du droit et les défenseurs des droits de l'Homme que l'Union européenne notamment souhaitait voir adopter.

La partie allemande était ferme sur le premier point : la responsabilité primaire pour la concrétisation du droit à l'alimentation incombe aux gouvernements nationaux. En dépit de l'obligation de coopération internationale découlant du Pacte social, il importait de ne pas saper à la base la fonction primaire des États. Autrement dit, la sauvegarde des droits humains ne devait pas être rendue tributaire du montant de l'aide au développement.

La déception grandissante que le G77 ressentait à l'égard de l'attitude, jugée inflexible, des États membres de l'OCDE était en définitive provoquée aussi par le fait que les directives étaient plus que jamais considérées comme une nouvelle concession faite aux pays industrialisés, laquelle était assortie de conditionnalités sans cesse renouvelées et d'exigences

accrues en termes d'information (droits de l'Homme, stratégie alimentaire, etc.). On espérait, en retour, recevoir une « récompense » sous forme de déclarations relatives à des promesses d'aide internationale et d'octroi de facilités commerciales. Cela pouvait surprendre, dans la mesure où les premières initiatives relatives aux Directives volontaires émanaient précisément de l'Amérique latine (et en particulier du Venezuela). D'un autre côté, les arguments avancés par les pays en développement étaient compréhensibles dans la mesure où la sécurité alimentaire ne peut plus relever seulement de la responsabilité nationale comp-

La position allemande était toujours ferme: la responsabilité primaire pour la concrétisation du droit à l'alimentation incombe aux gouvernements nationaux.

te tenu du déséquilibre du commerce mondial dans le secteur agricole. Aussi était-il très ardu d'expliquer la position catégorique adoptée par certains partenaires de l'Union européenne, qui voulait empêcher toute référence à des compromis existants qui avaient déjà été acceptés dans d'autres forums (CNUCED XI, Segment de Haut Niveau de l'ECOSOC, négociations du cycle de Doha de l'OMC). Compte tenu de la situation politique mondiale qui régnait durant l'été 2004 (Irak, cycle de Doha), les deux premiers problèmes évoqués ne semblaient guère pouvoir être résolus dans le cadre de la FAO. La situation était rendue plus difficile encore par le fait que, contrairement à d'autres négociations, il n'y avait pas de gouvernement hôte ambitieux susceptible d'exercer une pression politique de dernière minute, étant donné que l'IGVG a exclusivement siégé sous les auspices de la FAO. Par ailleurs, aucune délégation n'était pressée d'agir pour des raisons politiques ou économiques.

Sprint final

Ce n'est qu'après que l'Accord agricole de l'OMC eut vu le jour en août 2004 et que le président iranien de l'IGVG eut exercé une légère pression sur les délégations divisées que s'amorça une remarquable dynamique. À la périphérie de la conférence du Comité de la sécurité alimentaire

Photo: FAO/Bizarrri



mondiale de la FAO, l'entremise constructive de la délégation du Comité international de la Croix Rouge a permis de réaliser un premier compromis entre les États-Unis et le Proche Orient dans le domaine du droit humanitaire international obtenu en faisant référence à une citation littéraire du premier Protocole additionnel aux Conventions de Genève. Après que les Pays-Bas, qui exerçaient la présidence du Conseil de l'Union européenne, eurent pour leur part signalisé qu'ils accepteraient quelques brefs « engagements » internationaux comme directive 18, le G77 a commencé à bouger lui aussi à l'instigation de la délégation brésilienne très active. Ainsi, les directives mentionnent à présent qu'une lutte efficace contre la faim et la sous-alimentation chronique doit être soutenue par des mesures visant à amender les règles du commerce mondial, par une réorientation conséquente des initiatives d'allègement de la dette, de la coopération au développement et de la politique internationale des droits de l'homme ainsi que par un renforcement de la participation de la société civile. Suite à un remaniement général du texte, le G77 a finalement aussi accepté le paragraphe sur les défenseurs des droits humains dans la directive 1.

Intermédiation allemande couronnée de succès

S'il ne fait aucun doute qu'une initiative politique prise dans le cadre de l'Union européenne peut se trouver renforcée par l'action commune de l'ensemble des 23 États membres, il est également vrai que l'Union peut, inversement, devenir un facteur de blocage si tous les États membres ne parlent pas d'une même voix. Malheu-

L'approche des droits humains qui soutient les directives devrait être davantage prise en compte dans la coopération au développement.

reusement, les positions communes de l'UE ont non seulement représenté le plus petit dénominateur commun, mais il semble de surcroît qu'elles aient été dominées par les nations affichant le plus grand scepticisme à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels. Lors des concertations préalables ayant eu lieu au niveau de l'UE, l'Allemagne s'était délibérément retenue pour des raisons tactiques afin de ne pas mettre en péril l'ensemble du processus. En effet, les pays activement engagés dans la lutte pour un droit humain à l'alimentation se comptaient sur les doigts d'une main alors que les pays sceptiques réunissaient facilement les majorités de blocage dont ils avaient besoin.

Sur cette toile de fond, l'introduction du thème de la mise en application du droit (institutions, appareil judiciaire, éducation aux droits humains) peut être considérée comme un succès des négociations allemandes. Il en va de même de l'adoption du Commentaire général n° 12 formulé en 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (comité ESC). Les avis prononcés par le Comité ESC avaient amorcé l'opérationnalisation du droit à la nourriture. Or c'est précisément cette référence au Commentaire général n° 12 que les délégations sceptiques à l'égard des droits économiques, sociaux et culturels voulaient empêcher à tout prix. Il a finalement été possible de formuler un compromis raisonnable tenant compte des intérêts des États Parties au Pacte et de ceux qui ne l'avaient pas ratifié. Ce compromis permet d'assurer que les obligations de droit international contractées par les États Parties ne se trouvent pas affaiblies tout en entraînant les États non signataires à s'engager davantage que par le passé sur la base des directives (« les

États ont des obligations en vertu d'instruments internationaux [...] et notamment les États signataires du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont l'obligation de respecter, de promouvoir et de protéger ainsi que de prendre des mesures appropriées »).

Coopération avec la société civile

Les cycles de négociations à Rome ont, la plupart du temps, réuni 300 participants (95 États, 30 organisations internationales et organisations non gouvernementales). Les travaux préliminaires et les activités d'accompagnement assurés par ces ONG ont joué un rôle considérable dans les négociations. En Allemagne, la position adoptée a régulièrement fait l'objet d'une concertation au sein d'une cellule de haut niveau réunissant des représentants des ministères et des organisations non gouvernementales (ONG). À Rome aussi, l'Allemagne s'est engagée avec succès en faveur d'un droit de parole et de participation de la société civile. Les ONG, telles que la FIAN et les délégations intéressées, se sont ainsi souvent renvoyé la balle.

L'enjeu du « mainstreaming »

L'enjeu particulier du processus d'appui à la concrétisation du droit à l'alimentation était qu'il s'agissait là de la première tentative de « mainstreaming » des droits humains soutenue par les États en-dehors du cadre des institutions pertinentes de Genève. C'était là l'intention poursuivie par la Conférence des Nations Unies sur les Droits de l'Homme, qui s'est tenue à Vienne en 1993. La moitié au moins de tous les points sujets à critique durant les négociations à Rome faisait référence aux forums « non adéquats » pour traiter des questions liées aux droits humains et au fait que cette situation était inacceptable. Or la décision en faveur d'un « mainstreaming » des droits humains a été prise précisément parce que ces questions seraient abordées par des instances qui jusque là ne s'en étaient pas occupé: les droits humains doivent être traités non pas seulement à Genève mais là où ils sont le plus fortement violés dans la pratique. Des organisations telles que la FAO devront à l'avenir concrétiser davantage cette approche des droits humains et l'intégrer dans leur politique de projet.

Jusqu'en août 2005, l'auteur était responsable des négociations sur le droit humain à l'alimentation au sein du Bureau GFO4, Questions liées à l'économie et au développement au sein des Nations unies, ministère des Affaires étrangères, Berlin.