

LA JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION





INTRODUCTION ET OBJECTIFS DU MODULE

Pour que les droits soient effectifs, il faut que leurs détenteurs puissent s'en prévaloir et que des mécanismes adéquats soient mis en place pour en assurer le respect. Il est indispensable que des mécanismes de recours accessibles existent en cas de violation des droits. Dans le cas contraire il ne s'agirait que de vœux pieux ou de déclarations de bonnes intentions qui ne peuvent se confondre avec du droit. La notion de « justiciabilité » fait référence à cette dimension d'effectivité.

Ce module vise à faire un état des lieux sur la justiciabilité du droit à l'alimentation et à présenter un mécanisme particulièrement important : le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

Ce module vise à ce que les membres du groupe local soient capables de :

- Comprendre la notion de justiciabilité
- Identifier les principaux mécanismes de recours pour assurer le droit à l'alimentation
- Identifier les arguments qui contestent la justiciabilité du droit à l'alimentation et pouvoir y répondre
- Comprendre le mécanisme de recours prévu par le Protocole facultatif au PIDESC

LA NOTION DE JUSTICIABILITÉ DU DROIT À L'ALIMENTATION

On peut définir la justiciabilité des droits humains de la manière suivante :

Faculté qu'a un droit de l'Homme, reconnu de manière générale et dans l'absolu, de pouvoir être invoqué devant un organe judiciaire ou quasi judiciaire habilité : en premier lieu, à déterminer, dans le cadre d'un cas concret dont il est saisi, si ce droit de l'Homme a été enfreint ou non ; et en second lieu, à décider des mesures appropriées à prendre en cas de violation¹.

Il convient de noter que la justiciabilité des droits humains doit être assurée en premier lieu par les Etats. Ceux-ci sont obligés en vertu de leurs engagements internationaux de prévoir des mécanismes de recours pour assurer l'effectivité des droits, comme c'est prévu à l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH): « Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi. »

Ces recours peuvent être adressés devant les tribunaux ou devant des organes quasi-judiciaires² tels que des Commissions des droits de l'Homme ou des ombudsmen. Ce n'est qu'en cas de défaillance de l'Etat à assurer l'effectivité du droit violé que les victimes pourront recourir à des mécanismes régionaux, tels que la Cour européenne des droits de l'Homme, la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples ou la Cour interaméricaine des droits de l'Homme ; ou internationaux tels que le Comité des droits de l'Homme et prochainement le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dès l'entrée en vigueur du Protocole facultatif au PIDESC (voir ci-dessous). Généralement ces mécanismes régionaux et internationaux exigent que toutes les voies de recours internes soient épuisées avant d'accepter de se prononcer sur le cas.

D'un point de vue théorique, la justiciabilité du droit à l'alimentation est donc clairement validée au niveau du droit international et la mise en place de recours constitue une obligation pour les Etats. Cependant, dans la pratique, il faut reconnaître que certains arguments perdurent à l'encontre de la justiciabilité du droit à l'alimentation et ce, pour plusieurs motifs tels que : les difficultés liées à la nature et aux contours imprécis du droit à l'alimentation, la crainte des implications financières, ou encore le risque d'ingérence du pouvoir judiciaire dans les prérogatives du pouvoir exécutif. Bien que ces arguments tendent à se dissiper au fur et à mesure que le droit à l'alimentation est invoqué par les juristes devant les organes judiciaires ou quasi-judiciaires et que les décisions rendues confirment son application, ils demeurent des obstacles importants pour avancer dans la réalisation du droit à l'alimentation. Il est donc important d'identifier les principaux arguments et de pouvoir y répondre.

1 - « Justiciabilité du droit à l'alimentation », p.73, dans « Les directives volontaires sur le droit à l'alimentation », FAO, 2006

2 - Par mécanisme quasi-judiciaire, on entend tout organe non judiciaire habilité à entendre et à traiter les plaintes déposées par des particuliers ou des groupes dans une affaire spécifique.

UN DROIT DE NATURE DIFFÉRENTE ?

Même aujourd'hui, il est parfois suggéré que les droits économiques et sociaux sont des droits différents des droits civils et politiques. Ainsi peut-on encore lire sur le site du SPF belge des Affaires étrangères que : « La principale différence entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels est leur nature. Ces derniers sont des droits programmatiques, c'est-à-dire que les gouvernements doivent s'engager à atteindre progressivement leur pleine réalisation (...) tandis que les droits civils et politiques, qui visent à protéger les individus par rapport à l'Etat sont des droits en général directement applicables, c'est-à-dire qu'ils sont effectifs sans que doivent être prises des mesures d'application »³⁻⁴.

Cet argument sur la différence de nature ne peut être retenu, et ce, pour plusieurs raisons :

- Rappelons tout d'abord que la Conférence de Vienne de 1993 a réaffirmé que tous les droits de l'Homme, civils, culturels, économiques, politiques et sociaux sont indissociables, interdépendants et intimement liés⁵. Ainsi la distinction entre les différents types de droits humains tend à disparaître. (voir à ce sujet le module 2 sur l'approche basée sur les droits humains et la Charte internationale des droits de l'Homme)
- Par ailleurs, il n'est pas exact de dire que les droits civils et politiques sont des droits effectifs sans mesure d'application. En effet, il est à présent clairement reconnu dans le droit international que les droits civils et politiques requièrent des mesures positives de l'Etat pour assurer leur pleine réalisation.
 - *Par exemple : le droit à la vie est de plus en plus interprété comme le droit de vivre dans la dignité, ce qui implique que les Etats prennent des mesures (progressives) pour assurer un niveau de vie décent. D'autre part, il est clair qu'un droit comme le droit à un procès équitable (art. 14 du PIDESC) exige que des actions positives soient prises par les Etats pour mettre en place un système judiciaire efficace.*
- Dans l'autre sens, le droit à l'alimentation comprend des obligations immédiates pour les Etats indépendamment des mesures programmatiques qui doivent être prises pour en assurer la pleine réalisation. C'est ce que rappelle le Comité DESC dans son Observation générale n°12 sur le droit à l'alimentation : « certaines des mesures à prendre (...) ont un caractère immédiat, tandis que d'autres sont des mesures à long terme, de façon à assurer progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation ».
 - *Par exemple : l'obligation de respecter le droit à l'alimentation est d'application immédiate en ce qu'elle empêche les Etats de prendre des mesures qui priveraient les individus de leurs moyens de subsistance (par exemple en expulsant des populations des terres qu'ils cultivent).*

En fait, le cadre général des droits humains tend de plus en plus à reconnaître que tous les droits humains doivent être respectés, protégés et concrétisés, ce qui demande à la fois un devoir d'abstention des Etats et des actions positives.

UN DROIT VAGUE AUX CONTOURS IMPRÉCIS ?

Une autre objection fréquemment invoquée quant à la justiciabilité du droit à l'alimentation et d'autres DESC, est que ces droits sont trop vagues et que les obligations sont trop mal définies pour qu'un organe judiciaire ou quasi-judiciaire puisse déterminer s'il y a eu violation ou non. Cependant, ces arguments sur la nature « imprécise » du droit perdent de leur poids lorsque l'on considère les travaux des juristes, les Observations générales du Comité DESC, les Directives volontaires et les pratiques à l'échelle nationale, régionale et internationale. Ces actions ont permis de préciser les obligations à prendre en considération et de mettre au point des méthodes pour traiter des droits socioéconomiques.

D'autre part, on notera le rôle important que peuvent justement jouer les cours et tribunaux dans l'interprétation du droit. À cet effet, il convient de noter que la jurisprudence joue toujours un rôle de premier plan en ce qui concerne la clarification du sens des droits civils et politiques qui, à l'origine, n'étaient pas plus clairement définis que le droit à l'alimentation n'est perçu à l'heure actuelle.

3 - Explication trouvée sur le site du SPF Affaires étrangères consulté le 13/12/2011 : http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/droits_de_lhomme/questions_specifiques/droits_economiques_sociaux_et_culturels/

4 - http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/droits_de_lhomme/questions_specifiques/droits_civils_et_politiques/

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

L'INGÉRENCE DU POUVOIR JUDICIAIRE ?

D'aucuns soutiennent qu'accorder au droit à l'alimentation la possibilité d'être justiciable accorderait un pouvoir trop important au juge. Celui-ci pourrait en effet se prononcer sur l'allocation des ressources financières et les priorités nationales, ce qui ressort des prérogatives du pouvoir politique.

S'il est évident que les responsables politiques disposent d'une large marge de manœuvre dans la définition des mesures visant à réaliser le droit à l'alimentation, cela ne saurait constituer un argument pour écarter complètement la compétence du pouvoir judiciaire qui, même dans ces matières, doit jouer son rôle de contre-pouvoir. Dans ces décisions, le pouvoir judiciaire utilisera notamment les principes de « proportionnalité » et de « caractère raisonnable » pour juger si une mesure viole le droit à l'alimentation. Les tribunaux doivent forcément concilier les préoccupations relatives aux droits humains et les réalités politiques et budgétaires, exactement comme ils sont tenus de le faire lorsqu'ils rendent une décision concernant de nombreux droits civils et politiques.

LA QUESTION DES RESSOURCES EST-ELLE UN OBSTACLE À LA JUSTICIABILITÉ ?

L'objection sans doute avancée le plus fréquemment en ce qui concerne la justiciabilité des droits économiques et sociaux a trait à l'incidence des ressources. Il est souvent estimé que les pays les plus pauvres ne peuvent tout simplement pas se permettre de reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation.

Cet argument suscite plusieurs réactions :

- Une nouvelle fois il faut insister sur le fait que l'obligation de respecter qui implique l'absence de mesures qui entraveraient le droit à l'alimentation ne demande pas de ressources particulières. De même, de nombreuses mesures qui pourraient être prises pour protéger ou faciliter l'accès à la nourriture n'entraîneraient que des coûts limités.
- *Par exemple une bonne protection contre les violations par des acteurs privés peut être instituée par voie législative et des bonnes politiques d'information peuvent permettre de faciliter l'exercice du droit à l'alimentation sans nécessiter des ressources importantes.*
- De plus, il faut garder à l'esprit que la concrétisation de tous les droits humains exige des ressources de la part de l'État.
- *Exemples : des ressources considérables sont nécessaires pour organiser des élections libres et régulières ou pour mettre en place un système judiciaire permettant de garantir un procès juste et équitable.*
- On notera également que si le PIDESC oblige effectivement les Etats à engager des ressources pour réaliser les droits socioéconomiques, il prévoit en même temps que cette obligation est limitée « au maximum des ressources disponibles ». En principe un tribunal ou un organe quasi-judiciaire devrait tenir compte des limitations concernant les ressources pour déterminer s'il y a eu violation du droit à l'alimentation et pour définir les réparations adéquates.

LE PROTOCOLE FACULTATIF AU PIDESC

Afin de renforcer la justiciabilité du droit à l'alimentation et des autres DESC, FIAN, en partenariat avec d'autres organisations, a longtemps plaidé pour la mise en place d'un mécanisme de recours au niveau international à travers l'adoption d'un protocole facultatif au PIDESC. Ce travail de plaidoyer a porté ses fruits puisque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté le Protocole facultatif dans sa résolution A/RES/63/117 du 10 décembre 2008. Pour que ce traité entre en vigueur il faut à présent que 10 Etats le ratifient, ce qui n'est toujours pas le cas à l'heure actuelle (décembre 2011)⁶.

Le Protocole facultatif met en place un mécanisme de recours devant le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Il prévoit trois types de procédures :

- Il met en place **un mécanisme de plaintes**⁷ pour des individus ou des groupes d'individus qui sont victimes de violations des DESC ;
- En plus de la procédure de plainte individuelle, le Comité pourra également engager et mener des **enquêtes** sur des violations graves et systématiques des droits économiques, sociaux et culturels.
- Enfin, le Protocole facultatif prévoit une **procédure de plainte interétatique**, où les Etats qui se sont engagés peuvent déposer des plaintes contre d'autres Etats Parties pour violations des droits économiques, sociaux et culturels et voir des plaintes être portées contre eux.

L'adoption du Protocole facultatif par l'Assemblée Générale des Nations unies en 2008 représente une étape importante pour corriger l'inégalité historique entre les droits économiques, sociaux et culturels et les droits civils et politiques. Quarante-deux ans après l'adoption d'un mécanisme de plainte pour les droits civils et politiques, (à travers le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1972), il va enfin être possible à ceux souffrant des violations de leurs droits économiques, sociaux et culturels d'obtenir un recours au sein du système des droits de l'Homme des Nations unies lorsque ce recours n'est pas offert au niveau national.

Outre l'accès à un recours pour les victimes de violations des DESC, le protocole facultatif est également important pour les aspects suivants :

- Il aidera à clarifier les obligations des Etats Parties au PIDESC ;
- Il aidera les Etats Parties à mettre en œuvre les droits contenus dans le PIDESC ;
- Il offre aux Etats une motivation pour renforcer les mécanismes nationaux pour l'application des DESC ;
- Il contribuera au développement d'une jurisprudence interne en matière de DESC ;
- Il offre de nouvelles possibilités pour combattre la pauvreté ;
- Il renforce l'universalité, l'indivisibilité, l'indissociabilité et l'interdépendance de tous les droits humains ;
- Il sensibilise l'opinion publique aux DESC ;
- Il donne du pouvoir aux individus et à la société civile.

6 - En février 2012, seuls sept Etats avaient ratifié le PF (Espagne, Equateur, Mongolie, El Salvador, Argentine, Bolivie et Bosnie Herzégovine). La Belgique a signé le PF 7

7 - Au niveau du Comité DESC, les plaintes sont appelées des « communications ».

POUR ALLER PLUS LOIN

- ESCR-Net : Kit de mobilisation, livres 2-3 et 4
- FAO, Justiciabilité du droit à l'alimentation, in Les Directives sur le droit à l'alimentation, pp 71-95. Disponible sur : <http://www.fao.org/docrep/010/a0511f/a0511f00.htm>
- FIAN, How to promote the justiciability of the Human Right to food. Disponible sur : <http://www.fian.org/resources/documents/others/how-to-promote-the-justiciability-of-the-right-to-food/pdf>
- The Justiciability of Social and Economic Rights: An Updated Appraisal, Bruce Porter Social Rights Advocacy Centre, Canada and Aoife Nolan Centre on Housing Rights and Evictions, Geneva
- John Nakuta, "The justiciability of social, economic and cultural rights in Namibia and the role of the non-governmental organisations"