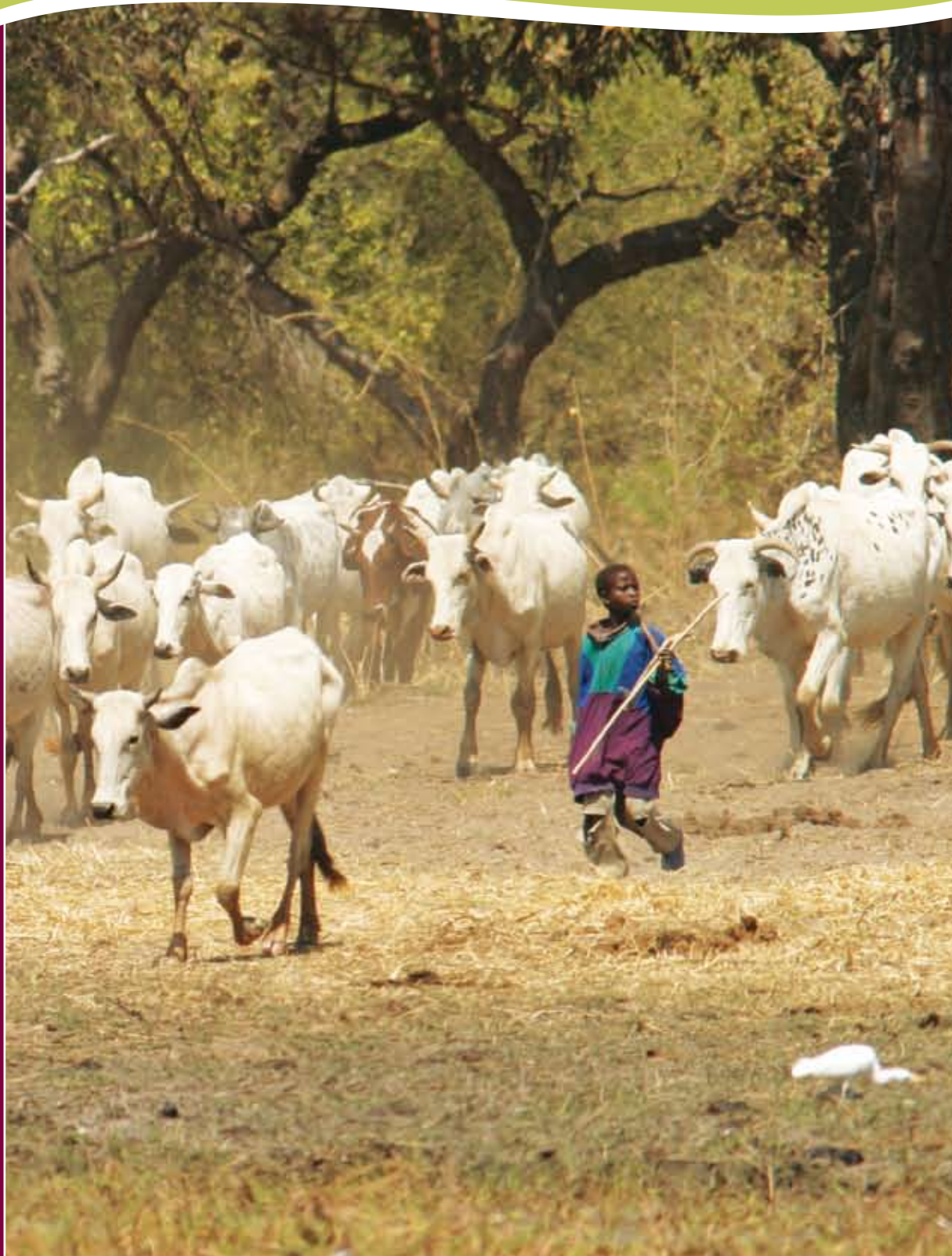


LE  
DROIT  
À  
L'ALIMENTATION

iied

# Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles





## **Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles**

Utilisation des arguments et des  
mécanismes des droits de l'homme  
pour améliorer l'accès aux ressources  
des populations rurales pauvres

Publié sous la direction de:

**Lorenzo Cotula**

Avec le concours de:

**Lorenzo Cotula, Moussa Djiré et Ringo W. Tenga**



Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ISBN 978-92-5-206177-9

Tous droits réservés. Les informations contenues dans ce produit d'information peuvent être reproduites ou diffusées à des fins éducatives et non commerciales sans autorisation préalable du détenteur des droits d'auteur à condition que la source des informations soit clairement indiquée.

Ces informations ne peuvent toutefois pas être reproduites pour la revente ou d'autres fins commerciales sans l'autorisation écrite du détenteur des droits d'auteur.

Les demandes d'autorisation devront être adressées au:  
Chef de la Sous-division des politiques et de l'appui en matière  
de publications électroniques  
Division de la communication, FAO  
Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie  
ou, par courrier électronique, à:  
[copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org)

© FAO 2009

## LES ETUDES SUR LES LE DROIT À L'ALIMENTATION

Les Etudes sur le Droit à l'Alimentation constituent une série d'articles et rapports concernant ce droit et sa relation avec divers domaines tel que la politique, la législation, l'agriculture, le développement rural, la biodiversité, l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture voudrait remercier le Gouvernement de l'Allemagne pour l'appui financier transmis par le biais du projet « Développement de capacités et d'instruments visant l'implémentation du droit à une alimentation adéquate » qui a permis de rendre possible la publication de cet étude.

Les Etudes sur le Droit à l'Alimentation sont disponibles sur le site [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood). Pour tous ceux qui n'aient pas accès au site internet, des exemplaires papier ou sous format électronique pourront être demandés auprès de l'Unité pour le Droit à Alimentation de la FAO, Viale delle Terme di Caracalla 00153, Rome, Italie, [righttofood@fao.org](mailto:righttofood@fao.org). Tous les lecteurs sont invités à envoyer leurs commentaires et leurs réactions concernant la présente Etude.

Les positions et opinions exprimées dans cette publication appartiennent seulement aux auteurs et donc ne représentent pas nécessairement l'opinion de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture

À PROPOS DES AUTEURS DU DOCUMENT:

---

### **Lorenzo Cotula**

Lorenzo Cotula Lorenzo Cotula est un chercheur sénior en droit et en développement durable de l'International Institute for Environment and Development (IIED), un institut de recherche politique basé au Royaume-Uni. Il travaille en collaboration avec des partenaires issus de pays à faibles et moyens revenus visant à trouver des moyens pour utiliser la loi comme un instrument permettant l'habilitation des individus face à l'exercice de leurs droits, en particulier en ce qui concerne l'aspect foncier, l'investissement, la gouvernance et les droits de l'homme.

### **Moussa Djiré**

Moussa Djiré est professeur à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de Bamako où il enseigne sciences politiques, droit de l'environnement et droit international pour le développement. Il est aussi professeur invité à l'International University College of Torino (IUCTO) où il est responsable du séminaire «L'Afrique dans le contexte d'une globalisation mondiale – perspectives économiques et juridiques sur l'Afrique contemporaine ». Moussa Djiré a mené des projets de recherche en matière de droit foncier, gouvernance locale et gestion des ressources naturelles.

### **Ringo W. Tenga**

Ringo W. Tenga est avocat auprès de la Cour Suprême de Tanzanie, il est aussi chercheur et maître conférencier auprès de la faculté de Droit de l'Université de Dar es-Salaam. Il a entrepris les domaines concernant la recherche, a été conseiller et a aussi mener des procès contentieux auprès des Tribunaux pour sauvegarder les droits à la terre des groupes pastoraux en Tanzanie.



## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

### Liste des abréviations

<b>Introduction</b>	<b>7</b>
Aperçu	7
Concepts clés	10
Plan de l'étude	12
<b>1. Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources - Liens conceptuels</b>	<b>13</b>
1.1 Les sources juridiques du droit à l'alimentation	13
1.2 La teneur normative du droit à l'alimentation	15
1.3 Le droit à l'alimentation : implications plus vastes	19
1.4 Liens entre le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources	23
1.5 Conclusion	39
<b>2. La LOA du Mali: Une grande potentialité pour la réalisation du droit à l'alimentation à travers l'accès équitable à la terre et aux ressources naturelles</b>	<b>41</b>
2.1 Introduction	41
2.2 Contexte et historique de la LOA	43
2.3 L'accès équitable à la terre et aux ressources naturelles dans la LOA et la LOASP	45
2.4 Implications pratiques de la LOA et de la LOASP	51
2.5 Conclusion	55
<b>3. Le droit à l'alimentation et la sécurité des droits aux ressources pastorales en République Unie de Tanzanie</b>	<b>57</b>
3.1 Introduction: Instruments internationaux et tendances de la législation nationale	57
3.2 Le cas des droits des éleveurs en Tanzanie	59
3.3 Le droit à l'alimentation utilisé pour garantir l'accès aux ressources	63
3.4 Conclusion	66
<b>Conclusion</b>	<b>67</b>
<b>Références</b>	<b>71</b>
Bibliographie	71
Jurisprudence	74



## **Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles**

### LISTE DES ABRÉVIATIONS

#### INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS
2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES
3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN TANZANIE

#### CONCLUSION

#### BIBLIOGRAPHIE

## Liste des abréviations

<b>CADH</b>	Convention américaine relative aux droits de l'homme
<b>CADHP</b>	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
<b>CEDAF</b>	Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
<b>CEDEAO</b>	Communauté Economique des Etats de l'Ouest Africain/Economic Community of West African States
<b>CEDH</b>	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
<b>CESCR</b>	Comité des droits économiques, sociaux et culturels
<b>CIERD</b>	Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
<b>CIJ</b>	Cour internationale de justice
<b>CNCR</b>	Conseil National de Consultation rurale (Senegal)
<b>CNOP</b>	Coordination nationale des organisations paysannes (Mali)
<b>DUDH</b>	Déclaration universelle des droits de l'homme
<b>EID</b>	Espace d'Intervention Democratique
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>IIED</b>	Institut international pour l'environnement et le développement
<b>LOA</b>	Loi d'orientation agricole (Mali)
<b>LOASP</b>	Loi d'orientation agrosylvopastorale (Sénégal)
<b>OIT</b>	Organisation internationale du travail
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>ONU</b>	Organisation des Nations Unies
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial
<b>PIDCP</b>	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
<b>PIDESC</b>	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels
<b>SMA</b>	Sommet Mondial de l'Alimentation
<b>TBI</b>	Traité bilatéral d'investissement
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine





## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

## Introduction

Lorenzo Cotula

### APERÇU

En 1948, la Déclaration universelle des droits de l'homme affirmait que toute personne a droit à un niveau de vie suffisant, y compris une alimentation adéquate. Par la suite, le droit à l'alimentation a été réaffirmé et précisé par plusieurs autres instruments internationaux de protection des droits de l'homme. Enfin, les Directives volontaires à l'appui de la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ("Directives pour le droit à l'alimentation") adoptées par le Conseil de la FAO en 2004, ont précisé les implications du droit à l'alimentation dans nombre de domaines stratégiques.

Soixante ans après la première affirmation du droit à l'alimentation, il reste beaucoup à faire pour que ce droit devienne une réalité. En 2006, le rapport de la FAO sur *L'état de l'insécurité alimentaire* dans le monde estimait à 820 millions le nombre de personnes sous-alimentées – soit un recul d'à peine 3 millions par rapport à 1990-92. Si la sous-alimentation a reculé dans des régions comme l'Asie et l'Amérique latine, le nombre de personnes sous alimentées en Afrique subsaharienne a augmenté de 169 à 206 millions entre 1990-92 et 2001-03 (FAO, 2006). Un tiers de la population en Afrique souffre de faim chronique (FAO, 2006)<sup>1</sup>. Paradoxalement, la sous-alimentation n'est pas sans avoir des effets préjudiciables importants sur les producteurs de denrées alimentaires dans les zones rurales (Berthelot, 2005).

Dans les zones rurales de nombreux pays en développement, les ressources naturelles sont une importante source d'alimentation, tant par la consommation directe que parce qu'elles sont à la base d'activités génératrices de revenus (cf. cultures de rapport, produits forestiers) qui permettent l'achat de nourriture. C'est pourquoi les mesures visant à améliorer l'accès aux ressources sont un élément important des stratégies à l'appui de la réalisation progressive du droit à l'alimentation.

Il n'empêche que les publications et les spécialistes en matière de droits de l'homme et d'accès aux ressources ont longtemps évolué dans des sphères bien compartimentées. Les arguments relatifs aux droits de l'homme étaient le domaine réservé des juristes et des

---

<sup>1</sup> La population ayant augmenté plus rapidement que le nombre de personnes sous-alimentées, on constate néanmoins en Afrique subsaharienne un recul de la part de la population sous-alimentée (de 35 à 32 pour cent (FAO, 2006).

militants des droits de l'homme et la priorité allait aux droits civils et politiques comme le droit de ne pas être soumis à la torture ou la liberté d'expression. Les questions d'accès aux ressources étaient en général traitées par le biais de diverses combinaisons d'interventions techniques et de mobilisation politique - plus rarement à l'aide d'arguments relatifs aux droits de l'homme.

En ce qui concerne les publications, il existe un grand nombre de documents de travail sur les expériences acquises des politiques et des programmes visant à améliorer l'accès aux ressources naturelles, y compris les mesures pour améliorer la sécurité foncière et les mesures de redistribution visant à accroître l'accès aux ressources des groupes les plus démunis et les plus vulnérables. Ce n'est que très rarement que cette catégorie de publications s'est intéressée aux arguments et aux mécanismes relatifs aux droits de l'homme – bien qu'il y ait eu de rapports avec d'autres instruments internationaux, notamment les dispositions relatives à l'accès à l'information, à la justice et à la prise de décision conformément au Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992. En revanche, on trouve dans d'autres types de publications de nombreux textes sur les obligations découlant des traités sur les droits de l'homme, notamment les dispositions concernant le droit à l'alimentation et les droits de l'homme qui y sont associés. Cependant, les systèmes fonciers nationaux et locaux qui régissent l'accès des groupes ruraux aux ressources et/ou les problèmes pratiques que posent la sûreté ou le renforcement de l'accès aux ressources sont des thèmes qui ne sont que très rarement pris en considération dans ces publications.

Plus récemment, les arguments fondés sur les droits de l'homme et les efforts déployés pour améliorer l'accès aux ressources convergent davantage. Le langage des droits de l'homme a été utilisé à l'appui des revendications en matière d'accès aux ressources et les approches fondées sur les droits ont été adoptées pour promouvoir l'habilitation. Par exemple, les alliances internationales d'organisations de producteurs ruraux ont employé le langage des droits de l'homme pour appuyer des revendications politiques, notamment au regard du concept de souveraineté alimentaire et des demandes visant à donner la priorité à la production locale et familiale sur les grandes entreprises agro-industrielles, de propriété étrangère (voir par exemple, la Déclaration pour la souveraineté alimentaire de Nyéléni en 2007). Les organisations de plaidoyer ont fait campagne pour le "droit de tout être humain à des moyens d'existence et à la terre"<sup>2</sup>, et/ou documenté les violations des droits de l'homme dans les projets d'investissement de grande envergure, y compris du fait des impacts négatifs sur l'accès aux ressources pour les groupes locaux (cf. FIAN, 2005).

Par ailleurs, les tribunaux internationaux sont mieux préparés à utiliser les instruments des droits de l'homme dans les différends en matière d'accès aux ressources et, dans plusieurs affaires, ils ont établi que l'action gouvernementale réduisant l'accès aux ressources des groupes vulnérables s'apparentait à une violation des droits de l'homme – par exemple, les affaires où les droits de l'homme ont été utilisés pour défendre les droits à la terre des populations autochtones (cf. les affaires *Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua*, et *Communautés autochtones Maya du district de Toledo c. Belize*).

<sup>2</sup> Voir par exemple le site web du People's Movement for Human Rights Education (PDHRE), <http://www.pdhre.org/rights/land.html>

Au niveau national, nombre de législations récentes sur les ressources naturelles a donné une place plus importante à l'habilitation, à la participation publique, à la gestion communautaire, à la transparence et à l'imputabilité - concepts qui sont compatibles avec les approches de développement fondées sur les droits de l'homme (par exemple, sur les ressources d'usage commun, voir Lindsay, 2004). Plusieurs organisations d'aide au développement se sont efforcées "d'intégrer" une "approche fondée sur les droits" dans leurs travaux – y compris dans leurs programmes d'accès aux ressources (cf. Sida, 2007).

Si les causes des droits de l'homme et de l'accès aux ressources convergent, certains s'inquiètent sur le potentiel réel des approches fondées sur les droits de l'homme pour l'habilitation. Certains notent que les approches fondées sur les droits de l'homme constituent une solution uniforme présentée en des termes neutres et apolitiques, qui ne traite pas les déséquilibres de la répartition des richesses, du statut et du pouvoir (Kennedy, 2002); et que ces approches placent l'État (et ses obligations) au centre du processus d'émancipation alors que dans de nombreux contextes, l'État se présente plus comme une menace pour la réalisation des droits de l'homme que comme une autorité réglementaire bienveillante soucieuse de les faire respecter (Kennedy, 2002; Mitlin et Patel, 2005). Certains prétendent aussi que les processus juridiques peuvent avoir un effet pervers paralysant, car l'utilisation d'un langage et de procédures complexes dépossède les bénéficiaires du contrôle et la transfère aux juristes (Mitlin et Patel, 2005). Les efforts déployés pour utiliser les arguments et les mécanismes des droits de l'homme afin d'améliorer l'accès aux ressources doivent accepter ces inquiétudes et montrer qu'elles peuvent être résolues.

Néanmoins, au-delà des appropriations enthousiastes du langage des droits de l'homme et du scepticisme qu'ils suscitent, les rapports qui existent entre les droits de l'homme reconnus au niveau international et l'accès aux ressources naturelles sont encore peu compris. D'une part, certaines des revendications de droits de l'homme formulées à l'appui de l'accès aux ressources sont fondées sur des bases juridiques peu solides. D'autre part, certaines des inquiétudes soulevées par les approches des droits de l'homme pour l'accès aux ressources reposent sur une méconnaissance de ce que ces approches impliquent en réalité.

Les rapports qui existent entre les droits de l'homme et l'accès aux ressources doivent être clarifiés. Il faut pour cela conjuguer une solide analyse juridique avec une connaissance de la dynamique de l'accès aux ressources aux niveaux local et national. Ceci exige une réponse à des questions comme: Quelles sont les implications de la reconnaissance internationale du droit à une alimentation adéquate pour les politiques, les lois et les programmes concernant les ressources naturelles? Les arguments et les mécanismes des droits de l'homme peuvent-ils appuyer les efforts menés par les groupes les plus démunis et les plus vulnérables pour accéder aux ressources et, dans l'affirmative, comment?

La présente étude s'efforce de répondre à ces questions. Elle examine les rapports entre les droits de l'homme - notamment, le droit à une nourriture adéquate – et l'accès aux ressources naturelles – notamment la terre. À cette fin, elle fait une analyse conceptuelle reposant sur les traités et instruments internationaux et propose deux études de pays - l'une du Mali et l'autre de Tanzanie. Si les arguments des droits de l'homme sont de nature universelle et si les questions abordées dans la présente étude sont d'un intérêt général, l'accent est mis sur l'Afrique subsaharienne, où le défi de la réalisation du droit à l'alimentation est particulièrement difficile.

## CONCEPTS CLÉS

### Accès aux ressources naturelles

L'accès aux ressources naturelles est défini ici au sens large comme les processus par lesquels les personnes, agissant à titre individuel ou collectif, peuvent utiliser les ressources naturelles, de manière provisoire ou temporaire. Ces processus incluent la participation aux marchés formels et informels; l'accès aux ressources par la parenté ou des réseaux sociaux, y compris la transmission des droits sur les ressources par l'héritage et au sein des familles; et l'allocation de ressources par les pouvoirs publics et d'autres autorités ayant le contrôle des ressources naturelles.<sup>3</sup>

Le concept *d'accès* aux ressources est donc plus large que celui des *droits* sur les ressources, au sens juridique du terme. Les droits sur les ressources contribuent à structurer l'accès – pas seulement les droits en pleine propriété mais aussi une gamme plus large de droits (par exemple, différents types de droits d'utilisation). Mais l'accès aux ressources est aussi déterminé par les relations sociales, y compris la maîtrise des marchés, du capital et de la technologie; les relations de pouvoir, d'autorité et d'identité sociale; et des relations de réciprocité, de parenté et d'amitié. Ces facteurs peuvent résulter en une dissociation entre le fait d'être titulaire d'un droit d'utiliser des ressources naturelles et d'être en mesure de revendiquer et d'exercer ce droit dans la pratique (Ribot et Peluso, 2003).

Cette dissociation est particulièrement marquée dans les contextes où la législation a du mal à s'imposer sur le terrain. Dans une grande partie de l'Afrique, le manque de ressources financières et de capacités institutionnelles des organismes publics, le manque de sensibilisation juridique et souvent la non-perception de la légitimité des règles et institutions officielles contribuent à restreindre la portée de la législation de l'État dans les zones rurales. Par ailleurs, les modes de faire-valoir locaux "coutumiers" des ressources sont souvent appliqués même s'ils ne sont pas soutenus par la législation, ou qu'ils vont à l'encontre de celle-ci, parce qu'ils tendent à être davantage accessibles aux populations rurales.

Les systèmes "coutumiers" affirment qu'ils tirent leur légitimité de la "tradition", qui s'est forgée au cours du temps par les pratiques et par les systèmes de croyance. Toutefois, ils ont été profondément changés par des décennies d'interventions gouvernementales à l'époque coloniale et après l'indépendance, et sont en permanence adaptés et réinterprétés du fait de divers facteurs comme les interactions culturelles, les pressions démographiques, les changements socioéconomiques et les processus politiques. Si les systèmes fonciers locaux sont d'une extrême diversité, les ressources sont en général détenues par les clans ou les familles sur la base de différents mélanges de droits individuels et collectifs, dont l'accès est déterminé par la participation au groupe et le statut social, et l'utilisation est régie par des systèmes complexes de droits multiples (Cotula (ed), 2007).

Ainsi, s'il peut y avoir un chevauchement important entre les droits aux ressources et l'accès aux ressources, les deux concepts sont distincts. Certains groupes peuvent détenir des droits juridiques sur les ressources naturelles et pourtant ne pas pouvoir utiliser ces ressources par manque de sensibilisation juridique, du fait de l'asymétrie des pouvoirs

ou d'autres facteurs. En revanche, certains groupes dépourvus de droits juridiques sur les ressources naturelles jouissent de l'accès à ces ressources par d'autres mécanismes comme les relations sociales de parenté, d'alliance et de réciprocité ou des systèmes fonciers locaux qui ne sont pas reconnus par la législation mais sont perçus comme "légitimes" aux yeux de la population locale.

L'amélioration de l'accès aux ressources peut entraîner une meilleure garantie de l'accès aux ressources, par exemple par une protection plus forte des droits existants, de nature juridique ou autre, d'accès aux ressources (par exemple, par une reconnaissance juridique plus grande des droits sur les ressources perçus comme légitimes sur le terrain); ou un accès accru aux ressources, par exemple par des programmes de redistribution des terres.

Bien que la présente étude porte sur l'accès aux ressources naturelles et que différentes ressources et différents droits sur les ressources soient étroitement liés,<sup>4</sup> l'accent est mis sur l'accès à la terre. L'accès aux ressources associées comme l'eau, les pâturages et les forêts est également abordé. Les ressources du sous-sol, les pêches et les ressources génétiques sont aussi très importantes mais, faute de temps et d'espace, se situent en dehors du champ de la présente étude.

### **Droits de l'homme**

Les droits de l'homme sont les droits et les libertés fondamentaux dont chacun peut se prévaloir. En affirmant ces droits et ces libertés, le droit relatif aux droits de l'homme veut protéger la dignité humaine.

La Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1948, est la pierre angulaire du droit international en matière de droits de l'homme. Les droits de l'homme affirmés dans cette Déclaration sont définis dans un ensemble de traités juridiquement contraignants. Les principaux traités ont les suivants: le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et ses Protocoles, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979) et la Convention relative aux droits de l'enfant (1989).

En outre, les droits de l'homme sont protégés par des traités régionaux: en Europe, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et ses Protocoles, et la Charte sociale européenne; aux Amériques, la Convention américaine relative aux droits de l'homme (1969) et son Protocole additionnel sur les droits économiques, sociaux et culturels; et, en Afrique, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) et ses protocoles (notamment le Protocole de 1998 créant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples).

Pour chaque droit de l'homme, les États ont l'obligation de "respecter" (c'est-à-dire de ne pas entreprendre d'activité qui ont un effet négatif sur l'exercice de ce droit), de "protéger" (c'est-à-dire d'empêcher les individus ou les groupes d'empiéter sur les droits d'autrui), de "faciliter" (c'est-à-dire, de mettre en œuvre des politiques, des lois et des programmes

<sup>4</sup> Par exemple, sur les rapports entre les droits fonciers et les droits d'accès à l'eau, voir Hogdson, 2004; et Cotula (ed), 2006.

qui facilitent l'exercice de ce droit, en particulier pour les groupes vulnérables), et de "distribuer" (c'est-à-dire de fournir un soutien aux individus ou aux groupes qui ne sont pas capables de pourvoir à leurs propres besoins)<sup>5</sup>. Les États doivent aussi s'abstenir de toute discrimination entre les groupes ou les individus dans l'exercice des droits de l'homme.

L'accent est mis ici sur le droit à une nourriture adéquate – un droit de l'homme reconnu dans plusieurs des instruments régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme mentionnés ci-dessus. Compte tenu de l'interdépendance de tous les droits humains, l'étude prend aussi en compte d'autres droits de l'homme pertinents (par exemple, le droit à la propriété).

## PLAN DE L'ÉTUDE

Après l'introduction, la présente étude comprend un chapitre conceptuel qui analyse les rapports entre le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles, en s'appuyant principalement sur les traités de protection des droits de l'homme et d'autres instruments internationaux (chapitre 2); deux chapitres consacrés à des études de cas illustrant ces rapports à la lumière de l'expérience acquise au Mali (chapitre 3) et en Tanzanie (chapitre 4); et une conclusion qui fait la synthèse des principales constatations et expose les répercussions pour l'action aux niveaux local, national et international (chapitre 5).

---

<sup>5</sup> Cette classification des obligations juridiques est établie dans les "Observations générales" adoptées par les organes chargés des droits de l'homme des Nations Unies afin de donner des orientations sur l'interprétation des traités relatifs aux droits de l'homme (par exemple, Observations générales 12 et 15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies relatifs aux droits à l'alimentation et à l'eau, respectivement). Elle a aussi été suivie par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples dans l'affaire *SERAC c. Nigéria* (2001) AHRLR 60.





## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

# 1. Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources Liens conceptuels

Lorenzo Cotula

## 1.1 LES SOURCES JURIDIQUES DU DROIT À L'ALIMENTATION

Plusieurs instruments internationaux affirment le droit à une nourriture adéquate, notamment:

- La **Déclaration universelle des droits de l'homme**, (article 25) qui énonce: "Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation [...]"
- Le **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, qui reconnaît "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [...] suffisante" (article 11(1)); et "le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim" (article 11(2)). Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a précisé le sens de ces dispositions dans l'Observation générale 12 (1999). D'autres Observations générales sont également pertinentes pour le droit à l'alimentation (par exemple les Observations 3 de 1990 et 15 de 2000). Si elles ne sont pas juridiquement contraignantes en elles-mêmes, les observations générales constituent l'interprétation faisant autorité de dispositions juridiquement contraignantes du traité, formulées par l'organisme des Nations Unies chargé de surveiller l'application du traité.
- La **Convention relative aux droits de l'enfant**, qui reconnaît "le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social" (article 27(1)). La Convention demande aux États de lutter contre la malnutrition chez l'enfant (article 24(2)(c)); et de "prendre les mesures appropriées" pour aider les parents à assumer leur responsabilité première de mettre en œuvre le droit des enfants à un niveau de vie suffisant, "notamment en ce qui concerne l'alimentation" (article 27(3)).
- La **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**, qui demande que les États garantissent aux femmes une "nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement" (article 12(2)); et qu'ils "prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans les zones rurales afin d'assurer, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme, leur participation au développement rural et à ses avantages et, en particulier [...], le droit de bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau, les transports et les communications" (article 14(2)(h)).



Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par le Conseil de la FAO en 2004 ("**Directives pour le droit à l'alimentation**") précisent le contenu normatif de ce droit. Si ces Directives ne sont pas en elles-mêmes juridiquement contraignantes, certaines d'entre elles reflètent les obligations souscrites au titre du droit international (par exemple, les dispositions de la Convention de Genève sur la protection des personnes civiles dans les conflits armés; Directive 16.2); alors que d'autres ont pour objectif de donner des orientations aux États sur la meilleure façon de réaliser progressivement le droit à une alimentation adéquate. Alors que l'Observation générale 12 fait autorité parce qu'elle a été adoptée par l'organisme des Nations Unies chargé de suivre la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et parce qu'elle repose sur un raisonnement juridique rationnel, les Directives pour le droit à l'alimentation font autorité parce qu'elles ont été adoptées par les États et expriment leur détermination politique à réaliser ce droit.

En ce qui concerne le système régional de protection des droits de l'homme pour l'Afrique, la **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples**, le principal instrument juridique sur lequel s'appuie ce système, ne mentionne pas de manière explicite le droit à l'alimentation. Cependant, dans l'affaire *SERAC c. Nigeria* (l'affaire "Ogoni"), la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a estimé que le droit à l'alimentation est "implicite" dans la Charte, compte tenu notamment des dispositions relatives aux droits à la vie (article 4), à la santé (article 16) et au développement (article 22). Et, le Protocole sur le droit des femmes en Afrique de la Charte (2003) affirme pour les femmes le "droit à la sécurité alimentaire" (article 15).

Au niveau national, le droit à une alimentation adéquate est explicitement affirmé dans certaines **constitutions africaines** – comme un droit au plein sens du terme et distinct (par exemple, l'Afrique du Sud<sup>6</sup>) ou dans le cadre des "principes directeurs de la politique de l'État" ou de principes analogues qui demandent que l'État "s'efforce" de réaliser, ou s'engage à "promouvoir activement", la sécurité alimentaire (cf. Éthiopie,<sup>7</sup> Malawi,<sup>8</sup> Namibie,<sup>9</sup> Ouganda<sup>10</sup>).

Par ailleurs, le droit à une nourriture suffisante est lié à d'autres droits de l'homme, car ils peuvent

---

<sup>6</sup> "Chacun a le droit d'avoir accès à [...] de la nourriture et de l'eau en quantité suffisante [...]. L'État doit prendre les mesures législatives et autres raisonnables compte tenu des ressources dont il dispose pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits" (article 27 (1) et (2)).

<sup>7</sup> "Chaque Éthiopien a droit, compte tenu des ressources dont le pays dispose, à la nourriture, à l'eau potable, au logement, à la santé, à l'éducation et à la garantie d'une retraite" (article 90(1)). Bien que cette disposition soit inscrite dans les "Principes de la politique nationale", sa formulation ("a droit") en fait un droit à part entière.

<sup>8</sup> "L'État s'engage à promouvoir activement le bien-être et le développement du peuple du Malawi en adoptant et en mettant en œuvre progressivement des politiques et une législation visant à réaliser les objectifs suivants [...] garantir une nutrition adéquate pour tous afin de promouvoir une bonne santé et l'autosuffisance" (article 13). Voir aussi l'article 30(2) sur l'accès à la nourriture comme un moyen de réaliser le droit au développement.

<sup>9</sup> "L'État s'engage à promouvoir activement et à préserver le bien-être du peuple en adoptant, entre autres, des politiques dont les objectifs sont les suivants: [...] une planification cohérente pour obtenir et préserver un niveau de nutrition et de vie acceptable du peuple namibien et améliorer la santé publique [...]" (article 95).

<sup>10</sup> "L'État doit s'efforcer d'assurer les droits fondamentaux de tous les Ougandais à la justice sociale et au développement économique et, en particulier, doit garantir que-

- (i) tous les efforts de développement visent à assurer le bien-être social et culturel minimum du peuple et
- (ii) tous les Ougandais jouissent des droits et des possibilités et ont accès à l'éducation, aux services de santé, à de l'eau propre et potable, au travail, à un logement décent, à des vêtements adéquats, à la sécurité alimentaire et à une pension et à des prestations de retraite" (article XIV).

être déterminants pour la réalisation du droit à l'alimentation. Ceci est conforme au principe que tous les droits de l'homme sont interdépendants et intimement liés comme l'énonce la Déclaration de Vienne de 1993 sur les droits de l'homme (paragraphe 5). Les droits particulièrement pertinents sont les suivants:

- Le **droit à la propriété**, qui présente un intérêt direct pour les efforts visant à garantir les droits sur les ressources naturelles, et d'autres droits humains "fondamentaux" comme le droit au logement, le droit des peuples "à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement",<sup>11</sup> et à **disposer librement de leurs ressources naturelles**;
- Les droits de participation publique, notamment la **liberté d'expression, de réunion et d'association** et les "**droits de procédure**" qui permettent aux utilisateurs des ressources d'exprimer davantage leur avis sur les décisions qui touchent à leur accès aux ressources (par exemple, les droits d'accès à l'information et de la participation publique à la prise de décision);
- Les droits visant à assurer la protection juridique d'autres droits de l'homme, notamment le droit de recours.

## 1.2 LA TENEUR NORMATIVE DU DROIT À L'ALIMENTATION

Dans son Observation générale 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé que "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" (paragraphe 6). Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a développé cette définition: le droit à l'alimentation est "le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne".<sup>12</sup>

Conformément à l'Observation générale 12, la réalisation du droit à une alimentation adéquate nécessite:

- la *disponibilité* de nourriture en quantité et de qualité suffisantes;
- l'*accessibilité* de la nourriture, c'est-à-dire la possibilité pour les individus et les groupes d'accéder, physiquement et économiquement, à une alimentation adéquate (paragraphe 8 et 13).

Cette conceptualisation de la teneur normative du droit à l'alimentation s'appuie sur la notion de sécurité alimentaire. La sécurité alimentaire existe "lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture

<sup>11</sup> Article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

<sup>12</sup> <http://www.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>

suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active” (Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 1996).

Le concept de sécurité alimentaire a considérablement évolué au cours des dernières décennies. Alors que, dans les années 70, l'accent était mis sur la disponibilité de la nourriture, celui-ci s'est déplacé dans les vingt dernières années sur l'accès économique et matériel à la nourriture. Cette évolution est le fruit de la recherche qui a montré que certaines des famines les plus graves se produisaient dans des contextes d'approvisionnements alimentaires abondants – et étaient dues à l'absence de droits à l'accès à la nourriture disponible (Drèze et Sen, 1989). En faisant état de l'accessibilité et de la disponibilité, la teneur normative du droit à l'alimentation s'appuie sur cette analyse.

L'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels établit une distinction entre le droit à l'alimentation et le droit d'être à l'abri de la faim (paragraphe 1 et 2, respectivement). Le droit de vivre à l'abri de la faim garantit un apport nutritionnel quotidien minimal et la survie de la personne. Le droit à une alimentation adéquate dépasse celui d'être à l'abri de la faim en incluant aussi un critère d' "adéquation". C'est-à-dire que la nourriture doit être "exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu" (paragraphe 8 de l'Observation générale 12, qui présente "l'adéquation" comme le troisième pilier du droit à l'alimentation, les deux autres étant la disponibilité et l'accessibilité).

Si le droit à une alimentation adéquate doit se réaliser progressivement (voir ci-après), le droit de vivre à l'abri de la faim nécessite "des mesures plus immédiates et urgentes" (Observation générale 12, paragraphe 1). Selon certains, alors que le statut de droit coutumier est "prématuré" pour le droit à une nourriture adéquate, des "arguments particulièrement solides" permettent d'affirmer que le droit d'être à l'abri de la faim "a déjà atteint le statut de droit coutumier international" (Narula, 2006:791).

### 1.2.1 L'OBLIGATION D'AGIR

Le droit à une nourriture adéquate ne signifie pas que les particuliers et les groupes (les "titulaires de droits») ont un droit général à recevoir de la nourriture. Il est interprété essentiellement comme le droit de se nourrir dans la dignité grâce à des activités économiques ou autres. En d'autres termes, les particuliers et les groupes ont la responsabilité d'entreprendre des activités qui leur permettent d'accéder à la nourriture.

Néanmoins, l'État a un rôle important à jouer pour appuyer ces efforts. Selon le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, les États doivent "agir [...] au maximum de [leurs] ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice du [droit à l'alimentation] par tous les moyens appropriés" (article 2(1)). Autrement dit, l'obligation fondamentale des États est "d'agir" en vue d'assurer la réalisation progressive du droit à l'alimentation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a précisé cette notion dans son Observation générale 3:

*“La notion de réalisation progressive est une façon de reconnaître le fait que le plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels ne peut généralement pas être assuré en un court laps de temps. [...] Néanmoins, le fait que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit une démarche qui s’inscrit dans le temps, autrement dit progressive, ne saurait être interprété d’une manière qui priverait l’obligation en question de tout contenu effectif. [...] Le Pacte...] impose l’obligation d’œuvrer aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour atteindre cet objectif. En outre, toute mesure délibérément régressive dans ce domaine doit impérativement être examinée avec le plus grand soin, et pleinement justifiée par référence à la totalité des droits sur lesquels porte le Pacte, et ce en faisant usage de toutes les ressources disponibles” (paragraphe 9).*

En d’autres termes, l’obligation d’agir impose des restrictions sur les mesures qui entraîneraient une dégradation de l’exercice du droit à l’alimentation (“principe de non régression”); et le devoir de prendre des mesures qui améliorent l’exercice de ce droit. Ce devoir d’agir est concrétisé par le libellé du Pacte international, à savoir:

- L’expression “au maximum [...] des ressources disponibles”, qui limite la liberté de décision des États dans l’allocation des ressources, et prescrit aux États de donner la priorité à la réalisation des droits reconnus dans le pacte sur d’autres objectifs stratégiques;
- L’expression “par tous les moyens appropriés”, qui laisse aux États une large marge de discrétion pour décider des mesures à prendre mais établit un critère d’ “adéquation” auquel ces mesures doivent se conformer.<sup>13</sup>

### 1.2.2 RESPECTER, PROTÉGER, DONNER EFFET

La nature des mesures que les États doivent prendre est définie par un cadre d’analyse bien établi suivi par l’Observation générale 12 (et approfondi ensuite par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, par exemple dans son Observation générale 15 sur le droit à l’eau). Selon ce cadre, les États doivent prendre trois jeux de mesures: “respecter”, “protéger” et “donner effet”. À son tour, donner effet comprend deux jeux de mesures – “faciliter” et “distribuer”.

L’obligation de respecter impose aux États de s’abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de compromettre l’accès à l’alimentation. Cette obligation résulte de ce que le droit à une nourriture adéquate doit être exercé par les titulaires de droits eux-mêmes au moyen d’activités économiques ou autres. Les États ont le devoir

<sup>13</sup> La décision de la Cour constitutionnelle d’Afrique du Sud dans l’affaire *Gouvernement de la République d’Afrique du Sud et autres v Grootboom et autres*, donne un aperçu sur la manière dont les tribunaux peuvent analyser la conformité au critère “d’adéquation”. L’affaire portait sur le droit au logement qui est protégé par la Constitution de l’Afrique du Sud. Cette dernière stipule que l’État doit prendre des mesures “raisonnables” pour réaliser progressivement le droit au logement. Sur la base de cette disposition, la Cour constitutionnelle a examiné si la législation et les programmes visant à réaliser le droit au logement présentaient un caractère “raisonnable” – et a estimé que ce n’était pas le cas. Dans son jugement, la Cour a précisé les exigences spécifiques découlant du critère de mesures “raisonnables” (notamment, en cherchant à satisfaire les besoins à court et à long termes). Bien que la Constitution sud-africaine (et donc l’affaire en question) se réfère au “caractère raisonnable” plus qu’à “l’adéquation”, les deux critères sont dans la pratique analogues et imposent aux juridictions de remplir un rôle analogue (comme le fait valoir Golay, 2002).

de ne pas gêner de manière indue l'exercice de ces activités (légal), et de ne pas compromettre de manière arbitraire les accès à la nourriture existants.

L'obligation de protéger impose aux États de veiller à ce que des tiers (particuliers, entreprises) ne privent pas les titulaires de droits de l'accès à la nourriture. L'État peut donc être tenu responsable des violations du droit à l'alimentation commises par des tiers lorsqu'il est démontré qu'il n'a pas fait preuve de "la diligence voulue pour empêcher la violation et y répondre"<sup>14</sup>.

L'obligation de donner effet/faciliter requiert des États qu'ils appuient les efforts déployés par les individus et les groupes pour accéder à une nourriture adéquate. Elle est explicitée par l'article 11(2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui énonce: "Les États parties au présent Pacte, adopteront [...] les mesures [...] nécessaires [...] pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles [...]".

L'obligation de donner effet/distribuer impose aux États de fournir des denrées alimentaires "chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose" (Observation générale 12, paragraphe 15). Il s'ensuit que des dispositifs d'assistance sociale devront parfois être créés, par exemple en cas de catastrophes naturelles.

Les États doivent aussi s'abstenir de discriminer entre différents groupes ou individus dans l'accès à l'alimentation. Des obligations spécifiques de non-discrimination s'appliquent à l'égard de groupes particuliers. Par exemple, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes interdit la discrimination entre les sexes et impose aux États d'adopter des mesures appropriées pour assurer l'égalité entre les hommes et les femmes (articles 3 et 5).

Ces obligations des États sont de nature différente. Les obligations de respecter et de ne pas discriminer imposent aux États de s'abstenir de faire quelque chose ("obligations négatives"), et prennent effet immédiatement. Les obligations de protéger, de faciliter et de distribuer imposent aux États d'agir ("obligations positives"), et peuvent avoir des répercussions importantes sur les ressources (par exemple, l'obligation de distribuer). Elles doivent donc être réalisées progressivement et dans la limite des ressources disponibles - bien qu'en ce qui concerne le minimum essentiel requis pour la réalisation du droit d'être à l'abri de la faim, ces obligations prennent, elles aussi, un effet immédiatement.

---

<sup>14</sup> La citation est tirée de l'affaire Velásquez Rodríguez c. Honduras, qui ne concernait pas directement les violations du droit à l'alimentation (par. 172). Sur la responsabilité de l'État en matière de violations des droits de l'homme par des tiers, voir aussi l'affaire Delgado Paez c. Colombia.

### 1.3 LE DROIT A L'ALIMENTATION : IMPLICATIONS PLUS VASTES

#### 1.3.1 LA SECURITÉ ALIMENTAIRE DANS L'OPTIQUE DES DROITS DE L'HOMME

Considérer la sécurité alimentaire dans l'optique du droit à l'alimentation entraîne un changement de perspective. Dans une approche fondée sur les droits, prendre des mesures pour assurer la sécurité alimentaire n'est pas une question de discrétion politique mais une obligation juridique. En outre, dans l'esprit es récents déplacements d'accent intervenus dans le concept de sécurité alimentaire, une perspective fondée sur les droits repose sur la notion que la réalisation du droit à l'alimentation n'est pas seulement fonction de l'amélioration de la **disponibilité** des moyens d'existence essentiels comme la nourriture ou des moyens de se la procurer. Elle est aussi fonction des institutions et des processus qui s'attaquent aux déséquilibres du pouvoir et assurent aux groupes les plus pauvres et les plus démunis l'**accès** à ces biens. Une telle optique a des implications pour la formulation des politiques, des lois et des programmes – en terme de contenu et de processus.

En ce qui concerne le contenu, une perspective fondée sur les droits offre des critères pour évaluer les politiques et les programmes – comme la non-discrimination et la “non-régression” (voir plus haut). Il s'ensuit que l'action qui entraîne une perte d'accès à la nourriture pour certains doit être dûment justifiée pour être légale. Autrement dit, une approche fondée sur les droits de l'homme ne fournit pas d'orientations normatives sur le bien fondé des choix stratégiques – par exemple sur le modèle de développement agricole. Mais elle impose le respect de certains principes de base – comme la non-discrimination; et que, quelle que soit la politique choisie, des mesures doivent être prises pour garantir que ceux qui sont lésés aient accès à d'autres sources fiables de soutien.

En ce qui concerne le processus, une perspective fondée sur les droits nécessite que les processus décisionnels (de la formulation de politiques à l'élaboration de lois jusqu'aux actes administratifs) respectent les principes que sont la participation, l'obligation de rendre des comptes, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation et l'état de droit (conformément au cadre dit “PANTHER” défini par la FAO en 2006). La participation signifie que chacun a le droit d'avoir son mot à dire dans les décisions qui le touchent (FIAN, 2007). L'obligation de rendre des comptes impose que les politiciens et les fonctionnaires des gouvernements soient tenus responsables de leurs actions par le biais des élections, de procédures judiciaires ou d'autres mécanismes (FIAN, 2007). La non-discrimination interdit les différences de traitement arbitraires dans la prise de décision. La transparence demande que les personnes puissent connaître les processus, les décisions et les résultats. La dignité humaine implique que les personnes soient traitées de manière digne, alors que l'habilitation nécessite qu'elles aient les moyens d'exercer un contrôle sur les décisions qui ont une incidence sur leur vie. Enfin, la primauté du droit suppose que tous les membres de la société, y compris les décideurs, respectent la loi.

D'un point de vue juridique, ces processus liés aux principes découlent de la reconnaissance que prendre des mesures pour assurer la sécurité alimentaire est une obligation juridique, et des liens étroits qui existent entre le droit à l'alimentation et d'autre droits de l'homme reconnus sur le plan international, comme par exemple les droits de participation politique – notamment



la liberté d'expression,<sup>15</sup> la liberté de réunion et d'association,<sup>16</sup> le droit d'être informé,<sup>17</sup> et le droit de prendre part à la conduite des affaires publiques.<sup>18</sup> En outre, l'Observation générale 12 souligne que la formulation et l'application de stratégies visant à réaliser le droit à l'alimentation passent par le respect intégral des principes d'imputabilité, de transparence et de participation (paragraphe 23); par ailleurs, la première Directive du droit à l'alimentation énonce que la liberté d'expression, de réunion et d'association, "favorise" la réalisation du droit à l'alimentation.

En matière d'environnement, les droits de participation publique sont aussi inclus dans les "droits de procédure" établis par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992) et la Convention Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (1998). La Déclaration de Rio stipule que "la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés"; demande aux États de donner "à chaque individu" accès à l'information et "la possibilité de participer aux processus de prise de décision"; et réclame "un accès effectif à des actions judiciaires et administratives" (principe 10).

La Convention Aarhus précise les implications du principe 10, avec une cible géographique sur l'Europe.<sup>19</sup> En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a établi une jurisprudence sur le droit au respect de la vie privée et familiale (reconnu en vertu de l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme). Dans *Guerra c. Italie*, la pollution de l'environnement par une usine d'engrais située près du domicile des requérants a été jugée comme une violation de l'article 8, le Gouvernement italien ayant omis d'*informer* les résidents locaux des risques pour la santé dus aux émissions.<sup>20</sup>

La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003 comporte également une disposition sur l'accès à l'information, la participation du public dans les prises de décision relatives à l'environnement (article XVI) – mais cette Convention, qui doit remplacer la Convention d'Alger (1969) sur le même thème, n'est pas encore entrée en vigueur.

Dans le domaine de l'imputabilité, l'accès à la justice – cours, institutions des droits de l'homme, tout autre forme de règlement des différends – est fondamental pour faire appliquer des droits, obtenir réparation lorsque ces droits sont violés et faire répondre de leurs actes ceux qui les ont violé. Malgré les débats théoriques engagés depuis longtemps sur la "justiciabilité" du droit à l'alimentation, il est maintenant accepté que les violations de ce droit peuvent être portées devant les juridictions, qu'il s'agisse d'institutions nationales ou internationales (comme par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples). Les violations donnant droit à une action sont, par exemple,

<sup>15</sup> DUDH, article 19; PIDCP, article 19; ECHR, article 10; CADH, article 13; et CADHP article 9(2).

<sup>16</sup> DUDH, article 20; PIDCP, articles 21-22; ECHR, article 11; CADH, articles 15-16; et CADHP articles 10-11.

<sup>17</sup> CADHP, article 9(1).

<sup>18</sup> DUDH, article 21(1); PIDCP, article 25; CADH, article 23; et CADHP, article 13.

<sup>19</sup> La Convention a été appuyée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe et elle est donc applicable à l'hémisphère Nord. Cependant, "Tout État, [...], qui est membre de l'Organisation des Nations Unies, peut adhérer à la Convention avec l'accord de la Réunion des Parties" (article 19(3)). Cette disposition ouvre la possibilité que des États africains adhèrent un jour à la Convention, mais cela ne s'est encore jamais produit.

<sup>20</sup> Sur cette juridiction, voir Birnie et Boyle (2002).

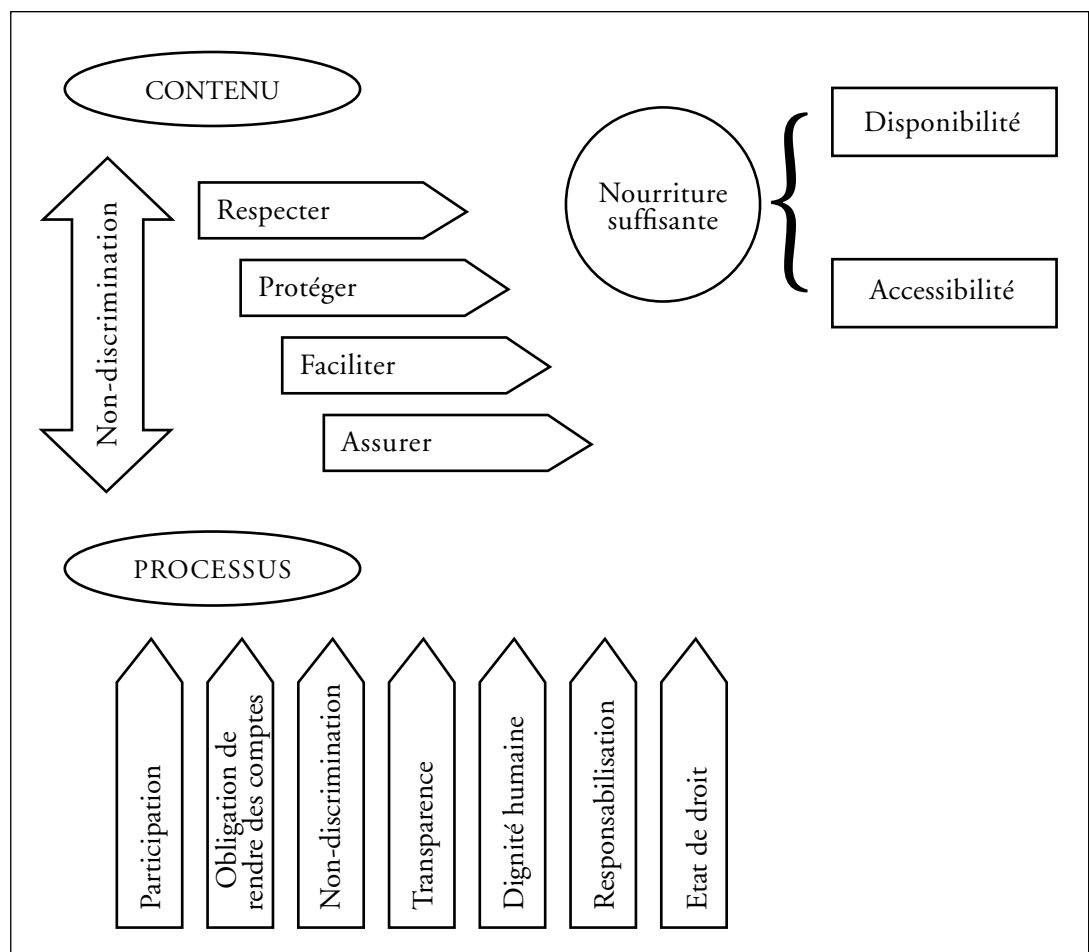


les pratiques discriminatoires, l'interruption d'un accès à l'alimentation existant et le manque de diligence dans la protection de l'accès à l'alimentation de certains contre l'ingérence d'autrui.

La justiciabilité des deux derniers éléments a été spécifiquement confirmée dans l'affaire *SERAC c. Nigeria* (CADHP). Dans cette affaire, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a estimé que la destruction des récoltes par les forces de l'ordre nigériennes et le fait que le gouvernement ait omis de protéger les populations locales contre les déversements d'hydrocarbures et autres effets nocifs des activités pétrolières constituaient un manquement aux obligations de l'État de respecter et de protéger le droit à l'alimentation.

Le recours au droit à l'alimentation est toutefois beaucoup plus large que la justiciabilité. La reconnaissance juridique du droit à l'alimentation et les obligations de l'État qui y sont associées constituent un atout dans les négociations politiques entre les différents groupes sociaux –par exemple, dans le contexte des processus législatifs. Une nouvelle législation ou des amendements à une législation en vigueur ne peuvent pas aller à l'encontre de la réalisation du droit à l'alimentation. Ce "crochet" juridique peut renforcer la position de négociation des groupes les plus faibles que les réformes proposées risquent de léser. Réciproquement, les demandes de réforme juridique en faveur des groupes les plus démunis et les plus vulnérables seront renforcées par les dispositions législatives qui imposent aux États de réaliser le droit à l'alimentation pour ces groupes.

FIGURE 2.1. LE DROIT À L'ALIMENTATION: OBLIGATIONS DES ÉTATS



### 1.3.2 LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SOUVERAINÉTÉ ALIMENTAIRE

Si le concept juridique du droit à l'alimentation empiète et restructure celui de la sécurité alimentaire, il est aussi lié au concept de la souveraineté alimentaire. Ce dernier est au cœur de la récente mobilisation des mouvements paysans dans le monde.

La **Déclaration de Nyéléni sur la souveraineté alimentaire** adoptée par le récent Forum sur la souveraineté alimentaire (Sélingué, Mali, 27 février 2007) affirme que “la souveraineté alimentaire est le droit des peuples à une alimentation saine, dans le respect des cultures, produite à l'aide de systèmes durables et respectueux de l'environnement”. La Déclaration n'est pas un document juridique mais un manifeste adopté par un forum d'organisations de la société civile.<sup>21</sup>

Selon la Déclaration de Nyéléni, la souveraineté alimentaire est le “droit” des “peuples” à définir leurs propres systèmes alimentaires et agricoles. L'accent est mis sur le système commercial international et ses répercussions sur la faim et la malnutrition dans les pays les plus défavorisés. Un des piliers fondamentaux de la souveraineté alimentaire est donc le droit des peuples à définir librement les politiques alimentaires et agricoles qui leur conviennent le mieux – indépendamment des contraintes découlant du système commercial international. Dans ce cadre, la souveraineté alimentaire accorde la priorité à la production pour les marchés locaux et nationaux sur le commerce international. Il donne aussi la priorité à l'agriculture familiale et à l'accès à la terre des paysans sur l'agro-industrie, et réclame un contrôle démocratique sur l'introduction des technologies comme les OGM.

Si le droit à l'alimentation est un droit de l'homme reconnu sur le plan international et ayant force exécutoire, ce n'est pas le cas de la souveraineté alimentaire. À l'heure actuelle, il s'agit essentiellement d'un concept politique, avancé par la mobilisation sociale des organisations d'agriculteurs dans le monde entier (Windfuhr et Jonsén, 2005). Quelques uns de ses éléments fondamentaux sont cependant liés au droit international en général et au droit en matière de droits de l'homme. La liberté de définir les politiques nationales est un attribut clé de la souveraineté des États en droit international. Par ailleurs, en vertu du droit au développement, les États ont le *droit* et le *devoir* de “formuler des politiques de développement national appropriées ayant pour but l'amélioration constante du bien-être de l'ensemble de la population” (article 2(3) de la Déclaration des Nations Unies sur le droit au développement, 1986<sup>22</sup>). L'expression “bien-être” utilisée ici doit être interprétée comme la réalisation des droits de l'homme reconnus au plan international – y compris le droit à l'alimentation. La souveraineté alimentaire est aussi spécifiquement liée au droit à l'alimentation. Par exemple, le fait que les négociations commerciales internationales ne peuvent violer les obligations des États en matière de droits de l'homme, notamment au regard du droit à l'alimentation, fait de ce dernier une voie possible pour la promotion de la souveraineté alimentaire (Ziegler, 2004).

<sup>21</sup> Le Forum a réuni quelque 600 délégués de 80 pays, principalement de mouvements représentant des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, des populations autochtones, des populations sans terre, des travailleurs ruraux et d'autres groupes sociaux. Le concept de souveraineté alimentaire a été lancé par Via Campesina en 1996.

<sup>22</sup> Le droit existe vis-à-vis des autres États; le devoir envers les citoyens (Orford, 2001).

Il existe cependant d'importantes différences entre la teneur normative du droit à l'alimentation et le concept de souveraineté alimentaire. Le droit à l'alimentation est conçu comme un droit des individus; la souveraineté alimentaire est défendue comme un droit des peuples. Le droit à l'alimentation est réalisé lorsque les personnes ont accès à une nourriture qui répond à des normes spécifiques d'adéquation – qu'elle soit importée ou d'origine locale, qu'elle soit le produit de l'agriculture familiale ou de l'agro-industrie. La souveraineté alimentaire va au-delà de la disponibilité et de l'accessibilité d'une nourriture adéquate pour affirmer la priorité accordée à la nourriture produite par les petits agriculteurs. En d'autres termes, si le droit à l'alimentation ne favorise pas des politiques de sécurité alimentaire particulières (outre qu'il crée une obligation juridique de mener ces politiques dans les limites des ressources disponibles et de respecter les principes de base comme la non-discrimination), la souveraineté alimentaire est associée à une orientation politique plus spécifique – bien qu'il ne s'agisse pas d'une série de mesures préétablies (Windfuhr et Jonsén, 2005). Ces différences ont des répercussions sur la place faite à l'accès à la terre et aux autres ressources naturelles – comme on le verra plus loin.

### 1.4 LIENS ENTRE LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES

#### 1.4.1 . LIENS CONCEPTUELS

##### **L'accès à l'alimentation par la production ou par l'achat**

Le contenu normatif du droit à une nourriture adéquate a des implications déterminantes pour l'accès aux ressources naturelles. Dans une grande partie de l'Afrique, l'accès aux ressources est la source principale de nourriture pour la majorité des populations rurales. La terre et l'eau sont fondamentales pour la production vivrière. Les ressources forestières servent de base pour la cueillette de subsistance et pour des activités créatrices de revenu (par exemple, la production de bois). Il existe donc une importante relation entre la réalisation du droit à l'alimentation et l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles. L'Observation générale 12 et les Directives pour le droit à l'alimentation traitent de cette relation.

Dans les deux cas, la priorité est donnée à l'accès à la nourriture – quelle que soit la forme de cet accès. L'Observation générale 12 énonce que le droit à l'alimentation peut s'exercer par la production directe de nourriture; par des activités créatrices de revenu (sur l'exploitation ou en dehors) qui permettent de se procurer de la nourriture; ou par une combinaison des deux.

Cette approche découle de l'affirmation que le droit à l'alimentation est réalisé lorsque les individus ou les groupes "ont physiquement et économiquement [...] accès à une nourriture suffisante ou *aux moyens de se la procurer*" (paragraphe 6 de l'Observation générale 12; non souligné dans le texte original). Cette affirmation s'applique à la disponibilité et à l'accessibilité de la nourriture. La disponibilité de la nourriture peut être assurée par la production directe ou par "des systèmes de distribution, de traitement et de marché opérants capables d'acheminer les produits alimentaires du

lieu de production à l'endroit où ils sont nécessaires" (paragraphe 12). L'accessibilité de la nourriture peut être réalisée par "tout mode d'acquisition ou toute prestation par lesquels les gens se procurent leur nourriture" (paragraphe 13); ceci inclut la production et l'achat de nourriture.

Les Directives pour le droit à l'alimentation adoptent une démarche analogue. La Directive 8 ("accès aux ressources et aux moyens de production") traite de l'accès aux ressources naturelles comme la terre, l'eau et les ressources génétiques. Il faut cependant considérer que les autres ressources (forêts, pâturages) sont aussi incluses, ce qui est conforme au libellé plus général du premier paragraphe de la Directive 8 ("ressources" et "biens de production", au point 8.1) et à celui des autres dispositions des Directives pour le droit à l'alimentation (par exemple, "moyens de production" dans la Directive 2, au point 2.4).

La Directive 8 recommande de prendre des mesures pour garantir la sécurité de jouissance des droits fonciers et, "selon les besoins", faire avancer la réforme agraire pour améliorer l'accès des pauvres à la terre (Directive 8b). La Directive traite également des activités créatrices de revenus dans la perspective de se procurer de la nourriture. Elle préconise des mesures visant à promouvoir l'emploi et le travail indépendant (Directive 8a). De même, la Directive 2 recommande une "approche globale et exhaustive" pour lutter contre la faim, notamment des mesures pour assurer l'accès aux moyens de production et à l'emploi (Directive 2.4)

Ces dispositions précisent le sens de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, notamment la recommandation que les États prennent des mesures "pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires", y compris "par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles" (article 11(2)(a)). L'Observation générale 12 et la Directive 8 précisent que le renforcement de l'accès aux ressources naturelles est un mécanisme fondamental pour la réalisation du droit à l'alimentation.

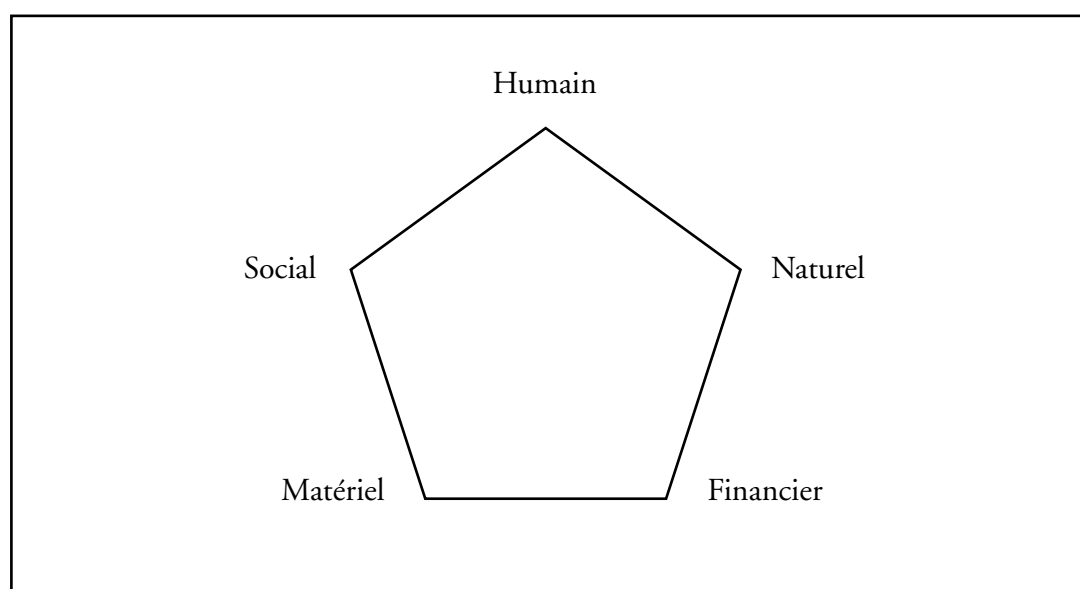
### **Accès aux ressources naturelles dans le cadre de stratégies de subsistance plus vastes**

Les libellés de l'Observation générale 12 et de la Directive 8 témoignent de la diversité des modes d'accès à la nourriture. À cet égard, Drèze et Sen (1989) ont utilisé la notion de "droits" pour analyser la manière dont les êtres humains se procurent l'accès à la nourriture. Les droits sont définies comme "l'ensemble des assortiments de produits alimentaires sur lesquels un être humain peut exercer sa maîtrise [...]" (p. 9). Elles peuvent inclure le revenu de l'emploi et l'accès aux ressources pour la production de nourriture ou la création de revenu.

Le cadre des "moyens de subsistance durables" est utile pour conceptualiser l'accès aux ressources dans le cadre de stratégies de subsistance plus vastes (voir par exemple, Chambers et Conway, 1992; Carney, 2002; Moser et Norton, 2001). Il définit les moyens de subsistance comme les capacités, les biens et les activités qui permettent aux ménages d'assurer leur subsistance (Moser et Norton, 2001), notamment au regard de l'accès à la nourriture.

Entre autres choses, les publications sur les moyens de subsistance durables identifient cinq types fondamentaux de capital sur lesquels reposent les moyens de subsistance des ménages: le capital financier (par exemple, le revenu de l'emploi ou du travail indépendant, les pensions, le crédit, les envois de fonds de parents (à l'étranger ou dans les zones urbaines), le capital humain (par exemple, les compétences, les connaissances), le capital naturel (par exemple, la terre, les forêts, l'eau, les ressources génétiques), le capital matériel (équipement) et le capital social (par exemple, réseaux de relations sociales). Les moyens de subsistance des ménages reposent sur des combinaisons diverses et fluctuantes de ces différents avoirs (voir Figure 2.2 ci-après). Dans ce contexte, l'accès aux ressources naturelles est l'un des cinq types de moyens de subsistance.

FIGURE 2.2. LE "PENTAGONE DES AVOIRS"



Il est suggéré ici que l'interprétation du droit à l'alimentation en fonction du cadre des "moyens de subsistance durables" donne des indications utiles sur les implications de ce droit pour la protection des droits de propriété sur les ressources naturelles. Dans ce cadre conceptuel, la réalisation du droit à une nourriture adéquate nécessite de garantir que les individus et les groupes jouissent de l'accès aux combinaisons appropriées de ces différents avoirs, afin de pouvoir se procurer une nourriture adéquate. Ce qui compte c'est la possibilité de garantir qu'une nourriture adéquate est disponible dans une zone donnée, qu'elle y soit produite ou qu'elle provienne d'ailleurs; et la possibilité d'accéder à la nourriture disponible, que ce soit par la production directe ou par la création de revenu pour se la procurer.

#### **Implications pour les liens entre le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources**

Compte tenu de ce qui précède, l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles – en tant que base de la production de nourriture et de la création de revenus – est un

élément clé de la réalisation du droit à l'alimentation. Cependant, contrairement aux autres droits de l'homme comme le droit à la propriété (traité plus loin), la protection de l'accès aux ressources (accès au capital naturel, dans le cadre des "moyens de subsistance durables") n'est pas l'élément central du droit de l'homme à l'alimentation; mais un moyen en vue d'une fin – la production ou l'acquisition de nourriture. Cette fin peut aussi être obtenue par d'autres moyens (complémentaires ou de remplacement), comme par le revenu de l'emploi.

Par exemple, les gouvernements peuvent vouloir réaliser progressivement le droit à l'alimentation par des interventions dans d'autres domaines que l'accès aux ressources (par exemple, en favorisant la diversification hors exploitation) s'il s'agit d'une stratégie efficace pour améliorer les combinaisons de moyens de subsistance et leurs résultats sur l'accès à la nourriture. Mais le fait de ne pas prendre les mesures "appropriées" dans la limite des ressources disponibles pour traiter le problème de l'accès aux ressources constituerait une violation du droit à l'alimentation (comme cela sera soutenu plus loin), dans les contextes où ceci résulterait en un accès insuffisant à une nourriture adéquate (du fait de l'absence de moyens de subsistance de remplacement).

De plus, lorsque l'accès aux ressources est affaibli, le droit à l'alimentation peut encore être réalisé si ceux qui ont perdu l'accès aux ressources pour une production directe de nourriture ont de nouveaux revenus qui leur permettent d'acquérir de la nourriture. Mais la perte de l'accès aux ressources constitue une violation du droit à l'alimentation si elle n'est pas compensée par l'amélioration de l'accès à d'autres moyens de subsistance, comme le revenu de l'emploi, des programmes de dédommagements ou des dispositifs de protection sociale; et si elle détériore la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture.

Dans la pratique, le poids relatif de l'accès aux ressources comme moyen de réaliser le droit à l'alimentation varie en fonction des facteurs socioéconomiques plus que juridiques. Lorsque les ressources naturelles sont la principale source de disponibilité et d'accessibilité de la nourriture, lorsque les possibilités de moyens de subsistance hors exploitation sont limitées et, lorsque la capacité des marchés à assurer l'accès à la nourriture est réduite, l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles est la priorité des obligations en matière de réalisation du droit à l'alimentation. En revanche, lorsque le revenu de l'emploi ou du travail indépendant est le principal mécanisme par lequel la majorité de la population se procure de la nourriture, l'importance relative de l'accès aux ressources diminue considérablement.

Des questions épineuses peuvent se poser lorsque les processus du développement entraînent la perte d'accès aux ressources pour certains et la création de revenus pour d'autres. Il peut s'agir notamment de situations de transition entre une agriculture de subsistance et une agriculture commerciale, de développement d'infrastructure et d'expansion urbaine. Des compromis importants doivent alors être faits entre le droit à l'alimentation de différentes personnes et, même entre différents droits de l'homme (par exemple, entre le droit à l'alimentation et le droit au travail). Dans ce cas, le droit à l'alimentation impose au moins que les pertes d'accès aux ressources n'interviennent qu'après une prise de décision vraiment participative, et soient compensées par des améliorations de l'accès aux autres moyens de subsistance de sorte que ceux qui sont perdants aient au moins accès aux mêmes quantité et qualité de nourriture.

### **Souveraineté alimentaire et accès aux ressources naturelles**

Parce qu'il s'appuie sur des notions différentes, le concept politique (plus que juridique) de la souveraineté alimentaire met plus particulièrement l'accent sur l'accès aux ressources. Parce que la souveraineté alimentaire "fait primer une agriculture paysanne et familiale", elle impose "une véritable réforme agraire intégrale qui garantisse aux paysans tous les droits sur leurs terres, qui défende et récupère les territoires des peuples autochtones, assure aux communautés de pêcheurs l'accès et le contrôle de leurs zones de pêche et écosystèmes, [et] honore l'accès et le contrôle des pâturages et des voies migratoires par les communautés pastorales" (Déclaration de Nyéléni sur la souveraineté alimentaire).

Autrement dit, le cadre de la souveraineté alimentaire offre des armes d'une plus longue portée que le droit à l'alimentation pour réclamer l'amélioration de l'accès aux ressources. Il implique non seulement que l'on accorde la priorité à l'accès à une nourriture adéquate, quel que soit son mode de production, mais aussi à des mécanismes spécifiques d'accès à la nourriture – à savoir, ceux qui reposent sur la production locale par les petits exploitants grâce à l'accès aux ressources naturelles. En revanche, si leur portée est moins percutante, les arguments de l'accès aux ressources fondés sur le droit à l'alimentation jouissent d'une plus grande autorité car celui-ci est consacré dans le droit international juridiquement contraignant et les États ont l'obligation juridique de prendre des mesures pour réaliser ce droit.

### **Autres droits de l'homme et accès aux ressources naturelles**

Tandis qu'au titre du droit à l'alimentation, l'amélioration de l'accès aux ressources est un moyen pour parvenir à une fin (assurer l'accès de tous à une nourriture suffisante), en même temps que d'autres moyens comme l'amélioration de l'accès à d'autres moyens de subsistance (par exemple, l'emploi), les autres droits de l'homme créent des obligations pour les États concernant spécifiquement l'accès aux ressources naturelles en tant que tel – c'est-à-dire l'angle "capital naturel" du pentagone des moyens de subsistance (voir plus haut).

Le **droit à la propriété** est particulièrement important ici; il est reconnu au niveau international par la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 17);<sup>23</sup> et, au niveau régional par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (Protocole 1, article 1), la Convention américaine relative aux droits de l'homme (article 21) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (article 14).<sup>24</sup> Parmi les autres droits de l'homme pertinents, on peut citer les **droits de procédure**, le **droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles**, le **droit des peuples à un environnement satisfaisant**, le **droit au logement** et le **droit de recours**. En outre, les droits de procédure comme l'accès à l'information, à la justice et à la participation publique peuvent aussi être utilisés pour améliorer l'accès des groupes démunis aux ressources naturelles.

<sup>23</sup> L'Article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme stipule: "Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété" (article 17(1)); et "Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété" (article 17(2)). Cette disposition inclut la propriété individuelle et la propriété collective ("aussi bien seule qu'en collectivité").

<sup>24</sup> L'Article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples stipule: "Le droit de propriété est garanti. Il ne peut y être porté atteinte que par nécessité publique ou dans l'intérêt général de la collectivité, et ce, conformément aux dispositions des lois appropriées".



### **Respecter, protéger et donner effet, sans discrimination, dans le contexte de l'accès aux ressources**

Chacune de ces obligations fondamentales découlant du droit à l'alimentation (respecter, protéger et donner effet, plus d'autres obligations transversales, comme la non-discrimination) a des implications pour l'accès aux ressources naturelles. Celles-ci sont imbriquées dans celles qui découlent des obligations de respecter, de protéger et de donner effet aux autres droits de l'homme - comme le droit à la propriété. Ces implications sont analysées de manière détaillée ci-après.

#### 1.4.2 L'OBLIGATION DE RESPECTER

##### **Droit à l'alimentation**

L'obligation de respecter le droit à l'alimentation impose aux États de ne pas priver de manière arbitraire les personnes de l'accès qu'elles ont aux ressources. Autrement dit, la détérioration de l'accès aux ressources du fait de l'action de l'État contrevient à l'obligation de respecter si celle-ci a une incidence négative sur la capacité des personnes et des groupes à se procurer une nourriture suffisante.

Dans l'affaire *SERAC c. Nigeria*, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que la destruction et la contamination des sources de nourriture (par exemple, l'eau, le sol et les cultures) par le Gouvernement nigérien et la Compagnie pétrolière d'État nigérienne constituaient une violation du droit à l'alimentation des Ogonis.

Dans son avis consultatif sur les *Conséquences juridiques de la construction d'un mur dans le Territoire palestinien occupé*, la Cour internationale de justice a conclu que la construction d'un mur et la destruction et la réquisition de propriété qui y sont associées (en même temps que les restrictions apportées à la liberté de circuler) avaient de graves conséquences sur la production agricole, et empêchaient la concrétisation du droit à un niveau de vie suffisant (dont le droit à l'alimentation fait partie).

La privation de l'accès aux ressources qui porte atteinte à l'accès à la nourriture viole l'obligation de respecter lorsqu'elle est arbitraire – c'est-à-dire, discriminatoire, pas compensée (de manière appropriée) ou sans la garantie d'une procédure régulière (comme dans l'affaire *SERAC c. Nigeria*). En outre, il est possible d'établir dans certains cas que la privation de l'accès aux ressources existant peut contrevir à l'obligation de respecter même si elle est conforme sur le plan formel à la législation nationale. Dans la perspective de la législation nationale, ceci est notamment le cas lorsque la constitution nationale affirme le droit à l'alimentation – que ce soit directement (par exemple, en Afrique du Sud, en Éthiopie, au Malawi, en Namibie et en Ouganda; voir plus haut) ou indirectement, par le biais d'autres droits de l'homme apparentés. En effet, dans la plupart des juridictions les règles constitutionnelles prévalent sur la législation ordinaire.

On peut donner un exemple concret d'une telle situation. Dans un grand nombre des grands réseaux d'irrigation du Sahel, la terre appartient à l'État, la gestion est confiée à un organisme parapublique et les agriculteurs ont accès grâce à des droits d'usages obtenus par licence ou contrat. Dans certains cas, les agriculteurs ne peuvent jouir d'un accès continu aux terres irriguées que s'ils versent une redevance annuelle conformément au droit national et aux contrats d'exploitation (par exemple, voir

le Décret 96-188 du Mali de 1996, qui régleme les systèmes d'irrigation de l'Office du Niger). En cas de manquement à son obligation de verser la redevance annuelle pour l'eau, l'agriculteur se voit retirer la parcelle irriguée qui est attribuée à quelqu'un d'autre – quelle que soit la durée pendant laquelle il l'a cultivée.

Cette dépossession de l'accès aux ressources est pleinement conforme à la législation nationale. Cependant, même ici, le droit à l'alimentation impose que l'État s'assure que celui qui a perdu sa parcelle irriguée du fait du non-paiement dispose d'autres moyens de subsistance pour subvenir à ses propres besoins. Si tel n'est pas le cas, l'État a l'obligation de "donner effet" à des dispositifs de sécurité sociale "dans la limite des ressources disponibles" (voir plus haut, section 1.2.1).<sup>25</sup>

À cet égard, la jurisprudence sur le droit au logement donne des indications utiles. Dans l'affaire *Gouvernement de l'Afrique du Sud et autres c. Grootboom et autres*, la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a considéré que les mesures visant à promouvoir des logements économiques (et donc à réaliser le droit au logement) violaient le droit constitutionnel au logement des personnes qui, ayant occupé illégalement une parcelle de terre, ont été évacuées par la force afin de réaliser le programme de logement. Bien que ces personnes n'avaient aucun droit sur la terre, le programme de logement avait omis de prendre en compte leur besoin de logement immédiat et "désespéré" (voir encadré 2.1).

### **ENCADRÉ 1.1.**

#### **L'affaire Grootboom**

Mme Grootboom et sa communauté – quelque 390 adultes et 510 enfants – étaient des sans abri occupant illégalement un terrain, où ils vivaient dans des baraques. Il s'agissait d'une propriété privée sur laquelle devaient être construits des logements à bas prix pour les pauvres – dans le cadre du programme de logement du gouvernement. En conséquence, sur ordonnance d'un magistrat, la municipalité locale a évacué par la force les membres de la communauté. S'étant retrouvés sans logement, ceux-ci ont intenté une action en justice afin de faire respecter leur droit à un logement adéquat, protégé par la Constitution sud-africaine. Le tribunal de première instance du Cap a ordonné au gouvernement de leur assurer un logement de base.

Appel ayant été fait, la Cour constitutionnelle a examiné si les mesures adoptées dans le cadre du programme de logement étaient « raisonnables » pour réaliser progressivement le droit à un logement adéquat – comme l'impose la Constitution sud-africaine. La Cour a noté que le programme pourvoyait aux besoins de logement à moyen et long termes mais qu'il ne prenait pas en compte les besoins de logement à court terme de « ceux qui sont les plus démunis ». En conséquence, les mesures n'étaient pas « raisonnables », et donc inconstitutionnelles. La Cour a ordonné au gouvernement de concevoir et de mettre en œuvre un programme de logement permettant de répondre aux besoins à long terme et d'assurer les besoins immédiats de ceux qui sont les plus démunis.

<sup>25</sup> Ce scénario synthétique s'inspire des récentes évictions pour non-paiement de la redevance pour l'eau auxquelles il a été procédé au Mali, dans le programme d'irrigation de l'Office du Niger.

Outre les cas où la perte d'accès aux ressources compromet l'accès à la nourriture, l'obligation de respecter est aussi pertinente dans la situation inverse – lorsque la dépossession de la nourriture est utilisée comme une stratégie d'éviction. Dans l'affaire *Sesana, Setlhobogwa et autres c. Procureur général (Botswana)*, la Haute Cour du Botswana a considéré que le refus du gouvernement de délivrer des permis de chasse aux groupes San vivant dans une réserve de chasse, ainsi que la suspension des services de base (y compris les rations alimentaires) dans la réserve, étaient contraire à la loi. Les mesures visaient à réinstaller les San en dehors de la réserve. Dans un avis séparé, M. Phumaphi J. a déclaré explicitement que les mesures “revenaient en fait à condamner les résidents restants de la [réserve] à mourir de faim” (par. 137); et a considéré que ces mesures violaient le droit à la vie des San, droit qui est inscrit dans la constitution.

### Le droit à la propriété

L'obligation de respecter le droit à l'alimentation est renforcée par l'obligation de respecter d'autres droits de l'homme, notamment le droit à la propriété. Ce dernier impose aux États de s'abstenir de toute action arbitraire pouvant porter atteinte aux droits de propriété existants. Il en résulte qu'il ne peut y avoir perte de droits de propriété que dans des conditions bien précises – en fonction de la formulation de la clause relative au droit à la propriété: utilité publique, non-discrimination, procédure équitable et paiement d'une indemnisation. En Afrique, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples prévoit l'utilité publique et la non-discrimination (articles 14 et 2), mais non le droit à une procédure régulière ni le versement d'indemnités. Ces aspects doivent être réglementés par la législation nationale. L'absence de dispositions relatives à l'indemnisation affaiblit considérablement la protection du droit à la propriété offerte par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples par rapport aux conventions européenne et américaine. Il peut-être cependant allégué qu'un devoir de versement d'indemnités découle de l'article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui interdit toute dépossession “arbitraire” de la propriété.

Étant donné qu'en Afrique une grande partie de la terre est la propriété formelle de l'État, et que les usagers locaux y ont accès en vertu de droits “coutumiers”, le problème est de savoir si les garanties du droit à la propriété s'appliquent non seulement aux droits de propriété reposant sur un titre juridique mais aussi aux droits “coutumiers” d'utilisation des ressources.

Bien que la Commission africaine ne se soit pas encore prononcée sur cette question, plusieurs facteurs justifient une interprétation au sens large de l'article 14 de la Charte africaine – comme incluant non seulement la propriété privée fondée sur un titre juridique mais aussi une gamme plus étendue de droits d'usage des ressources établis par le droit coutumier ou le droit écrit. Tout d'abord, cette interprétation est conforme au libellé très général de l'article 14. Ensuite, elle évite que l'article 14 soit dans les faits inutile, compte tenu du peu de terres détenues selon des régimes fonciers formels dans le continent. En fait, deux à dix pour cent seulement des terres sont détenues selon des régimes fonciers “formels” (Deininger, 2003). Enfin, elle est conforme à la jurisprudence développée au sein des autres systèmes régionaux des droits de l'homme. Il s'agit notamment des affaires *Mayagna (Sumo) Awa Tingni* et *Communautés autochtones Maya du district de Toldeo* dans le cadre de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. On peut aussi citer les affaires *Matos E Silva LDA et autres c. Portugal* (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme) dans lesquelles la Cour européenne a considéré que la notion de “propriété” dans le cadre du protocole n°1 de la Convention européenne a une signification autonome, et s'applique à l'exercice incontesté des droits sur la terre faisant l'objet du litige – qu'il existe ou non un droit de propriété en vertu du droit interne; et *Monastères sacrés c. Grèce*, dans laquelle la Cour a estimé que la “propriété” inclut les droits fonciers sans titre acquis par possession adversative.

Cette interprétation au sens large est aussi appuyée par les récentes évolutions intervenues dans le droit interne de certains pays africains, notamment la législation protégeant les droits "coutumiers" et la jurisprudence établie dans le cadre des constitutions nationales. Par exemple, dans l'affaire *Procureur général c. Akonaay, Lohar et autres*, la Cour d'appel de Tanzanie a estimé que les droits fonciers coutumiers, s'ils n'équivalent pas à la pleine propriété, constituent néanmoins une "propriété réelle" protégée par l'article 24 de la Constitution tanzanienne (qui protège le droit de chacun d'acquérir et de détenir un bien et de voir celui-ci protégé). En conséquence, la Cour a considéré que l'expropriation de terres détenues en vertu de droits coutumiers entraînait le versement d'une indemnité "équitable", comme l'impose l'article 24(2) de la Constitution<sup>26</sup>. La loi foncière de Tanzanie, adoptée en 1999 après cette affaire qui marque une étape décisive, stipule que l'occupation légitime de terres selon un régime foncier coutumier est considérée comme "propriété" (section 4(3)), tandis que la loi relative aux terroirs villageois (1999) énonce que les droits coutumiers d'occupation ont "un statut et des effets égaux" aux droits prévus par la loi (section 18(1)). De même, au Botswana, la Haute Cour a considéré que les droits de chasse coutumiers étaient protégés par les dispositions constitutionnelles relatives au droit de propriété (*Sesana et autres c. Procureur général*).

Par rapport à l'obligation de respecter le droit d'accès aux ressources, qui découle du droit à l'alimentation, le droit à la propriété implique un point d'attaque différent et complémentaire. D'une part, il protège l'accès aux ressources quelle que soit sa contribution à la sécurité alimentaire: les droits relatifs aux ressources naturelles sont protégés au titre du droit à la propriété même s'ils ne contribuent pas à l'accès à la nourriture. Le problème est différent lorsqu'il est abordé sous l'angle du droit à l'alimentation, car les réductions de l'accès aux ressources sont limitées dans la mesure où elles ont des répercussions sur la disponibilité ou l'accessibilité de la nourriture.

D'autre part, le droit à l'alimentation va au-delà de la protection offerte par le droit à la propriété. Tandis que le droit à la propriété impose une indemnisation pour la perte de biens (la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne contient aucune disposition concernant l'indemnisation) le droit à l'alimentation exige que ceux qui ont perdu l'accès aux ressources soient replacés dans une position d'accès à la nourriture au moins équivalente à celle qui était la leur avant la perte dudit accès. Dans certains cas, l'indemnisation pour la perte de droits sur les ressources risque de ne pas être suffisante pour atteindre cet objectif. Par exemple, l'indemnité monétaire calculée en fonction de la valeur de marché est généralement considérée comme respectant le droit à la propriété; cependant, dans les cas où le marché foncier local est étroit, les bénéficiaires peuvent ne pas pouvoir acheter d'autres terres de valeur équivalente. Si cette situation a une incidence négative sur la disponibilité ou l'accessibilité de la nourriture, elle ne sera pas suffisante pour assurer la conformité aux normes internationales découlant du droit à l'alimentation.

En outre, dans plusieurs pays africains la perte d'accès aux terres domaniales est indemnisée uniquement pour les "améliorations" apportées par les usagers locaux des ressources (bâtiments, cultures, clôtures, murs, etc.). On a fait valoir plus haut que le droit à la propriété protège les

<sup>26</sup> L'affaire portait sur une contestation judiciaire d'une expropriation sans indemnisation d'une terre détenue selon un mode coutumier dans le contexte de l'opération Vijiji, qui prévoyait la redistribution générale de terres sises dans les villages et entre les villages. Dans cette affaire, le procureur général avait avancé que les droits fonciers coutumiers ne constituent pas une "propriété" au titre de l'article 24 et la Constitution. Ce faisant, il s'appuyait sur la jurisprudence de l'ère coloniale affirmant que les droits coutumiers ne constituent pas des droits de propriété et sur les dispositions de la législation tanzanienne selon lesquelles la propriété de la terre est dévolue au Président. En outre, le procureur général avait fait valoir que les droits coutumiers ne pouvaient pas être considérés comme des droits au plein sens du terme car, en général, ils ne sont pas exclusifs ni transférables.

droits “coutumiers” sur les ressources des terres domaniales même s'ils ne sont pas garantis par le droit interne. Même si cet argument était réfuté, la non-indemnisation pour la perte de droits “coutumiers” sur les ressources constituerait une violation du droit à l'alimentation s'il s'ensuivait une perte de disponibilité ou d'accessibilité de la nourriture.

### **Le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles**

Le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles est affirmé à la fois dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)<sup>27</sup>. Il est lié au principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles qui est affirmé dans la résolution 1803 de l'Assemblée générale des Nations Unies adoptée en 1962 (“Souveraineté permanente sur les ressources naturelles”),<sup>28</sup> et dans la Charte des droits et des devoirs économiques des États (1974)<sup>29</sup>. La Résolution 1803 n'a pas force obligatoire, mais elle est généralement considérée comme étant le reflet du droit coutumier international. Au niveau régional, le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles n'apparaît pas dans la Convention américaine relative aux droits de l'homme (CADH) ni dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), mais a été précisé dans l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP).<sup>30</sup>

Le sens, la portée et le contenu exacts de ces dispositions ont fait l'objet de débats critiques – notamment entre les années 60 et le début des années 80, lorsque les pays en développement nouvellement indépendants revendiquaient leur souveraineté permanente sur les ressources naturelles dans le cadre de leurs revendications pour un Nouvel ordre économique international - revendications auxquelles les pays industrialisés s'opposaient.

Aucune des dispositions précitées ne définit les “peuples”, les titulaires désignés de ce droit. Alors que la Résolution 1803 de l'Assemblée générale fait état de la souveraineté permanente des “peuples”, la Charte des droits et des devoirs économiques des États parle de “chaque État”. Pour ce qui est de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les points (1) et (2) de l'article 21 se réfèrent aux “peuples”, mais la section (4) stipule que ce sont les “États parties” qui exercent ce droit.

Dans la pratique, le principe de souveraineté permanente a été interprété principalement comme concernant les États – et a été l'un des instruments fondamentaux utilisé par les pays en développement dans les années 60 et 70 pour faire valoir leurs droits vis-à-vis des

<sup>27</sup> L'article 1 des deux Pactes affirme le droit de tous les peuples à l'autodétermination et énonce: “Pour atteindre leurs fins, tous les peuples peuvent disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, sans préjudice des obligations qui découlent de la coopération économique internationale, fondée sur le principe de l'intérêt mutuel, et du droit international. En aucun cas, un peuple ne pourra être privé de ses propres moyens de subsistance”.

<sup>28</sup> Résolution 1803 de l'Assemblée générale de l'ONU (1962) sur la souveraineté permanente des États sur les ressources naturelles. L'article 1<sup>er</sup> de la résolution stipule: “Le droit de souveraineté permanente des peuples et des nations sur leurs richesses et leurs ressources naturelles doit s'exercer dans l'intérêt du développement national et du bien-être de la population de l'État intéressé”.

<sup>29</sup> L'Article 2(1) de la Charte des devoirs et des droits économiques des États (1974) énonce: “Chaque État exerce et exercera librement et en permanence sa pleine souveraineté [...] sur toutes ses richesses, ses ressources naturelles et ses activités économiques”.

<sup>30</sup> L'Article 21 de la Charte africaine stipule:  
“1. Les peuples ont la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Ce droit s'exerce dans l'intérêt exclusif des populations. En aucun cas, un peuple ne peut en être privé.  
2. En cas de spoliation, le peuple spolié a droit à la légitime récupération de ses biens ainsi qu'à une indemnisation adéquate. [...]”.



pays industrialisés et des investisseurs étrangers. Cette interprétation prédominante était le reflet de la volonté politique des gouvernements des pays en développement de revendiquer le contrôle des ressources naturelles non seulement vis-à-vis de l'extérieur mais aussi de leur propre population. L'utilisation du terme "souveraineté", associé normalement au statut d'État en droit international, semblait appuyer cette interprétation.<sup>31</sup>

Cependant, le fait que la souveraineté sur les ressources naturelles doive être exercée dans l'intérêt du "bien-être de la population" (article 1 de la résolution 1803) ajoute une autre dimension. Non seulement les États ont un droit vis-à-vis des autres États et des investisseurs étrangers mais ils ont aussi un devoir vis-à-vis de leurs propres citoyens d'utiliser cette souveraineté pour rechercher leur bien-être. Ce "bien-être" doit être interprété en fonction des droits de l'homme reconnus sur le plan international,<sup>32</sup> qui incluent le droit à l'alimentation et le droit à la propriété. Le principe de souveraineté permanente, outre sa dimension "extérieure" concernant les relations entre les États hôtes et les étrangers, a une dimension "interne" concernant les relations entre l'État hôte et ses citoyens.

L'affaire *SERAC c. Nigeria* témoigne de cette dimension interne. Dans cette affaire, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que le Gouvernement nigérian avait violé l'article 21 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples parce qu'il avait omis de protéger le droit du peuple Ogoni à disposer librement de ses richesses et de ses ressources naturelles contre les ingérences de tiers – en l'occurrence des compagnies pétrolières. Selon la Commission, "le Gouvernement nigérian a donné le feu vert à des acteurs du secteur privé, et notamment des compagnies pétrolières, dont l'action a eu des effets dévastateurs pour le bien-être des Ogonis" – en violation de l'article 21 (par. 58).

La décision *SERAC c. Nigeria* s'applique donc au droit des peuples à disposer librement des ressources naturelles, comme stipulé dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, à savoir des groupes vivant *au sein* d'un État indépendant – le peuple Ogoni du Nigéria. Elle s'attaque donc à un niveau différent par rapport à la construction dominante de "souveraineté permanente" – en ce sens qu'il s'agit non pas des relations entre l'État et des entités étrangères, mais des relations entre l'État et ses citoyens. Le droit des peuples à disposer librement des ressources naturelles a aussi été invoqué pour la protection de droits fonciers locaux contre l'ingérence du gouvernement dans l'affaire *Comité de revendication des terres Bakweri c. Cameroun* (Charte africaine des droits de l'homme et des peuples) – bien que cette requête ait été déclarée irrecevable du fait du non-épuisement des recours internes. C'est ce double niveau d'action qui fait du droit des peuples à disposer de leurs ressources naturelles une référence internationale précieuse pour les efforts visant à garantir l'accès aux ressources naturelles en Afrique.

Le contenu et les implications de la "dimension interne" du droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles manquent cependant de clarté. Bien que cet aspect de la décision *SERAC c. Nigeria* soit centré sur l'obligation de "protéger", on peut avancer que le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles implique aussi les obligations de "respecter" et de "donner effet". En ce qui concerne l'obligation de respecter, l'article 21(2) de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples énonce de manière explicite que les peuples ont droit "à la légitime récupération" et à une "indemnisation adéquate" lorsqu'ils sont "spoliés" de leurs ressources naturelles.

<sup>31</sup> Le principe de souveraineté permanente sur les ressources naturelles est examiné également à la section 2.2.3.

<sup>32</sup> Comme le soutient Leader (2006).

Le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles, outre qu'il renforce les obligations de réaliser le droit à l'alimentation, rejoint aussi d'une certaine manière quelques-uns des aspects du concept politique (plus que juridique) de la souveraineté alimentaire, qui a été examiné brièvement plus haut. Il s'agit notamment du concept même de "souveraineté" en tant que capacité de décision sur les systèmes locaux de jouissance relatifs à la nourriture et aux ressources, et de sa conceptualisation en tant que droit des peuples.

Cependant, la teneur conceptuelle et les implications juridiques du droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles reste dans l'ensemble moins précises et moins développées que pour le droit à la propriété – en partie du fait que ce droit est apparu plus récemment et que la jurisprudence est peu abondante. Il reste beaucoup à faire pour préciser les éléments principaux de ce droit – de la nature du titulaire du droit (quel groupe peut être qualifié de "peuple" et tenir son gouvernement responsable des violations de ce droit?) à sa teneur normative (de quel niveau de maîtrise locale sur les ressources naturelles les "peuples" peuvent-ils se prévaloir vis-à-vis du gouvernement?). Cette indétermination compromet l'efficacité des droits des peuples à disposer de leurs ressources naturelles en tant qu'instrument pour renforcer la protection internationale des droits locaux sur les ressources.

### **Droits de participation publique**

Les droits de participation publique, comme la liberté d'expression, de réunion et d'association et les "droits de procédure" comme l'accès à l'information, la participation publique à la prise de décision et l'accès à la justice (voir plus haut, section 2.3.1) sont les fondements d'une société civile dynamique et la pierre angulaire des principes comme l'obligation de rendre des comptes, la transparence et l'habilitation. Force est de constater que dans les pays où ces droits sont exercés, les risques de crise alimentaire sont moins grands du fait de la pression que la supervision du public et l'obligation de rendre des comptes exercent sur les gouvernements pour agir (Drèze et Sen, 1989).

Pour ce qui concerne en particulier l'accès aux ressources, les droits de participation publique contribuent à protéger cet accès contre une ingérence arbitraire car ils donnent aux usagers locaux la possibilité d'exprimer de manière plus efficace leur avis sur les décisions ayant une incidence sur leurs droits sur les ressources. Ils renforcent l'obligation de respecter le droit à l'alimentation et ses corollaires que les pertes d'accès aux ressources ne doivent intervenir qu'après une prise de décision vraiment participative.

### 1.4.3 L'OBLIGATION DE PROTÉGER

#### **Droit à l'alimentation**

L'obligation de protéger le droit à l'alimentation (et d'autres droits comme le droit à la propriété et le droit des peuples à disposer librement de leurs ressources naturelles) impose aux États de prendre des mesures pour s'assurer que l'action des entités privées n'a pas d'incidences négatives sur l'accès aux ressources des autres et donc pourrait nuire à leur capacité à accéder à la nourriture. Dans l'affaire SERAC c. Nigeria, par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a considéré que le Gouvernement nigérian était responsable non seulement de la destruction de sources de nourriture comme les cultures qu'il avait causée directement mais aussi, de la dégradation de l'environnement due aux compagnies pétrolières privées. Cette responsabilité repose sur le fait que le gouvernement a négligé de réglementer et de superviser les activités des compagnies pétrolières sur son territoire – manquant ainsi à son obligation de protéger.



#### 1.4.4 L'OBLIGATION DE DONNER EFFET

##### **Droit à l'alimentation**

L'obligation de mettre en œuvre le droit à l'alimentation impose aux États de prendre des mesures pour améliorer l'accès aux ressources naturelles. Il peut s'agir de garantir l'accès existant en améliorant la protection juridique des droits aux ressources naturelles; et d'accroître l'accès aux ressources naturelles, par exemple, par des programmes de restitution, de redistribution et/ou d'autres programmes. À cet égard, l'obligation de donner effet est liée à la réforme des régimes agraires préconisée dans l'article 11(2)(a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (dont il est question plus haut).

Étant donné la nature extrêmement délicate et politique de ces mesures, les États ont une large marge d'appréciation pour déterminer les stratégies visant à garantir l'accès à la nourriture (par exemple, au regard des combinaisons d'accès aux ressources naturelles et aux autres moyens de subsistance définis plus haut); et, lorsque l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles fait partie de ces stratégies, pour identifier les mesures à cet effet. Cette marge d'appréciation est considérablement plus large pour l'obligation de mettre en œuvre que pour les obligations de respecter et de protéger (qui imposent de respecter l'accès aux ressources existant et de le protéger contre toute ingérence abusive, plutôt que d'améliorer l'accès).

Du fait de cette marge d'appréciation étendue, il est peu probable que les juridictions aient un rôle important à jouer sur ce plan – par exemple, par le biais du contrôle judiciaire et autres processus. Toutefois, la marge d'appréciation est pondérée par le caractère "approprié" des mesures requis par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (examiné plus haut à la section 2.2.1): en vertu de ce Pacte, les États doivent assurer la réalisation du droit à l'alimentation "par tous les moyens appropriés". Ce critère ouvre la voie aux citoyens pour contester et aux juridictions pour examiner le caractère approprié des mesures adoptées par le gouvernement.

Du fait des enjeux politiques, il est probable que les juridictions et (encore plus) les institutions internationales de protection des droits de l'homme fassent preuve de déférence à l'égard des gouvernements dans l'application du caractère "approprié". Mais l'affaire *Grootboom* (Afrique du Sud) montre comment l'examen judiciaire peut néanmoins avoir des implications pratiques importantes (voir ci-dessus). Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle d'Afrique du Sud a retenu que le critère de "raisonnablement" inclus dans la constitution sud-africaine imposait au gouvernement de répondre en priorité aux besoins des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables et de pourvoir aux besoins de logement tant à court terme qu'à moyen et long termes. Les stratégies de sécurité alimentaire des gouvernements qui ne tiennent pas compte des problèmes d'accès aux ressources dans les contextes où celui-ci est la principale source de nourriture pour la majorité de la population rurale peuvent être l'objet d'un examen dans ce sens conformément au caractère "approprié" stipulé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

En outre, ce Pacte engage les États à agir "au maximum de leurs ressources disponibles" en vue d'assurer la réalisation du droit à l'alimentation – qui peut aussi servir de point d'entrée pour un examen de l'action du gouvernement par la société civile.

En dehors du contexte africain, la question de la restitution des terres a été traitée dans l'affaire *Communauté autochtone Yakyé Axa c. Paraguay* (Convention américaine relative

aux droits de l'homme). L'affaire concerne la revendication territoriale d'une communauté autochtone qui a été dépossédée contre son gré de ses terres ancestrales au XIXe siècle. La Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que, en retardant indûment le processus de restitution, le gouvernement paraguayen avait agi en violation du droit à la vie reconnu par l'article 4 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme. Selon la Cour, le droit à la vie doit être interprété à la lumière des obligations internationales concernant les autres droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation. En conséquence, il comporte un droit à niveau de vie minimum "conforme à la dignité humaine"; et il impose aux États de prendre des mesures préventives visant à assurer la réalisation de ce niveau de vie minimum (paragraphe 162-163; traduction de l'auteur). Dans cette affaire, la Cour a statué que l'absence d'accès aux ressources de la communauté du fait du non achèvement du processus de restitution, associé aux sources insuffisantes de moyens de subsistance dans la zone actuellement occupée par la communauté, avait un effet négatif sur l'accès à la nourriture, et donc portait atteinte au droit à la vie. Autrement dit, si le droit à la nourriture n'entraîne pas une obligation générale des États d'améliorer l'accès aux ressources par des programmes de redistribution/restitution des ressources, il peut imposer la mise en œuvre rapide de ces programmes lorsque les délais d'exécution entraîneraient des réductions de l'accès à la nourriture pour les groupes les plus vulnérables.

Le raisonnement suivi dans cette affaire suggère que si le droit à la nourriture n'entraîne pas d'obligation générale pour les États de fournir un accès aux ressources (car l'accès à la nourriture peut être obtenu par d'autres moyens, comme l'emploi), il crée néanmoins une obligation pour les États d'améliorer au maximum l'accès aux ressources, dans les limites des ressources disponibles et par tous les moyens appropriés, lorsque toute inaction risque de mettre des personnes dans l'impossibilité d'accéder à la nourriture, faute de moyens de subsistance de remplacement.

### **Droit à la propriété**

Au regard du droit à la propriété, l'obligation de "donner effet/faciliter" impose aux États d'appliquer des politiques, des lois et des programmes visant à promouvoir la sécurité de jouissance des droits de propriété. Autrement dit, les États doivent non seulement s'abstenir d'une ingérence arbitraire dans les droits de propriété, mais ils doivent aussi intervenir activement pour améliorer la sécurité de ces droits par l'attribution de titres fonciers individuels, l'enregistrement de droits d'usage et/ou de droits collectifs, et/ou d'autres arrangements. On peut citer ici à titre d'exemple l'affaire *Communauté Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua (CADH)*. Dans cette affaire, même si la législation nicaraguayenne protégeait les droits sur les ressources des populations autochtones, l'absence de procédures spécifiques visant à garantir ces droits et l'absence de titre réellement émis ont été jugés comme portant atteinte au droit à la propriété.

Toutefois, il est largement accepté que le droit à la propriété n'entraîne pas le droit d'accès aux droits de propriété qu'un individu ou un groupe ne possède pas (conformément à une obligation de "donner effet/distribuer").<sup>33</sup> Certaines organisations de lutte pour les droits de l'homme (militantes) ont récemment cherché à élargir le droit à la propriété en

---

<sup>33</sup> Par exemple, dans *Marckx c. Belgique*, la Cour européenne des droits de l'homme a statué que le droit à la propriété protège les droits de propriété existants et ne donne pas lieu à un droit d'*acquérir* des biens (par. 50).

droit d'accéder à la propriété, afin de renforcer les arguments en faveur d'une réforme de redistribution. Sur un plan philosophique, cette dimension "d'accès à la propriété" est liée à la pensée de Hegel, qui voyait l'accès à la propriété comme faisant partie du processus de développement personnel auquel chacun a droit (à ce sujet, voir Waldron, 1988). Sur le plan du droit positif, la dimension "d'accès à la propriété" est explicitement évoquée dans quelques dispositions relatives au droit à la propriété aux niveaux national et régional – en particulier hors du contexte africain.

Au niveau régional, par exemple, la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme (1948) affirme le "droit à la propriété privée pour satisfaire aux nécessités essentielles d'une vie décente" (article XXIII). C'est la seule formulation internationale du droit à la propriété qui suggère un droit de posséder un niveau minimal de biens. Il est intéressant de noter, toutefois, que cette formulation n'a pas été reprise par la suite dans la Convention américaine des droits de l'homme (juridiquement contraignante). Celle-ci formule le droit à la propriété dans sa dimension plus conventionnelle de "nulle dépossession arbitraire" (article 21).

Certaines dispositions constitutionnelles sur le droit à la propriété soulignent aussi le rôle de l'État pour promouvoir l'accès à la propriété "pour tous" (cf. article 42(2) de la Constitution italienne<sup>34</sup>) ou "sur une base équitable" (cf. article 25(5) de la Constitution sud-africaine<sup>35</sup>).

La dimension "donner effet" du droit à la propriété est renforcée par les liens de celui-ci et d'autres droits, notamment le droit à l'alimentation et la recommandation de procéder à la "réforme des régimes agraires" qui figure à l'article 11(2) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (voir plus haut).

Dans l'ensemble, on doit cependant reconnaître que le droit à la propriété est axé essentiellement sur l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet/faciliter, ce que découle clairement de l'analyse des dispositions pertinentes des traités (voir plus haut) et de l'évolution dans le temps du concept juridique du droit à la propriété. Dans la plupart des cas, le droit à la propriété est de nature à faire obstacle aux réformes foncières de redistribution au lieu de les faciliter. Il protège en effet les droits des propriétaires fonciers, imposant des restrictions à la saisie des biens à des fins de redistribution.

Cela dit, il convient d'attirer l'attention sur un autre aspect des liens entre le droit à l'alimentation et le droit à la propriété. En application du droit de propriété, les États ne peuvent se saisir des droits de propriété qu'à des fins "d'utilité publique". Il est largement admis que la réalisation des droits de l'homme est considérée comme une fin à cet effet. Ceci a été affirmé de manière explicite dans l'affaire *Communauté autochtone Sawhoyamaya c. Paraguay* (CADH) dans laquelle la Cour interaméricaine des droits de l'homme a statué que la restitution de terres ancestrales à des communautés autochtones qui en avaient été dessaisies contre leur gré constituait une fin d'utilité publique conformément à la

<sup>34</sup> "La propriété privée est reconnue et garantie par la loi, qui en détermine les modalités d'acquisition, de jouissance et les limites afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous."

<sup>35</sup> "L'État doit prendre des mesures raisonnables, notamment juridiques, dans la limite de ses ressources disponibles, pour assurer des conditions qui permettent aux citoyens d'accéder à la terre sur une base équitable".

disposition relative à l'expropriation du traité d'investissement bilatéral entre l'Allemagne et le Paraguay.<sup>36</sup> Autrement dit, la réalisation du droit à l'alimentation permet d'appuyer les emprises de biens qui visent à améliorer l'accès aux ressources pour les groupes les plus démunis (par exemple, dans le contexte des programmes de réforme agraire).<sup>37</sup>

Ce raisonnement peut toutefois s'avérer une arme à double tranchant. Dans certains cas, les gouvernements ont privé les groupes les plus faibles de l'accès aux ressources en raison de "l'intérêt général", à savoir améliorer la sécurité alimentaire grâce à une production agricole de grande envergure (par exemple, dans l'affaire tanzanienne *Ako Gembul*, examinée au chapitre 4 ci-après).

### **Garanties de l'accès aux ressources dans les traités sur l'environnement**

La Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification est un traité sur l'environnement qui fait explicitement référence à la garantie de l'accès aux ressources, notamment l'Annexe sur l'Afrique. L'Article 4(2)(b) de l'annexe demande aux États africains parties d'intensifier les réformes engagées "en matière de décentralisation et d'amélioration du régime d'exploitation des ressources". De plus, les programmes d'action nationaux que les pays doivent adopter pour s'attaquer aux problèmes de la désertification doivent comprendre des mesures comme la décentralisation de la gestion des ressources naturelles et la réforme de la législation "afin que les populations locales bénéficient de la garantie d'occupation des terres" (article 8(3)(c)(ii) et (iii) de l'Annexe I).

#### **1.4.5 NON-DISCRIMINATION**

Outre l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet, les États ne doivent pas faire de discrimination dans l'exercice des droits de l'homme – y compris le droit à l'alimentation, le droit à la propriété et les autres droits de l'homme pertinents. Cette obligation découle de l'application conjuguée des dispositions relatives au droit à l'alimentation et à d'autres droits et des dispositions relatives à la non-discrimination incluses dans les traités internationaux sur les droits de l'homme (DUDH, article 2; PIDCP, article 2(1); PIDESC, article 2(2); ECHR, article 14; CADH, article 1(1); CADHP, article 2).

Dans son Observation générale 18 (1989), le Comité des droits de l'homme de l'ONU a défini la discrimination comme toute "distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute

---

<sup>36</sup> Dans cette affaire, la restitution de terres signifiait prendre des intérêts fonciers protégés en vertu du traité bilatéral; le Paraguay a utilisé la clause d'expropriation de ce même traité pour justifier son opposition à la restitution. La Cour a considéré que la protection des droits de propriété au titre de traités d'investissement "doit toujours être compatible avec la Convention américaine [relative aux droits de l'homme]", qui crée des droits pour les individus qui ne peuvent être vendus par les États (par. 140).

<sup>37</sup> Des conclusions analogues ont été formulées en matière de droit au logement dans l'affaire *Chameli Singh & autres c. État de l'U.P.* Dans l'affaire *James c. RU* (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme), il a été explicitement reconnu que les exigences d'utilité publique peuvent être satisfaites même lorsque la propriété saisie est transférée non à l'État mais à d'autres facteurs privés en vue de la "justice sociale".

autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales" (par. 7). Le Comité a aussi précisé que "toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte" (paragraphe 13).<sup>38</sup>

Le principe de non-discrimination a des retombées importantes pour l'accès aux ressources naturelles, car il interdit aux États de faire des différences arbitraires fondées sur des critères interdits comme le sexe, la race ou les opinions politiques. Il s'ensuit par exemple que le traitement dans les programmes de réforme agraire ne doit pas être discriminatoire – bien que le traitement préférentiel à l'égard des groupes désavantagés visant à assurer l'égalité soit conforme au principe de non-discrimination (par exemple, sur l'égalité entre les hommes et les femmes, voir l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAF).

## 1.5 CONCLUSION

Le droit à une nourriture adéquate est un droit de l'homme reconnu dans le monde entier. Il est affirmé dans plusieurs instruments internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Il est renforcé par ses corrélations avec d'autres droits de l'homme.

La réalisation du droit à l'alimentation est tributaire des stratégies de subsistance qui à leur tour reposent sur des combinaisons différentes d'avoirs – capital naturel, capital financier, capital humain, capital matériel et capital social. Dans une grande partie de l'Afrique rurale, l'accès aux ressources est une source de subsistance essentielle. Prendre des mesures visant à améliorer l'accès aux ressources – par exemple, garantir les droits qui permettent d'accéder aux ressources – est donc un élément important des stratégies visant à concrétiser le droit à l'alimentation. Les États doivent pour cela s'abstenir de porter atteinte de manière arbitraire à l'accès aux ressources ("respecter"); ils doivent protéger l'accès aux ressources de certains contre l'ingérence d'autres ("protéger"); et prendre des mesures visant à garantir et à améliorer l'accès aux ressources ("donner effet"). Ils doivent aussi s'abstenir de toute discrimination en matière d'accès aux ressources naturelles.

Construire la sécurité alimentaire et l'accès aux ressources en termes d'obligations des droits de l'homme impose un changement fondamental de perspective. Les mesures visant à promouvoir ces buts ne relèvent pas uniquement de la volonté politique; elles correspondent à des obligations spécifiques des gouvernements – l'obligation de prendre des mesures "par tous les moyens appropriés" et "au maximum des [...] ressources disponibles". Ces obligations ont des implications pour le contenu des politiques relatives aux ressources naturelles (par exemple, non-discrimination, non-régression) et pour les modalités selon lesquelles ces politiques sont formulées et mises en œuvre (par exemple,

---

<sup>38</sup> Voir aussi l'affaire *Van Raalte c. Les Pays-Bas*, (Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme) qui a défini la discrimination comme étant "une différence de traitement... dépourvue de justifications objectives et raisonnables" (par. 39).

participation, imputabilité).

Les individus ou les groupes qui estiment que ces obligations ne sont pas respectées peuvent demander réparation par les moyens de recours des droits de l'homme aux niveaux national et international (juridictions nationales et commissions des droits de l'homme; institutions de protection des droits de l'homme, au niveau régional ou de l'ONU). La discrimination dans l'accès aux ressources, le manquement à l'obligation de respecter l'accès aux ressources existant et/ou de le protéger contre les tierces parties, et les mesures qui ne correspondent pas au "caractère approprié" requis peuvent être invoqués pour intenter une action judiciaire – bien qu'on ait constaté que les recours internationaux disponibles pour les droits de l'homme manquaient d'efficacité (Cotula, 2007). Plus précisément, selon les instruments relatifs aux droits de l'homme, les recours internes doivent être épuisés avant de saisir les institutions régionales. Les groupes et les individus qui estiment que leurs droits humains ont été violés peuvent porter plainte devant des juridictions internes et, seulement après avoir épuisé les voies internes, devant les institutions internationales de protection des droits de l'homme (article 56 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples). L'épuisement des recours internes est une exigence particulièrement pénalisante en Afrique, où l'accès aux juridictions est souvent limité du fait de procédures longues, coûteuses et pesantes, du manque d'indépendance et/ou d'efficacité des juridictions et des institutions de protection des droits de l'homme, ainsi que par l'accès limité à ces institutions sur le plan géographique et économique pour la grande partie de la population rurale.

En outre, jusqu'à la création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en 2006, les seules affaires menées à bien dans le cadre de la Charte africaine se sont soldées par des décisions non contraignantes de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Même après la création de la Cour, il est vraisemblable que la Commission continuera de jouer un rôle déterminant étant donné l'accès limité à la Cour dont jouissent les individus et les groupes. Les jugements de la Cour africaine sont juridiquement contraignants - mais les mécanismes de sanction en cas de non-respect de la part des États restent peu précis (pour de plus amples détails, voir Cotula, 2007).

Outre le problème de la justiciabilité, l'accès aux ressources considéré comme une question de droit à l'alimentation peut fournir aux collectivités tributaires des ressources un moyen à utiliser dans les processus politiques et dans les négociations avec les autres groupes sociaux.

Les deux chapitres suivants développent ces idées dans le cadre de deux études de pays – une étude sur le Mali et une étude sur la Tanzanie.





## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

## 2. La LOA du Mali

Une grande potentialité pour la réalisation du droit à l'alimentation à travers l'accès équitable à la terre et aux ressources naturelles

Moussa Djiré

### 2.1 INTRODUCTION

Dans les pays en développement en général, et en Afrique, en particulier, le problème de la faim et de la malnutrition n'est pas fondamentalement lié au seul manque de nourriture. Il tient, d'une part, au fait qu'une grande partie de la population n'a pas accès à la nourriture disponible en raison de la pauvreté et, d'autre part, à la faiblesse des moyens de production agricole, aux politiques foncières, commerciales et sociales inadéquates.

Plusieurs documents soulignent, à juste titre, que le droit à une alimentation suffisante ne doit pas être interprété au sens étroit et restrictif de droit à recevoir une ration minimum de calories ou de protéines, mais plutôt, comme étant la création de conditions permettant à chaque individu et à chaque communauté d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante et aux moyens de se la procurer. Dans ce sens, les États ont l'obligation fondamentale d'adopter les mesures nécessaires pour lutter contre la faim, conformément au § 2 de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques et sociaux de 1966, d'élaborer et mettre en œuvre des politiques et stratégies pertinentes, comme l'instruisent les directives volontaires de la FAO.

À la différence d'un certain nombre de pays (22 à ce jour) qui l'ont inscrit dans leur constitution, le droit à l'alimentation n'a pas été fixé, de façon expresse, dans la constitution malienne du 25 février 1992. Il n'a pas non plus reçu de formulation expresse dans la législation subséquente. Cependant, les questions relatives à la mise à disposition des populations d'une alimentation suffisante ont toujours été au centre des préoccupations des différents régimes qui se sont succédé, de l'indépendance du pays en 1960, à nos jours. Elles ont d'abord été abordées sous l'angle de "l'autosuffisance alimentaire", qui vise à assurer une production agricole intérieure pouvant satisfaire les besoins nationaux. Par la suite, ce concept a évolué, suite aux sécheresses successives et aux recommandations du Sommet mondial de l'alimentation

de 1996, vers celui de “sécurité alimentaire”. Ce concept désigne “la disponibilité et l’accessibilité en tout temps et en tout lieu de produits alimentaires de qualité pour la satisfaction des besoins énergétiques et des préférences alimentaires pour mener une vie saine et active”<sup>39</sup>. Cette évolution s’est traduite par la mise en place d’un Commissariat à la sécurité alimentaire.

Plus récemment, en septembre 2006, le Mali a adopté une Loi d’Orientation agricole<sup>40</sup> (LOA) qui fait une référence explicite au droit à l’alimentation (article 8), à la sécurité alimentaire et surtout à la souveraineté alimentaire (article 3), qui est définie comme “le droit pour un État de définir et de mettre en œuvre une politique agricole et alimentaire autonome garantissant une agriculture durable basée sur les productions locales et la responsabilisation des producteurs qui disposent, à cet effet, de moyens appropriés, notamment terre, eau, crédit, marchés” (article 7). Ce texte donnant une consécration juridique aux concepts de droit à l’alimentation, de sécurité alimentaire et de souveraineté alimentaire, on est en droit de s’interroger sur ses implications juridiques et pratiques, notamment en ce qui concerne l’accès à la terre et aux ressources naturelles.

Cette interrogation est d’autant importante que l’accès sécurisé à la terre et aux ressources naturelles constitue un préalable indispensable à la réalisation du droit à l’alimentation de la majorité de la population malienne, qui tire l’essentiel de ses revenus de la terre et des ressources naturelles. Il représente également un facteur important pour assurer le ravitaillement du reste de la population en produits agricoles.

Par ailleurs, deux ans auparavant, en juin 2004, le Sénégal ayant adopté une Loi d’orientation agrosylvopastorale (LOASP) présentant plusieurs dispositions similaires à celles de la LOA (sans toutefois faire référence explicite au droit à l’alimentation et à la sécurité alimentaire), il serait intéressant d’analyser les points communs et les différences entre les deux législations.

La présente étude de cas a pour but de présenter et d’analyser le lien entre droit à l’alimentation et accès à la terre et aux ressources naturelles dans la LOA, à la lumière des dispositions pertinentes des directives volontaires de la FAO et dans une optique comparative avec la LOASP du Sénégal, d’une part et, d’autre part, d’en analyser les implications pratiques et juridiques.

Dans cette optique, nous traiterons successivement:

- du contexte et de l’historique de la LOA
- des dispositions de la LOA et de la LOASP relatives à l’accès à la terre et aux ressources naturelles
- des implications juridiques de la reconnaissance légale du droit à l’alimentation, notamment en ce qui concerne l’accès à la terre et aux ressources naturelles.

---

<sup>39</sup> Loi No. 06-045 du 5 Septembre 2006 portant Loi d’Orientation agricole (LOA), Titre I, chapitre 1.

<sup>40</sup> Dans la LOA, agricole avec “A” majuscule désigne tout ce qui se rapporte aux sous-secteurs de l’agriculture, de l’élevage, de la pêche et de la foresterie. Dans ce texte nous avons opté pour cette expression.

## 2.2 CONTEXTE ET HISTORIQUE DE LA LOA

La LOA se élaboró en un contexto caracterizado, por una parte, por la gran precariedad de los sistemas de producción agrosilvopastoral, a pesar del potencial existente y la presencia de una voluntad política de renovación del mundo rural.

### 2.2.1 DE GRANDES POTENTIALITÉS EN MATIÈRE AGRICOLE, MAIS UNE GRANDE PRÉCARITÉ DES SYSTÈMES DE PRODUCTION AGRICOLE

Le Mali est un pays sahélien recelant de grandes potentialités agrosilvopastorales et halieutiques. Le potentiel productif global est estimé à 46,6 millions d'hectares, dont 12,2 millions de terres agricoles, 30 millions de pâturage, 3,3 millions de réserve de faune, 1,1 million de réserve forestière. Il existe de vastes surfaces cultivables et inondables (2,2 millions d'hectares), des ressources en eaux importantes (2 600 Km de fleuve), une grande diversité biologique, des ressources forestières et fauniques considérables, et un cheptel nombreux, diversifié (7,1 millions de bovins, 19 millions d'ovins/caprins, 0,6 million de camelins, 25 millions de volailles (Ministère de l'agriculture, Secrétariat général, 2006).

La population s'adonnant aux activités agrosilvopastorales et piscicoles représente 80% de la population totale du pays et travaille dans environ 600 000 exploitations agricoles. Par ailleurs, le pays est actuellement engagé dans un processus de démocratisation et de décentralisation qui favorise la participation de tous les acteurs.

Malgré ces ressources et potentialités, ainsi que les efforts déployés et les réformes entreprises depuis l'indépendance, la production agricole n'arrive pas à couvrir les besoins nationaux. Le développement rural connaît diverses tendances négatives qui sont, entre autres: le déficit persistant en productions céréalières, la forte dépendance des importations de produits alimentaires, le sous- développement du secteur agro-industriel, le faible accès des populations aux services socio-économiques de base, les disparités intra- et interrégionales importantes, la dégradation continue des ressources naturelles et l'avancée du désert, ainsi que la fragilité accrue des écosystèmes et la forte dépendance de l'agriculture des aléas climatiques (Ministère de l'agriculture, 2006)

Le monde rural vit dans une situation d'extrême précarité et constitue la frange souffrant le plus de la famine et de la malnutrition. C'est pour renverser ces tendances et contribuer à une transformation radicale des conditions de vie et de production en milieu rural, que les plus hautes autorités du pays ont initié une loi d'orientation agricole.

Le Sénégal également est confronté à des problèmes similaires même si sa position de pays maritime constitue un atout pour son développement.

### 2.2.2 PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOA

La LOA résulte d'une initiative du chef de l'État malien qui, dans un discours prononcé le 7 février 2005, a souligné son ambition de rendre l'agriculture malienne plus performante à travers une série de réformes dont les bases devraient être posées dans une loi d'orientation. Pour rendre la future loi conforme aux aspirations

du monde rural, celui-ci a été pleinement associé à son élaboration, à travers ses associations représentatives. Ainsi, la Coordination nationale des organisations paysannes du Mali (CNOP) a piloté le processus de concertations paysannes visant à recueillir les points de vue des producteurs ruraux sur les différents sujets et de dégager des propositions pertinentes devant servir de fondement à la nouvelle politique agricole et à la loi la sous-tendant. Le processus de concertations est allé du niveau local au niveau national. Le processus d'élaboration de la LOA a enregistré également la participation d'autres acteurs, notamment, les chambres consulaires, les ONG et diverses personnes ressources qui ont fait parvenir des contributions, les services techniques de l'État, les anciens ministres et directeurs nationaux qui ont émis des observations sur les propositions formulées.

Enfin, un atelier national de synthèse a rassemblé les 16, 17 et 18 septembre 2005 tous les acteurs autour des propositions paysannes et techniques et a produit l'avant-projet de LOA déposé auprès du Gouvernement. Adoptée par l'Assemblée Nationale le 16 août 2005, la LOA a été promulguée par le Chef de l'État le 5 septembre 2006.

Le processus ayant conduit à l'adoption de la LOASP a suivi une trajectoire similaire mais avec la différence que le Conseil national de concertation des ruraux (CNCR) a été invité à se prononcer sur un projet préexistant. Adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale le 25 mai 2004, la LOASP a été promulguée le 4 juin de la même année par le Chef de l'État.

Les deux lois reflètent les compromis entre les mouvements paysans et l'administration. Ainsi, les propositions paysannes du Mali relatives aux procédures de constatation et d'enregistrement des droits coutumiers ont été écartées au profit d'une disposition remettant à plus tard le règlement de cette question. En revanche, les organisations paysannes ont pu obtenir l'inscription dans la loi du choix stratégique en faveur de l'agriculture familiale.

Par contre, la LOASP n'a pas tranché de façon expresse en faveur de cette dernière. Certaines de ses dispositions attestent même de son penchant pour le développement de l'entreprise agricole commerciale. Cette différence s'explique certainement par la grande marge de manœuvre que les organisations paysannes du Mali ont eu par rapport à leurs collègues du Sénégal. En effet, le CNCR a eu en charge d'organiser des concertations autour d'un projet préexistant, alors que ce sont les organisations paysannes du Mali qui ont été chargées d'élaborer elles mêmes, avec l'appui des services techniques, l'avant projet de loi. Les organisations paysannes du Sénégal ont pu, par leur mobilisation, amener des modifications dans un texte au départ favorable à l'agro-business, mais n'ont pu obtenir la fixation de la priorité en faveur de l'agriculture familiale.

L'influence des modalités de participation des associations paysannes au processus d'élaboration des deux lois est également perceptible à travers la différence de traitement qu'elles accordent à la souveraineté alimentaire. Ainsi, toutes deux contiennent des dispositions visant à assurer la sécurité alimentaire à travers la diminution de la dépendance des importations ainsi que différentes formes d'appui au monde rural. Mais la LOASP fait référence, plus que la LOA, à la conformité des actions envisagées avec les décisions communautaires et les accords internationaux.

### 2.2.3 OBJECTIFS ET PRINCIPES DE LA LOA ET DE LA LOASP

La LOA, à l'instar de la LOASP, fixe les orientations de la politique de développement agricole du pays. Fondées sur une approche globale, les deux lois embrassent toutes les activités rurales au sens large du terme, notamment l'agriculture, l'élevage, la pêche, la pisciculture; ainsi que les activités forestières et fauniques et celles périagricoles<sup>41</sup>, en l'occurrence, la transformation, le transport, le commerce, la distribution et d'autres services connexes, ainsi que leurs fonctions sociales et environnementales (art.2 LOA et LOASP).

Elles réaffirment les objectifs de réduction de la pauvreté, d'équité sociale, de sécurité alimentaire, de gestion durable des ressources naturelles et de protection de l'environnement (art 10 LOA, 3 et 5 LOASP). Elles constituent un instrument fédérateur devant permettre les profondes mutations nécessaires pour que le secteur agricole puisse décoller et devenir le moteur de l'économie nationale.

Ces options ont amené les Législateurs malien et sénégalais à privilégier les principes suivants: l'équité sociale, le droit à la sécurité alimentaire dans un contexte recherché de souveraineté alimentaire, la responsabilisation de tous les acteurs intervenant dans le développement agricole, le désengagement de l'État des fonctions productives et commerciales, la solidarité et le partenariat entre les acteurs.

Dans une optique de décentralisation et de responsabilisation des acteurs, les deux lois privilégient la subsidiarité, la complémentarité, la promotion de l'exploitant agricole, des secteurs privés et associatifs. Elles font également l'option pour la promotion de partenariats et la création de marchés communs au sein des grands ensembles économiques sous-régionaux, régionaux et internationaux.

L'emphase sur ces principes est d'autant importante que, dans le passé, les producteurs ruraux dans les deux pays souffraient, et continuent encore de souffrir de la faiblesse de leurs revenus liée à la faible productivité et à la dégradation continue des ressources naturelles, de l'iniquité criarde des rapports avec les centres urbains, ainsi que de l'absence totale de protection sociale et de protection contre la concurrence déloyale et les risques agricoles. De façon plus spécifique, les deux lois contribuent à garantir un meilleur accès à la terre et aux ressources agricoles, notamment pour les groupes pauvres et vulnérables.

## 2.3 L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES DANS LA LOA ET LA LOASP

L'accès équitable à la terre et aux ressources naturelles constitue un élément essentiel du droit à l'alimentation, pour les populations rurales en général et, en particulier, pour les groupes vulnérables et marginalisés (voir chapitre 2).

---

<sup>41</sup> La LOA désigne par périagricole tout ce qui se rapporte aux activités visant explicitement à faciliter/valoriser une activité agricole: fourniture d'intrants et de matériels agricoles, transformation, conservation, stockage et commercialisation des produits agricoles.

### 2.3.1 ÉGALITÉ DES CITOYENS ET DISCRIMINATION POSITIVE EN FAVEUR DES FEMMES ET DES AUTRES GROUPES VULNÉRABLES — LES TERMES DE L'ACCÈS ÉQUITABLE

Le principe d'égal accès aux ressources et de non discrimination est un principe fondamental découlant du principe d'égalité juridique des citoyens inscrit dans l'article 2 de la constitution malienne du 25 février 1992. Cet article proclame l'égalité de tous les citoyens en droit et prohibe toute discrimination fondée sur l'origine sociale, la couleur, la langue, la race, le sexe, la religion et l'opinion politique.

Dans cet esprit, la LOA consacre le droit à l'alimentation pour tous et l'égal accès à la terre et aux ressources naturelles. Ainsi, son article 8 souligne que la politique de développement agricole vise à assurer la promotion des femmes et des hommes vivant du secteur agricole dans le respect de l'équité, notamment entre les milieux rural et urbain. Cette disposition est renforcée par l'article 83 qui affirme l'engagement de l'État à assurer un accès équitable aux ressources foncières agricoles aux différentes catégories d'exploitants agricoles et promoteurs d'exploitations agricoles.

Dans le même temps, conscient de la précarité de la situation des femmes et d'autres groupes marginalisés, le Législateur malien a prévu des dispositions spécifiques favorisant leur accès à la terre et aux autres ressources. De même, l'article 24 souligne que l'État privilégie l'installation des jeunes, des femmes et des groupes vulnérables comme exploitants agricoles, notamment, en favorisant leur accès aux facteurs de production et par des mécanismes d'appui technique ou financier particuliers<sup>42</sup>. Cette disposition est renforcée par l'article 46 qui précise que l'insertion des jeunes dans toutes les activités liées aux métiers agricoles constitue une priorité pour l'État et les collectivités locales.

Dans le même esprit, lors des attributions de parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics, des préférences sont accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes déclarés vulnérables<sup>43</sup>.

La LOASP également situe la promotion de l'équité sociale en milieu rural au cœur de sa politique foncière et y consacre tout un chapitre (ch. 12). Ainsi, en plus des mesures spéciales destinées à corriger les déséquilibres entre la ville et la campagne (art 53), l'État s'engage à assurer la parité des droits des femmes et des hommes en milieu rural, en particulier dans l'exploitation agricole. En outre, il accordera aux femmes des facilités d'accès au foncier et au crédit. Dans la même optique, l'insertion des jeunes dans toutes les activités liées aux métiers agricoles est déclarée priorité pour l'État et les collectivités locales (art. 54).

La situation des éleveurs itinérants est aussi prise en compte, notamment dans le titre V de la LOA consacré aux productions et au marché et, plus précisément dans le chapitre 2 qui traite des productions animales. Dans plusieurs pays du Sahel, cette catégorie d'éleveurs rencontre de nombreuses difficultés, notamment dans les rapports avec les

<sup>42</sup> Cet article définit comme groupe vulnérable tout groupe de population composé d'une forte proportion de ménages ou d'individus souffrant d'insécurité alimentaire ou qui y sont exposés.

<sup>43</sup> Les critères d'attribution des parcelles et de déclaration de vulnérabilité d'un groupe de populations sont fixés par voie réglementaire.



agriculteurs et les services techniques. Aussi, l'alinéa 2 de l'article 142 fixe des mesures favorables à l'élevage itinérant. Celles-ci concernent la promotion de l'élevage pastoral par l'aménagement des parcours naturels, la lutte contre les maladies, la réalisation de points d'eau, de périmètres pastoraux et d'infrastructures d'élevage.

Cependant, conformément à l'alinéa 3, l'État, les collectivités territoriales et la profession agricole oeuvrent à l'intensification des productions animales par différentes formes d'intégration agriculture-élevage et d'amélioration des paramètres zootechniques, et orientent vers la compétitivité accrue sur les marchés et la rentabilité des productions. Cette disposition qui fait l'option pour l'élevage intensif est tempérée par l'article 143 qui souligne que la priorité donnée à la modernisation de l'élevage fait la place aux systèmes traditionnels, tels que la transhumance. Celle-ci est reconnue comme une activité nécessaire à la valorisation des parcours naturels.

À ce titre, elle doit être prise en compte dans les schémas d'aménagement du territoire, en conformité avec les dispositions de la loi portant charte pastorale. Par ailleurs, l'État veille à établir un système transfrontalier de transhumance et de partage des ressources pastorales, juste et équitable, sur la base des conventions avec les États tiers. De concert avec les collectivités territoriales et la profession agricole, il prend des mesures pour sécuriser les animaux particulièrement lors des transhumances et des exportations.

Ces préoccupations sont aussi prises en charge par la LOASP dont le chapitre 9 est consacré à la politique de développement de l'élevage. Elle reconnaît à l'instar de la LOA, que le pastoralisme constitue un mode de mise en valeur de l'espace rural et des ressources naturelles. Les activités pastorales doivent être exercées dans le respect de l'environnement et des autres activités agricoles, sylvicoles et rurales (art. 44). Cependant, si la LOA renvoie aux dispositions pertinentes de la Charte pastorale, une loi promulguée en 2001, la LOASP, précise que le pastoralisme fera l'objet de dispositions spécifiques dans la loi de réforme foncière annoncée et prévoit une actualisation du décret 80-268 du 10 mars 1980 sur les parcours du bétail.

### 2.3.2 ACCÈS À LA TERRE ET SÉCURISATION FONCIÈRE

Élément important du titre IV de la LOA consacré aux facteurs de production, le chapitre 2 traite du foncier agricole. Son article 75 met quatre impératifs au cœur de la politique foncière: la sécurisation des exploitations et des exploitants agricoles, la promotion des investissements publics et privés, l'accès équitable aux ressources foncières et leur gestion durable.

Cette focalisation n'est pas fortuite: l'insécurité foncière en milieu rural provient de plusieurs facteurs qui sont, entre autres, le décalage entre les droits coutumiers et le droit étatique, la spéculation foncière et les détentions coutumières abusives (Cf. Djiré, 2006a et 2006b). Les groupes pauvres et marginalisés sont ceux qui souffrent le plus de cette situation qui fait également peser une certaine insécurité sur les investissements privés. Pour y remédier, la LOA a prévu plusieurs mesures.

Celles-ci comportent en premier lieu la reconnaissance des droits coutumiers dans les conditions fixées par les textes en vigueur. Conformément à l'article 76, l'État procède en collaboration avec les collectivités territoriales et les chambres

d'agriculture, à l'inventaire des us et coutumes en matière foncière par région, zone agroécologique ou socioculturelle. Cet inventaire qui vise la constatation formelle de l'existence et de l'étendue des droits individuels ou collectifs sur les terres devra faire l'objet de validation par les parties concernées. Mais l'on peut s'interroger sur les résultats pratiques de cet inventaire, les modalités juridiques de constatation et d'enregistrement des droits coutumiers restant à élaborer dans le cadre de la loi sur le foncier agricole.

En second lieu, elles instituent des modalités de règlement des conflits susceptibles de favoriser la sécurisation foncière, à travers la valorisation des instances locales. Conformément aux dispositions de l'article 80, les parties à un litige foncier agricole sont tenues, préalablement à la saisine des juridictions compétentes, de soumettre l'objet de leur différend à l'arbitrage des commissions foncières agricoles. Lorsque la conciliation entreprise termine le différend, la commission foncière établit un procès verbal de conciliation qui sera homologué par le juge compétent à la requête de la partie diligente.

Enfin, les dispositions de l'article 81 relatives à l'obligation d'immatriculation préalable de terres aménagées sous la maîtrise d'ouvrage et avec le concours financier de l'État ou d'une collectivité territoriale constituent aussi un facteur de sécurisation des droits coutumiers, l'immatriculation ne pouvant avoir lieu sans une purge conséquente desdits droits.

Par ailleurs, l'obtention d'un titre de propriété régulier relevant d'un véritable parcours du combattant (Cf. Djiré, 2007), l'article 82 engage l'État à prendre les dispositions pour faciliter, entre autres, l'obtention de titres fonciers aux exploitants nationaux. Des dispositions devront être prises pour alléger les coûts et simplifier les procédures d'établissement des titres fonciers et de concessions rurales, ainsi que la conclusion de baux de longue durée pour les exploitants agricoles. La politique foncière agricole et la loi subséquente qui seront élaborées par l'État, de concert avec la profession agricole viseront à lutter contre les spéculations en matière de transactions, de tenures foncières et de détentions coutumières abusives des espaces. Pour faciliter l'ancrage des réformes envisagées dans le processus de décentralisation en cours, l'article 79 crée au niveau de chaque commune une commission foncière.

Sur la question de l'accès à la terre, la LOASP est moins prolixe que la LOA. Elle y consacre seulement deux articles (art. 22 et 23) dans le chapitre 6 (titre 3) qui traite de la réforme foncière (expression esquivée par le Législateur malien). L'article 22 souligne avec force que "la définition d'une politique foncière et la réforme de la loi sur le domaine national constituent des leviers indispensables pour le développement agrosylvopastoral et pour la modernisation de l'agriculture. La réforme projetée vise des objectifs dont certains sont similaires à ceux de la LOA (entre autres, la sécurité foncière des exploitations agricoles, l'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture, l'allègement des contraintes foncières au développement rural) et d'autres plus spécifiques (la dotation à l'État et aux collectivités locales de ressources financières suffisantes ainsi que la mise à leur disposition de personnels compétents).

Les principes de la politique foncière également possèdent beaucoup de similitudes (la protection des droits d'exploitation des acteurs ruraux, la cessibilité encadrée de la terre, la transmissibilité successorale etc.) et quelques précisions du côté sénégalais en faveur de l'investissement privé (l'encadrement de la cessibilité de la terre pour

permettre la mobilité foncière supposée favoriser la création d'exploitations plus viables, l'utilisation de la terre comme garantie pour l'obtention du crédit).

Conformément à l'article 23 de la LOASP, la nouvelle politique foncière sera définie et une loi de réforme foncière sera soumise à l'Assemblée nationale dans un délai de deux ans, à partir de sa promulgation.

### 2.3.3 ACCÈS À L'EAU ET AUX AUTRES RESSOURCES NATURELLES

Parmi les facteurs de production, la maîtrise et la mobilisation des ressources en eau ainsi que leur exploitation sont évoquées comme faisant partie des objectifs majeurs de la LOA. Le deuxième alinéa de l'article 84 précise que la maîtrise de l'eau a pour but, entre autres, de contribuer à affranchir au maximum la production agricole des aléas climatiques en rendant les ressources en eau disponibles en quantité et qualité suffisantes pour la satisfaction des besoins des exploitants agricoles, mais dans la mesure où les activités agricoles considérées sont compatibles avec les principes de gestion durable et intégrée des ressources en eau. Cette disposition est renforcée par celle de l'article 85 qui souligne que l'État élabore en partenariat avec les collectivités territoriales et la profession agricole le schéma directeur d'aménagement des ressources en eau et la politique nationale de maîtrise de l'eau agricole.

Le schéma et la politique susmentionnés devront répondre aux principes de responsabilisation de tous les acteurs, d'appropriation du processus d'identification, de mise en place et de gestion des investissements par les bénéficiaires et de la gestion durable et optimale des aménagements. Cette politique intègre l'appui à la modernisation des systèmes d'exhaure et d'irrigation existants avec le souci d'économiser l'eau, d'intensifier et de diversifier les productions agricoles et de mettre en valeur les bas-fonds. Elle est partie intégrante de la politique nationale de gestion durable et intégrée des ressources en eau. Conformément à l'article 86 de la LOA, toute valorisation des eaux à des fins agricoles doit être conforme aux normes techniques des études d'impact environnemental et aux règles d'utilisation, de protection et de gestion définies par le code de l'eau.

L'article 90 insiste sur l'option en faveur de la gestion intégrée en soulignant que l'État, en rapport avec les collectivités territoriales et la profession agricole, veille à la cohérence des réalisations dans les domaines de l'irrigation, de l'élevage, de la pêche, de l'aquaculture, de la foresterie, des routes et pistes rurales.

Ainsi, de façon générale, les dispositions de la LOA relatives à l'eau et aux autres ressources naturelles traitent moins des questions d'accès que de protection durable des écosystèmes. En cela, elles sont conformes à la directive 8 E (point 8.13) consacrée à ce sujet et à l'article 15 de la constitution du 25 février 1992 qui fait de la protection, de la défense de l'environnement et de la promotion de la qualité de la vie, un devoir pour tous et pour l'État. Dans cette optique, l'article 22 de la LOA souligne que les exploitations agricoles doivent contribuer à la bonne gestion des ressources naturelles et à la protection de l'environnement.

En vue de les inciter à accomplir cette tâche, l'État ou les collectivités territoriales peuvent leur accorder des subventions et ou des appuis. Dans le cadre de la lutte

contre la désertification et la réhabilitation des zones agricoles désertiques, l'État, avec la participation des collectivités territoriales concernées, élabore et met en œuvre un programme de réhabilitation de ces zones, notamment par des investissements volontaristes d'amélioration du cadre de vie, de gestion intégrée et durable des ressources naturelles, de développement et de promotion des productions et produits agricoles dans lesdites zones. Des mesures spécifiques sont prises pour faciliter l'installation des exploitants agricoles, en particulier les jeunes, dans les zones désertiques réhabilitées. Les exploitants agricoles et leurs organisations doivent mettre en œuvre des techniques de production qui préservent l'environnement.

Les collectivités territoriales et les organisations professionnelles agricoles peuvent bénéficier des appuis de l'État pour la mise en œuvre de programmes visant la préservation de la diversité biologique (art. 73). Les dispositions des articles 86 et 87 relatives à l'obligation d'études d'impact environnemental préalables à toute valorisation des ressources en eau ou tout projet d'aménagement hydroagricole visent à assurer une gestion durable des ressources en eau. Il en est de même de celles de l'article 88 concernant l'élaboration des normes relatives à la conception et la gestion des périmètres et des schémas d'aménagement des terroirs, des bassins fluviaux et des aquifères qui vise à assurer une gestion rationnelle et durable des ressources foncières et hydriques.

L'impératif de gestion durable de l'environnement est également prise en compte dans les dispositions relatives à la production et la maîtrise de l'énergie qui doivent être menées dans le cadre d'activités compatibles avec les principes de gestion durable et de respect de l'environnement et après des études préalables d'impact environnemental. L'État devra assurer, conformément à la législation en vigueur, le contrôle de la qualité et de l'utilisation des intrants favorisant non seulement un bon niveau de production, mais visant également la préservation de l'environnement, notamment la qualité des eaux et du sol.

Le développement et la préservation des ressources halieutiques sont ainsi présentés comme étant des objectifs importants de la LOA. L'article 152 affirme que la politique de développement des productions halieutiques et aquacoles vise la sécurisation des exploitants du secteur, ainsi que la disponibilité, la diversification et la préservation de la ressource halieutique et aquacole. L'État, à travers des programmes de recherche, procède à des évaluations périodiques des ressources halieutiques et aquacoles en valorisant les connaissances empiriques des exploitants agricoles dans le sous-secteur de la pêche (art.154). En concertation avec les collectivités territoriales, il élabore des stratégies de gestion des pêcheries, des productions halieutiques et aquacoles valorisant les conventions sur tous les plans d'eau ainsi que la sauvegarde de la biodiversité et des équilibres écologiques (Art. 155). L'État et tous les acteurs intervenant dans le secteur ont en charge la lutte contre les pollutions des eaux. Ils mettent en œuvre des mesures appropriées de restauration des écosystèmes dégradés.

Des mesures similaires sont préconisées par l'article 158 (titre V, chapitre 4 relatif aux ressources et productions forestières et fauniques). Cet article précise que la politique de développement agricole prend en compte la politique nationale de protection de l'environnement qui tient compte de la politique forestière et faunique, ainsi que celle relative aux zones humides.

L'État à travers la politique forestière et faunique fondée sur la gestion participative et durable des forêts et de la faune, leur valorisation pour le développement économique et l'amélioration du cadre de vie, s'engage à assurer l'augmentation de la couverture forestière et du taux de classement des forêts et des aires protégées. En concertation avec la profession agricole et les collectivités territoriales, il élabore le Catalogue national des espèces fauniques, notamment celles menacées d'extinction, tient des livres généalogiques et mène une politique de préservation et de développement de la ressource (art 160).

Ainsi la LOA, par ces dispositions, réconforte les dispositions pertinentes des documents de politiques et des législations existantes en faveur de la protection de l'environnement, des écosystèmes et de la biodiversité.

Ces préoccupations sont aussi au cœur des dispositions de la LOASP relatives à l'eau et aux autres ressources naturelles. Ici également, le choix est fait pour le développement de l'hydraulique rurale, la définition et la mise en œuvre d'une politique et de programmes opérationnels d'hydraulique agricole (art 47 et 48). Cette politique et ces programmes sont fondés sur les principes de la GIRE et de rentabilité socioéconomique des investissements hydroagricoles. Cependant, concernant la protection des écosystèmes, la LOASP est moins prolixe que la LOA. Le chapitre 8 consacré à la sylviculture et à l'aménagement forestier renvoie aux dispositions pertinentes du code forestier, relatives à la protection des espaces forestiers.

De tout ce qui précède, il ressort qu'il existe beaucoup de similitudes entre la LOA du Mali et la LOASP du Sénégal, en matière d'accès à la terre et aux ressources naturelles, les différences de fond relevant, pour la plupart du détail. Les deux lois mettent l'accent sur l'accès équitable à la terre et aux ressources et annoncent la mise en place de mesures spécifiques en faveur des femmes et des jeunes. En ce qui concerne l'eau et les ressources naturelles, les deux textes traitent moins des questions d'accès que de celles relatives à la protection et la gestion durable de ces ressources..

## 2.4. IMPLICATIONS PRATIQUES DE LA LOA ET DE LA LOASP

Les implications des dispositions de la LOA et de la LOASP peuvent s'analyser au double plan juridique et institutionnel.

### 2.4.1. LES IMPLICATIONS JURIDIQUES

La LOA, tout comme la LOASP, est une loi-cadre mais adoptée sous forme de loi ordinaire. Les normes édictées n'ont donc pas la valeur juridique des normes constitutionnelles ni des lois organiques qui sont supérieures à celles des autres lois. Par ailleurs, ces normes étant quelques fois très générales, il est opportun de s'interroger sur leur "justiciabilité" et d'établir dans quelle mesure à travers elles, le droit à l'alimentation, dans son volet accès aux ressources peut faire l'objet d'un recours judiciaire.

Si la LOASP et la LOA sont des lois ordinaires, les normes qu'elles édictent sont cependant supérieures à celles des autres lois ordinaires existantes. Non du fait qu'elles sont des lois d'orientation (elles pourront être abrogées, complétées, amendées par d'autres lois ordinaires), mais surtout du fait qu'en tant que telles elles contiennent

des dispositions abrogeant les dispositions contraires des lois antérieures qui devront s'harmoniser avec les nouvelles orientations qu'elles définissent.

Ainsi l'article 199 de la LOA souligne que les lois régissant le secteur agricole, notamment l'agriculture, l'eau, la pêche, l'élevage, l'environnement, la foresterie, la chasse, le foncier rural, la protection sociale, la protection des végétaux, la santé animale, les semences, les sols seront réexaminées et au besoin amendées conformément à ses principes et orientations. Conformément à la formule consacrée, l'alinéa 2 de l'article 200 de la LOA et l'article 80 de la LOASP abrogent toutes dispositions légales antérieures contraires aux dites lois. Cette formule confère donc à ces deux lois une suprématie sur toutes les lois antérieures.

Comme déjà souligné, la LOA et la LOASP constituent un véritable programme de réforme agraire. La première prévoit l'élaboration d'une loi sur le foncier agricole visant à assurer une plus grande sécurisation foncière aux producteurs ruraux et la seconde une relecture de la loi sur le domaine national dans le sens d'une réforme foncière.

Quant à la justiciabilité des droits proclamés, il convient d'abord de rappeler que cette expression est définie par Golay (2002, P. 6) comme étant la possibilité pour un droit "d'être invoqué par un individu ou un groupe devant un organe judiciaire ou quasi-judiciaire qui pourra déterminer son contenu dans un cas particulier concret et décider des mesures à prendre pour remédier à sa violation, si violation il y a.» Au plan strictement juridique, le concept d'organe quasi-judiciaire pose des problèmes de compréhension; mais la position de l'auteur se précise à la lecture d'une note de bas de page, où se référant à MK. Addo, il explique que la justiciabilité n'a pas exactement la même signification au niveau national et au niveau international, car au niveau national il faut que l'organe de contrôle soit un organe judiciaire, ce qui n'est pas le cas au niveau international.

Il illustre ce point de vue par l'exemple du Comité des droits de l'homme qui contrôle le respect par les États de leurs obligations prévues dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et constitue un organe quasi-judiciaire. Celui-ci peut recevoir des plaintes émanant d'individus, appliquer les dispositions du Pacte aux cas concrets qui lui sont présentés et rendre une constatation, et non une décision ayant force de loi comme le juge en droit interne.

Au plan national, pour évoquer la justiciabilité d'un droit, la jurisprudence se réfère d'abord à l'inscription de ce droit dans l'arsenal législatif du pays concerné ou à une convention régulièrement signée et ratifiée et dont les dispositions sont obligatoires, ensuite à la compétence du tribunal saisi pour connaître de ce droit et enfin à l'existence d'une violation certaine de ce droit.

Le droit à l'alimentation n'étant pas expressément inscrit dans la constitution malienne, il serait difficilement invocable pour éviter l'adoption de normes contraires. Même si c'était le cas, la constitution malienne limitant la saisine de la Cour Constitutionnelle à seulement un certain nombre d'institutions (certaines institutions constitutionnelles et un dixième des députés de l'Assemblée Nationale), les moyens juridiques dont disposent les citoyens pour défendre leurs droits constitutionnels sont relativement limités.

Ces réserves émises, il convient de noter que certains principes constitutionnels qui constituent également des éléments du droit à l'alimentation sont aussi des principes



fondamentaux de droit et peuvent être connus des différents tribunaux, notamment administratifs. Il en est ainsi du principe d'égalité juridique et de celui subséquent de non-discrimination. Un citoyen qui estime que ce principe n'a pas été respecté par la puissance publique dans un acte relatif au droit à l'alimentation ou tout autre domaine, peut faire annuler l'acte concerné par la justice administrative.

Sans occulter tout l'intérêt théorique et pratique de la question de la justiciabilité du droit à l'alimentation, il nous semble toutefois pertinent de porter le débat plutôt sur son opposabilité, c'est à dire son "invocabilité". Un droit est opposable lorsqu'il peut être invoqué par une personne pour suspendre ou annuler l'application d'une décision contraire ou obtenir l'application d'une décision favorable. Cette invocation peut se faire aussi bien devant les tribunaux (justiciabilité) que devant d'autres types d'instances, notamment non judiciaires (recours gracieux, intervention politique, lobbying, etc.). La notion est donc plus large que celle de justiciabilité. Dans cette optique, les dispositions de la LOA sont opposables à toutes actions susceptibles de les contrarier.

D'abord, les différents droits qui y sont formulés sont justiciables. Chaque fois que le gouvernement ou toute autre autorité administrative adoptera un acte réglementaire contraire aux dispositions de la LOA, les organisations paysannes ou toute personne concernée pourra requérir devant la juridiction administrative l'annulation dudit acte (Cour suprême ou tribunal administratif en fonction du type d'acte). Ainsi, une femme ou une association de promotion des droits des femmes pourra saisir le tribunal administratif pour demander l'annulation d'un acte administratif relatif à la répartition de parcelles aménagées par l'État, si cet acte n'accorde pas de droits spécifiques aux femmes.

Au-delà de la saisine des tribunaux, les organisations paysannes pourront, lors de l'élaboration des documents de politique et de la mise en place des organes prévus, ainsi que de la mise en œuvre des différentes actions programmées, invoquer utilement les dispositions pertinentes de la LOA.

Les mécanismes de l'Espace d'Interpellation démocratique (EID)<sup>44</sup> peuvent être utilisés par les citoyens et les associations pour dénoncer la non-adoption par le gouvernement de mesures en faveur du droit à l'alimentation, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la LOA.

Il convient toutefois de préciser que plus un droit est clairement exprimé dans la loi, plus, il est facilement justiciable et invocable. En vertu de cette considération, certaines dispositions de la LOA semblent plus faciles à invoquer devant les tribunaux ou certains organes non judiciaires que certaines de la LOASP qui sont plus générales.

On peut toutefois s'interroger si la référence dans les deux lois à la souveraineté alimentaire ne peut pas constituer un élément de justiciabilité, notamment en matière d'accès aux ressources. Ce concept inspiré par la Via Campesina et le mouvement alter mondialiste n'est pas défini par la LOASP alors qu'il l'est par la LOA. Celle-ci envisage, en cas de besoin, des mesures de protection du marché national et ne fait

---

<sup>44</sup> L'EID est une manifestation organisée chaque 10 décembre. Ce jour, les citoyens qui estiment que leurs droits sont brimés par l'administration interpellent le gouvernement devant un jury d'honneur. A la fin des interpellations, le jury d'honneur apprécie les avancées réalisées par le gouvernement en matière de respect des droits de l'homme et formule des recommandations.

référence aux organismes sous-régionaux que dans deux articles (troisième alinéa de l'article 3 et article 111). Quant à la LOASP, elle prévoit aussi dans son article 36, qu'en cas de nécessité, l'État peut adopter des mesures de protection ou octroyer des subventions pour réduire ou supprimer les distorsions dans les échanges économiques extérieurs, au sein de l'UEMOA et de la CEDEAO, mais dans le respect des accords de l'Organisation mondiale du commerce. Sept de ses articles affirment la conformité de ses dispositions aux conventions internationales et sous-régionales.

Ce décalage entre les deux législations s'éclaire lorsque l'on sait que les organisations paysannes maliennes ont fait de la souveraineté alimentaire et la promotion de l'exploitation familiale leur cheval de bataille et ont su tirer les leçons des deux années d'application de la LOASP. Il traduit la réserve desdites organisations par rapport aux dynamiques d'intégration fondées uniquement sur les règles du marché et leur capacité à l'avoir insérée dans la loi<sup>45</sup>. Les paysans maliens pourront se fonder sur ces dispositions pour demander au gouvernement de prendre des mesures de protection de l'agriculture malienne. Mais l'issue d'une telle requête sera plus politique que juridique, la constitution malienne prévoyant que le pays peut se défaire d'une partie ou de la totalité de sa souveraineté pour la réalisation de l'unité africaine.

#### 2.4.2. IMPLICATIONS AU PLAN INSTITUTIONNEL

Les deux lois ont de fortes implications sur le plan institutionnel. Elles instituent un certain nombre de structures appelées à changer le paysage institutionnel du secteur du développement rural et ouvrent un vaste chantier de réformes législatives et réglementaires.

Ainsi, pour assurer la mise en œuvre et le suivi de leurs dispositions, la LOA et la LOASP mettent en place de nouvelles structures dans presque tous les domaines: politique, formation, crédit, équipement, accès au marché, etc. À la tête de ces structures et instances se trouvent le Conseil supérieur de l'agriculture et le Conseil supérieur d'orientation agrosylvopastoral institués respectivement par le chapitre 1 du titre IV de la LOA et l'article 75 de la LOASP. Les deux conseils sont chargés du suivi de la mise en œuvre de la loi et donnent des avis sur les questions de développement agrosylvopastoral. Dans les deux cas, le conseil est présidé par le Président de la République et le secrétariat est assuré par le Ministre chargé de l'agriculture. Aux deux conseils siègent des représentants des organisations professionnelles agricoles.

Le Conseil supérieur de l'agriculture du Mali est doté d'un Comité exécutif national dirigé par le Premier Ministre et de Comités exécutifs régionaux. Si la LOASP institue également un Comité régional d'orientation agrosylvopastorale auprès du Gouverneur de région (article 76), il n'est pas fait mention de comité exécutif national. Par contre, les deux lois instituent un forum annuel de discussion: la journée du paysan pour le Mali, la conférence agricole annuelle pour le Sénégal.

---

<sup>45</sup> Dans une communication, à un colloque organisé par la Fondation Gabriel Péri, le président de la CNOP (Coulibaly, 2005) souligne les résultats mitigés de la politique agricole de l'UEMOA (PAU) "en raison de l'approche technocratique et très libérale des cadres de l'UEMOA, très éloignée des réalités paysannes à la base..."

Les structures et forums institués par les deux lois constituent une grande opportunité pour les organisations paysannes d'influer sur le processus de définition et de mise en œuvre des politiques de développement rural, en l'occurrence, celles relatives à l'accès à la terre et aux ressources naturelles. Cependant l'effectivité des mesures annoncées dépendra de plusieurs facteurs qui sont entre autres, la volonté politique des gouvernants à mener à bon port les réformes envisagées, la pugnacité des organisations paysannes et l'existence de moyens financiers.

En présence d'intérêts souvent contradictoires, il faudra effectivement une grande volonté politique pour entamer le vaste chantier législatif et institutionnel ouvert par l'adoption des deux lois. En guise d'illustration, il a été identifié que l'élaboration des textes d'application de la LOA nécessite: 35 documents de politique, 5 textes de loi, 60 décrets et d'autres textes, non compris les actualisations de textes réglementaires préexistants. L'estimation financière totale est de 1,5 milliard de francs CFA sur deux ans.

Au Mali, l'adoption par le gouvernement d'un chronogramme strict d'élaboration de ces textes et de mise en place de toutes les institutions constitue une garantie pour que le processus soit mené à bon port<sup>46</sup>. Par contre au Sénégal, deux ans après l'adoption de la LOASP, aucun décret d'application n'avait encore été élaboré. Dans un memorandum publié en août 2006, le CNCR évoque la situation difficile des exploitants agricoles et critique le retard dans son application (Cf. [http://www.cncr.org/IMG/doc/Memorandum\\_juillet\\_06\\_3\\_.doc](http://www.cncr.org/IMG/doc/Memorandum_juillet_06_3_.doc)). En lieu et place de cette mise en œuvre, le gouvernement a adopté un nouveau plan de développement agricole dénommé "Plan Reva de retour à la terre"<sup>47</sup> dont les dispositions sont jugées irréalisables par le CNCR.

## 2.5. CONCLUSION

La LOA et la LOASP représentent une grande avancée pour la réalisation des prémisses nécessaires à la sécurité alimentaire et la jouissance par tous du droit à l'alimentation. Elles annoncent les réformes nécessaires pour un accès équitable des ruraux, notamment, des groupes faibles et marginalisés à la terre et aux ressources naturelles. Au-delà de cet aspect, certes important mais insuffisant pour l'amorce d'un véritable développement rural, elles annoncent des mesures relatives aux autres facteurs de production (entre autres équipements, accès au crédit, formation, recherche agricole) et à la commercialisation des produits agricoles. Ces mesures concernent aussi l'élaboration d'un statut juridique pour les exploitations agricoles, la prévention et l'amenuisement des risques agricoles, la sécurité sociale pour les producteurs ruraux, etc.

La référence au droit à l'alimentation dans ces lois ne peut pas être invoquée à la manière d'une norme constitutionnelle, mais plusieurs de leurs dispositions peuvent l'être pour imposer aux gouvernants l'adoption de mesures visant à le favoriser. Ainsi, les dispositions relatives à l'équité, à la discrimination positive en faveur des femmes et des jeunes et plusieurs autres peuvent être utilement invoquées devant les tribunaux, en cas de non respect. Les mesures administratives allant à leur encontre

---

<sup>46</sup> Les premiers décrets d'application ont été adoptés quelques mois après l'adoption de la loi.

<sup>47</sup> Concernant le plan Reva cf.: [http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006\\_reva.pdf](http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006_reva.pdf)

peuvent être annulées par les tribunaux compétents. Mais plusieurs autres mesures sont, soit trop générales, soit devant être réglées par une future loi, pour pouvoir être connues des tribunaux.

Nonobstant ces limites, la LOA et la LOASP constituent un formidable instrument aux mains des citoyens et des organisations paysannes pour faire du lobbying et influencer positivement les décisions gouvernementales, à travers d'une part, les cadres de concertation et les structures paritaires mis en place et, d'autre part, les institutions consultatives comme le Conseil économique social et culturel, les espaces d'interpellation démocratique.

Qui ne réclame pas ou n'invoque pas ses droits n'a pas de droit ! La transformation de la potentialité que représentent la LOA et la LOASP pour la réalisation du droit à l'alimentation pour tous, notamment pour les producteurs ruraux, dépendra de la capacité des organisations paysannes à suivre et imposer au besoin les réformes envisagées et à user de tous les moyens légaux pour une application intégrale des dispositions arrêtées.



## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

### 3. Le droit à l'alimentation et la sécurité des droits aux ressources pastorales en République Unie de Tanzanie

Ringo W. Tenga

*“En Tanzanie, la dénégarion des droits est monnaie courante pour les minorités autochtones qui doivent affronter régulièrement l'aliénation de leur terre, la discrimination, le déni de justice, la violation des droits culturels, l'absence de reconnaissance constitutionnelle et juridique, la marginalisation des services sociaux, ainsi que le refus des droits à la reconnaissance, à la représentation et à la participation politiques, à la santé et aux soins médicaux, à l'existence, à l'éducation et à leur propre développement”*  
(LHRC, 2007:93)

#### 3.1 INTRODUCTION: INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET TENDANCES DE LA LÉGISLATION NATIONALE

Les résultats obtenus par la République Unie de Tanzanie en matière de protection des minorités autochtones (éleveurs et communautés de cueilleurs et chasseurs) ont été particulièrement improductifs pour offrir des espoirs d'évolution. Il est de plus en plus évident que la politique de l'État, de l'époque coloniale à jour d'aujourd'hui, a eu tendance à définir des options de développement déterminées à l'extérieur, avec peu ou pas de consultation des communautés concernées et ainsi, a présenté un caractère paternaliste d'une part et, désastreusement inapproprié, d'autre part, en ce sens qu'elle a montré une totale méconnaissance de la structure des modes de subsistance traditionnels qui appuient la survie des minorités autochtones (Mattee et Shem, 2006; Lane, 1996; Ndagala, 1998, Parkipuny, 1979; Kaare, 1988).

Le “paradigme de la modernisation” est à la base de toutes les initiatives politiques, de la politique de l'État colonial sur les réserves Maasai, aux initiatives de développement du territoire de la période poste-indépendance (initié en 1964), en passant par les initiatives de réforme foncière de l'ère de libéralisation (commençant par la politique foncière de 1995 jusqu'à la Loi sur les terres villageoises de 1999), jusqu'au jour d'aujourd'hui, avec la proposition de la Loi sur les pâtures de 2007, qui envisage une vision enchanteresse de l'éleveur qui gère ses troupeaux comme une entreprise (Mattee et Shem 2006). Le cadre juridique qui semble étayer la protection des minorités autochtones ne joue son rôle ni dans une perspective fondée sur les droits ni sur le plan administratif (Peter, 2007).

Les minorités autochtones se sont battues pour affirmer leurs droits de différentes manières, tant au niveau local qu'international (Ole Nangoro, 1998). La protection de leurs terres, comme point central de leur identité culturelle et de leur mode d'existence, a été au centre de cette lutte (Tenga, 2006). Au niveau politique, leur exclusion est évidente depuis des années et les récentes analyses n'indiquent qu'une tentative tiède d'inclusion (Mattee et Shem 2006). Sur le plan de la réforme législative, des gains ont été obtenus sur les droits fonciers et la réforme de l'administration locale, qui peuvent donner à ces communautés une plus grande capacité d'organisation et la possibilité de protéger juridiquement leurs terres (Alden Wily, 2003).

Cependant, les résultats obtenus jusqu'ici ont été presque inexistantes si l'on en juge par les affaires qui ont été portées devant les tribunaux pour la protection des terres. Les tribunaux ont utilisé tous les types de justifications techniques pour ne pas accorder de droits reconnus par la loi aux minorités autochtones (Peter, 2006). La typologie des "justifications techniques" avancées par les tribunaux montre qu'il est peut-être nécessaire d'adopter d'autres approches pour élaborer une stratégie de revendication des droits devant les tribunaux ou ailleurs. Il est clair que la revendication de droits de nature collective n'a pas d'espace institutionnel dans la jurisprudence tanzanienne tant sur le plan des procédures que sur celui du fond. La procédure dite du "Recours collectif" visant à couvrir un groupe de requérants ayant une position analogue a été réduite à la non-pertinence pour les revendications collectives, les tribunaux ayant utilisé toute sorte de prétextes pour exclure les requérants qui ne se présentaient pas eux-mêmes devant la cour.<sup>48</sup> Par ailleurs, le droit matériel, davantage axé sur les droits individuels que sur les droits collectifs, a souvent échoué de faire droit aux requêtes qui trouvent leur origine dans un paradigme de protection des moyens de subsistance, ce qui impliquerait la garantie de droits communautaires à des groupes plus larges.

Du fait de ce double handicap, les développements au sein des institutions et des instruments internationaux, auxquels la République Unie de Tanzanie est partie, peuvent fournir une solution de remplacement pour la protection des droits des minorités autochtones, en dépit de la prudence de la doctrine (Kamanga, 2006). Le présent chapitre est centré sur le droit à l'alimentation tel qu'il est énoncé dans les instruments internationaux et étudie la mesure dans laquelle ce droit peut être utilisé pour garantir l'accès aux ressources des minorités autochtones.

Selon un rapport de la FAO (2007) présenté devant l'Instance permanente des Nations Unies sur les questions autochtones, la question de la garantie de l'accès aux ressources productives pour tous les individus et tous les groupes est fondamentale pour la protection des peuples autochtones vulnérables (FAO, 2007). Le rapport énonce que "la lutte contre la faim et la malnutrition implique de s'attaquer aux problèmes de discrimination qui caractérisent la situation de nombreux groupes qui sont marginalisés sur les plans politique et géographique ou qui vivent dans des zones relativement isolées". À cet égard, la Directive sur le droit à l'alimentation 8.1 recommande notamment que "*les États respectent et protègent les droits des particuliers concernant des ressources telles que la terre, l'eau, les forêts, les pêches et le bétail et ce, sans aucune discrimination*" et prêtent "*une attention particulière*

<sup>48</sup> Voir par exemple les affaires *Yoke Gwaku c. NAFCO* et *Lekengere Faru c. Procureur général*, dans lesquelles la Haute Cour de Tanzanie n'a accordé réparation qu'à ceux ayant comparu, en dépit du caractère collectif ou de "groupe" des affaires.



*à certains groupes de population, comme les éleveurs itinérants et les peuples autochtones, et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles*". Les Directives soulignent que l'habilitation et la participation sont des éléments essentiels d'une approche fondée sur les droits et que le renforcement des capacités des personnes est une façon de les développer" (FAO, 2005). En ce qui concerne les peuples autochtones, le problème de la faim et celui de la discrimination se recourent dramatiquement. Le rapport réaffirme que les développements récents intervenus dans le domaine des questions autochtones et du droit à l'alimentation suggèrent une approche conjointe pour les deux thèmes et exhorte à porter une attention renouvelée à ces thèmes qui deviennent prioritaires sur l'agenda des droits de l'homme.

En vertu de l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la République Unie de Tanzanie en tant qu'État partie reconnaît le droit de ses citoyens à un niveau de vie suffisant et durable, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants. Le même article reconnaît que les États ont le devoir de garantir le "droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim et de la malnutrition" (Article 1 (2)). En conséquence, les États doivent adopter les mesures économiques, environnementales et sociales voulues pour réaliser le contenu essentiel du droit à l'alimentation, qui comporte deux éléments fondamentaux - premièrement, la disponibilité de nourriture en quantité et qualité suffisantes; et deuxièmement, l'accessibilité ou la possibilité d'obtenir la nourriture d'une manière durable (Observation générale 12; voir plus haut, chapitre 2). L'accessibilité à la nourriture a été l'objet d'interprétations plus détaillées couvrant l'aspect économique et l'aspect matériel. A cet égard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels note: "*De nombreux groupes de population autochtones, dont l'accès à leurs terres ancestrales peut être menacé, sont particulièrement vulnérables*" (CESCR, 1999). Compte tenu de ces obligations internationales, la République Unie de Tanzanie est tenue de respecter, de protéger et de donner effet au droit à une nourriture adéquate afin de garantir et d'assurer le droit de ses populations d'être à l'abri de la faim (voir plus haut, chapitre 2).

### **3.2. LE CAS DES DROITS DES ÉLEVEURS EN TANZANIE**

La population Maasai, dont les moyens de subsistance reposent sur l'élevage, est estimée à environ 350 000 personnes et elle est concentrée dans le nord-est de la République Unie de Tanzanie. Elle est aussi présente dans le centre et dans le sud du pays. Les ressources naturelles sont utilisées pour l'essentiel sur une base collective – pâturages, points d'eau et blocs à lécher. La transhumance et le nomadisme – mobilité du bétail et rotation des pâturages – réduisent au minimum la surexploitation des terres et permet à la végétation de repartir après le pâturage, évitant ainsi de détruire les terres marginales.

Les aliénations de terre qui remontent à la période coloniale et qui se sont aggravées et étendues avec le temps ont cependant réduit l'accès aux ressources des Maasai (Shivji et Kapinga, 1998). Il s'agit notamment de pertes de terre au profit de réserves naturelles, de grandes plantations, de paysans dans le cadre de programmes d'aménagement rural, de centres urbains et d'activités conjointes entre des Maasai et des "investisseurs" n'appartenant pas à la communauté Maasai (Benedict Ole Nangoro, 1998).

La perte de terres s'est traduite par une forte réduction de la base de ressources qui menace gravement les modes de subsistance des éleveurs. Différentes solutions de remplacement

ont été adoptées, notamment le déplacement dans de nouvelles zones (Bee, Diyamett et Towo, 2002). L'installation dans de nouvelles zones a favorisé les conflits pour les ressources ou la surexploitation de celles-ci - comme en témoigne par exemple, le conflit endémique entre les éleveurs Maasai et les communautés agricoles dans le District de Kilosa (Lukumbo, 1998).

Les Barabaig sont confrontés aux mêmes difficultés que les Maasai (dans le District de Hanang, nord-est de la Tanzanie; voir Lane, 1996; Tenga et Kakoti, 1993). Avec l'aliénation de leurs terres de prédilection au profit de l'agriculture, les déplacements ont commencé au début des années 80 et, à ce jour, aucune mesure de réparation n'a été prise. Les groupes de population Maasai et Barabaig ont cherché à s'opposer à la perte d'accès aux ressources par la mobilisation politique et des actions en justice. Ces deux stratégies se sont toutefois révélées en général infructueuses.

Selon Peter (2007), les tribunaux se sont constamment engagés dans des exercices techniques pour amoindrir les violations des droits de l'homme lorsqu'il s'agit des questions des minorités autochtones:

*“Il est intéressant de noter que dans toutes les affaires portées devant les tribunaux par des populations autochtones ou en leur nom, les événements donnant lieu à une requête sont le résultat d'un usage excessif de la force, d'actes de harcèlement, de brutalités, de torture, de cruautés et d'autres traitements inhumains et dégradant et de sanctions infligés par les institutions de l'État comme la Police, la Sûreté et la tristement célèbre unité des forces de terrain. Ces actions d'agents de l'État se terminent en général par le déplacement, la perte de bétail et autres biens personnels ainsi que par l'éclatement et le dispersement des familles. Cependant, les tribunaux passent habilement à côté de ces graves violations des droits humains et ne les traitent pour ainsi dire pas ni même ne les mentionnent”.*

*(Peter, 2007:36)*

Ce comportement déconcertant et contradictoire des tribunaux a également été noté par d'autres auteurs (cf. Lobulu, 1999). Les Barabaig n'ont pas réussi à obtenir une seule fois gain de cause devant les tribunaux (Mvungi, 2000). Les éleveurs Maasai n'ont guère eu plus de succès et, dans le cas de la réserve de chasse de Mkomazi, la Cour d'appel a traité les intérêts en jeu de façon malencontreuse et, parfois, entièrement erronée (Mchome, 2002; Juma, 2000). Le **Tableau 1** présente certaines des affaires les plus significatives en matière d'accès aux ressources qui ont été défendues (et perdues) par des groupes pastoraux.

De même, les vagues de réformes qui se sont succédées n'ont pas répondu aux besoins des groupes pastoraux. Par exemple, la Loi de 1964 sur l'aménagement et le développement des parcours témoigne de la méconnaissance des systèmes d'élevage pastoral. Elle prévoyait la création d'associations d'élevage intensif sur le modèle des entreprises occidentales dont le principe est totalement inconnu des Maasai. La loi a été élaborée sans jamais consulter les groupes pastoraux.

Dans la pratique, la Loi a été un échec retentissant – seules deux associations d'élevage intensif ont réussi à démarrer. De façon plus générale, les interventions législatives ont été caractérisées par des efforts visant surtout à “moderniser” et à sédentariser les éleveurs, par le choix de l'agriculture aux dépens du pastoralisme et par un manque d'adaptation aux besoins des communautés pastorales.

**TABLEAU 3.1: Affaires concernant les droits fonciers pastoraux - exemples tanzaniens**

Affaire	Communauté	Revendication	Décision finale du tribunal
<b>Conseil de village Mulbadaw &amp; 67 autres c. NAFCO</b> (HC -Arusha - CV# 10/1981 et CA - CVA # 3/1986).	Éleveurs Barabaig dans le District de Hanang.	Revendication portant sur des terres de pâturage extensif aliénées par NAFCO, une entreprise semi-publique, sous le nom de MULBADAW FARM, (environ 10 000 acres) financée par CIDA (Canada).	Les éleveurs ont perdu: (1) le Conseil du village n'a pas pu montrer que les terres leur avaient été allouées légalement par les autorités foncières antérieures. (2) Les éleveurs Barabaig n'ont pas pu prouver qu'ils étaient natifs de Tanzanie. (bien qu'il soit de notoriété publique qu'il n'y a pas d'éleveurs Barabaig ailleurs dans le monde, et que certains d'entre eux ont eu besoin d'un traducteur devant la Cour!).
<b>Yoke Gwaku &amp; 5 autres c. Gawal Farms Ltd &amp; NAFCO</b> (HC – Arusha – CV#52/1988).	Éleveurs Barabaig dans le District de Hanang.	Revendication portant sur des terres de pâturage extensif aliénées par NAFCO, une entreprise semi-publique, sous le nom de GAWAL FARM, (environ 10 000 acres) financée par CIDA (Canada).	La Haute Cour a accordé une victoire de pure forme: (1) Oui, les éleveurs ont été dépossédés illégalement de leurs terres (2) Mais le recours collectif ne couvre que les requérants présents au tribunal et non les 780 autres. (3) Les requérants ont eu droit à une compensation monétaire et non à la rétro concession de leurs terres.
<b>Ako Gembul &amp; 100 autres c. Gidagamowd et Waret Farms Ltds &amp; NAFCO</b> (HC- Arusha – CV#12/1989).	Éleveurs Barabaig dans le District de Hanang.	Revendication portant sur des terres de pâturage extensif aliénées par NAFCO, une entreprise semi-publique, sous le nom des WARET et GIDAGAMOWD FARMS, (environ 20 000 acres) financée par CIDA (Canada).	La Haute Cour (par Nchalla, J.) classe l'affaire au motif que: (1) le Gouvernement a priorité en matière de sécurité alimentaire et que l'acquisition de la terre Barabaig est légitime, l'intérêt national primant sur tous les autres intérêts. (2) l'action est non conforme au droit car elle aurait dû être jointe à l'affaire <i>Yoke Gwaku</i> . Les parties au litige peuvent être déclarées coupables d'abus de procédure devant la Cour.
<b>Lekengere Faru &amp; autres c. AG &amp; autres</b> (HC- Moshi - CV#33/94 & CV#33/95 et CA – CVA # 53/1998).	Éleveurs Maasai vivant dans la réserve de chasse de Mkomazi, nord-est de la République Unie de Tanzanie.	Contestation des expulsions des terres ancestrales situées dans la Réserve de chasse.	La Haute Cour (par Munuo, J.) juge les expulsions illégales, décide que d'autres terres doivent être recherchées et que les requérants doivent être dédommages La Cour d'appel (par Nyalali, CJ), dans un jugement rédigé à la hâte (1999) « établi » que les Maasai ne sont pas originaires de Mkomazi mais des immigrants « récents » qui ne résidaient là qu'en vertu d'une concession. Elle décide de dommages négligeables uniquement pour ceux ayant témoigné devant la Cour et de rechercher d'autres terres. Cette dernière décision demeure inappliquée à ce jour.



**TABLEAU 3.1: Affaires concernant les droits fonciers pastoraux - exemples tanzaniens - CONT.**

Affaire	Communauté	Revendication	Décision finale du tribunal
<b>Ngotyaki, Oloruja &amp; autres c. République</b> (HC – Arusha – appel correctionnel # 8/1991).	Éleveurs Maasai dans la réserve naturelle du Ngorongoro.	Appel de cinq éleveurs contre la condamnation par le tribunal du district de Monduli pour infraction présumée de la réglementation anti-culture dans la zone de la réserve, la condamnation concernait 9 personnes qui ont été emprisonnées pendant 3 mois et 649 personnes auxquelles une amende a été infligée.	La Haute Cour a annulé les condamnations au motif qu'elles étaient fondées sur (1) une loi abrogée, et (2) la Section 9A de l'Ordonnance en vertu de laquelle les accusés ont été inculpés ne prévoyait pas de sanction.

La loi sur les terres villageoises de 1999 est particulièrement importante pour la garantie des droits aux ressources des éleveurs. Par certains côtés, cette Loi est un pas en avant pour la garantie de l'accès aux ressources des groupes pastoraux. Selon Alden Wily (2003):

- i. *“Un droit coutumier peut être établi à des fins pastorales [Section 29 (2) (a) (iii)].*
- ii. *Les marchés fonciers doivent être réglementés pour assurer que les éleveurs ne sont pas désavantagés [Section 3(1)(L)].*
- iii. *La définition des terres villageoises peut inclure les pâturages et la terre utilisée pour le passage du bétail [Section 7(1)].*
- iv. *Lorsque les villageois sont des éleveurs, le certificat de Terre villageoise définit non seulement l'étendue du Village mais les zones connexes utilisées de façon coutumière par ces personnes [Section 8(8)(d)];*
- v. *La loi prévoit que certaines zones peuvent être gérées conjointement par deux ou plusieurs villages [Section 11]; cette disposition peut être utile dans le cas de zones communes de pâturage saisonnier;*
- vi. *Il est prévu que les terres villageoises communes doivent être identifiées et réservées uniquement à un usage communal; cette disposition permettra d'éviter que l'agriculture n'empiète sur les pâturages [Section 12(1)];*
- vii. *La définition des terres villageoises communales doit inclure tous les terres utilisées comme terre villageoise communautaire ou publique (Section 13 (7));*
- viii. *Un droit d'occupation coutumier peut être attribué non seulement à un individu ou à des familles, mais également à un groupe de citoyens [Section 18 (1)]; cette disposition est utile pour les clans d'éleveurs”*

(Alden Wily, 2003: 48-49).

Bien que ces aspects constituent des progrès par rapport à la législation antérieure, les avantages qu'ils peuvent apporter dépendent des applications spécifiques de la Loi. Une analyse plus approfondie montre que les éleveurs restent encore vulnérables. La structure de la Loi sur la terre villageoise fait que le droit foncier coutumier prévaut comme règle de fond en matière d'occupation. Il s'ensuit que les droits et pratiques coutumiers préexistants sont protégés par la Loi. Le problème toutefois est de savoir si les droits sur les ressources pastorales sont suffisamment reconnus selon le droit coutumier. C'est probablement le cas lorsque les éleveurs sont prédominants; mais, dans le cas contraire, les droits sur les ressources des éleveurs sont généralement très contestés et les droits non pastorales l'emportent de façon presque automatique (Sanna Ojalampi, 2006).

Par ailleurs, il existe des différences entre la Loi sur les terres villageoises de 1999 et la Loi foncière apparentée de la même année qui créent certaines tensions – notamment au regard des terrains communaux. La Loi foncière fait référence à la “terre générale”, qui inclue les terres villageoises non développées ou non utilisées, alors que la Loi sur les terres villageoises définit la “terre générale” comme des terres publiques qui ne sont pas “réservées” ou “villageoises”. Cette ambiguïté est susceptible de mettre les pâturages (normalement détenus en commun) sous le contrôle arbitraire des agents de la fonction publique étant donné qu'ils peuvent être considérés comme des terres “inutilisées” ou “inoccupées” (Shivji, 1999).

Afin de concrétiser les avantages potentiels de la Loi sur les terres villageoises, certaines communautés sont allées garantir leurs droits sur les ressources par l'application de la Loi avec l'aide d'ONG. On peut citer à cet égard le travail réalisé par CORDS, une ONG qui intervient dans les communautés pastorales situées dans le nord de la Tanzanie. CORDS a aidé quelque 72 villages pastoraux dans le district de Monduli à obtenir des Certificats de terre villageoise, ce qui devrait garantir les pâturages contre les empiètements extérieurs. Des projets analogues sont réalisés dans les districts du Ngorongoro, de Kiteto et de Simanjiro. D'autres ONG ont actuellement des activités semblables - par exemple, FarmAfrica dans les districts de Hanang et de Mbulu; AWF dans le district de Simanjiro; et Ujamaa Community Resources Trust dans les districts de Monduli, Hanang et Ngorongoro.

### **3.3. LE DROIT À L'ALIMENTATION UTILISÉ POUR GARANTIR L'ACCÈS AUX RESSOURCES**

La section précédente a exposé les problèmes rencontrés par les groupes pastoraux en Tanzanie, et les contraintes imposées par le cadre juridique national. La présente section étudie la mesure dans laquelle les arguments du droit à l'alimentation et les procédures de recours peuvent aider les groupes pastoraux en Tanzanie à garantir l'accès aux ressources naturelles.

Bien que, en Tanzanie, la législation – notamment la Constitution – impose à l'État de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme, le droit à l'alimentation en particulier n'est pas formulé constitutionnellement. On peut cependant considérer qu'il est implicite dans l'article 14 de la Constitution qui garantit le droit à la vie, dans le droit au travail en vertu (article 24), dans le droit à une juste rémunération (article 23) et dans le droit à la propriété (article 24). Le droit à l'alimentation est aussi étroitement lié à d'autre droit, comme les droits à la santé et au logement ainsi qu'à différents droits civils et politiques.

Un rapport récent, réalisé par NorAgric, fait un examen de la concrétisation du droit à l'alimentation en Tanzanie (Haug et Rauan, 2001). Une analyse générale a été faite de la capacité du pays à mettre en œuvre le droit à l'alimentation afin de réaliser les Objectifs du Millénaire pour le développement dans les délais prévus. Le rapport a conclu que cette capacité semblait douteuse. La Tanzanie faisant partie des pays pauvres très endettés n'a répondu à aucun des critères internationaux de performance économique, et occupe le 53<sup>e</sup> rang sur 90 pays les plus pauvres dans le monde, avec un revenu par habitant de 174 USD par an. La situation ne s'est pas améliorée. Selon la plus récente évaluation statistique socioéconomique réalisée par la FAO pour suivre les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs de réduction de la faim du Sommet mondial de l'alimentation, les perspectives statistiques restent peu encourageantes (voir **Tableau 1** ci-après).

**TABLEAU 3.2 - Données statistiques liées à la sécurité alimentaire en Tanzanie**

STATISTIQUES	1990-1992	1995-1997	2002-2004
Population (Millions)	27,0	32,07	37,0
Approvisionnement alimentaire (Kcal/personne/jour)	2050	1880	1960
Nombre de personne sous-alimentées (Millions)	9,9	15,7	16,4
Proportion de personnes sous-alimentées (%)			
Tanzanie	37	50	44
Afrique de l'Est	45	46	40
Afrique subsaharienne	35	36	33

Source: FAO – Service d'analyse et de statistiques socio-économiques – mise à jour le 03/09/2006

Bien que la FAO note une amélioration de l'approvisionnement alimentaire ces dernières années, celle-ci n'a pas suffi à compenser la diminution considérable intervenue antérieurement. La prévalence de la sous-alimentation est plus forte en Tanzanie que la moyenne pour l'Afrique de l'Est ou l'Afrique subsaharienne, selon les données de la FAO (analyse et statistique socioéconomiques – septembre 2006).

Selon une récente étude du Programme Alimentaire Mondial (PAM) dans les zones non pastorales, le pays est très vulnérable et très exposé aux chocs naturels comme la sécheresse. L'étude observe: **“l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont très répandues en Tanzanie. Quinze pour cent des ménages sont en situation d'insécurité alimentaire et 15 pour cent sont très vulnérables”** (McKinney, 2006). Elle constate aussi que l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité sont **omniprésentes** en Tanzanie, même si elles varient selon les régions. Cette étude est significative en ce sens que si les modes de vie pastoraux ne sont pas l'objet de l'étude, on peut supposer que la situation des éleveurs n'est guère meilleure, car ils seraient les plus touchés par la sécheresse.



Compte tenu du contexte, peut-on utiliser les arguments et les recours fondés sur le droit à l'alimentation pour garantir l'accès aux ressources des groupes pastoraux? Le Chapitre 2 ci-dessus a présenté quelques-unes des voies possibles sur le plan conceptuel – par exemple, en définissant les circonstances dans lesquelles la dépossession arbitraire de l'accès aux ressources peut constituer une violation du droit à l'alimentation. Par contre, évaluer si une telle démarche peut être appliquée utilement dans le contexte particulier de la Tanzanie est loin d'être simple.

Pour commencer, il ne semblerait pas qu'il y ait eu en Tanzanie d'expérience claire d'utilisation des arguments et des recours fondés sur le droit à l'alimentation pour garantir l'accès aux ressources. Par exemple, les arguments du droit à l'alimentation n'ont pas encore été avancés dans des affaires concernant les droits aux ressources naturelles. Dans ce contexte, les réponses à cette question ne peuvent être qu'hypothétiques.

On peut, toutefois, tirer certaines indications de l'affaire *Ako Gembul et autres c. NAFCO*. L'affaire portait sur la perte d'accès aux ressources des éleveurs Barabaig afin d'attribuer quelque 20 000 acres de terres à une entreprise semi-publique, la NAFCO, pour cultiver du blé. Les Barabaig contestaient l'attribution des terres aux motifs que les terres aliénées étaient des terres ancestrales des éleveurs Barabaig et que les droits coutumiers sont juridiquement reconnus par le droit foncier tanzanien. En conséquence, a-t-il été invoqué, l'État ne pouvait aliéner des terres sans une procédure régulière qui incluait, conformément aux dispositions de la Loi d'acquisition foncière, la consultation et la justification qu'il s'agissait d'intérêt public justifiant l'acquisition.

La Haute Cour a rejeté la contestation judiciaire. La cour a retenu que les droits des éleveurs avaient été pris en compte, le projet ayant pour objectif de renforcer la sécurité alimentaire au niveau national et donc qu'il était d'intérêt public. Autrement dit, les arguments de sécurité alimentaire ont été utilisés pour justifier la prise des terres pastorales qui était conforme aux exigences d'intérêt public incluses dans les politiques tanzaniennes. On peut donc en conclure que, paradoxalement, les arguments de sécurité alimentaire peuvent être utilisés non seulement pour garantir les droits aux ressources pastorales mais aussi pour les saper.

Cependant, même lorsque la sécurité alimentaire est utilisée comme un motif d'intérêt public pour justifier la perte d'accès aux ressources de certains, les arguments du droit à l'alimentation peuvent permettre à ceux qui sont lésés d'obtenir des moyens équitables pour compenser leur perte et continuer à avoir accès à la nourriture. Par exemple, dans l'affaire *Mkomazi*, bien que les éleveurs Maasai aient perdu leurs terres au profit d'une réserve de chasse (aujourd'hui transformée en parc national), les tribunaux ont décidé qu'il fallait rechercher d'autres terres pour les requérants. À ce jour, les autorités n'ont pas réussi à trouver une telle terre, mais il s'agit d'une autre histoire. On peut en conclure toutefois que la décision du tribunal de trouver d'autres terres reposait sur la question des moyens de subsistance. Il serait donc intéressant de poursuivre dans cette voie en utilisant des arguments fondés sur les droits mieux formulés pour promouvoir le droit à l'alimentation pour défendre les moyens de subsistance.

Par ailleurs, les affaires judiciaires portant sur les droits aux ressources pastorales jugées jusqu'ici en République Unie de Tanzanie invitent à la prudence. En effet, les tribunaux ont toujours fait ce qu'ils ont pu pour classer ces affaires, ce qui rend peu probable qu'ils soient prêts à utiliser des arguments novateurs fondés sur le droit à l'alimentation pour garantir les droits pastoraux. L'une des questions clés est donc celle de la disponibilité de recours internationaux.

La République Unie de Tanzanie est signataire de nombreux traités sur les droits de l'homme mais dans les cas décisifs n'a pas signé les protocoles qui auraient assuré la justiciabilité de ces droits

dans les instances internationales (LHRC, 2007; Kamanga, 2006). La principale exception est la ratification par la Tanzanie de l'instrument des droits de l'homme lié à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples: la Tanzanie a ratifié le Protocole de 1998 pour la création de la Cour africaine. La Cour peut donc être saisie des différends qui surviennent au sujet de l'interprétation et de l'application de la Charte africaine. Dans l'affaire *SERAC c. Nigeria*, la Commission africaine (voir chapitre 2) a estimé que la Charte africaine reconnaissait implicitement le droit à l'alimentation. Il est donc possible de porter cette question devant les organismes africains de défense des droits de l'homme.

En outre, en tant que Membre des Nations Unies et signataire de plusieurs traités de défense des droits de l'homme, la Tanzanie a des obligations en matière de suivi qui lui imposent de communiquer les progrès accomplis dans la réalisation du droit à l'alimentation des populations vulnérables.

### 3.4 CONCLUSION

Dans l'ensemble, les arguments et le recours en matière de droit à l'alimentation pourraient être utilisés pour appuyer les efforts visant à garantir les droits aux ressources pastorales. Les différends portés devant les tribunaux en République Unie de Tanzanie ont montré que cette possibilité est limitée en ce qui concerne les recours du droit interne. Cependant, la reconnaissance implicite du droit à l'alimentation dans la Charte africaine rend possibles les recours devant la Commission africaine et la Cour africaine après épuisement des voies de recours internes.



## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

## Conclusion

Lorenzo Cotula

La présente étude a examiné la mesure dans laquelle les arguments et les mécanismes des droits de l'homme peuvent aider à améliorer l'accès aux ressources naturelles pour les groupes défavorisés. L'accent a été mis sur les implications que le droit à une nourriture adéquate peut avoir sur l'accès aux ressources, en examinant leur dimension conceptuelle (chapitre 2) et deux études de cas au Mali (chapitre 3) et en Tanzanie (chapitre 4). Bien que les liens conceptuels entre le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources soient d'un intérêt général, l'étude est axée sur l'Afrique subsaharienne.

Dans l'ensemble, les conclusions de l'étude permettent de penser que le droit à l'alimentation a d'importantes implications pour les politiques, les lois et les programmes en matière d'accès aux ressources. Le droit à l'alimentation est réalisé lorsque tous les individus et tous les groupes ont accès à une nourriture adéquate (c'est-à-dire, suffisante, saine et nutritive). Cet accès est tributaire de l'utilisation de combinaisons diverses de moyens de subsistance, comme les différents types de capital: humain, social, matériel, naturel et financier. L'accès aux ressources naturelles comme la terre, l'eau et les forêts est donc un élément fondamental des stratégies de subsistance ("capital naturel"), en même temps que d'autres éléments comme l'accès à l'emploi et/ou au crédit ("capital financier").

La réalisation progressive du droit à l'alimentation nécessite d'appuyer les stratégies de subsistance fondées sur des combinaisons de moyens de subsistance permettant aux individus et aux groupes d'avoir accès à une nourriture adéquate. Le droit à l'alimentation ne se traduit pas automatiquement par le "droit à la terre". En effet, l'accès à la nourriture pour tous peut être réalisé par d'autres moyens – comme, par exemple, l'emploi formel ou les activités économiques hors de l'exploitation.

Cependant, dans les contextes où une grande partie de la population est tributaire de l'accès aux ressources, l'amélioration de l'accès aux ressources naturelles sera vraisemblablement l'objectif des stratégies visant à réaliser le droit à l'alimentation. C'est le cas dans de nombreuses parties de l'Afrique rurale, où l'accès aux ressources est la principale source de disponibilité et d'accessibilité de la nourriture, où les moyens d'existence hors de l'exploitation sont rares et où la capacité des marchés à assurer l'accès à la nourriture risque d'être limitée.

D'autres droits de l'homme renforcent les implications que peut avoir le droit à l'alimentation sur l'accès aux ressources – notamment, les droits à la propriété, au logement, à un recours judiciaire ainsi que les droits de participation publique. Il peut exister des compromis entre différents droits de l'homme et entre différents titulaires de droit. Étant donné que le droit à

la propriété protège les droits aux ressources existants contre l'ingérence de l'État ou de tiers, il est important uniquement pour les usagers des ressources qui jouissent déjà de certaines formes de droits aux ressources (plutôt que pour ceux qui sont démunis de terre), et il peut être utile pour s'opposer aux effets des réformes de redistribution (bien que la réalisation du droit à l'alimentation constitue un "intérêt public" justifiant la dépossession d'un bien). Par ailleurs, les arguments d'accès aux ressources fondés sur le droit à l'alimentation s'appliquent aux titulaires des droits relatifs aux ressources (ce qui impose aux États d'améliorer la garantie de ces droits) et à ceux dont les revendications sur les ressources ne sont pas juridiquement garanties (par exemple, en fournissant une base aux programmes visant à accroître l'accès à la terre pour ceux qui en sont démunis, notamment par la redistribution). Des compromis peuvent aussi subvenir au regard de la réalisation du droit à l'alimentation de différentes populations – par exemple, lorsque des revendications sur les mêmes ressources opposent des autochtones et des agriculteurs nouvellement installés, qui peuvent eux aussi être démunis et marginalisés.

Ainsi, dans le cadre du droit international, le droit à l'alimentation et d'autres droits de l'homme ont d'importantes implications pour l'accès aux ressources naturelles. Ces implications n'offrent pas un schéma prédéterminé sur lequel bâtir les politiques et les programmes d'accès aux ressources. Elles requièrent plutôt que des options différentes soient conformes à certains principes de base. Par exemple, les États ne peuvent pas priver de façon arbitraire des individus ou des groupes de leur accès aux ressources, ils doivent protéger cet accès contre les ingérences de tiers et prendre les mesures nécessaires pour renforcer l'accès aux ressources, sinon l'accès aux ressources des groupes les plus vulnérables s'en trouve compromis. En outre, les États ne peuvent pas discriminer dans l'accès aux ressources, notamment dans les programmes de réforme agraire; et les usagers locaux doivent pouvoir exprimer leur avis sur les décisions qui ont une incidence sur leur accès aux ressources naturelles. Les États conservent cependant une grande marge de manoeuvre pour concevoir et appliquer des politiques en matière d'accès aux ressources qui sont adaptées au contexte local.

On peut considérer que cette "ouverture" de l'approche fondée sur le droit à l'alimentation pour l'accès aux ressources est une faiblesse – dans le sens où, outre la conformité aux principes de base exposés plus haut, il sera difficile pour des individus ou des groupes de s'appuyer sur le droit à l'alimentation pour réclamer des mesures spécifiques d'accès aux ressources. La comparaison entre la Loi d'orientation agricole (LOA) au Mali, qui reconnaît explicitement le droit à l'alimentation (et le concept de souveraineté alimentaire), et son homologue au Sénégal, qui ne le fait pas (chapitre 3) montre que, à part l'importance différente accordée aux principes de base et aux nuances, un grand nombre des interventions envisagées pour mettre en œuvre les deux lois sont en fait analogues – encore que la Loi d'orientation agrosylvoastorale du Sénégal (LOASP) mette davantage l'accent sur les accords commerciaux internationaux et l'investissement privé que la LOA au Mali.

En revanche, on peut aussi considérer que cette "ouverture" des implications du droit à l'alimentation pour l'accès aux ressources peut être une force. Des implications trop spécifiques pour l'accès aux ressources aboutiraient à imposer une approche idéaliste, mais descendante et universelle dans des contextes locaux différents, ce qui ne permettrait pas de traiter comme il convient les préoccupations spécifiques des populations locales. L'expérience montre que les approches descendantes et universelles ont de grandes chances d'échouer. Mais les arguments des droits de l'homme définissent les principes fondamentaux qui constituent un cadre permettant d'appuyer différents processus adaptés au contexte pour

améliorer l'accès aux ressources et/ou à l'alimentation. Cet appui consiste notamment à ouvrir la voie aux recours judiciaires contre toute action dommageable, et à fournir des "munitions" pour les revendications en matière d'accès aux ressources dans les négociations sur la formulation ou la mise en œuvre des politiques.

L'accès aux recours judiciaires peut offrir de nouvelles possibilités pour protéger et améliorer l'accès aux ressources. Des facteurs juridiques et non juridiques peuvent restreindre l'efficacité de ces recours. Au niveau international, les droits de l'homme ont été peu suivis et appliqués dans le système de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, bien que la récente création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples laisse espérer des améliorations. Au niveau national, le suivi et la mise en application varient notablement selon les pays – mais les nombreux problèmes rencontrés sont liés au manque d'indépendance et/ou d'efficacité des tribunaux et des institutions de protection des droits de l'homme (comme en témoigne le contentieux judiciaire sur l'accès aux ressources pastorales en République Unie de Tanzanie) et à l'accès limité à ces institutions pour la majorité des populations rurales.

Néanmoins, certaines affaires nationales et internationales mentionnées dans la présente étude montrent que, lorsque les conditions appropriées sont réunies, les différends fondés sur les droits de l'homme peuvent aider les groupes les plus démunis et les plus vulnérables à améliorer leur accès aux ressources. Le défi consiste à identifier des conditions qui le rendent possible (par exemple, au regard du rôle des organisations de services juridiques pour accompagner les usagers des ressources locales tout au long des processus judiciaires) et à travailler pour généraliser l'existence de ces conditions.

Les voies de recours ne sont toutefois pas le seul soutien que les arguments fondés sur le droit à l'alimentation peuvent apporter aux groupes les plus pauvres et les plus vulnérables dans leurs efforts visant à améliorer leur accès aux ressources. Les "négociations dans l'ombre de la loi" peuvent aussi aboutir à un meilleur accès aux ressources – que ce soit dans le contexte de la formulation de politiques, de la confection des lois ou de l'action gouvernementale. Lorsque le droit à l'alimentation est inscrit dans la constitution nationale, la législation ou l'action gouvernementale ne peuvent y déroger. La reconnaissance des droits de l'homme dans le cadre juridique national et la vulnérabilité de toute législation ou action gouvernementale contraire à une requête devant les tribunaux peut renforcer la position des usagers des ressources locales dans leurs négociations courantes avec les autres groupes sociaux et influencer éventuellement sur leurs résultats. Le poids de ces considérations est très variable et dépend de toute une gamme de facteurs non juridiques, y compris l'importance que les décideurs attachent au respect (ou à être considérés comme étant respectueux) des traités internationaux, de la constitution ou de la législation nationale.

Outre la question de la "justiciabilité", qui a longtemps occupé le centre de la scène dans les débats sur la réalisation du droit à l'alimentation, la notion plus vaste de "l'invocabilité", proposée par Moussa Djiré dans son étude de cas au Mali (chapitre 3), est donc un concept utile. L'"Invocabilité" se réfère à la possibilité d'invoquer/d'user le droit à l'alimentation, dans les instances judiciaires ou dans les négociations politiques, pour défendre des intérêts spécifiques comme ceux concernant l'accès aux ressources naturelles pour les populations pauvres des zones rurales.

À ce niveau moins juridique, les arguments du droit à l'alimentation peuvent être utilement associés à d'autres arguments non juridiques qui appuient aussi les efforts visant à améliorer

l'accès aux ressources. Le concept de la souveraineté alimentaire, brièvement abordé dans la présente étude, en est un bon exemple. Au stade actuel de l'évolution du droit international, la souveraineté alimentaire est un concept plus politique que juridique. Son insertion dans la législation nationale, notamment au Mali (chapitre 3), a des répercussions sur les systèmes juridiques nationaux mais ne modifie pas la situation. Néanmoins, la souveraineté alimentaire a des implications importantes pour les politiques, les lois et les programmes relatifs à l'accès aux ressources, car elle encourage des modèles de développement agricole axés sur la production locale et les petites exploitations. En ce sens, ce concept peut être utilisé en conjonction avec les arguments du droit à l'alimentation afin de promouvoir les interventions qui favorisent l'accès aux ressources naturelles pour les groupes les plus vulnérables. L'expérience de la LOA au Mali montre comment des synergies peuvent être créées entre l'approche du droit à l'alimentation et celle de la souveraineté alimentaire.

Enfin, en matière de l'accès aux ressources, l'approche du droit à l'alimentation ne peut fonctionner qu'une fois résolus les problèmes fondamentaux concernant le rôle de l'État. Dans la littérature sur les droits de l'homme, l'État est au centre des processus d'émancipation. Il est le principal "porteur d'obligations" de prendre des mesures visant à "respecter", "protéger" et "donner effet". Les droits de l'homme sont établis pour limiter l'action de l'État (notamment par le biais de l'élément "respecter") – mais imposent aussi à l'État d'agir en tant que responsable de la réglementation et garant des droits de l'homme (notamment "protéger" et "donner effet"). Cette conception de l'État contraste avec l'"économie politique" de l'État en Afrique et d'autres régions du monde, selon laquelle l'action des agents et des organismes de l'État est définie par des stratégies d'accumulation et de maximisation de la rente; par des biais structurels contre certaines formes d'utilisation des ressources (voir, par exemple, l'attitude adoptée à l'égard du pastoralisme dans de nombreux pays africains, notamment la République Unie de Tanzanie); et par d'autres facteurs qui ne vont pas exactement dans le sens de la réalisation des droits de l'homme.

En raison de ces enjeux, la reconnaissance formelle du droit à l'alimentation (c'est-à-dire son inscription dans la législation nationale, comme la LOA au Mali) ne peut être que le début et non la fin du processus d'émancipation. Traduire cette reconnaissance formelle dans la pratique c'est ce qui peut faire la différence pour améliorer l'accès aux ressources. Ces processus ne peuvent reposer sur la seule action de l'État. En définitive, les arguments des droits de l'homme ne peuvent défendre efficacement l'accès aux ressources que si les utilisateurs eux-mêmes sont capables d'y souscrire et d'en faire usage. Il faut donc, outre la réforme judiciaire, un investissement continu dans le renforcement des capacités locales en matière de droit, par exemple par une formation juridique de base, par des actions de sensibilisation aux questions juridiques par le biais des radios rurales, et par des avis, une assistance et une représentation juridiques accessibles. Dans de nombreuses régions du monde, les organisations de services juridiques ont élaboré des solutions novatrices pour fournir ces types de soutien. Il est fondamental de poursuivre et d'accompagner ces efforts pour faire du droit à l'alimentation une réalité.





## Le droit à l'alimentation et l'accès aux ressources naturelles

LISTE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION

1. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET L'ACCÈS AUX RESSOURCES – LIENS CONCEPTUELS

2. LA LOA DU MALI: UNE GRANDE POTENTIALITÉ POUR LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION À TRAVERS L'ACCÈS ÉQUITABLE À LA TERRE ET AUX RESSOURCES NATURELLES

3. LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LA SÉCURITÉ DES DROITS AUX RESSOURCES PASTORALES EN RÉPUBLIQUE UNIE DE TANZANIE

CONCLUSION

RÉFÉRENCES

## Références

### BIBLIOGRAPHIE

- **Alden Wily, L.**, 2003, *Community-Based Land Tenure Management: Questions and Answers about Tanzania's new Village Land Act, 1999*, Londres, IIED, Issue Paper No. 120.
- **Berthelot, J.**, 2005, « Fin de cycle pour l'Organisation mondiale du commerce », *Le Monde Diplomatique* (décembre 2005).
- **Birnie, P.W., and Boyle, A.E.**, 2002, *International Law and the Environment*, Oxford, Oxford University Press.
- **Carney, D.**, 2002, *Sustainable Livelihoods Approaches: Progress and Possibilities for Change*, DfID, draft.
- **CESCR**, 1999, "Le droit à une alimentation suffisante (art. 11)", Observation générale 12.
- **Chambers, R., and Conway, G.**, 1992, *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21<sup>st</sup> Century*, IDS Discussion Paper 296, Brighton, IDS.
- **CNCR**, 2006, Mémoire, document html, [http://www.cncr.org/IMG/doc/Memorandum\\_juillet\\_06\\_3\\_.doc](http://www.cncr.org/IMG/doc/Memorandum_juillet_06_3_.doc)
- **Cotula, L.** (ed), 2006, *Land and Water Rights in the Sahel - Tenure Challenges of Improving Access to Water for Agriculture*, Londres, IIED, Issue Paper 139.
- **Cotula, L.** (ed), 2007, *Changes in "customary" land tenure systems in Africa*, Londres, IIED.
- **Cotula, L.**, 2007, *Legal empowerment for local resource control: Securing local resource rights within foreign investment projects in Africa*, Londres, IIED.
- **Cotula, L., and Vidar, M.**, 2003, *The Right to Adequate Food in Emergencies*, Rome, FAO, Étude juridique No. 77.
- **Cotula, L., Toulmin C., and Quan, J.**, 2006, *Better Land Access for the Rural Poor - Lessons from Experience and Challenges Ahead*, Londres, IIED.
- **Coulibaly I.**, 2006, Communication, document html, Fondation Gabriel Peri.
- **DCG**, 2006, "La CDD et la sécurité alimentaire pour les pasteurs dans le contexte des droits de l'homme" Fiche d'information du GCoZA No. 1.
- **Deininger, K.**, 2003, *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, Washington DC, Banque mondiale.

- **Djiré, M.**, 2006a, Improving tenure security for the rural poor- Mali – étude de cas, Document de travail 4, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Soutien à la démarginalisation des pauvres par le droit.
- **Djiré, M.**, 2006b, Les ventes de terres et l'appropriation foncière au Mali: les pratiques foncières entre la tradition, le marché et les procédures légales (FAO, Réformes agraires 2006/02).
- **Djiré M.**, 2007, *Land registration in Mali - No land ownership for farmers?* IIIED, Londres, Issue Paper 144.
- **Drèze, J. and Sen, A.**, 1991, *Hunger and Public Action*, Oxford, Oxford University Press.
- **FAO**, 2006, "L'état de l'insecurité alimentaire dans le monde".
- **FAO**, 2006, "A Primer to the Right to Adequate Food", apprentissage à distance, disponible sur CD (2007) et sur la page web de la FAO consacrée au droit à l'alimentation: [http://www.fao.org/righttofood/kc/dl\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/kc/dl_en.htm)
- **FAO**, 2007, "Instance permanente pour les questions autochtones - Rapport sur les travaux de la sixième session, Mise en œuvre des recommandations concernant les six domaines d'activité de l'Instance permanente et les Objectifs du Millénaire pour le développement, New York.
- **FIAN**, 2007, "How to Use the Voluntary Guidelines on the Right to Food - A Manual for Social Movements, Community-Based Organisations and Non-Governmental Organisations".
- **Golay, C.**, 2002, *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, Genève, Université de Genève, Institut universitaire de hautes études internationales.
- **Graefen, C. and Kirk, M.**, "Access to land: A human right?", 1 *Agriculture and rural development* 17-19.
- **Haug, R., and Rauan, E.C.H.**, 2001, "Operationalising the Right to Food in Africa", NorAgric Report No. 2B, Oslo, Université d'agronomie de Norvège.
- **Hodgson, S.**, 2004, *Land and Water – The Rights Interface*, Rome, FAO, Étude juridique
- **Juma, I.H.**, 2000, "Extinction of Customary Land Rights in the Wildlife Conservation Areas of Tanzania: The Case of Mkomazi Game Reserve", *Africa: Zeitschrift der Gesellschaft für afrikanisches Recht* 2.
- **Kaare, B.**, 1988, "The Hadzabe and the Tanzanian State: Problems of Transformation in a Hunting- Gathering Community", Fifth International Conference on Hunting and Gathering Societies, Darwin.
- **Kamanga, K.**, 2006, "International Human Rights Law as Reflected in Tanzania's Treaty and Court Practice", 50 at pp. 67-68 in: Binchy, W. & Finnegan, C., *Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives*, Dublin: Clarus Press.
- **Kennedy, D.**, 2002, "The International Human Rights Movement: Part of the Problem?", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, pp 101-125.
- **Lane, C.**, 1996, *Pastures Lost: Barabaig Economy, Resource Tenure and the Alienation of Their Land in Tanzania*, Nairobi: Initiative Publishers.
- **LHRC**, 2007, Tanzania Human Rights Report, 2006 - with Zanzibar Chapter, Dar Es Salaam, Legal and Human Rights Centre.

- **Lindsay, J.**, 2004, *Legal frameworks and access to common pool resources*, Rome, FAO, Document juridique en ligne No. 39.
- **Lobulu B.**, 1999, "Dispossession and Land Tenure in Tanzania: What Hope from the Courts", *Cultural Survival Quarterly*.
- **Mattee, A.Z., Shem, M.N.**, 2006, *Ambivalence and Contradiction - A review of the Policy environment in Tanzania in relation to Pastoralism*, Londres, International Institute for Environment and Development.
- **Mchome, S.E.**, 2002, *Evictions and the Rights of People in Conservation Areas in Tanzania*, Dar Es Salaam University Press, Dar Es Salaam.
- **McKinney, P.**, "Tanzania: Food Security And Vulnerability Analysis [CFSVA]," Strengthening Emergency Needs Assessment Capacity (SENAC) Project, VAM, Rome, PAM. <http://vam.wfp.org/>
- **Mitlin, D., and Patel, S.**, 2005, "Re-interpreting the rights-based approach – A grassroots perspective on rights and development", Global Poverty Research Group, [www.gprg.org/](http://www.gprg.org/).
- **Monsalve Suárez, S.**, 2006, "Access to Land and productive resources", FIAN International.
- **Moser, C. and Norton, A.**, 2001, "To Claim Our Rights: Livelihood Security, Human Rights And Sustainable Development", Concept Paper prepared for the Workshop on Human Rights, Assets and Livelihood Security, and Sustainable Development, 19-20 June 2001, Londres, Royaume-Uni.
- **Mvungi, S.E.A.**, 2000, "Legal Rights of Minorities and Indigenous Peoples in Tanzania," *Eastern Africa Law Review* 20-27.
- **Narula, S.**, 2006, "The Right to Food: Holding Global Actors Accountable Under International Law" *Columbia Journal of Transnational Law*, 44, pp 691-796.
- **Ndagala, D.**, 1998, "The Need to Protect Traditional Livelihoods: The Case of Pastoralism and Foraging in Tanzania," in *Economic, Social and Cultural Rights of the Maasai*, Juridica Lapponica 17, Horn, F., Rovaniemi: Université de Laponie.
- **ODI**, 2004, "Right to Water: Legal Forms, Political Channels", Londres, ODI Briefing Paper.
- **Ole Nangoro, B.**, 1998, "Branding the Land: Maasai Responses to Resource Tenure Insecurity and Social Change", in: Horn, F., *Economic, Social and Cultural Rights of the Maasai*, Rovaniemi: Université de Laponie.
- **Ole Parkipuny, M.**, 1979, "Some Crucial Aspects of the Maasai Predicament," in: Coulson, A., *African Socialism in Practice: The Tanzanian Experience*, Nottingham: Spokesman.
- **Orford, A.**, 2001, *Globalisation and the Right to Development*, in Alston, P. (ed), "Peoples' Rights", Oxford, Oxford University Press.
- **Peter, C.M.**, 2007, "Human Rights of Minorités autochtones in Tanzania and the Courts of Law," Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund: Université de Lund.
- **République du Mali**, Ministère de l'agriculture, Secrétariat Général, 2006. Note de présentation de la Loi d'Orientation agricole.

- **République du Sénégal**, Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique rurale et de la sécurité alimentaire, Nouvelle orientation de la politique agricole, 2006 Plan Reva retour vers l'agriculture, document html [http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006\\_reva.pdf](http://www.senswiss-far.org/pub/pol/2006_reva.pdf)
- **Ribot, J.C., and Peluso, L.**, 2003, "A theory of Access", 68(2) *Rural Sociology* 153-181.
- **Shivji, I.G.**, 1999, "Protection of Peasant and Pastoral Rights in Land: A Brief Review of the Bills for the Land Act, 1998 and the Village Land Act, 1998," Workshop on the Bills for the Land Act and the Village Land Act by Bunge, 26-29 Jan. 1999, Dodoma: FoL.
- **Shivji, I.G.**, Kapinga W. B., 1998, *Maasai Rights in Ngorongoro, Tanzania, Drylands Programme IIED, Londres.*
- **Sida**, 2007, *Natural Resource Tenure - A Position Paper for Sida*, Stockholm, Sida.
- **Tenga, R.W.**, 2006, "Minority Rights in Tanzania," in: Binchy, W.; Finnegan, C., *Human Rights, Constitutionalism and the Judiciary: Tanzanian and Irish Perspectives*, Dublin: Clarus Press.
- **Vapnek, J. and Spreij, M.**, 2005, *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*, Rome, Étude juridique de la FAO n° 87.
- **Windfuhr, M. and Jonsén, J.**, 2005, *Food Sovereignty: towards democracy in localized food systems*, FIAN ITDG Publishing.
- **Windfuhr, M.**, 2005, "Key elements of the human right to food?", 1 *Agriculture and rural development* 20-22.
- **Ziegler, J.**, 2004, "Droit à l'alimentation – Rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la Résolution 2003/25 de la Commission des droits de l'homme", E/CN.4/2004/10, 9 février 2004.

#### JURISPRUDENCE

- *Ako Gembul & 100 Others v Gidagamowd and Waret Farms Ltds & NAFCO* (HC-Arusha — CV#12/1989) [Tanzania].
- *Attorney General v Akonaay, Lohar and Another*, (1997) TLR 80 [Tanzania].
- *Bakweri Land Claims Committee v Cameroon*, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication 260/02, (2004) AHRLR 43 (CADHP 2004).
- *Chameli Singh v State of UP*, reported in 1996 (2) scc549 (India).
- *Delgado Paez v Colombia*, Human Rights Committee, Communication 195/1985, UN Doc. A/45/40, in Report of the Human Rights Committee 1990, Volume II.
- *Government of the Republic of South Africa and Others v Irene Grootboom and Others*, case CCT 11/00, 4 October 2000, reported in 2000 (11) BCLR 1169 (CC).
- *Guerra and Others v Italy*, European Court of Human Rights, Judgment, 19 February 1998.
- *Holy Monasteries v Greece*, European Court of Human Rights, Judgment, 9 December 1994, 20 EHRR 1.

- Indigenous Community Yakye Axa v Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, 17 June 2005.
- James v United Kingdom (1986) 8 EH RR 123.
- Lekengere Faru & Ors v AG & Ors (HC- Moshi - CV#33/94 & CV#33/95 and CA — CVA # 53/1998) [Tanzania].
- Marckx v Belgium, European Court of Human Rights, Judgment, 13 June 1979, 2 EHRR 330.
- Matos E Silva LDA and Others v Portugal, European Court of Human Rights, Judgment, 16 September 1996, 24 EHRR 573.
- Maya Indigenous Communities of the Toledo District v Belize, Inter-American Commission of Human Rights, Report No. 40/04, Case 12.053, 12 October 2004.
- Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v Nicaragua, Inter-American Court of Human Rights, Judgment, 31 August 2001.
- Mulbadaw Village Council & 67 Others v NAFCO (HC -Arusha - CV# 10/1981 and CA - CVA # 3/1986) [Tanzania].
- Ngotyaki, Oloruja & Others v Republic of Tanzania, (HC - Arusha - Criminal Appeal # 8/1991) [Tanzania].
- Sawhoyamaya Indigenous Community v Paraguay, Inter-American Court on Human Rights, Judgment, 29 March 2006.
- SERAC (The Social and Economic Rights Action Centre) and CESR (The Center for Economic and Social Rights) v Nigeria, African Commission on Human and Peoples' Rights, Communication No. 155/96, 27 October 2001.
- Sesana, Setlhobogwa and Others v Attorney General, High Court of Botswana, 13 December 2006 [Botswana].
- Van Raalte v The Netherlands, European Court of Human Rights, Judgment, 21 February 1997, 24 EHRR 503.
- Velásquez Rodríguez v Honduras, Inter-American Court of Human Rights, 29 July 1988, Series C, No. 4.
- Yoke Gwaku & 5 Others v Gawal Farms Ltd & NAFCO (HC — Arusha — CV#52/1988) [Tanzania].

ISBN 978-92-5-206177-9



9 789252 061779

TC/M/I0567F/1/03.09