

La reconnaissance du droit à la conditionnalité universelle au profit des pays en développement dans le domaine alimentaire

Par Pierre-François MERCURE
Faculté de droit
Université de Sherbrooke (Canada - Québec)
Pierre-Francois.Mercure@USherbrooke.ca

Une grande partie de l'élaboration et de l'adoption des droits de la personne s'est faite dans le contexte de l'après-guerre. L'évolution du modèle économique néo-libéral durant cette période et les conséquences qu'il engendra sur le développement des pays du tiers-monde constituent des entraves évidentes à la réalisation de bon nombre de droits fondamentaux de la personne à caractère économique.

L'analyse tentera de démontrer que, pour le droit à la nourriture, les États en développement jouissent de ce que l'on appellera un « droit à la conditionnalité universelle ». Passé sous silence par la doctrine, ce dernier existerait néanmoins et pourrait être défini comme le droit dont sont investis les pays en développement de rendre conditionnelle, ou de soumettre à un processus d'échange, leur participation à la résolution de problématiques mondiales, en contrepartie de l'assouplissement ou du réaménagement des conditions économiques qui empêchent la réalisation d'un droit fondamental de la personne à caractère économique. Le droit à la conditionnalité universelle existerait, par conséquent, au profit des États qui verraient leurs possibilités d'intervention pour assurer l'application effective d'un droit de cette nature paralysées par les effets de la mise en oeuvre d'accords à caractère économique.

Introduction

Le droit à la nourriture, corollaire du droit à la vie, apparaît comme le commencement ou le préalable, pour le tiers-monde, de son acceptation du pacte social universel qui s'élabore. C'est l'avenue qu'a choisie le président brésilien Luiz Inacio Lula da Silva, élu en 2002, avec son *Programme Fome zero*¹ qui assigne un but précis à son premier mandat : « *Dans quatre ans, dans ce pays, plus personne ne se couchera le ventre vide.* »² Les pays en développement (PED) n'entendent être des partenaires à part entière du monde globalisé, qu'à la seule condition qu'ils aient en leur possession les instruments requis afin d'assurer l'application effective³ des droits fondamentaux de la personne à caractère économique⁴. Il s'agit d'un volet important de l'autre mondialisation dont ils font la promotion.

Le droit international que retient l'*alter-mondialisation* est donc un droit dont la primauté est accordée à la catégorie socioéconomique de personnes constituant la majorité dans la plupart des États : les pauvres. Cette conception du *jus gentium* émergent, promu par les PED, vise la réalisation des droits économiques

¹ Le programme « Faim zéro » a été lancé officiellement le 30 janvier 2003 lors du 3^e Forum mondial qui s'est déroulé à Porto Alegre au Brésil du 23 au 28 janvier 2003. Jean Ziegler, *Le droit à l'alimentation*, Paris, Éditions Mille et une Nuits, 2002, pp. 7-16.

² *Id.*, p. 10. Comme l'auteur le rapporte (p. 9), le Brésil est l'un des pays les plus inégalitaires au monde : « *Sur ses 176 millions d'habitants, 44 millions sont gravement et chroniquement sous-alimentés (...) 2 % des propriétaires fonciers y possèdent 43 % des terres arables.* »

Concernant le droit à la nourriture, consulter P.-F. Mercure, *L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations : la normativité du mécanisme de développement durable*, 2002, vol. XXXX, A.C.D.I., pp. 61-118.

³ L'application effective, réelle ou concrète, réfère à leur accomplissement, c'est-à-dire à leur satisfaction ou réalisation, qui se traduit par une actualisation de la finalité pour laquelle ils ont été créés.

⁴ Nous utiliserons cette expression afin de désigner certains des droits de la personne à caractère économique, prioritaires par leur nature, prévus dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, dans Pierre-Marie Dupuy, 2^e éd., *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, p. 93. Il s'agit des droits à la vie, à un niveau de vie et une nourriture suffisants, à des soins *minima* de santé et d'éducation et à un travail permettant de vivre dans la dignité. Afin d'alléger la lecture du texte, nous emploierons aussi les expressions qui suivent et qui auront une signification équivalente: *droits fondamentaux de la personne à caractère économique ; droits économiques fondamentaux ; droits économiques prioritaires ; droits économiques*.

fondamentaux. Elle est antinomique avec celle du droit international traditionnel, articulé autour de la protection des acquis des États développés. Il est conséquemment à prévoir que la conception traditionnelle du droit international public des pays développés (PD) et celle plus progressiste des PED s'opposent autour de la satisfaction des besoins essentiels des résidents du Sud, notamment celui de se nourrir.

Le droit à la nourriture pris dans son sens individuel ou collectif constitue un droit fondamental de la personne. Non seulement les PD s'abstraient de toute discussion avec la communauté internationale afin d'assurer son effectivité, mais, en favorisant leurs propres intérêts, ils empêchent les PED de lui donner effet. Les conséquences de ces comportements investiraient les PED d'un droit à l'échange qui constituerait le corollaire de l'obligation alimentaire qu'ils ont à l'égard de leur population. La conciliation des droits promus par les deux groupes devra se faire en tenant compte des intérêts réciproques des parties⁵.

Cet arbitrage est-il réalisable et, si oui, comment peut-il se matérialiser ? Les États jouiraient-ils d'un droit d'échanger leur collaboration dans la résolution de problématiques mondiales contre des concessions obtenues de la part d'autres États, afin de favoriser l'application de modalités pour assurer l'application concrète des droits économiques fondamentaux. Aucune source du droit international public ne fait explicitement référence à un droit de cette nature. Son existence sera néanmoins démontrée. Ce droit, que nous pourrions nommer *droit à la conditionnalité universelle* pour les raisons qui seront exposées dans la seconde partie⁶ se concrétiserait, au profit d'un PED, lorsque le contexte économique existant de l'ordre promu par les PD ou une organisation internationale contrôlée par ces derniers aurait des effets négatifs ou inhibiteurs sur l'application de droits économiques fondamentaux dans le PED.

C'est en nous référant au droit à la nourriture que nous porterons un regard critique sur la question de savoir si les PED sont investis d'un droit qui leur permettrait d'assurer l'application effective de ce droit économique fondamental. Nous croyons nécessaire, afin que le travail entrepris soit complet, de nous interroger sur les fondements du droit à la conditionnalité universelle (1) et d'expliquer les modalités de l'application de ce droit au secteur alimentaire (2).

1. Les fondements du droit à la conditionnalité universelle

Le droit à la conditionnalité universelle a une filiation morale qui ne soulève aucun doute. Nous exposerons préalablement ses assises juridiques dans les principes issus du droit international public général (a). Ensuite, nous mettrons en exergue l'apport certain du droit international du développement (b).

a) Les principes issus du droit international public général

Le droit à la conditionnalité universelle trouve des fondements dans le concept de souveraineté, dans les notions de domaine réservé et de l'état de nécessité, dans le principe de précaution et, enfin, dans les obligations de coopération et de solidarité auxquelles sont tenues les États. Ces sources seront étudiées dans les développements qui suivent.

La concept de souveraineté permet à l'État d'adopter le comportement international qu'il désire avec pour seule limitation l'immédiateté normative qui l'oblige à se soumettre *directement, immédiatement, au droit international*. En cas de violation de celle-ci, il pourrait voir sa responsabilité internationale engagée. L'État est donc tout à fait justifié d'associer le respect de droits fondamentaux de la personne à sa collaboration dans certains secteurs où cette dernière est requise. Ce comportement lui serait permis par la liberté d'action⁸ dont il jouit et ferait partie de son domaine réservé⁹. Les programmes d'ajustement structurel

⁵ Kéba Mbaye, « Introduction », *Droit international, bilan et perspectives*, t. 2, Paris, A. Pedone, 1991, pp. 1109-1115.

⁶ Voir *infra*, 2.1.

⁷ Quoc Dinh Nguyen, Patrick Daillier et Alain Pellet, *Droit international public*, 7^e éd., Paris, L.G.D.J., 2002, p. 425. Comme de respecter les règles du *jus cogens* et les ententes internationales qu'il a conclues avec d'autres États.

⁸ *Id.*, p. 430 et s.

⁹ Consacré par l'article 2 paragraphe 7 de la *Charte de San Francisco*. Consulter à ce sujet : G. Arangio-Ruiz, *Le domaine réservé, l'organisation internationale et le rapport entre le droit international et le droit interne*, 1990, R.C.A.D.I., pp. 9-484.

(PAS), imposés par les institutions financières internationales (IFI) et qui nuisent à l'application des droits prioritaires de la personne à caractère économique, porteraient atteinte au domaine réservé de l'État¹⁰.

S'il est admis que le respect des droits de la personne fait partie des *préoccupations légitimes de la communauté internationale*¹¹ et, à ce titre, est exclu du domaine réservé de l'État, il est moins certain que l'organisation du système économique et social de l'État en vue d'y donner effet en soit exclue, dans l'hypothèse où l'action des IFI contrecarre la réalisation des droits de la personne¹². L'État serait tout à fait justifié d'un point de vue juridique, en s'appuyant sur son domaine réservé, de conditionner sa collaboration avec les IFI à une adaptation de leurs exigences économiques afin de les rendre conformes à une stratégie visant l'application des droits de la personne. L'État définirait ainsi les contours de son comportement socioéconomique dans le contexte de la mondialisation, précisant le contenu de son domaine réservé qui « *dépend des nécessités de la vie internationale, telles qu'elles s'expriment par le développement du droit international positif* »¹³.

L'état de nécessité¹⁴ existe en droit international afin qu'un État se libère d'une obligation internationale qu'il a contractée sans que sa responsabilité internationale puisse être engagée sur la base de la non-exécution de celle-ci¹⁵. Il peut être soulevé dans une situation de « *danger pour l'existence de l'État, pour sa survie politique ou sa survie économique* »¹⁶. La survie politique fait référence à une situation « *d'impossibilité politique de gouverner ou d'instabilité sociale* »¹⁷, tandis que la survie économique se réfère « *aux ressources dont un État peut disposer pour continuer à satisfaire les besoins de la population, particulièrement en matière de santé, d'éducation, culturelle et sociale* »¹⁸. La notion d'état de nécessité a fait l'objet de quelques études quant au remboursement de la dette extérieure de pays en difficultés de paiement¹⁹. Elle peut être invoquée pour répudier cette dernière, tant dans le cadre de relations inter-étatiques qu'à l'égard d'organisations internationales.

¹⁰ Il est à noter que les Chartes constitutives de ces organismes ne font aucune mention du respect des droits fondamentaux de la personne dans leurs activités courantes avec les États débiteurs, qu'il s'agisse de droits civils, politiques ou économiques. Parlant de la Banque mondiale (BM) et de ses dirigeants, il est indiqué dans les *Statuts de l'organisme* : « *Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques* », art IV section 10 des Statuts de la BM, adoptés à Bretton Woods le 22 juillet 1944, R.T.N.U., vol. 2, p. 135. Sur cette question, consulter : Ibrahim F.-I. Shihata, *La Banque mondiale et les droits de l'homme*, 1999, R.B.D.I., pp. 86-96 ; Pierre Klein, *Les institutions financières internationales et les droits de la personne*, 1999, R.B.D.I., pp. 97-114 ; Gérard Niyungeko, *L'impact du programme d'ajustement structurel sur le respect des droits économiques et sociaux au Burundi*, 1999, R.B.D.I., pp. 8-18.

¹¹ Dominique Carreau, *Droit international*, 7^e éd. N° 1, Paris, Pedone, 2001, p. 374.

¹² L'organisation économique et sociale de l'État échapperait à son domaine réservé, compte tenu de l'« *ingérence* » des IFI dans ce domaine, *ibid.*

¹³ *Id.*, p. 372. L'auteur appuie son commentaire sur la décision *Affaire des décrets de nationalité en Tunisie et au Maroc (Tunisie/Maroc)*, 1923, C.P.J.I., n°4, 7 février.

¹⁴ Sur le concept, consulter Q.-D. Nguyen et autres, *supra* note 7, p. 223-224, 786-787. Le droit à la conditionnalité universelle prend aussi sa source dans les mesures de rétorsion et les contres-mesures ; ces dernières sont prévues aux articles 47 à 50 du *Projet de codification du droit de la responsabilité internationale des États*, Pierre-Marie Dupuy, 2^e éd., *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, p. 719. Elles pourraient être appliquées contre un État, à la fois créancier d'un autre État qui voit sa marge de manœuvre réduite quant au respect des droits fondamentaux de la personne, mais aussi signataire avec l'État débiteur d'un traité international portant sur les droits de la personne. L'État créancier ne respecterait pas l'obligation de collaborer à l'application des droits fondamentaux de la personne qu'il a contractée avec l'État débiteur. Ce qui ouvrirait la porte aux mesures. L'échange proposé par l'État débiteur constituerait une mesure de rétorsion ou une contre-mesure. Sur ces notions voir : Q.-D. Nguyen et autres, *id.* p. 957-962.

¹⁵ Le concept a été débattu au sein de la Commission du droit international qui l'a codifié à l'article 33 du *Projet de codification du droit de la responsabilité internationale des États*, *ibid.*

¹⁶ Ph. Cahier, *Cours de droit international public*, 1985, R.C.A.D.I., p. 290.

¹⁷ Hugo Ruiz Diaz, *L'État de nécessité, la dette extérieure : mécanismes juridiques de non-paiement, moratoire ou suspension de paiement*, document préparé pour le Comité pour l'annulation de la dette du tiers-monde (CADTM), 10 p. Texte disponible à l'adresse suivante : <http://users.skynet.be/cadtm/>

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Voir *supra* note 17. Voir aussi H. R. Diaz, *La force majeure : la situation en Argentine - La dette extérieure : mécanismes juridiques de non-paiement, moratoire ou suspension de paiement*, document préparé pour Attac-Québec., 18 p. Disponible à l'adresse suivante : www.attac.org/quebec (page consultée le 20 juin 2003) ; H. R. Diaz, *Régime applicable aux dettes publiques*, 2002, document préparé pour Attac-Québec., 12 p. Disponible à l'adresse suivante : www.attac.org/quebec (page consultée le 20 juin 2003).

La notion de l'état de nécessité peut servir de fondement au respect par un État des obligations qu'il a envers sa population, soit en vertu du droit constitutionnel interne ou de conventions internationales²⁰. Elle pourrait donc être invoquée pour des situations qui menaceraient le droit à la sécurité alimentaire collective. Un pays débiteur pourrait ainsi, comme cela a été avancé, « *refuser un programme d'ajustement structurel rendant impossible le financement public des services sociaux de base* »²¹. Ces derniers incluent sans contredit les subsides étatiques en vue de pourvoir aux nécessités alimentaires.

Si le droit pour un État de ne pas honorer une obligation internationale à caractère économique, qu'il aurait contractée par traité ou convenue par toute autre forme d'entente, peut être justifié par la nécessité qu'il a de fournir des services sociaux de base, *a fortiori* il aurait le droit de renégocier les modalités des différentes ententes à caractère économique qui entravent l'application du droit à la nourriture. Plutôt que de suspendre l'application de ces ententes ou de demander leur annulation, l'État débiteur serait en droit de demander leur réaménagement. Le pouvoir de négociation de cet État est alors la menace qu'il brandit de ne pas respecter l'entente à caractère économique. Le cocontractant préférera renégocier cette dernière plutôt que de tout perdre. Mais si le cocontractant refuse de la renégocier, c'est-à-dire s'il demande l'application intégrale de l'entente convenue, l'État débiteur, bien qu'il soit exonéré de toute responsabilité internationale par l'application de la notion de l'état de nécessité²², s'expose à de possibles représailles de l'État ou de l'institution financière créancière. De telles mesures sont cependant prohibées par le droit international²³.

Le pouvoir de négociation de l'État débiteur demeure cependant très relatif. Le droit à la conditionnalité universelle, s'appuyant sur la notion de l'état de nécessité, offre une possibilité de discussion renforcée à l'État débiteur.

Le principe de précaution²⁴, élaboré dans le secteur de l'environnement, a été formalisé dans plusieurs instruments juridiques. Ainsi, l'article 15 de la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*²⁵ dispose que « *l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement* ». Aucun juriste n'attribuera à un effort indu d'exégèse le fait d'accorder à la personne une protection au moins équivalente à celle dont jouit une plante ou une amibe. Ainsi, la méconnaissance ou l'évaluation erronée de l'impact des accords commerciaux et financiers sur la capacité des États à respecter les droits économiques prioritaires ne devrait pas être un prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures visant à prévenir une impossibilité budgétaire pour assurer l'application effective de ces droits.

La conditionnalité universelle prend aussi sa source dans les moyens de faire la promotion des droits fondamentaux de la personne. Les PED auraient des obligations de coopération et de solidarité à ce sujet²⁶. Ces dernières découlent des articles 55 et 56 de la *Charte des Nations unies*, de l'article 28 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et de l'article 2 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

²⁰ H. R. Diaz, *supra*, note 19, p. 7. Selon l'auteur qui s'appuie sur la décision du Barrage de Gabčíkovo-Nagymaros, « *le concept s'applique à tout type de convention ou accord international, quelle que soit la nature de ladite convention ou son contenu* ». *Ibid.* à la p. 5. *Affaire relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros (Hongrie/Slovaquie)*, 1997, C.I.J. 92, 25 septembre, 37 *International Legal Materials* 162, 1998. Texte disponible à l'adresse suivante : www.icj-cij.org/cij/cdoocket/chs/chsjudgment/chs_cjudgment_970925.htm (page consultée le 20 novembre 2002).

²¹ Arnaud Zacharie et Eric Toussaint, *Sortir du consensus de Washington* (syllepse/CADTM, 2002). Consulter l'adresse suivante : <file:///Z:\été%20mercure\consensus%20washington\sortir%20du%20consensus.htm>, à la p. 3. (page consultée le 27 juin 2003).

²² Comme le rapportent Laurence André et Julie Dutry : « *La Commission du droit international a reconnu que des circonstances économiques désastreuses dans les pays en développement peuvent constituer « un péril grave et imminent pour la nation », excluant ainsi toute illicéité dans la suspension des paiements de la créance.* », L. André et J. Dutry, *La responsabilité internationale des États pour les situations d'extrême pauvreté*, (1999, R.B.D.I. 58, p. 80.

²³ *Id.*, p. 63.

²⁴ Nicolas de Sadeleer, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 437 p.; Patricia Birnie et Alan Boyle, *International Law and the Environment*, 2^e éd, New York, Oxford University Press, 2002, pp. 115-121. On peut faire un parallèle entre commerce et protection de l'environnement et commerce et protection des droits de la personne. Ch. Noiville, *Principe de précaution et O.M.C.*, 2000, J.D.I., pp. 263-297.

²⁵ *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement*, 13 juin 1992, Doc. N.U. A/Conf. 151/5Rev.1.

²⁶ P.-F. Mercure, *supra*, note 2, pp. 107-112.

Selon le paragraphe 55(c) et l'article 56 de la Charte, les membres s'engagent « à agir, tant conjointement que séparément, (...) en vue d'assurer le respect universel et effectif des droits de l'homme ». L'article 28 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, proclame : « Un ordre international doit être promu afin que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. » Mais, surtout, l'article 2 du Pacte énonce, que, par la coopération internationale, les États doivent « assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés » (notre soulignement). La conditionnalité universelle constitue sans contredit l'un de ces moyens; ainsi qu'un élément d'un « programme concret » afin, comme le mentionne l'article 11 du Pacte, d'assurer « une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales (...) ». Le même exercice d'interprétation de la *Déclaration sur le droit au développement* indique aussi clairement l'obligation d'agir des États en ce domaine : « Les États doivent prendre des mesures (notre soulignement) pour éliminer les obstacles au développement résultant du non respect (...) des droits économiques, sociaux et culturels. »²⁷

b) L'apport certain du droit international du développement

Compte tenu du fait que le droit à la conditionnalité universelle s'exercera principalement dans un contexte de relations Nord-Sud, la recherche de ses fondements exige de jeter un regard sur les deux aspects qui suivent : les principes et les concepts généraux du droit international du développement et les sources dans l'articulation environnement-développement.

Les principes et concepts généraux du droit international du développement

Puisque la composante essentielle du droit à la conditionnalité universelle est le développement social des États, car il a pour objet l'application de droits fondamentaux de la personne, il prendrait ancrage dans les mêmes concepts que ceux dont est issu le droit au développement, c'est-à-dire, le *jus cogens* et la solidarité internationale²⁸. Il aurait aussi comme fondement les sources du droit dont il ferait la promotion. Ainsi, il serait en filiation avec le droit à la vie²⁹, dans un processus en vue d'assurer le plein exercice du droit à la nourriture³⁰.

Le droit des peuples à l'autodétermination, à l'origine essentiellement centré sur la notion de décolonisation³¹ et consacré dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*³² a par la suite évolué afin de porter sur les choix politiques et économiques que peuvent faire les États, « sans ingérence ni contrainte extérieure d'aucune sorte » Ces derniers ont ainsi toute la latitude nécessaire à l'adoption des mesures qu'ils jugent appropriées sur la façon de remplir les devoirs qu'ils ont envers leur population, dont celui d'assurer l'application effective des droits de la personne. Le droit à l'autodétermination qui découle du principe de la souveraineté comprend donc pour l'État celui de privilégier les moyens et les stratégies qu'il peut déployer en vue d'atteindre cet objectif³³. Cette règle de droit international est coutumière³⁴. Le choix des avenues qui doivent être empruntées par les PED pour mettre en œuvre leurs programmes visant le respect des droits fondamentaux de la personne fait donc partie des prérogatives dont ils sont investis.

²⁷ *Déclaration sur le droit au développement*, adoptée le 4 décembre 1986, AGNU Rés. 41/128., par. 6 (3).

²⁸ Sur les sources du droit au développement, consulter : M. Bedjaoui, *supra*, note 5, p. 1255 et suivantes.

²⁹ Explicitement consacré par la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, art. 3 et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, par. 6(1) et implicitement par la *Charte de San Francisco*. Textes reproduits dans P.-M. Dupuy, *supra*, note 14, respectivement aux pp. 65, 71 et 1. Pour certains, tous les droits de la troisième génération découleraient du droit à la vie. Comme le rapporte Kemal Baslar: "all the so-called third generation of human rights should take their cue from imperative norm of the right to life." K. Baslar, *The Concept of the Common Heritage of Mankind in International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1998, p. 322.

³⁰ Il est admis que le droit à la nourriture a comme fondement le droit à la vie, tout comme le droit au développement.

³¹ Q.D. Nguyen et autres, *supra*, note 7, pp. 519-525 ; P.-M. Dupuy, 5^e éd., *Droit international public*, Paris, Dalloz, 2000, pp. 126-131.

³² Voir leurs articles premiers.

³³ Le droit au développement découlerait du droit des peuples à l'autodétermination, *id.*, p. 1261. Voir aussi le par. 1(2) de la *Déclaration sur le droit au développement*, *supra*, note 27.

³⁴ Q.-D. Nguyen et autres, *supra*, note 7, p. 520.

L'existence d'un droit au patrimoine commun de l'humanité³⁵ découlerait du droit à la vie, tout comme le droit à un environnement sain et celui au développement. Refuser de conférer un droit au patrimoine commun de l'humanité (PCH) reviendrait, selon Kemal Baslar, à laisser des millions de personnes dans la pauvreté, la malnutrition, la maladie et la misère. Cela équivaldrait à leur dénier un droit à la vie³⁶. Cet auteur soutient que, devant ces problèmes, le droit à la vie doit inclure le droit au partage des coûts et bénéfiques des ressources naturelles communes, car : « *One of the common heritage of mankind is the right to live under a just international law.* »³⁷ C'est parce que le droit à la vie n'a de sens que s'il implique une existence recevant l'attention voulue d'un système juridique international juste, c'est-à-dire apte à permettre la répartition de la richesse, que ce droit inclut, aussi, le rééquilibrage entre impératifs économiques et respect des droits fondamentaux de la personne. Le droit à la conditionnalité universelle découlerait donc du droit à l'application du concept de PCH³⁸.

Les sources dans l'articulation environnement-développement

Le mécanisme de développement durable peut être défini comme le compromis auquel le Nord et le Sud sont arrivés concernant la résolution de leurs conflits en matière d'environnement et de développement. Selon l'entente convenue, les PD s'engagent à collaborer avec les PED à la réalisation des éléments constitutifs du nouvel ordre économique international (NOEI)³⁹, tandis que les PED acceptent, en contrepartie, de coopérer avec les PD à la mise en place de mesures visant la protection de l'environnement mondial. Cela a d'ailleurs été clairement présenté originellement dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement (CMED), comme un mécanisme devant articuler les relations Nord-Sud dans les secteurs de l'environnement et du développement⁴⁰.

Le mécanisme du développement durable constitue ainsi la genèse du droit à la conditionnalité universelle, puisque ce dernier y trouve le fondement au processus d'échange Nord-Sud qu'il intègre. Cet élément est, de toute évidence, l'essence même de la procédure assurant la mise en application du droit à la conditionnalité universelle. Le spectre des valeurs échangées entre les deux groupes est cependant plus large lorsqu'il y a application du droit à la conditionnalité universelle, plutôt que celle du mécanisme de développement durable. Alors que ce dernier a pour objet l'échange de la collaboration des PED à la résolution des problèmes dans lesquels s'insère la question du développement des États du tiers-monde, en contrepartie de la concession à la pièce d'éléments du NOEI de la part des PD, le droit à la conditionnalité universelle modifie les deux variantes de l'échange. Les domaines où est demandée la collaboration des PED ne connaît pas de restrictions⁴¹ et les concessions attendues des PD, bien qu'elles soient de nature économique, ne concernent pas exclusivement des éléments du NOEI.

Le débat environnement-développement qui oppose le Nord et le Sud s'était cristallisé, dans les années 70, autour de l'idée que les ressources financières du Nord seraient détournées de l'aide publique au

³⁵ Sur le concept de PCH, consulter, notamment : P.-F. Mercure, *L'échec des modèles de gestion des ressources naturelles selon les caractéristiques du concept de patrimoine commun de l'humanité* (1996-97), 28:1, R. D., Ottawa 45 ; *Le rejet du concept de patrimoine commun de l'humanité afin d'assurer la gestion de la diversité biologique* (1995), vol. XXXIII, A.C.D.I., 281 ; *Le choix du concept de développement durable plutôt que celui du patrimoine commun de l'humanité afin d'assurer la protection de l'atmosphère* (1996), 41 R.D., McGill, 595 ; K. Baslar, *supra*, note 29, 427 p. ; Alexandre-Charles Kiss, *La notion de patrimoine commun de l'humanité*, 1982, t. 175, RCADI., pp. 99 -256 ; Sylvie Paquerot, *Le statut des ressources vitales en droit international*, Bruxelles, Bruylant, 2002, 272 p.

³⁶ K. Baslar, *id.*, p. 323.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ Sous la réserve qui suit : " *The right to the common heritage of mankind as a human right is in its embryonic stage of development.* " Propos rapportés par K. Baslar, *id.*, p. 321.

³⁹ Il suffit, pour se convaincre de cette affirmation, de se reporter au chapitre 3 de la première partie du rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement [ci-après CMED], intitulé: *Le rôle de l'économie mondiale*, dans lequel l'organisme traite des revendications historiques des PED en faveur d'un NOEI. Rapport de la CMED, *Notre avenir à tous*, Montréal, Les éditions du fleuve, 1989, 454 pp.

⁴⁰ *Id.*, p. 79-109; Voir aussi : François Rigaux, *Réflexions sur un nouvel ordre mondial* (1991), 3 R.A.D.I.C., pp. 653-667.

Les échanges dette-environnement constituent un exemple pertinent de l'application du mécanisme du développement durable. Voir à ce sujet : P.-F. Mercure, *L'évolution du concept de patrimoine commun de l'humanité appliqué aux ressources naturelles*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, pp. 209-221. P.-F. Mercure, *supra*, note 2, p. 104.

⁴¹ Voir *infra*, 2.1.

développement pour protéger l'environnement⁴². La polémique Nord-Sud est tout autre en ce début de millénaire. Les PED craignent désormais que la dégradation de l'environnement ne menace leur développement économique et social et n'empêche notamment la réalisation des droits économiques fondamentaux⁴³. La collaboration des PED à la résolution des problèmes environnementaux mondiaux est donc catalysée par la *mondialisation écologique*⁴⁴.

Ce n'est plus seulement la pollution du Nord qui menace la survie de l'espèce, mais la gestion écologique défaillante du Sud. Le droit à l'échange s'articule dans ce nouveau contexte, l'environnement des PED acquérant une valeur économique « *marchandable, le monde développé doit reconnaître que les services environnementaux fournis par les pays en développement sont des biens publics mondiaux qui appellent une rémunération adéquate, éventuellement sous forme de paiements de transferts* »⁴⁵ (notre soulignement). Le principe de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles prend alors tout son sens, dans le cadre d'une négociation Nord-Sud où il y a application du droit à la conditionnalité universelle, et dont l'une des deux contreparties à l'échange est constituée par la collaboration des pays du Sud à l'adoption de mesures visant à réduire la pollution, qui découle d'activités dont ils sont responsables.

2. L'application du droit à la conditionnalité universelle au secteur alimentaire

Une fois circonscrits les éléments de définition et d'identification du droit à la conditionnalité universelle (a), il est par la suite nécessaire de compléter l'exercice par la détermination des conditions de sa mise en œuvre (b).

a) Les éléments de définition et d'identification du droit

Le droit à la conditionnalité universelle peut être défini comme un droit que possède un État de rendre conditionnelle, ou de soumettre à un processus d'échange, sa participation à la résolution de problématiques mondiales, en contrepartie de l'assouplissement ou du réaménagement des conditions économiques qui empêchent la réalisation d'un droit fondamental de la personne à caractère économique⁴⁶. Le droit pourrait donc être invoqué lorsqu'un contexte économique imposé à un État rend virtuellement impossible toute intervention de sa part, en vue d'assurer l'application effective d'un droit fondamental de la personne à caractère économique. Autrement dit, il permettrait aux PED d'obtenir des concessions de la part des PD, qui auraient comme conséquence de favoriser la mise en œuvre de modalités pour assurer l'application réelle des droits prioritaires de la personne à caractère économique, en échange de leur collaboration dans la résolution de problématiques mondiales.

Le droit à la conditionnalité universelle constituerait donc un droit à l'échange. Ce serait l'État qui réserverait sa collaboration à la résolution de problématiques mondiales qui détiendrait le droit. Le droit consisterait pour l'État à échanger son concours, en contrepartie d'une modification des modalités d'un traité ou d'une entente, de nature ou à incidence économique, à un État ou une organisation internationale avec qui il est lié. Ces entités ne jouiraient d'aucun droit à la collaboration de l'autre partie au traité ou à l'entente. Relativement à ce dernier aspect, nous pouvons faire l'analogie suivante avec le droit à la nationalisation d'entreprises privées. Les pays non alignés soutiennent, en droit des nationalisations, que « *le colonisateur ne jouissait pas d'un droit à l'indemnisation, mais avait plutôt contracté une dette à l'égard de l'État nationalisateur* »⁴⁷.

La conditionnalité est dite universelle pour quatre raisons. Premièrement, elle s'applique en tant que droit, théoriquement, à tous les États, mais en pratique elle profiterait exclusivement aux PED, et plus particulièrement à ceux de ces derniers inclus dans la catégorie des pays les moins avancés. Elle peut être

⁴² Les négociations qui précédèrent l'adoption de la *Déclaration de Stockholm sur l'environnement humain* font apparaître cette préoccupation des PED. Cette dernière donna naissance aux principes 8 à 25 du texte adopté le 16 juin 1972, Doc. NU A/CONF.48/14/Rov. 1 (1974). Le texte est aussi reproduit dans : (1973) R.G.D.I.P. pp. 350-355.

⁴³ Rapporté par Joke Waller-Hunter, qui mentionne une étude de l'OCDE, *Les perspectives de l'environnement de l'OCDE* (2001a). J. W.-Hunter, *Mondialisation: la gouvernance au service du développement durable* (2002), n°. 2.764, Problèmes économiques 3, p. 6.

⁴⁴ J. W.-Hunter, *ibid.*

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Il pourrait s'agir, mais non obligatoirement, de l'application de certains éléments du NOEI.

⁴⁷ M. Bedjaoui, *Non-alignement et droit international*, 1976, III, vol. 151 R.C.A.D.I. 151, p. 433.

invoquée par un État ou groupes d'États à l'encontre, tant d'États pris individuellement ou collectivement, que d'organisations régionales ou universelles à caractère commercial ou économique, lorsque dans ce dernier cas le mécanisme décisionnel de l'organisation est contrôlé en droit ou dans les faits par des PD⁴⁸.

Deuxièmement, la conditionnalité universelle n'est pas limitative à ce qui a trait aux domaines qui peuvent faire l'objet d'échanges. Les PED exerceraient le droit à l'échange dans des domaines où ils possèdent un pouvoir de négociation par rapport aux PD, c'est-à-dire dans les problématiques mondiales, ou dans celles qui intéressent la communauté internationale dans son ensemble et qui requièrent le concours de tous les États pour leur résolution. Mentionnons, à titre d'exemples, les secteurs suivants, où la participation des PED est essentielle au bien-être collectif : la protection de l'environnement global ; la lutte anti-terroriste ; le contrôle de la croissance démographique ; la migration internationale et la réduction des vagues de réfugiés ; l'adoption de mesures destinées à contrôler la production et le trafic de stupéfiants ; le commerce international ; la non-prolifération des armes nucléaires ; le contrôle des maladies transmissibles telles que la malaria et le VIH/SIDA ; la stabilité financière et la paix mondiale⁴⁹.

Troisièmement, les entités juridiques entre lesquelles peut s'exercer le droit à la conditionnalité universelle sont inter-reliées à deux niveaux : à un premier niveau en ce qui concerne les droits de la personne à caractère économique et à un second en ce qui a trait aux questions économiques au sens large. Dans les deux cas, il peut s'agir de traités au sens de la *Convention de Vienne sur le droit des traités*⁵⁰, mais aussi de toute autre entente contractuelle, ce qui inclut les ententes verbales et les actes concertés non conventionnels (*gentlemen's agreements*). Les deux volets, deux *negotia*, peuvent être inclus dans le même *instrumentum*⁵¹. Le droit peut aussi être exercé à tout moment lors des négociations précédant la conclusion d'une entente.

Quatrièmement, le droit à la conditionnalité universelle s'intégrerait dans le processus de l'institutionnalisation de la gestion des *biens publics mondiaux*⁵² vers lequel l'Organisation des Nations unies pourrait vraisemblablement s'orienter afin de répondre aux crises internationales contemporaines, puisque les secteurs de collaboration Nord-Sud constituent pour la plupart des *biens publics mondiaux*⁵³. Concept économique, ces derniers peuvent être définis comme des biens que le marché est incapable de produire à cause de structures inadaptées de prise de décision consécutives à l'inexistence d'un mécanisme d'action collective⁵⁴. Le concept de conditionnalité universelle serait compatible avec cette théorie qui a pour objet l'intériorisation des externalités de ces biens. Pour permettre à cette dernière de s'actualiser, une structure issue de la famille des Nations unies pourrait être mise sur pied en vue de « faciliter les "échanges d'externalités" entre les pays ou entre les gouvernements et les autres acteurs mondiaux »⁵⁵.

Le droit à la conditionnalité universelle serait un droit fondamental de la personne de la troisième génération. Tout comme d'autres droits de solidarité, tels le droit à la paix, celui à un environnement sain ou au développement, le droit à la conditionnalité universelle nécessiterait une concertation de la communauté

⁴⁸ Il s'agit donc d'un droit qui s'exerce sans qu'il y a application des notions de responsabilité du droit international. En ce qui concerne les organisations internationales, consulter : Pierre Klein, *La responsabilité des organisations internationales*, Bruxelles, Éditions Bruylant, 1998, 673 p.

⁴⁹ Ces exemples sont tirés de l'étude du Programme des Nations unies pour le développement de Inge Kaul, Isabelle Grunberg, Marc A. Stern, *Global Public Goods, International cooperation in the 21st Century*, New York, Oxford University Press, 1999, 546 p. Un résumé en français, intitulé : *Les biens publics à l'échelle mondiale, La coopération internationale au XXI^e siècle*, a été préparé par le PNUD et est disponible à l'adresse suivante :

« <http://www.undp.org/globalpublicgoods/TheBook/thebook.html> » (page consultée le 10 juillet 2003), p. 10.

⁵⁰ P.-M. Dupuy, *supra*, note 4, p. 201.

⁵¹ On pourrait penser, par exemple, aux statuts d'organisations internationales ou régionales à vocation économique, qui prévoiraient le respect par ces dernières des droits de la personne, lorsqu'elles exerceraient leurs activités. Ce n'est toutefois pas le cas de la BM et du Fonds monétaire international (FMI), *supra*, note 10.

⁵² Consulter à ce sujet l'étude du Programme des Nations unies pour le développement, *supra*, note 50.

⁵³ *Id.*, Résumé p. 10. Pour un exemple d'application Nord-Sud du concept, voir : Philippe Hugon, *Les Écarts de connaissances scientifiques et techniques Nord/Sud au regard de la théorie des biens publics mondiaux*, *Revue Tiers-Monde*, t. XLIII, n°172, 2002, p. 891-913 ; Pier Giorgio Gawronski, *Comment financer les biens publics globaux?* (2002) n°. 2.758 *Problèmes économiques*, p. 18.

⁵⁴ *Id.* p. 13

⁵⁵ *Id.* p. 23. La même structure pourrait être responsable des échanges en application de l'exercice du droit à la conditionnalité universelle. Elle pourrait aussi être responsable de l'échange de crédits d'exploitation des PCH. Sur cette question consulter : P.-F. Mercure, *La proposition d'un modèle de gestion intégrée des ressources naturelles communes de l'humanité*, (1998) vol. XXXVI, A.C.D.I. 41-92.

internationale pour son application. Il constituerait, en quelque sorte, un droit de nature procédurale dont l'application permettrait la réalisation du droit au développement.

Les droits de la troisième génération ont comme objectif la création d'un contexte universel propice au mieux être de la personne considérée dans sa globalité, soit l'*humanité*. Il serait opposable *erga omnes* et servirait de catalyseur de l'élaboration de l'ordre international auquel fait référence l'article 28 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* : « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.* » Puisque l'individu aurait un droit à l'application du concept de conditionnalité universelle, il constituerait aussi un droit individuel, tout comme le droit au développement.

Appliqué au secteur alimentaire, le droit à la conditionnalité universelle aménage le droit à la nourriture, tel que compris dans les instruments conventionnels internationaux, de façon à en faire un droit d'accès à l'alimentation. La transformation s'accomplit par l'exécution du processus d'échange propre au droit à la conditionnalité universelle. Selon A. Sen, en effet, l'échange constitue l'une des façons de garantir l'accès à l'alimentation et celui-ci confère un titre et un droit de la personne. Cet auteur soutient que : « *Le premier titre est fondé sur l'échange ; il donne à une personne le droit de posséder ce qu'elle se procure, en échangeant une chose qu'elle possède avec un tiers consentant (ou, sur un plan multilatéral, avec un ensemble de tiers consentants).* »⁵⁶

Le titre fondé sur l'échange permettait la réalisation du droit à la nourriture en autorisant l'accès à une alimentation suffisante. Bien que le modèle présenté par cet auteur semble avoir été conçu pour un rapport individu-État, rien ne s'oppose à ce qu'il s'applique à un rapport État-État ou État-organisation internationale. Le droit d'accès à l'alimentation permettrait alors aux collectivités ou aux États de réaliser leur sécurité alimentaire en développant et en mettant en application une politique d'échange⁵⁷.

b) Les conditions de mise en œuvre du droit

Il existe cinq conditions dans l'application du droit à la conditionnalité universelle. Premièrement, celui-ci s'applique lorsqu'une entente à laquelle est partie prenante un État a sur lui des conséquences de nature économique telles qu'est rendue impossible l'application des mesures auxquelles il s'était engagé par une autre entente afin que soit assuré le plein exercice d'un droit fondamental de la personne à caractère économique. L'État est donc lié par deux ententes et les mesures de mise en œuvre de celles-ci s'avèrent être incompatibles ou seulement difficilement réconciliables.

Deuxièmement, le droit humain atteint doit être prévu dans le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* ou dans toute autre entente universelle ou régionale prévoyant des dispositions analogues à celles prévues dans le Pacte. Il doit, en effet, s'agir d'un droit à caractère économique protégé par la communauté internationale et l'État qui entend exercer son droit à la conditionnalité universelle doit être lié par le Pacte, l'entente universelle ou régionale. Puisque l'application de la conditionnalité universelle constitue une mesure exceptionnelle pour une situation extrême, les droits protégés doivent être des droits relatifs à la survie, c'est-à-dire les droits assimilables, en quelque sorte, à ceux du noyau dur des droits de l'homme. Le droit protégé doit donc être un droit fondamental et prioritaire de la personne à caractère économique.

Troisièmement, le contexte économique dans lequel se trouve l'État doit être le résultat de conditions imposées de l'extérieur, c'est-à-dire d'organisations internationales régionales ou universelles, d'États ou de regroupements de ces entités. Pensons à des PAS de la BM et du FMI qui contrecarreraient ou simplement diminueraient la capacité de l'État à assurer l'application effective des droits prioritaires à caractère économique. Ces conditions doivent découler de mesures prises afin de donner effet aux dispositions d'une

⁵⁶ A. Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, New York, Oxford University Press, 1981, cité dans Christophe Golay, *Vers la justiciabilité du droit à l'alimentation*, mémoire de DESS, université de Genève, p. 14. Les deuxième, troisième et quatrième titres sont fondés respectivement sur la production, le travail propre d'une personne et l'héritage ou le transfert.

⁵⁷ Comme l'indiquent I. Kaul et autres dans le résumé de leur étude : « *La question de l'accès aux biens publics est une question importante, en partie pour des raisons d'équité. (...) Au niveau mondial, il est également important d'assurer que les biens publics mondiaux soient accessibles à tous, en particulier si l'effort de production a été un effort commun* », *supra*, note 50, p. 24.

entente à laquelle est partie l'État. Ce dernier doit pouvoir attribuer à au moins une entente de nature économique le contexte économique à l'origine des difficultés qu'il éprouve pour assurer l'application effective d'un droit fondamental de la personne.

Quatrièmement, le fait que l'État a accepté les conditions économiques ne constitue pas une cause réhabilitative à l'exercice de son droit s'il est en mesure de démontrer que les conditions négociées étaient essentielles au maintien ou à la stabilité de son niveau de développement économique. Cependant, la notion de *stabilité du niveau de développement économique* risque de poser des problèmes d'interprétation. Le critère guidant les États devrait être le suivant : si aucun correctif économique n'avait été adopté, l'État aurait-il été en mesure de rencontrer ses obligations internationales sans préjudicier le niveau de vie de ses citoyens ? Si la réponse à cette question est négative, il pourrait alors être déduit que l'État avait un pouvoir de négociation restreint sur les conditions économiques nouvellement applicables. Il pourrait être assumé, dans ce cas, que les conditions n'étaient pas véritablement consenties, mais imposées⁵⁸.

Cinquièmement, l'État ne doit pas avoir été en mesure d'anticiper raisonnablement que les contraintes économiques auxquelles il est confronté empêcheraient, en pratique, l'application de dispositions requises pour donner effet à un droit économique prioritaire.

Conclusion

La plus grande menace pour l'humanité est l'exclusion et la marginalisation d'une partie importante des résidents de la planète. La satisfaction des droits prioritaires de la personne à caractère économique apparaît, dans ce contexte, comme une condition péremptoire afin que l'*alter-mondialisation*, répartitrice des ressources de la planète et réparatrice des violations répétées des droits de la personne les plus fondamentaux, comme les droits de vivre et de se nourrir, puisse se réaliser. Si les PD semblent tirer avantage de la mondialisation commerciale et financière, les PED sont détenteurs de droits, dans un contexte de mondialisation des problématiques auxquelles est confrontée l'espèce humaine.

L'accès aux ressources alimentaires de base pour les populations de tiers-monde représente donc un enjeu déterminant pour la paix et la sécurité mondiales. Ce ne sont pas les armes de destruction massive qui menacent le plus l'humanité en ce début de millénaire, mais plutôt les disparités Nord-Sud. S'il faut poursuivre les efforts concernant le désarmement, c'est autant pour arriver à la coexistence pacifique entre les États que pour dégager les sommes nécessaires au rattrapage économique du tiers-monde. Il faut néanmoins un catalyseur à cette démarche. La mise en œuvre d'un programme d'échange Nord-Sud aurait cette fonction. Ainsi, les programmes relatifs au désarmement seraient la condition préalable à la réalisation de la coexistence pacifique entre les États, ce que l'adoption d'une stratégie d'échange accéléré Nord-Sud pourrait être en vue de la réalisation de l'égalité économique et sociale entre les citoyens du monde.

⁵⁸ Un critère du type « survie économique » poserait la question de la façon suivante : si des correctifs économiques n'avaient pas été adoptés, l'État aurait-il été en mesure de rencontrer ses obligations internationales ?