



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2005/47
24 janvier 2005

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Soixante et unième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Le droit à l'alimentation *

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler

* La soumission tardive de ce document s'explique par le souci d'y faire figurer des renseignements aussi à jour que possible sur la question de l'exercice du droit à l'alimentation.

RÉSUMÉ

Le Rapporteur spécial soumet son cinquième rapport à la Commission des droits de l'homme. Ses rapports sur l'exercice du droit à l'alimentation en Éthiopie et en Mongolie figurent dans les additifs au présent rapport.

Dans le présent rapport, le Rapporteur spécial donne d'abord une vue d'ensemble de la situation actuelle en ce qui concerne la faim dans le monde. Il passe ensuite en revue les activités qu'il a entreprises, puis s'intéresse aux situations particulièrement préoccupantes en ce qui concerne le droit à l'alimentation, ainsi qu'aux mesures constructives qui sont prises, notamment au progrès sans précédent que constitue l'adoption des Directives volontaires acceptées par la communauté internationale. Enfin, il étudie la question, qui se pose depuis peu, des responsabilités «extraterritoriales» en matière de droit à l'alimentation.

Il est consternant d'apprendre que la faim a augmenté cette année encore. Dans son rapport de 2004, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) donne le chiffre de 852 millions d'enfants, de femmes et d'hommes en étant de sous-nutrition grave, contre 842 millions l'année dernière, alors qu'elle signalait déjà un «recul dans le combat contre la faim» en 2003. Il est intolérable que plus de 6 millions d'enfants en bas âge meurent chaque année de maladies liées à la malnutrition dans un monde plus riche que jamais et qui produit déjà de quoi nourrir l'ensemble de la population mondiale.

Le Rapporteur spécial est profondément préoccupé par les violations du droit à l'alimentation qui continuent d'être commises dans le monde entier. Ainsi, la situation dans la région du Darfour au Soudan, en République démocratique populaire de Corée, en Iraq et dans les territoires palestiniens occupés est alarmante. Le Rapporteur spécial s'inquiète aussi des situations de famine générale et de la perte des moyens de subsistance résultant de catastrophes naturelles et de la faiblesse des moyens mis en œuvre pour apporter l'aide indispensable dans des cas comme celui des invasions de criquets en Afrique occidentale. Il attire l'attention de la Commission sur la situation en Éthiopie et en Mongolie, où la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire est loin d'être gagnée, malgré les efforts des pouvoirs publics de ces pays et des organisations internationales.

Après ce triste constat, le Rapporteur spécial rend compte d'un certain nombre d'initiatives positives prises aux niveaux mondial et local pour combattre la faim. Il évoque notamment les louables efforts des Gouvernements brésilien et français qui ont défini les grandes lignes d'un vaste plan visant à mettre en place des moyens novateurs de financement pour lutter contre la faim et la pauvreté. Le Rapporteur spécial se penche également sur les nouvelles Directives volontaires acceptées internationalement pour la concrétisation du droit à l'alimentation, qui ont été adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004 et approuvées par tous les gouvernements. Ces directives marquent une avancée car elles contiennent une définition du droit à l'alimentation reconnue par la communauté internationale et prévoient des mesures concrètes pour donner effet à ce droit.

Ayant reçu notamment pour mandat d'examiner les «questions nouvelles» en matière de droit à l'alimentation, le Rapporteur spécial s'est intéressé à la question qui fait actuellement débat du prolongement des obligations relatives aux droits de l'homme au-delà des frontières traditionnelles et qui s'oriente vers la reconnaissance de responsabilités «extraterritoriales» en ce qui concerne le droit à l'alimentation. Le rapport se termine par un ensemble de conclusions et de recommandations.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
INTRODUCTION.....	1 – 10	4
I. ACTIVITÉS RÉCENTES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	11 – 16	6
II. SITUATIONS PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTES.....	17 – 22	8
III. INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA SITUATION.....	23 – 26	10
IV. DIRECTIVES VOLONTAIRES INTERNATIONALES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION.....	27 – 33	11
V. OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ÉTATS EN CE QUI CONCERNE LE DROIT À L'ALIMENTATION	34 – 59	13
A. Cadre juridique des obligations extraterritoriales.....	44 – 46	16
B. Typologie des obligations extraterritoriales	47 – 59	17
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	60	21

INTRODUCTION

1. Le Rapporteur spécial a l'honneur de soumettre son cinquième rapport à la Commission des droits de l'homme, conformément à la résolution 2004/19 de la Commission et à la décision 2004/252 du Conseil économique et social. Il soumet également à l'examen de la Commission ses rapports sur la réalisation du droit à l'alimentation en Éthiopie et en Mongolie, qui figurent dans les additifs au présent rapport.

2. Il est scandaleux que, dans un monde plus riche que jamais, des millions de jeunes enfants meurent encore de faim. Un monde civilisé ne laisse pas un enfant mourir de faim. Il ne permet pas qu'un enfant souffre de retard de croissance physique et mentale à cause d'une sous-alimentation chronique. Et pourtant de tels drames se produisent tous les jours. Tous les jours, plus de 17 000 enfants de moins de 5 ans meurent de maladies liées à la faim¹. Plus de 5 millions de tout petits enfants mourront de maladies liées à la faim d'ici à la fin de l'année². Et tous les jours, des centaines de millions d'enfants ne mangent pas assez pour mener une vie normale, avec les conséquences que cela entraîne pour leur développement mental et physique. Cet état de choses n'est pas seulement immoral: il est aussi illégal en vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il constitue une violation du droit à l'alimentation, du droit à la santé et enfin du droit à la vie.

3. Il est consternant d'apprendre que la faim a progressé cette année encore dans le monde. Dans son rapport le plus récent, intitulé *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2004*, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime à 852 millions le nombre d'enfants, de femmes et d'hommes gravement sous-alimentés, contre 842 millions l'année dernière, alors qu'en 2003 elle avait déjà signalé un «recul dans le combat contre la faim». Ces derniers temps des progrès importants ont été faits dans la lutte contre la faim, mais la tendance générale est à la régression et non à la réalisation progressive du droit à l'alimentation. Il apparaît en effet que la sous-alimentation n'a cessé de s'aggraver année après année depuis le Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Cela tourne en dérision les promesses faites par les gouvernements aux Sommets mondiaux de l'alimentation en 1996 et en 2002 ainsi que les engagements inscrits dans les Objectifs du Millénaire pour le développement, ce qui est inacceptable.

4. La FAO plaide pour une intensification de la lutte contre la faim en invoquant des considérations morales autant qu'économiques – la sous-alimentation coûte en effet jusqu'à 500 milliards de dollars aux pays en développement en perte de productivité dans la mesure où les hommes, les femmes et les enfants qui souffrent de la faim et de la malnutrition sont mentalement et physiquement incapables de travailler, alors qu'il suffirait de 25 millions de dollars par an pour diminuer de moitié la sous-alimentation dans 15 des pays les plus pauvres de la planète³. Mais, la FAO n'invoque pas la question de l'exercice des droits de l'homme.

5. Tous les êtres humains ont le droit de vivre dans la dignité, à l'abri de la faim. Le droit à l'alimentation et le droit de ne pas souffrir de la faim sont des droits fondamentaux protégés par le droit international relatif aux droits de l'homme et le droit international humanitaire. Dans son Observation générale n° 12 (1999), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en a donné la définition suivante: «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» (par. 6). Le Rapporteur spécial s'en est inspiré pour donner la définition du droit à l'alimentation ci-après (E/CN.4/2001/53, par. 14):

«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.»⁴.

6. La faim n'est pas inéluctable. Notre monde est plus riche que jamais et tout à fait capable de venir à bout de la faim. D'après la FAO, la planète a déjà de quoi produire assez de nourriture pour assurer un apport de 2 100 kcal par personne et par jour à 12 milliards de personnes (soit le double de la population mondiale actuelle). L'éradication de la faim ne relève d'aucun secret. Elle relève en revanche d'une volonté de remettre en cause les politiques existantes, les inégalités et la corruption qui font que les riches s'enrichissent et que les pauvres s'appauvrissent. C'est de solutions politiques et non de solutions techniques complexes que le monde a besoin. Les technologies nouvelles qui ont un coût élevé, comme les semences génétiquement modifiées, ne permettront pas d'en finir avec la sous-alimentation. Dans la plupart des cas, les gens ont faim simplement parce qu'ils n'ont pas accès aux ressources nécessaires pour pouvoir acheter des denrées alimentaires ou en produire. Pour qu'elles contribuent à éradiquer la faim, il faudrait que les semences génétiquement modifiées soient distribuées gratuitement, sans quoi elles risquent d'avoir l'effet inverse, en renforçant la concentration des ressources dans les mains de quelques-uns. Il faut au contraire s'efforcer de réduire les inégalités croissantes entre les riches et les pauvres dans le monde. L'approfondissement des inégalités aggravera encore la pauvreté étant donné que les bénéfices de la croissance économique iront aux riches. Or il importe que nous nous attachions tous à lutter contre la pauvreté et la marginalisation des pays pauvres et des pauvres eux-mêmes, ce qui permettra de stabiliser le monde. Comme l'écrivait métaphoriquement Josué de Castro, économiste brésilien de renommée mondiale et ancien Président du Conseil de la FAO, il y a 50 ans:

«Au Brésil la faim empêche tout le monde de dormir. La moitié de la population parce qu'elle a faim et l'autre moitié parce qu'elle a peur de ceux qui ont faim.»⁵.

7. Aujourd'hui, au Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva, premier Président issu d'une famille d'agriculteurs, cherche les moyens d'éradiquer la faim et les inégalités au Brésil et dans le monde entier grâce à son programme «Faim Zéro». Ce genre d'initiatives est absolument essentiel. Toutefois, les efforts et les ressources mis en œuvre dans le cadre de l'«Alliance contre la faim» sont bien maigres par rapport aux milliards de dollars dépensés pour la «guerre contre le terrorisme». Le montant de l'aide débloquée pour le développement et la lutte contre la famine est en baisse depuis que les fonds sont réaffectés au renforcement de la sécurité et à la lutte contre le terrorisme. Pourtant, la lutte contre le terrorisme devrait englober des actions destinées à éradiquer la faim, la pauvreté et les inégalités. Comme l'a dit le Premier Ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero, dans un discours qu'il a prononcé le 21 septembre 2004 au Nations Unies, à propos du fléau du terrorisme, «la graine du mal se brise sur le roc de la justice, du bien-être, de la liberté, de l'espérance, mais elle germe dans le sol de l'injustice, de la pauvreté, de l'humiliation et du désespoir».

8. Avec la baisse de l'aide au développement, les moyens disponibles pour lutter contre la misère sont réduits. Ainsi, le *Ethiopian Herald* indiquait dans son numéro du 26 février 2004 que le Programme alimentaire mondial (PAM) diminuait les rations alimentaires quotidiennes des 126 000 réfugiés soudanais, érythréens et somaliens vivant dans des camps de réfugiés en Éthiopie. Faute de ressources, le PAM a en effet été obligé de réduire de 30 % les rations alimentaires quotidiennes qui ne représentent plus que 1 500 kcal par personne et par jour, soit nettement moins que le minimum de 2 100 kcal par personne reconnu comme norme internationale. Dans les camps, des réfugiés vont mourir, et cela parce que les fonds prévus pour l'aide sont réaffectés à la guerre contre le terrorisme. Ce n'est pas acceptable.

9. Toutefois, pour éradiquer la faim et la pauvreté, il ne suffit pas de trouver des ressources. Encore faut-il s'attaquer aux injustices structurelles et au partage inégal du pouvoir qui sont responsables des atteintes portées aux droits de l'homme. Il faut aussi s'efforcer de réduire les inégalités économiques et d'adopter un système équitable et fondé sur des principes rigoureux en ce qui concerne les échanges économiques mondiaux. Nombre de politiques et de mesures gouvernementales ont des effets préjudiciables sur l'exercice du droit à l'alimentation par les habitants d'autres pays. Par exemple, dans le domaine du commerce international, les pays du Nord, qui subventionnent leur agriculture et vendent des produits en dessous de leur coût de production, forcent des millions d'agriculteurs du Sud à quitter le secteur de l'agriculture quand celui-ci constitue leur seul avantage comparatif. Il y a des exemples encore plus parlants, comme les embargos injustifiés qui sont imposés par un pays et se répercutent sur la vie de millions de personnes vivant dans un autre pays. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial étudie dans le présent rapport la question des obligations extraterritoriales afin que les mesures prises par un gouvernement n'aient pas d'effets négatifs pour les personnes vivant en dehors de sa juridiction.

10. Dans son prochain rapport, le Rapporteur spécial traitera de la question des peuples autochtones et du droit à l'alimentation, en réponse à la demande de plusieurs organisations autochtones.

I. ACTIVITÉS RÉCENTES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

11. Dans le cadre de son travail au service de la promotion du droit à l'alimentation et de son mandat, le Rapporteur spécial a entrepris de nombreuses activités l'année dernière. Il a soumis un rapport annuel à l'Assemblée générale (A/59/385) dans lequel il mettait en évidence les problèmes particulièrement préoccupants en matière de droit à l'alimentation et analysait les rapports entre le droit à une alimentation adéquate et les modes de subsistance reposant sur la pêche dans le monde. Cette année, il s'est rendu en Éthiopie (février 2004) et en Mongolie (août 2004) et a étudié les actions engagées pour assurer l'exercice effectif du droit à l'alimentation et encouragé les efforts dans ce sens. Les rapports sur ces missions montrent combien l'Éthiopie et la Mongolie sont encore loin d'avoir gagné le combat contre la faim malgré les efforts considérables des gouvernements de ces pays et des donateurs internationaux. La prochaine mission du Rapporteur spécial sera une visite au Guatemala, début 2005, pour étudier la situation en ce qui concerne le droit à l'alimentation et voir quels enseignements peuvent être tirés des mesures mises en œuvre par le Gouvernement guatémaltèque pour protéger plus largement le droit à l'alimentation et lutter contre la faim. Il envisage aussi de se rendre dès que possible en Inde et en Afrique du Sud et remercie ces pays de l'avoir invité.

12. Il a également prévu d'aller à Cuba pour analyser la situation en ce qui concerne le droit à l'alimentation; il s'attachera à mesurer l'incidence sur la sécurité alimentaire en général du durcissement de l'embargo imposé unilatéralement par les États-Unis à Cuba, notamment des mesures mises en place à la suite du rapport de la commission américaine appelée «Commission for Assistance to a Free Cuba»⁶. De nouvelles mesures, limitant notamment les envois d'argent et les visites aux familles ainsi que le développement de Cuba, aggravent les restrictions imposées en vertu de la loi Helms-Burton de 1996, qui prévoit des sanctions économiques non seulement pour Cuba mais aussi pour toutes les entreprises étrangères ayant des relations commerciales avec ce pays. Bien que les États-Unis aient pris des mesures pour permettre à Cuba de leur acheter des denrées alimentaires, l'embargo continue de dévaster l'économie et d'anéantir les moyens de subsistance de la population. Les produits importés sont chers mais l'embargo empêche le développement et la modernisation de l'agriculture à Cuba. Si les Cubains ne souffrent pas de malnutrition, c'est uniquement parce que le Gouvernement a toujours eu pour priorité d'assurer l'accès à l'alimentation. Le Gouvernement des États-Unis a refusé de recevoir le Rapporteur spécial.

13. Le Rapporteur spécial a aussi demandé à plusieurs reprises aux Gouvernements de la République démocratique populaire de Corée et du Myanmar de l'inviter à se rendre dans leur pays mais n'a pas reçu de réponse. Il a continué de lancer des appels urgents et de faire des déclarations à la presse, à titre individuel et conjointement avec d'autres rapporteurs spéciaux, pour attirer l'attention sur la situation critique du point de vue alimentaire dans les territoires palestiniens occupés, en Roumanie, au Zimbabwe, en République démocratique populaire de Corée et au Soudan. Il a aussi écrit à certains gouvernements pour demander des renseignements sur des allégations de violations du droit à une alimentation adéquate, y compris sur des cas particuliers, en Inde, au Myanmar et aux Philippines. Au moment où il a remis le présent rapport, le Rapporteur spécial n'avait reçu de réponse que des Gouvernements indien et roumain.

14. Outre la surveillance des situations particulièrement préoccupantes, le Rapporteur spécial et son équipe ont mené de nombreuses activités de sensibilisation au droit à l'alimentation. Ainsi, ils ont participé à bon nombre de rencontres internationales avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales et des organismes des Nations Unies. Le Rapporteur spécial a par exemple fait un exposé lors du colloque international intitulé «Paix, justice et droit international» organisé à Salamanque du 23 au 26 juin 2004 par la Fundación Sistema et le Gouvernement espagnol. Des personnalités en vue du Gouvernement espagnol et de nombreux représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies y ont pris part.

15. Son équipe a aussi participé à la réunion internationale intitulée «Droit à l'alimentation et accès à la justice» tenue en mai 2004 à l'Université de Fribourg (Suisse), sous les auspices de l'Institut Jacques Maritain, avec le financement des Gouvernements suisse, allemand et norvégien. Les participants ont examiné de nombreux cas démontrant que le droit à une alimentation adéquate et d'autres droits économiques, sociaux et culturels avaient été invoqués en justice dans différents pays du monde; cette réunion visait à apporter une contribution aux travaux du Groupe de travail intergouvernemental de la FAO dans l'élaboration de l'ensemble de directives volontaires sur le droit à l'alimentation.

16. Les activités menées ont également consisté à participer à des réunions avec de nombreuses organisations de la société civile, notamment celles qui travaillent à des campagnes consacrées au droit à l'alimentation en Inde, en Espagne, en France et en Allemagne. Avec son

équipe, le Rapporteur spécial a collaboré avec Action contre la faim (ACF, France), notamment en apportant sa contribution à l'ouvrage publié sous le titre «Géopolitique de la faim». Il a également coopéré à une nouvelle campagne internationale sur le droit à l'alimentation lancée en Espagne, qui regroupe des organisations non gouvernementales afin de mobiliser les pouvoirs publics en faveur de la réalisation du droit à l'alimentation en Espagne et ailleurs⁷. Il continue aussi de coopérer avec l'organisation non gouvernementale FIAN – Pour le droit de se nourrir dans les travaux extrêmement importants qu'elle mène en Allemagne et dans le monde entier en vue d'appeler l'attention sur les violations du droit à l'alimentation et d'éveiller les consciences sur ce droit⁸.

II. SITUATIONS PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTES

17. Quand le Rapporteur spécial rédigeait le présent rapport, une des situations particulièrement préoccupantes était celle de la région du Darfour au Soudan. Des violations persistantes du droit à l'alimentation commises par des milices qui auraient des liens avec le Gouvernement soudanais ont en effet été signalées. Ces milices auraient détruit, endommagé et pillé des cultures, des récoltes et des terres agricoles, du bétail et des points d'eau potable, en particulier dans la zone de Jabal Marrah, dans l'ouest du Darfour, et auraient en outre forcé jusqu'à 1 million de personnes à abandonner leurs terres et empêché des organisations humanitaires d'apporter une aide alimentaire. De plus, le Rapporteur spécial a appris récemment que les déplacés perdraient la jouissance de leurs terres s'ils demeureraient absents plus d'un an; il est donc urgent que les autorités nationales et internationales prennent des mesures pour que ces personnes puissent conserver leurs terres étant donné que leur absence est le résultat d'un déplacement forcé et d'une situation de conflit.

18. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par la situation en République populaire démocratique de Corée où des millions de personnes continueraient de mourir de «famine silencieuse», des Coréens auraient été exécutés en place publique pour «crime économique» parce qu'ils avaient volé des récoltes ou des vaches pour manger et l'aide alimentaire n'a pas toujours été distribuée sans discrimination et dans la transparence⁹. Il est en outre inquiet des informations faisant état du renvoi de force par le Gouvernement chinois des personnes fuyant la faim, «réfugiés de la faim» qui auraient été condamnés à de lourdes peines à leur retour (voir A/59/385). Le Rapporteur spécial exhorte le Gouvernement coréen à respecter le droit à l'alimentation de sa population, conformément aux normes internationales des droits de l'homme. Il prie en outre instamment les autorités chinoises de mettre un terme aux rapatriements forcés et d'étudier les possibilités d'accueil dans des pays tiers.

19. La situation relative au droit à l'alimentation en Iraq est aussi source de grave préoccupation. D'après une étude de l'Université John Hopkins¹⁰, la population iraquienne a enregistré 100 000 décès de plus que le nombre qui aurait pu être anticipé si le pays n'avait pas été envahi. La plupart de ces décès sont dus à la violence, mais une grande partie tient aux conditions de vie qui sont de plus en plus difficiles, comme l'atteste le taux de mortalité infantile en augmentation. Plus d'un quart des enfants iraqiens souffrent de sous-alimentation chronique et la malnutrition aiguë chez les enfants de moins de 5 ans a quasiment doublé, passant de 4 à 7,7 %¹¹. D'après de nombreuses informations, la population continue de ne pas avoir accès à une eau potable propre et des sources d'eau auraient été délibérément coupées par les forces de la Coalition¹². Depuis peu, un certain nombre d'ONG s'inquiètent également de ce que l'administrateur de la Coalition ait estimé prioritaire l'élaboration d'une nouvelle législation

en matière de propriété intellectuelle, laquelle règle les moindres détails du droit des brevets, légalise le génie génétique en Iraq et comporte des dispositions relatives à l'utilisation des semences génétiquement modifiées¹³. Le Rapporteur spécial demande instamment la reconstruction de l'agriculture et des moyens de subsistance de façon à résoudre le problème de la malnutrition chronique et à ne pas hypothéquer la sécurité alimentaire future du peuple iraquien.

20. Les violations du droit à l'alimentation dans les territoires palestiniens occupés par les forces d'occupation demeurent inquiétantes (voir A/59/385). Conformément à la résolution 2004/19, dans laquelle la Commission des droits de l'homme prie non seulement les États mais aussi les acteurs privés de promouvoir la réalisation effective du droit à l'alimentation pour tous, le Rapporteur spécial a adressé une lettre à la société Caterpillar; il regrettait qu'en fournissant à l'armée occupante ses bouteurs D-9 et D-10, munis d'armes et spécialement modifiés, alors qu'elle savait qu'ils seraient utilisés pour détruire des terres agricoles, des serres, des cultures et des champs d'oliviers ainsi que des installations d'eau, cette société se rende complice de violations du droit à une alimentation adéquate. Amnesty International et Human Rights Watch ont lancé des campagnes contre la vente par Caterpillar de ces bouteurs utilisés comme armes¹⁴. Un représentant de Human Rights Watch a déclaré: «Tant qu'Israël n'aura pas mis un terme à ces pratiques, en continuant de lui vendre des bulldozers, Caterpillar se rendra complice de violations des droits de l'homme»¹⁵. L'organisation californienne Jewish Voice for Peace a elle aussi adopté une résolution d'actionnaires demandant à Caterpillar de revenir sur les ventes de matériel lorsqu'elles sont contraires au code de conduite des entreprises en matière de commerce mondial¹⁶.

21. Le Rapporteur spécial s'est concentré principalement sur les violations du droit à l'alimentation imputables à l'homme, conformément à son mandat, et non sur les atteintes résultant de catastrophes naturelles. Il n'en a pas moins suivi aussi l'évolution de l'insécurité alimentaire et de la faim dans le monde, en particulier les famines et les crises alimentaires qui, d'après la FAO, sévissent actuellement dans 35 pays¹⁷. Quand il rédigeait le présent rapport, la préoccupation majeure était les conséquences du terrible tsunami qui a déferlé sur l'Asie, faisant des milliers de victimes et anéantissant les moyens de subsistance de milliers d'autres. Il s'inquiète également de la situation en Afrique occidentale où se sont abattues des nuées de criquets pèlerins qui menacent la production agricole de l'ensemble du Sahel, particulièrement de la Mauritanie, du Mali, du Sénégal et du Niger¹⁸ et prie instamment les pays développés de fournir d'urgence à ces pays l'assistance requise pour écarter un risque de famine. Il faut que les gouvernements et les donateurs prennent d'urgence des mesures de façon à garantir le droit à l'alimentation à toutes les victimes de catastrophes, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Le Rapporteur spécial se félicite de la proposition formulée le 11 janvier 2005 par Jan Egeland, Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, tendant à créer un système international de contrôle pour assurer la transparence dans l'utilisation des contributions des États et des ONG.

22. Le Rapporteur spécial attire également l'attention sur la situation en Éthiopie et en Mongolie où il a constaté un recul de l'exercice du droit à l'alimentation, dont il rend compte dans ses rapports de mission.

III. INITIATIVES VISANT À AMÉLIORER LA SITUATION

23. Conformément à son mandat, le Rapporteur spécial n'a pas seulement suivi les situations préoccupantes et les violations du droit à l'alimentation, il a aussi relevé les signes permettant d'espérer un changement et a suivi leur évolution. Il continue de porter son attention au déroulement des initiatives prises au Brésil, en Inde, en Sierra Leone et en Afrique du Sud, et surveille également l'évolution de la situation au Guatemala, au Honduras, en Ouganda et en Uruguay.

24. Il attire l'attention sur les mesures particulièrement importantes qui ont été prises au Brésil, notamment l'initiative du Gouvernement qui a rétabli le Conseil national de l'alimentation et de la sécurité alimentaire, et la proposition de loi-cadre visant à promouvoir le droit à l'alimentation, ainsi que des mécanismes de surveillance des violations du droit à l'alimentation. Un séminaire international s'est tenu au Brésil en décembre 2004 pour débattre de la loi-cadre nationale sur le droit à l'alimentation, ce qui contribuera grandement à faire avancer les choses. Le Rapporteur spécial a aussi accueilli avec satisfaction l'initiative prise par des organisations non gouvernementales de créer un système de rapporteurs spéciaux nationaux au Brésil et recommande que les autres pays examinent cette expérience pour éventuellement instituer des dispositifs analogues de surveillance de l'exercice du droit à une alimentation suffisante.

25. Le Rapporteur spécial a été également impressionné par la nouvelle campagne de lutte contre la faim et la pauvreté dans le monde dirigée par les Présidents brésilien et français. Il a été proposé de créer un fonds mondial pour lutter contre la faim et le Président Chirac a joué un rôle essentiel puisqu'il a chargé un groupe de produire un rapport – le très novateur rapport Landau – qui prévoit des mécanismes inédits pour financer l'aide au développement¹⁹. Bon nombre de ces mécanismes ont été repris par le groupe quadripartite réunissant la France, le Brésil, le Chili et l'Espagne qui a défini les grandes lignes d'un plan pour le financement de la lutte mondiale contre la faim, ce qui n'avait jamais été fait. Dans une déclaration commune, 100 gouvernements ont affirmé que le plus grand scandale n'était pas que la faim existe, mais que la faim continue d'exister dans un monde qui avait les moyens de l'éradiquer et que le temps était venu d'agir. Comme l'a indiqué Jacques Chirac, nous devons nous assurer «que l'enrichissement sans précédent du monde devienne pour les plus démunis vecteur d'intégration et non pas d'exclusion».

26. Dans le cadre de sa collaboration avec les organismes des Nations Unies, le Rapporteur spécial a eu le privilège d'être invité par son Directeur exécutif à participer à la réunion mondiale du PAM qui s'est tenue à Dublin du 7 au 10 juin 2004. Cette importante réunion, organisée tous les quatre ans, a rassemblé tous les directeurs des bureaux du PAM, qui ont débattu de stratégies visant à renforcer leur lutte contre la famine. Le Rapporteur spécial a participé à un groupe de travail avec George McGovern et a eu l'occasion de faire un exposé sur les progrès qui étaient accomplis en faveur du droit à l'alimentation dans le système des Nations Unies et dans les États Membres. Il est très impressionné par l'engagement du PAM et compte coopérer davantage avec lui sur le droit à l'alimentation.

IV. DIRECTIVES VOLONTAIRES INTERNATIONALES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

27. Conformément au mandat qui lui a été confié par la Commission des droits de l'homme, le Rapporteur spécial a participé activement à l'initiative internationale visant à élaborer un ensemble de directives volontaires qui seraient acceptées par la communauté internationale, pour appuyer la réalisation progressive du droit à une alimentation suffisante dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Si le Rapporteur spécial a fait part d'inquiétudes sérieuses dans ses précédents rapports et dans le cadre des négociations²⁰, il s'agit là d'une initiative internationale importante qui contribuera à faire prendre conscience que le droit à l'alimentation fait partie des droits de l'homme et qu'il doit être respecté et exercé partout dans le monde.

28. L'initiative d'élaborer ces directives volontaires découle des engagements pris par les gouvernements lors des deux Sommets mondiaux de l'alimentation. Au Sommet mondial de l'alimentation de 1996, les gouvernements ont demandé que le sens du droit à l'alimentation soit précisé²¹. Conformément à cette décision, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a élaboré l'Observation générale n° 12 (1999), qui définit le «droit à une nourriture suffisante» et précise ce que signifie l'obligation de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet (en faciliter l'exercice). Au Sommet de 2002, les gouvernements ont à nouveau affirmé l'importance du droit à l'alimentation et demandé que soient élaborées des directives pratiques sur la manière de mettre en œuvre le droit à une nourriture suffisante. Depuis lors, les gouvernements s'emploient à négocier ces directives, sous les auspices de la FAO, à Rome.

29. Le Rapporteur spécial peut faire part d'une nouvelle encourageante: en novembre 2004, les «Directives volontaires» ont été adoptées par le Conseil de la FAO et approuvées par tous les gouvernements. C'est là un grand pas en avant, parce qu'en adoptant ces directives les gouvernements ont réaffirmé leur profond attachement au droit à une nourriture suffisante et ont arrêté une définition du droit à l'alimentation acceptée internationalement. La FAO a d'ailleurs applaudi à cette initiative, y voyant un «engagement faisant date dans l'histoire des droits de l'homme», dans la mesure où elle marque l'acceptation universelle de ce que signifie le droit à l'alimentation et où les directives constituent un instrument pratique pour «donner aux pauvres et aux affamés les moyens d'agir pour revendiquer leurs droits»²².

30. Les Directives volontaires ouvrent la voie à de nouvelles perspectives en ce sens qu'elles donnent une définition du droit à l'alimentation acceptée au plan international. Cette définition (voir par. 16 et 17) s'inspire largement de celle qui a été adoptée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Elle reprend en outre l'interprétation du Comité selon laquelle les États ont l'obligation de *respecter* et de *protéger* le droit à une nourriture suffisante et de lui *donner effet*, ce qui a des incidences importantes pour l'acceptation de ces grands principes en ce qui concerne l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels. Au paragraphe 17 des Directives, il est dit ce qui suit:

«[...] les États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont tenus de respecter, de promouvoir, de protéger et de prendre les mesures nécessaires pour concrétiser progressivement le droit à une alimentation adéquate. Il convient que les États parties respectent l'accès existant à l'alimentation adéquate, en évitant de prendre des mesures qui pourraient l'entraver et protègent le droit de chacun à une alimentation adéquate en prenant les dispositions nécessaires pour que les entreprises

et les particuliers ne privent pas d'autres personnes de leur accès à une alimentation adéquate. Il convient également que les États parties préconisent des politiques visant à favoriser la concrétisation progressive du droit de leurs peuples à une alimentation adéquate, en entreprenant, à titre préventif, des activités visant à renforcer l'accès des populations aux ressources et aux moyens nécessaires pour assurer leur subsistance, notamment la sécurité alimentaire, ainsi que leur utilisation de ces ressources et moyens. Dans la mesure où les ressources le permettent, il convient que les États parties créent et préservent des filets de protection ou d'autres formes d'aide, afin de protéger ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance.».

31. Une autre nouveauté est que les Directives reconnaissent la dimension internationale du droit à l'alimentation et traitent de questions en rapport avec le commerce international, l'aide alimentaire et les embargos, par exemple. C'est important car cela signifie que le droit à l'alimentation n'est plus conçu comme étant limité au rapport traditionnel entre l'État et ses citoyens mais comme comportant des obligations «extraterritoriales» (voir la section suivante où cette idée est traitée plus en détail). Cet ensemble de directives porte aussi sur les questions liées aux intervenants extérieurs à l'État et préconise une responsabilisation directe en ce qui concerne le droit à l'alimentation et une meilleure réglementation des marchés en vue d'assurer la sécurité alimentaire.

32. Les Directives volontaires montrent aussi comment le droit à l'alimentation peut être intégré dans les stratégies et institutions publiques. Elles montrent que les principes fondamentaux des droits de l'homme – non-discrimination, participation, transparence, responsabilité et accès à la justice – peuvent être intégrés à une conception de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme. De plus, elles engagent les États à assurer «la promotion d'un développement économique à large base qui soutienne leurs politiques de sécurité alimentaire» (directive 2.1), à mettre en œuvre «des politiques globales, non discriminatoires et rationnelles dans les domaines de l'économie, de l'agriculture, des pêches, des forêts, de l'utilisation des terres et, selon les besoins, de la réforme agraire» (directive 2.5) et à intégrer le droit à l'alimentation dans les stratégies de lutte contre la pauvreté. Elles les exhortent en outre à «tenir compte des faiblesses des mécanismes de marché concernant la protection de l'environnement et des biens collectifs» (directive 4.10), en particulier en ce qui concerne les femmes (directive 8.3) et les groupes vulnérables:

«[...] il convient 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. Le cas échéant, il convient que les États mettent en œuvre, dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme et des principes du droit, des réformes foncières et autres politiques de réforme, en vue de garantir un accès rationnel et équitable à la terre et de renforcer la croissance au bénéfice des populations démunies. Il convient de prêter une attention particulière à certains groupes de population, comme les éleveurs itinérants et les peuples autochtones, et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles» (directive 8.1).

33. Les États sont en outre engagés à mettre en place des mécanismes pour informer la population de ses droits et à améliorer l'accès à la justice pour faire valoir le droit à l'alimentation (directive 7). Pour le Rapporteur spécial, le fait de reconnaître plus largement le droit à une alimentation suffisante au niveau national et de garantir l'accès à la justice pour tous,

et en priorité pour les plus démunis et les plus vulnérables, devrait améliorer considérablement l'exercice du droit à l'alimentation. Les Directives volontaires peuvent donc contribuer à défendre le droit à l'alimentation. Encore faut-il maintenant s'en servir comme d'un instrument pratique pour orienter les politiques et programmes des pouvoirs publics, pour qu'elles aient une incidence réelle dans la lutte contre la faim et l'insécurité alimentaire dans le monde.

V. OBLIGATIONS EXTRATERRITORIALES DES ÉTATS EN CE QUI CONCERNE LE DROIT À L'ALIMENTATION

34. Conformément au mandat que lui a confié la Commission dans sa résolution 2000/10, le Rapporteur spécial est tenu de porter à l'attention de la Commission les problèmes qui se font jour de par le monde en matière de droit à l'alimentation. Actuellement, l'une des principales questions débattues par la communauté internationale des défenseurs des droits de l'homme en ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels est la définition des «obligations extraterritoriales» en matière de droits de l'homme.

35. L'instauration graduelle d'un marché mondial unique et intégré, la mondialisation progressive de la majorité des relations commerciales, économiques et sociales entre les peuples et l'apparition en parallèle de sociétés transnationales qui ont souvent un pouvoir économique et financier supérieur à celui des États, en particulier du Sud, engendrent des problèmes nouveaux qui dépassent les frontières territoriales traditionnelles des droits de l'homme. Trois questions nouvelles font actuellement l'objet de débats: les responsabilités dans le domaine des droits de l'homme des acteurs non étatiques, tels que les sociétés transnationales, les responsabilités des organisations intergouvernementales multilatérales comme la Banque mondiale, le FMI et l'OMC et les obligations extraterritoriales proprement dites, c'est-à-dire les obligations des gouvernements en matière de droits de l'homme à l'égard des populations qui ne relèvent pas de leur juridiction. L'idée qui sous-tend ces trois questions est la promotion de la dignité humaine universelle comme le veulent les droits de l'homme.

36. À sa soixantième session, la Commission des droits de l'homme a examiné la question des responsabilités des acteurs non étatiques, en particulier des sociétés transnationales privées, en ce qui concerne les droits de l'homme. Il est de plus en plus largement reconnu que, comme elles sont souvent plus puissantes que les États, les sociétés privées devraient être tenues de respecter les obligations dans le domaine des droits de l'homme. C'est ce que prévoient les Normes sur la responsabilité en matière de droits de l'homme des sociétés transnationales et autres entreprises (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.1) qui ont été soumises à la Commission. Le Rapporteur spécial a aussi traité de cette question dans son dernier rapport (E/CN.4/2004/10), qui comporte un chapitre consacré aux responsabilités des entreprises en matière de droit à l'alimentation.

37. La deuxième question débattue actuellement concerne les responsabilités des organisations multilatérales telles que le FMI, la Banque mondiale et l'OMC. Compte tenu du pouvoir qu'elles ont dans la définition des politiques économiques, en particulier dans les pays du Sud, leurs actions peuvent avoir des incidences importantes sur l'exercice des droits de l'homme. Il ne fait aucun doute par exemple que les programmes de réforme de l'économie imposés par le FMI et la Banque mondiale aux pays endettés ont une influence majeure et directe sur la situation au regard du droit à l'alimentation et de la sécurité alimentaire dans de nombreux pays. Toutefois, comme ce sont des organisations «intergouvernementales» qui reçoivent des gouvernements

l'ordre de prendre les mesures en cause, les avis divergent sur la question de savoir si elles peuvent être considérées comme des sujets de droit autonomes, auxquels incombent des obligations découlant des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Certains auteurs pensent par exemple que l'OMC est un simple cadre de négociation entre les États et que les gouvernements membres sont par conséquent responsables de toutes les règles et mesures adoptées dans ce cadre. Pour d'autres, au contraire, même si des gouvernements siègent dans les conseils d'administration d'organisations comme la Banque mondiale et le FMI, ces organisations agissent néanmoins de façon autonome et il importe par conséquent d'examiner les responsabilités directes des organisations intergouvernementales en tant que telles.

38. Un certain nombre d'études réalisées par des universités et des organisations non gouvernementales, telles que FIAN, ont montré par exemple que ces institutions étaient liées directement par les normes relatives aux droits de l'homme à deux égards; premièrement, en vertu du droit coutumier qui impose des obligations directes de respect des normes relatives aux droits de l'homme²³ et, deuxièmement, au titre de l'obligation de coopération internationale consacrée par le paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et par l'article 11 qui garantit le droit d'être à l'abri de la faim²⁴. La plupart des organisations intergouvernementales sont également tenues de respecter les principes de la Charte des Nations Unies conformément aux accords régissant leurs relations avec l'Organisation des Nations Unies. La question des obligations directes des organisations intergouvernementales étant extrêmement importante, le Rapporteur spécial l'étudiera plus en détail dans son prochain rapport à la Commission.

39. Dans le présent chapitre le Rapporteur spécial ne traitera que la question qui fait débat en ce moment, c'est-à-dire la question des obligations extraterritoriales en matière de droits de l'homme. S'il est vrai que c'est avant tout aux autorités nationales qu'il incombe de garantir l'exercice des droits de l'homme, dans le contexte actuel de mondialisation et de forte interdépendance internationale, les gouvernements nationaux ne sont pas toujours à même de protéger leur population des effets des décisions prises dans d'autres pays. Il importe par conséquent que tous les pays veillent à ce que leurs politiques ne contribuent pas à porter atteinte aux droits de l'homme dans d'autres pays. En effet, comme l'a dit S. I. Skogly, l'application territoriale stricte des obligations relatives aux droits de l'homme est peut-être bien désormais dépassée²⁵. Or il est de plus en plus important de s'en convaincre si l'on veut garantir l'exercice effectif du droit à l'alimentation tant il est vrai que les décisions d'un gouvernement peuvent avoir des effets néfastes sur le droit à l'alimentation dans d'autres pays. Le commerce international dans le secteur de l'agriculture en est un très bon exemple, car il n'est pas contestable que les subventions accordées aux agriculteurs des pays développés peuvent avoir un effet négatif sur les agriculteurs des pays en développement et sur le droit à l'alimentation dans ces pays, si les produits alimentaires y sont vendus à des prix «relevant du dumping» (voir E/CN.4/2004/10).

40. Dans une économie mondialisée et fortement interdépendante, les décisions prises dans un pays peuvent avoir des répercussions considérables dans d'autres pays. Malheureusement aujourd'hui on constate de plus en plus un manque de cohérence dans les politiques menées par les gouvernements de sorte que, par exemple, s'ils demeurent attachés à l'idée d'un développement fondé sur les droits, ils peuvent en même temps adopter des politiques commerciales qui peuvent être préjudiciables à l'exercice des droits de l'homme dans d'autres pays. Les politiques et programmes de développement ne sont pas toujours bien coordonnés

avec les politiques commerciales décidées dans le cadre de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale, ce qui fait que, si les intentions sont bonnes, bien souvent ils n'ont pas tous les effets voulus. Par exemple, il arrive que des pays développés proposent une aide au développement dans le secteur agricole tout en continuant à subventionner leur agriculture et à vendre leurs produits en dessous de leur prix de revient, ce qui peut avoir pour effet de limiter les possibilités d'essor de l'agriculture dans les pays en développement. De même, la manière dont l'aide alimentaire est fournie par les pays développés va parfois à l'encontre de la sécurité alimentaire locale en anéantissant la production locale des pays en développement. En Suisse, par exemple, il n'y a absolument aucune coordination entre la Mission de la Suisse auprès de l'OMC et la Mission de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies, alors que les deux ambassadeurs qui ont les mêmes compétences travaillent dans le même bâtiment à Genève. L'absence de coordination et de cohérence se traduit souvent par des contradictions directes entre les politiques d'aide au développement et les politiques à l'égard de l'OMC. La plupart des pays souffrent d'une «schizophrénie» chronique de ce genre dans l'élaboration des politiques. La Commission mondiale de l'OIT sur la dimension sociale de la mondialisation est arrivée à la même conclusion dans son récent rapport intitulé *Une mondialisation juste: créer des opportunités pour tous* (2004):

«La cohérence au niveau mondial, comme la bonne gouvernance, commence au niveau national. Nous appelons les chefs d'État et de gouvernement à prendre les mesures nécessaires au niveau national pour s'assurer que les positions adoptées par leurs représentants dans les instances internationales encouragent une intégration cohérente de politiques économiques et sociales axées sur le bien-être et la qualité de vie des gens.»²⁶.

41. Une certaine cohérence pourrait être assurée s'il était pris soin de mettre les droits de l'homme au centre de la politique publique et d'éviter d'adopter des politiques et des programmes qui risquent de nuire au droit à l'alimentation de la population des autres pays. Cette primauté des droits de l'homme est consacrée par la Déclaration et le Plan d'action de la Conférence mondiale de Vienne sur les droits de l'homme (1993), dans lesquels tous les États ont reconnu qu'il incombait au premier chef aux gouvernements de garantir les droits de l'homme (par. 1). Cela signifie par exemple que, lorsqu'ils définissent leurs politiques commerciales, les gouvernements devraient veiller à ce qu'elles ne portent pas atteinte au droit à l'alimentation des populations vulnérables d'autres pays.

42. Jusqu'à présent, le débat sur les obligations extraterritoriales en matière de droits de l'homme a surtout porté sur les droits civils et politiques. Les instruments relatifs aux droits civils et politiques prévoient des limites de compétence territoriale et juridictionnelle expresses, si bien que d'aucuns font parfois valoir qu'il n'existe pas d'obligations extraterritoriales en la matière. Or, malgré ces limitations explicites, plusieurs organes de surveillance de l'application des instruments internationaux et régionaux ont confirmé que les obligations en matière de droits de l'homme ne s'arrêtaient pas aux frontières géographiques. Dans l'affaire *Loizidou c. Turquie* par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que «la responsabilité des Parties contractantes peut entrer en jeu à raison d'actes émanant de leurs organes et se produisant sur ou en dehors de leur territoire»²⁷.

43. Contrairement aux instruments relatifs aux droits civils et politiques, les textes qui consacrent les droits économiques, sociaux et culturels ne prévoient pas de limites de compétence juridictionnelle et territoriale. Il existe au contraire des textes juridiques par lesquels les États s'engagent expressément à coopérer pour donner effet aux droits économiques, sociaux et culturels de tous les individus sans restriction. On ne peut donc pas prétendre qu'il n'existe pas d'obligations extraterritoriales au sujet de ces droits. Actuellement, les milieux universitaires et les organisations non gouvernementales étudient beaucoup cette question afin de mieux comprendre ce que sont ces obligations et en quoi elles consistent. Des études ont notamment été réalisées par le Conseil international pour l'étude des droits de l'homme²⁸, FIAN, Bread for the World et Evangelischer Entwicklungsdienst²⁹, ainsi que 3D – Trade – Human Rights – Equitable Economy avec le projet Realizing Rights dans le cadre de l'Initiative pour une mondialisation éthique³⁰, et par de nombreux universitaires dont S. I. Skogly³¹, F. Coomans et M. T. Kamminga³². Le Rapporteur spécial s'est appuyé sur ces études, ainsi que sur les travaux du Comité des droits économiques, sociaux et culturels³³ et de la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, notamment sur les études d'Asbjørn Eide³⁴ pour analyser les obligations extraterritoriales des États en ce qui concerne le droit à l'alimentation. Dans ce chapitre est d'abord exposé le cadre juridique des obligations extraterritoriales, suivi d'une typologie des obligations extraterritoriales qui consistent à *respecter* et à *protéger* le droit à une nourriture suffisante et à lui *donner effet*. L'objectif n'est pas de donner à penser que les obligations extraterritoriales concernant le droit à l'alimentation peuvent donner lieu à des actions en justice mais de montrer que les États ont des responsabilités en droit international à l'égard de la population des autres pays, à la fois dans leurs propres actions et dans les décisions qu'ils prennent en tant que membres d'organisations internationales³⁵.

A. Cadre juridique des obligations extraterritoriales

44. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, les États se sont engagés à coopérer pour défendre les droits de l'homme, parmi lesquels le droit à l'alimentation. En adoptant la Charte des Nations Unies (Art. 55 et 56), la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 22 et 28), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 2, par. 1, et art. 11) et la Convention relative aux droits de l'enfant (art. 4 et 24, par. 4), les États se sont engagés à coopérer en vue du plein exercice de tous les droits économiques, sociaux et culturels, y compris du droit à l'alimentation. Comme l'a indiqué le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, la coopération internationale est par conséquent une obligation qui incombe à tous les États³⁶. Les États qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour garantir les droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation, ont pour obligation de rechercher une assistance internationale, et les États qui sont en mesure d'aider les autres sont tenus de le faire³⁷. Le Comité des droits de l'enfant a lui aussi indiqué que «[I]orsque les États ratifient la Convention, ils assument non seulement l'obligation de la mettre en œuvre sur leur territoire, mais aussi celle de contribuer, par le biais de la coopération internationale, à son application à l'échelle mondiale»³⁸.

45. Le droit à l'alimentation énoncé dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue l'engagement de coopérer le plus important et le plus concret. En adoptant ce texte, les États se sont engagés à coopérer, sans limitation territoriale ou juridictionnelle, en vue de permettre l'exercice du droit à une nourriture suffisante et du droit fondamental qu'a chaque personne d'être à l'abri de la faim (art. 2 et 11, par. 1 et 2)³⁹. Compte tenu de ces engagements, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a proposé

un cadre pour les obligations extraterritoriales sur le modèle des obligations nationales des États de respecter et de protéger le droit à l'alimentation et d'en garantir l'exercice à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction; ainsi:

«[les États parties] devraient prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin.»⁴⁰.

46. Dans la Déclaration du Millénaire, de même que dans la Déclaration et dans le Plan d'action adoptés au Sommet mondial de l'alimentation en 1996, les États ont en outre reconnu leur responsabilité collective et se sont engagés à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui souffrent de la faim et qui n'ont pas accès à l'eau potable ou n'ont pas les moyens de s'en procurer⁴¹.

B. Typologie des obligations extraterritoriales

47. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et un certain nombre de spécialistes préconisent d'adopter pour les obligations extraterritoriales une typologie en trois volets comme pour les obligations des États au niveau national, c'est à dire l'obligation de respecter le droit à l'alimentation, de le protéger et de lui donner effet⁴². Des organisations non gouvernementales comme FIAN, Brot für die Welt et Evangelischer Entwicklungsdienst défendent le même point de vue, mais elles ajoutent que c'est au gouvernement du pays concerné qu'il appartient au premier chef de donner effet au droit à l'alimentation, de sorte que les gouvernements ne peuvent pas être tenus de supporter l'intégralité de l'effort visant à donner effet au droit à l'alimentation dans d'autres pays, mais uniquement d'apporter leur aide; aussi vaudrait-il mieux parler de «l'obligation d'aider à donner effet» au droit à l'alimentation dans d'autres pays⁴³. C'est une précision importante qui met effectivement en évidence le fait que l'obligation de garantir le droit à l'alimentation concerne principalement le gouvernement national, mais que les États qui disposent des ressources nécessaires ont l'obligation supplétive de l'aider s'il n'est pas en mesure de garantir à sa population le droit à une nourriture suffisante.

48. De l'avis du Rapporteur spécial, pour s'acquitter pleinement de leurs obligations au titre du droit à l'alimentation, les États doivent respecter et protéger le droit à l'alimentation des personnes vivant sur le territoire d'autres États et apporter leur aide pour qu'elles puissent en bénéficier. L'obligation de respect est une obligation minimale qui veut que les États fassent en sorte que leurs politiques et programmes n'entraînent pas de violations du droit à l'alimentation dans d'autres pays. L'obligation de protection exige des États qu'ils veillent à ce que leurs ressortissants et les sociétés nationales, comme les tierces parties relevant de leur juridiction, y compris les sociétés transnationales, ne portent pas atteinte au droit à l'alimentation dans d'autres pays. L'obligation d'assistance impose aux États, en fonction de leurs ressources, de faciliter l'exercice du droit à l'alimentation dans d'autres pays et de fournir l'aide nécessaire, le cas échéant.

1. Obligation extraterritoriale de respect

49. L'obligation extraterritoriale de respecter le droit à l'alimentation impose aux États de veiller à ne pas porter atteinte au droit à l'alimentation dans d'autres pays par leurs politiques et programmes. Il s'agit d'une obligation négative en ce que les gouvernements sont tenus

de ne pas entreprendre certaines actions qui compromettent l'exercice du droit à l'alimentation. Elle n'exige pas de fournir des ressources, mais simplement de «ne pas faire de mal», ce qui inclut de ne pas prendre dans le cadre de l'OMC, du FMI ou de la Banque mondiale des décisions susceptibles de porter atteinte au droit à l'alimentation dans d'autres pays.

50. Le respect du droit à l'alimentation veut que les États n'appliquent pas d'embargos sur les produits alimentaires qui menacent l'exercice du droit à l'alimentation par la population d'autres pays. D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, les États devraient s'abstenir en tout temps d'imposer des embargos sur les produits alimentaires ou des mesures analogues mettant en péril, dans d'autres pays, les conditions de la production de vivres et l'accès à l'alimentation ou empêchant l'approvisionnement en eau et la fourniture de marchandises et de services qui sont essentiels pour assurer le droit à l'eau⁴⁴. La nourriture et l'eau ne devraient jamais être utilisées comme instruments de pression politique ou économique.

51. Les États devraient en outre s'abstenir en tout temps d'adopter des politiques dont les effets sont prévisibles ou dont ils savent qu'elles auront des incidences préjudiciables au droit à l'alimentation. Cela signifie par exemple que les gouvernements ne doivent pas subventionner la production agricole destinée à être exportée dans des pays en développement dont l'économie repose principalement sur l'agriculture, étant donné que l'on sait d'avance que ces subventions nuiront gravement au droit à l'alimentation des habitants de ces pays car leurs moyens de subsistance seront anéantis et ils n'auront pas les moyens d'acheter de la nourriture, même si elle est moins chère. Au Mexique par exemple, on estime que près de 15 millions d'agriculteurs et leurs familles (pour bon nombre issus de communautés autochtones) auraient perdu leur source de revenus à cause de l'Accord de libre-échange nord-américain et de la concurrence du maïs subventionné produit aux États-Unis⁴⁵.

52. Les États devraient en outre s'abstenir de prendre à l'OMC, au FMI ou à la Banque mondiale des décisions susceptibles d'entraîner des violations du droit à l'alimentation dans d'autres pays. De toute évidence, les décisions prises par un ministre de l'agriculture ou par un ministre des finances dans le cadre de ces organisations constituent des mesures prises par les autorités d'un État, qui peuvent avoir des effets en dehors du territoire national. Toute décision qui a pour effet de porter atteinte au droit à l'alimentation doit être revue. Le Rapporteur spécial a pu constater les conséquences de certaines de ces décisions dans les pays qu'il a visités. Au Niger par exemple, le programme d'ajustements structurels demandé par le FMI, comme la privatisation de l'Office national vétérinaire, a eu des conséquences néfastes sur le secteur de l'élevage et sur le droit à l'alimentation des communautés nomades et paysannes (voir E/CN.4/2002/58/Add.1).

2. Obligation extraterritoriale de protection

53. L'obligation extraterritoriale de protéger le droit à l'alimentation impose aux États de veiller à ce que les tiers relevant de leur juridiction (comme leurs nationaux et les sociétés transnationales) ne commettent pas de violations du droit à l'alimentation des personnes vivant dans d'autres pays. Cette obligation n'amoindrit pas les obligations directes de ces tiers, y compris les sociétés transnationales, en ce qui concerne le droit à l'alimentation (voir A/58/330 et E/CN.4/2004/10), mais contraint l'État à imposer des règles aux sociétés nationales et aux acteurs non étatiques pour protéger les habitants des autres pays⁴⁶.

54. Avec le monopole toujours plus grand exercé par les sociétés transnationales sur l'ensemble de la chaîne alimentaire, de la production à la distribution au détail en passant par la vente, la transformation et la commercialisation, et sur la majorité des services d'approvisionnement en eau de par le monde (voir E/CN.4/2004/10, par. 35 à 52), il devient plus difficile pour des pouvoirs publics nationaux moins puissants d'imposer aux sociétés transnationales opérant sur leur territoire de respecter les droits de l'homme, de sorte qu'il est essentiel que les États «d'origine», souvent plus puissants, établissent une réglementation appropriée. Dans le cadre de la privatisation de l'eau par exemple, il faut que les États «d'origine» prennent des mesures pour faire en sorte que les politiques et les activités des sociétés transnationales respectent le droit d'accès à l'eau de toutes les personnes vivant dans les pays où elles sont implantées⁴⁷.

55. Plusieurs pays ont déjà pris des engagements de ce type. Par exemple, avec les Principes directeurs de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à l'intention des entreprises multinationales, les États membres de l'OCDE sont déjà convenus que les entreprises multinationales de l'OCDE devaient respecter les droits de l'homme des personnes affectées par leurs activités à l'étranger (par. II. 2). Des mesures visant à assurer la protection des droits de l'homme, et notamment du droit à l'alimentation, ont également été prises dans d'autres pays. Il s'agit notamment de l'adoption de lois sur la responsabilité civile en Australie, au Canada et au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, en vertu desquelles les sociétés transnationales peuvent être tenues responsables de complicité dans les violations des droits de l'homme commises à l'étranger. Aux États-Unis, la loi de 1789 relative à la responsabilité civile des étrangers donne également une base juridique sur laquelle toutes les sociétés transnationales (et pas uniquement les sociétés domiciliées aux États-Unis) peuvent être tenues pour responsables de complicité d'atteintes aux droits de l'homme dans d'autres pays⁴⁸.

3. Obligation extraterritoriale d'assistance

56. Les gouvernements ont aussi l'obligation d'aider à donner effet au droit à l'alimentation dans les pays plus pauvres que le leur. Les pays en développement qui ne possèdent pas les ressources nécessaires pour assurer l'exercice sans réserve du droit à l'alimentation par leur population sont tenus de rechercher activement une assistance internationale⁴⁹, et les pays mieux pourvus ont le devoir de les aider. Cela signifie que les États doivent coopérer avec les autres, en fonction de leurs ressources, pour les aider à donner effet au droit à l'alimentation.

57. Cette obligation comprend à la fois l'obligation de *faciliter l'exercice* du droit à l'alimentation et l'obligation de *distribuer des vivres*. L'obligation de faciliter l'exercice du droit à l'alimentation n'exige pas nécessairement des ressources ou une aide internationale. Cela signifie plutôt que tous les États devraient coopérer pour constituer un environnement dans lequel le droit à l'alimentation serait effectif dans tous les pays. Conformément à l'article 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, «[t]oute 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». À titre d'exemple, des règles commerciales équitables permettraient à tous les pays de donner effet au droit à l'alimentation, à la fois sur leur propre territoire et à l'étranger. La coopération dans le domaine du développement à laquelle participent déjà la plupart des pays les plus riches doit aussi aider à créer un environnement favorable⁵⁰. Les gouvernements de la majorité des pays les plus riches reconnaissent déjà qu'ils ont la responsabilité de faciliter l'exercice du droit à l'alimentation dans d'autres pays. Dans

le Consensus de Monterrey issu de la Conférence internationale de mars 2002 sur le financement du développement, les États ont réaffirmé l'objectif consistant à consacrer 0,7 % de leur produit national brut à l'aide au développement et à affecter une part de 0,15 à 0,20 % aux pays les moins avancés⁵¹. Par exemple, dans le deuxième rapport périodique du Japon au Comité des droits économiques, sociaux et culturels, on peut lire:

«Le Japon a pour principe de base de considérer que les droits de l'homme sont une valeur universelle et constituent une préoccupation internationale légitime commune à tous les êtres humains. Il estime que l'aide au développement doit contribuer à la promotion et à la protection de ces droits. Il apporte une aide au développement d'autres pays pour y promouvoir les droits économiques, sociaux et culturels, notamment sous les formes suivantes: (...) c) Aide à la concrétisation du droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Le droit fondamental du citoyen d'être à l'abri de la faim peut être assuré dans un pays par la stabilisation de l'agriculture, de l'industrie forestière et de l'industrie de la pêche locales. Dans cette optique, le Japon met l'accent sur l'aide au développement de l'agriculture et des villages agricoles dans les pays en développement grâce à la réalisation d'ouvrages d'infrastructure (irrigation, drainage) et à des projets dans les domaines suivants: recherches et expérimentation sur les produits; diffusion de renseignements sur les cultures; organisation de villages agricoles; commercialisation des produits agricoles. (...) Le Japon contribue à lutter contre la famine en favorisant le développement agricole par des dons de caractère général, des dons en faveur des activités en rapport avec la mer et des secours en cas de catastrophe.» (E/1990/6/Add.21, par. 10).

58. Pour faciliter l'exercice du droit à l'alimentation, les gouvernements doivent en outre *distribuer des vivres*, ce qui signifie qu'ils doivent apporter leur aide, en fonction de leurs ressources, lorsque des personnes souffrent dans un autre pays, par exemple dans les situations de famine générale. Parallèlement, l'aide d'urgence doit toujours être apportée d'une façon qui ne soit pas préjudiciable aux moyens de subsistance et qui ne soit pas contraire aux objectifs de développement, afin de ne pas hypothéquer l'exercice du droit à l'alimentation à plus long terme. La majorité des gouvernements reconnaissent déjà qu'ils ont la responsabilité d'apporter une aide d'urgence lorsque celle-ci est nécessaire pour faciliter l'exercice du droit à l'alimentation en cas de famine très grave ou de conflit armé, par exemple (voir E/CN.4/2002/58). L'obligation de répondre à une demande d'aide est particulièrement importante après une catastrophe et dans le cadre de l'aide humanitaire, comme l'ont reconnu les États dans les Directives volontaires sur le droit à une alimentation adéquate (directive 16). De son côté, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels a souligné:

«Les États ont, conformément à la Charte des Nations Unies, une responsabilité conjointe et individuelle de coopérer à la fourniture de secours en cas de catastrophe et d'une aide humanitaire en période d'urgence, y compris une assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées dans leur propre pays. Chaque État devrait contribuer à cette tâche selon ses capacités. Le rôle du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et de plus en plus celui de l'UNICEF et de la FAO sont particulièrement importants à cet égard et devraient être renforcés. En matière d'aide alimentaire, priorité devrait être donnée aux populations les plus vulnérables.»⁵².

59. En outre, tous les États doivent veiller à ce que l'aide alimentaire soit apportée dans le respect de leurs obligations en matière de droits de l'homme. La priorité doit être donnée aux populations les plus vulnérables et les principes relatifs aux droits de l'homme, notamment la non-discrimination dans la distribution de l'aide alimentaire, ne doivent jamais passer au second plan. Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'aide alimentaire devrait être fournie de façon à ne pas avoir de répercussion néfaste sur les producteurs locaux et les marchés locaux; elle devrait être organisée de manière à permettre aux bénéficiaires de recouvrer leur autonomie en matière alimentaire, et les produits alimentaires livrés dans ce cadre doivent être salubres et culturellement acceptables pour la population bénéficiaire⁵³.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

60. Le Rapporteur spécial fait les recommandations suivantes:

a) **La tendance actuelle à l'augmentation du nombre de personnes souffrant de la faim et de la malnutrition dans le monde doit être inversée. Les gouvernements doivent honorer les engagements qu'ils ont pris en 1996 et 2002 lors des sommets mondiaux sur l'alimentation et dans la Déclaration du Millénaire. Tous les gouvernements doivent prendre immédiatement des mesures pour garantir la réalisation progressive du droit à une alimentation suffisante, conformément à leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme;**

b) **Il faut intensifier l'aide d'urgence et l'aide à long terme destinées aux pays victimes des effets de catastrophes naturelles ou dues à l'action de l'homme, qui ont aggravé l'insécurité alimentaire, en particulier en Asie du Sud après la tragédie du tsunami, sans oublier pour autant les catastrophes qui touchent d'autres parties de la planète. Il faut être plus attentif à la situation en Éthiopie et en Mongolie, selon les recommandations faites dans les additifs au présent rapport. Le Rapporteur spécial appuie l'idée de Jan Egeland, chef du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui a proposé de créer un système international de contrôle pour garantir la transparence dans l'utilisation des contributions des États et des ONG;**

c) **La proposition remarquable et très novatrice des Gouvernements du Brésil et de la France de créer un fonds international de lutte contre la faim et la pauvreté, telle qu'elle a été présentée à la cinquante-neuvième session de l'Assemblée générale mérite un appui sans réserve;**

d) **Les Directives volontaires sur le droit à une alimentation adéquate acceptées à l'échelon international devraient maintenant être appliquées et intégrées aux programmes de développement des gouvernements visant la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté. Des formations devraient être organisées à l'intention des agents de l'État et du personnel des organisations non gouvernementales pour les rendre attentifs aux Directives et accroître l'exercice du droit à l'alimentation;**

e) **L'obligation d'assurer l'exercice du droit à l'alimentation appartient avant tout aux gouvernements. Comme il est énoncé dans l'Observation générale n° 12 et dans les Directives volontaires, les gouvernements doivent respecter et protéger le droit à**

l'alimentation des personnes vivant dans leur pays et donner effet à ce droit. La réalisation progressive de ce droit signifie que le degré de sécurité alimentaire devrait régulièrement s'élever. Les mesures arbitraires et discriminatoires qui empêchent les pauvres d'avoir accès aux ressources et de bénéficier d'une nourriture suffisante constituent une violation du droit à l'alimentation. Il convient d'instaurer des recours et réparations appropriés et de garantir l'accès à la justice pour tous;

f) Les gouvernements doivent reconnaître qu'ils ont des obligations extraterritoriales et s'abstenir de mettre en œuvre des politiques ou des programmes qui pourraient avoir des incidences préjudiciables sur le droit à l'alimentation des populations d'autres pays. Les gouvernements doivent respecter et protéger le droit à l'alimentation dans les autres pays et en faciliter l'exercice, y compris dans les décisions qu'ils prennent au sein de l'OMC, du FMI et de la Banque mondiale. Ils devraient assurer une cohérence aux niveaux national et international, en mettant les droits de l'homme au premier plan dans toute action publique;

g) Qu'un enfant de moins de 5 ans puisse encore mourir de faim ou de maladies liées à la faim toutes les cinq secondes est une honte pour l'humanité. Qu'une personne perde la vue toutes les quatre minutes par manque de vitamine A est une honte. Et que, dans un monde plus riche que jamais, le nombre de personnes souffrant de sous-alimentation grave atteigne désormais 852 millions est une honte. Il est grand temps de faire respecter le droit à l'alimentation.

Notes

¹ WFP, 2004 World Hunger Map, Rome.

² FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2004*.

³ Ibid.

⁴ This citation should read "unrestricted access", not "free access", as this was a mistranslation from French to English in the original report.

⁵ Josué de Castro, *The Geography of Hunger*, New York, 1952.

⁶ See <http://www.state.gov/documents>.

⁷ See <http://www.prosalus.es/derechoAI/deDerecho.asp>.

⁸ See <http://www.fian.org/>.

⁹ Amnesty International, "Starved of rights: human rights and the food crisis in the Democratic People's Republic of Korea", 2004.

¹⁰ http://www.jhsph.edu/PublicHealthNews/Press_Releases/PR_2004/Burnham_Iraq.html.

¹¹ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A809-2004Nov20.html>.

¹² Campaign Against Sanctions on Iraq, Denial of Water to Iraqi Cities, Cambridge, United Kingdom, 2004.

¹³ GRAIN and Focus on the Global South, Iraq's new patent law: a declaration of war against farmers, October 2004.

¹⁴ See <http://www.hrw.org/english/docs/2004/11/22/isrlpa9711.htm>.

¹⁵ Human Rights Watch, Human Rights News New York, 23 November 2004 at <http://www.hrw.org/english/docs/2004/11/22/isrlpa9711.htm>.

¹⁶ <http://www.jewishvoiceforpeace.org/press/releases/release112204.html>.

¹⁷ http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/J2969e/J2969e00.htm.

¹⁸ <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/51709/index.html>.

¹⁹ The Landau report commissioned by President Jacques Chirac of France is entitled "New International Financial Contributions for Development" - A report by the working group chaired by Jean-Pierre Landau, September 2004.

²⁰ See www.righttofood.org.

²¹ Objective 7.4 of the World Food Summit Plan of Action.

²² See <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2004/51653/index.html>.

²³ See Simma, Bruno and Alston, Philip, "The sources of human Rights Law: Custom, Jus Cogens, and General Principles" 12, 1992, *Australian Year Book of International Law*, Schermers, Henry G. and Niels M. Blokker, 1995, *International Institutional Law: Unity within Diversity*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, third revised edition, pp. 824 and 998, and Skogly, S.I., *The Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF*, chapter 4, London, Cavendish, 2001.

²⁴ IGOs that are not specialized agencies of the United Nations in accordance with article 63, are still under obligation to respect their member States' obligations under the Charter as recognized in article 103.

²⁵ S. Skogly, "The obligation of international assistance and co-operation in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 2003, in M. Bergsmo (ed.), *Human Rights and Criminal Justice for the Downtrodden: Essays in Honour of Asbjørn Eide*, Dordrecht, Kluwer Law International, 2003, pp. 403-420.

²⁶ ILO World Commission on the Social Dimension of Globalization, *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*, 2004, para. 539.

²⁷ The European Court of Human Rights, *Loizidou* judgement of 23 March 1995, Series A. No. 310, p. 24, para. 62.

²⁸ International Council on Human Rights Policy, “Duties sans frontières. Human rights and global social justice”, 2003.

²⁹ FIAN, Brot für die Welt and the Evangelischer Entwicklungsdienst, *Extraterritorial State Obligations*, 2004. These organizations also presented a parallel report to the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on compliance of Germany with its international obligations. See www.fian.org.

³⁰ 3D-Trade-Human Rights - Equitable Economy and Realizing Rights: The Ethical Globalization Initiative, *US and EU Cotton Production and Export Policies and Their Impact on West and Central Africa: Coming to Grips with International Human Rights Obligations*, 2004.

³¹ S. Skogly 2003, op. cit.

³² F. Coomans and M.T. Kamminga (editors), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties*, 2004.

³³ See general comments Nos. 3, 12 and 15.

³⁴ See E/CN.4/Sub.2/1999/12.

³⁵ As stated by the European Court on Human Rights, human rights obligations do not stop when States are acting as members of international organizations. European Court on Human Rights, *Waite and Kennedy v. Germany*, 1999, para. 67. See also E. Petersmann, “Time for integrating human rights into the law of worldwide organizations. Lessons from European Integration Law for Global Integration Law”. Jean Monnet Working Paper 7/01, Jean Monnet Programme Publication, 2001, p. 14.

³⁶ General comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 14.

³⁷ Ibid., paras. 13-14.

³⁸ Committee on the Rights on the Child, general comment No. 3, para. 7.

³⁹ The Special Rapporteur underlines that States that have signed the Covenant, but not ratified it, have a minimum obligation to refrain from acts which would defeat its object and purpose. See Vienna Convention on the Law of Treaties, article 18.

⁴⁰ General comment No. 12, para. 36.

⁴¹ United Nations Millennium Declaration, paras. 2 and 19.

⁴² General comment No. 12, para. 36 (E/CN.4/Sub.2/1999/12), and para. 131. S. Skogly, 2003, op. cit., pp. 419-420.

⁴³ FIAN, Brot für die Welt and the Evangelischer Entwicklungsdienst, “Documentation in the form of a written report for the United Nations on the effect of German policies on social human rights in the South”, www.fian.org.

⁴⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12, para. 37, and general comment No. 15, para. 32.

⁴⁵ Friends of the Earth International, “Sale of the century? Peoples’ food sovereignty, Part 1 - the implications of current trade negotiations”, 2003. (www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_food_sovereignty_1.pdf).

⁴⁶ See note 43 above.

⁴⁷ General comment No. 15, para. 33.

⁴⁸ It applies to customary international law norms, such as the prohibition of slavery, genocide, torture, crimes against humanity and war crimes. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum (Shell)*, *Bowoto v. ChevronTexaco*, *Doe v. Unocal*.

⁴⁹ General comment No. 12, para. 17.

⁵⁰ The Special Rapporteur notes that a 20:20 initiative was discussed during the World Summit for Social Development, in which donor countries would commit themselves to use 20 per cent of the aid for social priority areas, while developing countries would have to spend 20 per cent of their budget for social priority areas.

⁵¹ Only a few countries have achieved the goal of 0.7 per cent, notably the Netherlands, Sweden, Denmark, Norway and Luxembourg. As Matthew Craven rightly stated, “it would be a clear signal ... that a State was not committed to its obligation to assist other States if the amount of aid it provided to other States declined over a number of years”. M. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Perspective on its Development*, 1995, p. 150.

⁵² General comment No. 12, para. 38.

⁵³ General comment No. 12, para. 39.
