Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

10

DIX DÉBATS SUR LE
DROIT À L'ALIMENTATION
ET LA **PROTECTION SOCIALE**
— Apprendre de l'expérience indienne

- DÉBATTRE DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT
- CHOISIR ENTRE LE PAIN ET LA LIBERTÉ
- ALLER AU-DELÀ DU DROIT À L'ALIMENTATION
- ESPÈCES OU NOURRITURE
- UNIVERSEL SIGNIFIE-T-IL « UNIFORME »?
- PROTÉGER LES ENFANTS
- DES LOIS SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ÉQUITABLES POUR LES DEUX SEXES
- LES MARGINALISÉS
- CONDITIONS LIÉES
- **FAIRE RESPECTER LES DROITS**

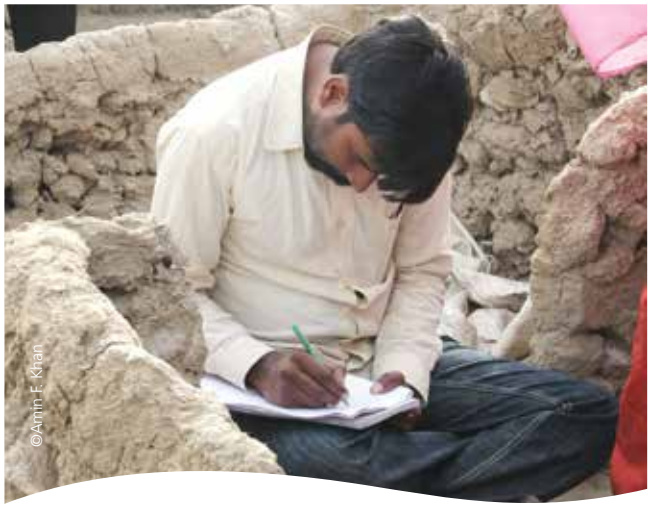
Comment les citoyens peuvent-ils tenir l'État responsable de la réalisation de leur droit à l'alimentation?

Dernier point et non le moindre: quels devraient être les systèmes d'application, de règlement des plaintes et de sanctions relatifs à l'approvisionnement alimentaire reconnus par la loi?

Traditionnellement, trois sortes de mécanismes sont déployés pour le règlement des plaintes:

- Les deux premiers concernent 1) les recours administratifs, par lesquels toute mesure officielle violant des droits peut être contestée devant une autorité administrative supérieure; et 2) les recours qui sont confiés aux représentants locaux du gouvernement élu.
- Les recours administratifs et auprès du gouvernement local sont proches du problème, mais cette proximité limite leur indépendance et leur incitation à régler le problème. De plus, des groupes vulnérables rendus illégaux et officiellement ciblés comme les mendiants, les habitants des bidonvilles, les sans-abris, la population indigène et les prostituées sont souvent réticents à faire des démarches auprès des mécanismes de règlement des plaintes situés au sein du gouvernement.
- Le troisième recours est le système judiciaire qui, en Inde, a tendance à ne pas être traité avec la même méfiance, mais cause en revanche d'importantes préoccupations concernant l'accessibilité.
- Il y a une dépendance croissante envers un quatrième mécanisme de surveillants et médiateurs non étatiques, mais il demeure les problèmes non résolus d'une sélection indépendante et équitable, de l'appui à un travail indépendant et de la responsabilité de ces surveillants.

Les droits exécutoires entraînent également des conséquences pour les fonctionnaires et ceux impliqués dans les violations. Lors des discussions sur la NFSA, des préoccupations pratiques ont conduit à limiter les sanctions à des amendes civiles, même si les manquements entraînaient une violation du droit à la vie.



Ce dernier chapitre traite de la question des systèmes d'application, de règlement des plaintes et de pénalités liés aux garanties alimentaires reconnues par la loi. La loi sur l'alimentation de l'Inde crée des mécanismes de règlement des plaintes aux niveaux national, de l'État et du district mais ceux-ci sont nommés par le gouvernement central et les gouvernements d'État et ne sont donc pas fonctionnellement indépendants du gouvernement. La loi contient également des dispositions pour des amendes pécuniaires ainsi que des conséquences civiles pour les violations des droits créés par la loi.

Traditionnellement, trois sortes de mécanismes sont déployés pour le règlement des plaintes. Il y a tout d'abord les recours administratif,[1] par lesquels toute mesure officielle qui viole des droits peut être contestée devant une autorité administrative supérieure. Les recours administratifs impliquent généralement la bureaucratie composée de fonctionnaires permanents nommés par le gouvernement central et les gouvernements d'État. Deuxièmement, les recours contre les manquements de la bureaucratie à satisfaire un droit peuvent être confiés aux représentants locaux du gouvernement élu.[2] Troisièmement, les recours contre les privations du droit à l'alimentation peuvent être confiés au système judiciaire.[3] En outre, depuis plus récemment, il y a les défenseurs de mécanismes de contrôle indépendant par les citoyens, comme les médiateurs et les tribunaux autonomes.[4]

L'efficacité de ces mécanismes peut être évaluée par rapport aux points de référence en matière d'indépendance, d'intégrité, de responsabilité et d'accessibilité. Pour toutes ces raisons, il y a un faible taux de recours contre les organes locaux et administratifs, car l'obligation de faire appliquer divers aspects du droit à l'alimentation est assignée à ces mêmes organismes. En effet, cela exige que la personne qui a un grief fasse une démarche auprès de ces mêmes administrations ou gouvernements locaux contre lesquels elle veut porter plainte. Il y a peu d'espoir que le même système règle les plaintes avec intégrité, efficacité et responsabilité. En outre, les groupes vulnérables comme les mendiants, les habitants des forêts, les habitants des bidonvilles et les prostituées sont souvent réticents à faire des démarches auprès des mécanismes de règlement des plaintes situés au

1 La législation sur le droit aux services publics (composée de lois statutaires pour garantir la fourniture de certains services publics, comme la délivrance de raccordements électriques; de cartes de rationnement et d'électeurs; de registres fonciers; et de certificats de caste, de naissance, de mariage et de domicile) a été mise en œuvre dans un certain nombre d'États indiens récemment. Les appels contre la non délivrance ou le rejet de certains services publics peuvent être faits devant les responsables administratifs du district ou de la sous-préfecture. Le mécanisme de règlement des plaintes ne contient toutefois pas de dispositions pour approcher les autorités sur la qualité des services fournis. Il existe une grande différence selon les États sur la façon dont la législation est mise en œuvre et suivie dans les faits, et sur la façon dont les plaintes sont traitées (voir: http://www.undp.org/content/dam/india/docs/report_on_national_consultation_on_strengthening_delivery_and_accountability_frameworks_for_public_service.pdf).

2 Les gouvernements locaux incluent des organes élus connus sur le nom de Panchayati Raj Institutions au niveau du village. Le pouvoir de planifier, mettre en œuvre et débourser les allocations dans le cadre du Système national de garantie de l'emploi rural est conféré au Panchayat.

3 Les tribunaux sont intervenus dans certains cas se rapportant aux droits socio-économiques. Par exemple, pour les travailleurs asservis dans *Bandhua Mukti Morcha vs Union of India*, la Cour suprême s'est appuyée sur le droit à la vie dans la dignité dans les DPSP et a ordonné aux gouvernements d'État de s'acquitter de leurs obligations constitutionnelles concernant les travailleurs asservis. Dans d'autres cas, toutefois, elle a relégué le rôle de garantir ces droits à la politique, par exemple dans le cas de la fourniture d'emplois de substitution pour les fonctionnaires villageois employés par le gouvernement dont les postes avaient été supprimés (voir: http://delhicourts.nic.in/ejournals/Social_Rights_Jurisprudence.pdf).

4 En 2013, le Parlement indien a adopté la loi Lokpal, qui a mis en place un organisme indépendant (connu sous le nom de Lokpal) aux côtés d'autres organes similaires au niveau de l'État (connus sous le nom de Lokayuktas) pour enquêter sur les cas de corruption contre les fonctionnaires du gouvernement (y compris les membres du Parlement et les ministres, à l'exclusion du Premier ministre). La loi a été adoptée après de grands mouvements de protestation contre les pratiques de corruption dans l'État. L'organisme est élu par un comité de sélection indépendant et ratifié par le Président.

sein du gouvernement, à cause de leur propre statut juridique contesté. En général, les mécanismes conventionnels de règlement des plaintes demeurent souvent inaccessibles aux pauvres et aux marginalisés, car ces populations ont une grande méfiance à l'égard des fonctionnaires et des représentants élus qu'ils perçoivent comme corrompus, oppressifs, insensibles et hostiles à leurs besoins.

Les instances judiciaires – en particulier les instances judiciaires supérieures – ont tendance à ne pas être traitées avec la même méfiance à l'égard de leur indépendance et de leur intégrité, ni à être considérées comme implacablement hostiles aux pauvres. Lorsque les citoyens ont accès aux instances judiciaires supérieures, les tribunaux sont connus pour ordonner la reconnaissance, la restitution du droit, la cessation de la violation, la réhabilitation, la compensation, la punition du contrevenant ou ordonner des recours systémiques de plus grande envergure pour éviter la répétition. Comme nous l'avons vu, les tribunaux supérieurs considèrent de plus en plus les droits socio-économiques comme une extension du droit fondamental à la vie, et ont offert à l'occasion des réparations importantes et de grande portée sur de nombreux points.

Mais le système judiciaire souffre d'importants soucis liés à l'accessibilité. Le système des tribunaux indiens, jusqu'aux tribunaux de première instance opérant dans chaque district, est insuffisamment décentralisé pour traiter efficacement l'important volume de plaintes au niveau du village et de la sous-préfecture. Le système judiciaire a également à tous les niveaux un retard extrêmement important dans les dossiers.[5] Conjugué à la dépendance aux droits de procédure formels et aux règles techniques pour la présentation des preuves, le règlement des plaintes à travers les tribunaux est susceptible d'être un processus complexe, coûteux et chronophage.

Au sein de la plus récente législation en matière de droits socio-économiques en Inde, il y a donc une préférence croissante pour innover avec des mécanismes de règlement des plaintes quasi-judiciaires, comme les institutions publiques liées aux droits de l'homme, les médiateurs et les tribunaux.[6] Ceux-ci ont généralement quelques pouvoirs de l'autorité judiciaire, mais avec un mandat et une juridiction limités. Étant donné leur centre d'intérêt, les organismes quasi-judiciaires sont susceptibles d'être plus efficients et efficaces en s'occupant des plaintes liées à leur domaine alloué. Leurs défenseurs font valoir que des mécanismes quasi-judiciaires bien conçus peuvent surmonter un certain nombre de préoccupations autour des trois approches conventionnelles de règlement des plaintes. Ils opèrent indépendamment de l'influence gouvernementale et administrative et sont moins sujets aux problèmes de corruption et d'absence de responsabilité. Les procédures quasi-judiciaires peuvent également être plus accessibles, rapides et économiques que les procédures judiciaires du fait de la plus grande décentralisation, de l'accès aux connaissances techniques spécialisées et à une nature plus souple et informelle de fonctionnement. Plutôt que de se limiter aux circonstances particulières d'un cas précis, ils peuvent également enquêter sur les causes et conséquences systématiques de plus grande envergure, jouant par là un rôle important dans l'élaboration de politiques pertinentes.

Toutefois, tous ces avantages supposent une sélection indépendante, transparente et équitable des membres de ces organismes, ainsi que des systèmes financés pour assurer leur fonctionnement indépendant. Il est soutenu que dans l'intérêt d'une plus grande transparence, la sélection devrait avoir lieu à travers un processus public de sélection. Cela comprendrait la publicité adéquate des postes disponibles, la diversité adéquate au sein du comité chargé de la sélection des fonctionnaires, et la divulgation intégrale au public des procédures de sélection. Cela permettrait de réduire au minimum les interférences politiques et de garantir que les membres soient sélectionnés uniquement sur la base de leurs qualifications et de leurs compétences. Les dispositions exigeant la participation publique dans la nomination et la sélection des membres feraient progresser

5 Pour un rapport détaillé sur les retards, durées des affaires et taux d'élimination dans le système judiciaire indien, voir: Commission des lois de l'Inde. *Arrears and backlog: creating additional (wo)manpower*. Rapport No. 245 (disponible sur http://lawcommissionofindia.nic.in/reports/Report245.pdf).

6 Par exemple, le Droit à l'éducation gratuite et obligatoire, 2009, attribue le deuxième niveau de règlement des plaintes aux organismes autonomes et quasi-judiciaires que sont la Commission d'État pour la protection des droits de l'enfant et la Commission nationale pour la protection des droits de l'enfant. De même, le cadre quasi-judiciaire de troisième niveau de la loi sur la protection des consommateurs implique les District Consumer Disputes Redressal Forums, State Consumer Disputes Redressal Forums, et une National Consumer Disputes Redressal Commission, avec le droit pour la Commission nationale de faire appel des décisions devant la Cour suprême.

l'indépendance et l'équité de leur sélection. Les organismes seraient financés de façon indépendante et appropriée.

Les droits exécutoires entraînent également des conséquences et des réparations lorsqu'ils sont retenus ou violés. Lors des discussions sur la NFSA, il a été débattu pour savoir s'il devait y avoir des sanctions pour les violations de la loi, et si elles devaient être de nature civile ou criminelle. Une série d'arguments était que si la privation des droits à l'alimentation se traduit par des violations du droit à la vie, ses conséquences devraient être la responsabilité pénale, notamment l'emprisonnement. Ceux qui y étaient opposés ont d'abord fait valoir qu'il est difficile de désigner le niveau auquel le manquement s'est produit: un enfant peut se voir refuser de la nourriture à un centre d'alimentation pour de nombreuses raisons, allant du fait que le travailleur avait la malaria jusqu'aux coupes budgétaires opérées par le Ministre des finances. Les débats ont couvert la question sur la façon de veiller à ce que la responsabilité soit fixée aux niveaux supérieurs et de commandement, et pas seulement aux échelons inférieurs de l'échelle. Pour ce faire, il a été suggéré que des organigrammes détaillés des postes contenant les responsabilités des divers fonctionnaires aux divers niveaux soient dessinés, pour faciliter l'identification du fonctionnaire en charge des droits prévus par la loi qui n'atteignent pas les bénéficiaires prévus et imposer des sanctions.

Deuxièmement, les préoccupations pratiques ont prévalu concernant l'atteinte au moral du personnel avec la responsabilité criminelle. L'Inde a choisi d'inclure de modestes amendes dans la NFSA, qui sont de nature civile (aussi parce que les sanctions pénales ne peuvent être imposées que par les organes judiciaires). Les critiques sont mécontents car cela ne garantit pas des mécanismes d'application et de règlement des plaintes véritablement indépendants et efficaces, notamment des sanctions qui constituent une véritable dissuasion. Mais pour créer un consensus autour de la loi, on a laissé aux États le soin de nommer les fonctionnaires chargés d'offrir des réparations aux niveaux du district et de l'État et de veiller à la mise en place de modestes amendes civiles comme sanctions pour les violations de la loi.

En Inde, comme dans tous les pays du monde, l'efficacité des lois relatives aux droits – au-delà des dispositions des statuts axés sur les droits – dépend énormément de la mesure dans laquelle les organisations au niveau local informent les personnes de leurs droits et les organisent afin qu'elles réclament ces droits et s'opposent aux violations.

Cet ensemble est extrait de la publication: FAO. 2015. *L'approvisionnement alimentaire public en tant que protection sociale - Débattre de la loi sur la sécurité alimentaire nationale de l'Inde*, par Harsh Mander. Rome, FAO.

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) ainsi que le Centre d'études sur l'équité (New Delhi, Inde) pour le soutien financier et technique.

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Visitez le site web du
Droit à l'alimentation
www.fao.org/righttofood/fr
ou contactez-nous au
righttofood@fao.org

©FAO 2015

I4995F/1/11.15