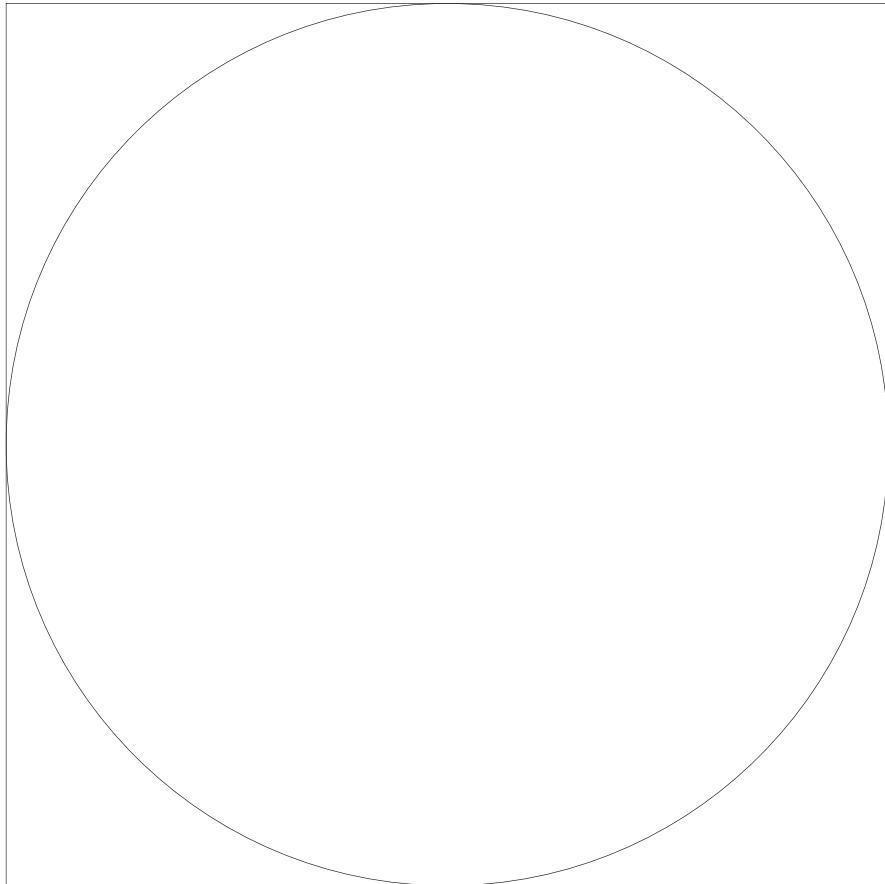


# GUIDE POUR LÉGIFÉRER SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION





Accompagné d'un CD qui contient  
**une base de données juridique**  
et une **version PDF** du Guide

LE  
DROIT

À  
L'ALIMENTATION

# GUIDE POUR LÉGIFÉRER SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

*Le présent guide a été établi par Dubravka Bojic Bultrini, sous la direction technique de Margret Vidar et avec la collaboration de Lidija Knuth. Isabella Rae a aussi apporté son concours.*

A decorative graphic consisting of two overlapping wavy bands. The top band is light grey and the bottom band is a darker magenta color. Both bands curve from left to right across the page.

ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE  
Rome, 2010

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de la FAO.

ISBN 978-92-5-206256-1

Tous droits réservés. La FAO encourage la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Les utilisations à des fins non commerciales seront autorisées à titre gracieux sur demande.

La reproduction pour la revente ou d'autres fins commerciales, y compris pour fins didactiques, pourrait engendrer des frais. Les demandes d'autorisation de reproduction ou de diffusion de matériel dont les droits d'auteur sont détenus par la FAO et toute autre requête concernant les droits et les licences sont à adresser par courriel à l'adresse [copyright@fao.org](mailto:copyright@fao.org) ou au Chef de la Sous-Division des politiques et de l'appui en matière de publications, Bureau de l'échange des connaissances, de la recherche et de la vulgarisation, FAO, Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie.

© FAO 2010

# Table des matières

<i>Avant-propos</i>	viii
<i>Remerciements</i>	x
<i>Sigles et abréviations</i>	xii
<b>INTRODUCTION ET OBJET DU PRÉSENT GUIDE</b>	<b>1</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE – RAPPEL DES FAITS: LE DROIT À L’ALIMENTATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL</b>	<b>9</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE – RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE</b>	<b>37</b>
<b>TROISIÈME PARTIE – LOI-CADRE</b>	<b>57</b>
<b>QUATRIÈME PARTIE - EXAMEN SECTORIEL DE COMPATIBILITÉ</b>	<b>203</b>
<b>CONCLUSION</b>	<b>305</b>
<i>Annexe. Liste de contrôle pour l’élaboration d’une loi-cadre sur le droit à l’alimentation</i>	<b>307</b>
<i>Références</i>	<b>311</b>

## Tableaux

<b>Tableau 1.</b>	<i>Principaux organes décisionnels de coordination et leur place dans l'organigramme gouvernemental – exemples de la pratique des états dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle</i>	156
<b>Tableau 2.</b>	<i>Coordination verticale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle – exemples tirés de la pratique des États</i>	164
<b>Tableau 3.</b>	<i>Évaluation d'une disposition législative par rapport aux éléments du droit à l'alimentation</i>	216
<b>Tableau 4.</b>	<i>Évaluation de la législation par rapport aux principes des droits de l'homme</i>	217

## Figures

<b>Figure 1.</b>	<i>Mécanisme de coopération en deux parties</i>	156
<b>Figure 2.</b>	<i>Modèle tripartite de coordination</i>	180
<b>Figure 3.</b>	<i>Évaluation d'une disposition législative susceptible de limiter le droit à l'alimentation</i>	220

## Encadrés

<b>Encadré 1.</b>	<i>Instruments internationaux contraignants et non contraignants</i>	12
<b>Encadré 2.</b>	<i>Directives sur le droit à l'alimentation</i>	14
<b>Encadré 3.</b>	<i>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels</i>	16
<b>Encadré 4.</b>	<i>La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme</i>	19
<b>Encadré 5.</b>	<i>Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes</i>	26
<b>Encadré 6.</b>	<i>Mesures spéciales et promotion de l'égalité dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme</i>	28
<b>Encadré 7.</b>	<i>Discrimination et rôle des stéréotypes, préjugés et pratiques culturelles</i>	29
<b>Encadré 8.</b>	<i>Reconnaissance directe du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États</i>	41
<b>Encadré 9.</b>	<i>Le droit de l'alimentation en tant que droit à un niveau de vie adéquat ou à une qualité de vie satisfaisante – exemples tirés de la pratique des États</i>	42
<b>Encadré 10.</b>	<i>Le droit de l'alimentation en tant qu'élément du droit à un salaire minimum – exemple tiré de la pratique des États</i>	43
<b>Encadré 11.</b>	<i>Le droit à l'alimentation en tant qu'élément du droit au développement - exemple tiré de la pratique des États</i>	43
<b>Encadré 12.</b>	<i>Droits de l'homme et cour constitutionnelle – exemple de l'Afrique du Sud</i>	44

<b>Encadré 13.</b> <i>Reconnaissance en tant que principe directeur de la politique de l'État - exemples tirés de la pratique des États</i>	46
<b>Encadré 14.</b> <i>Emploi des principes directeurs de la politique d'État pour l'interprétation du droit à la vie – exemple de l'Inde</i>	48
<b>Encadré 15.</b> <i>Reconnaissance implicite – exemples tirés de la pratique des États</i>	51
<b>Encadré 16.</b> <i>Interprétation étroite des obligations de l'État – exemple du Canada</i>	53
<b>Encadré 17.</b> <i>Organisation d'un processus participatif de rédaction – exemples tirés de la pratique des États</i>	68
<b>Encadré 18.</b> <i>Objectif d'une loi-cadre – exemples tirés de la pratique des États</i>	74
<b>Encadré 19.</b> <i>Objectifs spécifiques de la loi-cadre – exemples tirés de la pratique des États</i>	76
<b>Encadré 20.</b> <i>Définition de l'“alimentation” au niveau national – exemples tirés de la pratique des États</i>	80
<b>Encadré 21.</b> <i>Vulnérabilité – exemples tirés de la pratique des États</i>	83
<b>Encadré 22.</b> <i>Autorité publique – exemples tirés de la pratique des États</i>	86
<b>Encadré 23.</b> <i>Principes – exemples tirés de la pratique des États</i>	87
<b>Encadré 24.</b> <i>Principes de participation – exemples tirés de la pratique des États</i>	88
<b>Encadré 25.</b> <i>Principe de responsabilisation – exemples tirés de la pratique des États</i>	89
<b>Encadré 26.</b> <i>Principe de non-discrimination – exemples tirés de la pratique des États</i>	89
<b>Encadré 27.</b> <i>Principe de transparence – exemples tirés de la pratique des États</i>	90
<b>Encadré 28.</b> <i>Principe du respect de la dignité humaine – exemples tirés de la pratique des États</i>	91
<b>Encadré 29.</b> <i>Établissement du droit à l'alimentation et définition de son contenu – exemples tirés de la pratique des États</i>	94
<b>Encadré 30.</b> <i>Interdiction de la discrimination – exemples tirés de la pratique des États</i>	103
<b>Encadré 31.</b> <i>Mesures spéciales en faveur des groupes victimes de discrimination – exemple de l'Inde</i>	105
<b>Encadré 32.</b> <i>Dispositions légales relatives aux obligations générales du gouvernement en vertu du droit à l'alimentation – exemple du Brésil</i>	108
<b>Encadré 33.</b> <i>Dispositions légales relatives aux obligations de l'État en vertu du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États</i>	108
<b>Encadré 34.</b> <i>Obligation de faciliter – exemples tirés de la pratique des États</i>	115
<b>Encadré 35.</b> <i>Garantir le droit à l'alimentation des enfants – exemple de l'Inde</i>	116
<b>Encadré 36.</b> <i>Décentralisation de la fourniture des prestations alimentaires – exemples tirés de la pratique des États</i>	118
<b>Encadré 37.</b> <i>Définition du panier alimentaire minimum – exemple du Bélarus</i>	121
<b>Encadré 38.</b> <i>Sélection des bénéficiaires de prestations sociales – exemples tirés de la pratique des États</i>	122
<b>Encadré 39.</b> <i>Assurer l'obligation redditionnelle des organes délivrant des droits d'accès à la nourriture – exemples de la pratique des États</i>	124
<b>Encadré 40.</b> <i>Mesures de soutien en faveur des plus vulnérables – exemples de la pratique des États</i>	127

<b>Encadré 41.</b> <i>Obligation de donner la priorité aux plus vulnérables – exemples de la pratique des États</i>	129
<b>Encadré 42.</b> <i>Procéder à des évaluations d'impact – exemples tirés d'autres sources</i>	132
<b>Encadré 43.</b> <i>Évaluation d'impact – l'exemple de l'Ouganda</i>	134
<b>Encadré 44.</b> <i>Importance de l'information pour la réalisation du droit à l'alimentation – exemple de l'Inde</i>	136
<b>Encadré 45.</b> <i>Éducation au droit à l'alimentation – exemples de la pratique des États</i>	141
<b>Encadré 46.</b> <i>Réserves de sécurité alimentaire – exemples de la pratique des États</i>	143
<b>Encadré 47.</b> <i>Élaboration et révision de la législation relative à la gestion des situations d'urgence – exemple des Iles Salomon</i>	146
<b>Encadré 48.</b> <i>Promotion de la coopération internationale – exemple du Brésil</i>	148
<b>Encadré 49.</b> <i>Modèles d'organisation et de coordination en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale - exemples de la pratique des États</i>	151
<b>Encadré 50.</b> <i>Composition des organes nationaux de coordination chargés de la sécurité alimentaire et nutritionnelle - exemples de la pratique des États</i>	162
<b>Encadré 51.</b> <i>Le rôle des organisations de la société civile pour le contrôle – exemples au Brésil</i>	168
<b>Encadré 52.</b> <i>Le rôle des institutions de protection des droits de l'homme – exemples tirés de la pratique des États</i>	172
<b>Encadré 53.</b> <i>La représentation de la société civile dans les organes nationaux de coordination – exemples tirés de la pratique des États</i>	179
<b>Encadré 54.</b> <i>Le choix des représentants de la société civile – exemples tirés de la pratique des États</i>	181
<b>Encadré 55.</b> <i>Voies de recours administratives pour le respect du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États</i>	185
<b>Encadré 56.</b> <i>Voies de recours judiciaires en cas de violation du droit à l'alimentation – exemple du Honduras</i>	188
<b>Encadré 57.</b> <i>Les mesures conservatoires ordonnées par la Cour suprême de l'Inde dans l'affaire PUCL c. l'Union de l'Inde et al., et leur importance pour la concrétisation du droit à l'alimentation dans ce pays</i>	189
<b>Encadré 58.</b> <i>stitutions nationales de protection des droits de l'homme dotées de compétence juridictionnelle – exemples tirés de la pratique des États</i>	191
<b>Encadré 59.</b> <i>Voies de recours juridictionnelles pour la protection du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États</i>	193
<b>Encadré 60.</b> <i>Dispositions d'application de la législation d'encadrement – exemples tirés de la pratique des États</i>	195
<b>Encadré 61.</b> <i>Dispositions légales concernant les rapports – exemples tirés de la pratique des États</i>	196
<b>Encadré 62.</b> <i>Dispositions financières – exemples tirés de la pratique des États</i>	198
<b>Encadré 63.</b> <i>L'accès à la terre dans les instruments internationaux</i>	223
<b>Encadré 64.</b> <i>Les droits fonciers – quelques exemples de législation nationale</i>	227
<b>Encadré 65.</b> <i>Les droits fonciers des femmes – exemple de la République unie de Tanzanie</i>	229



<b>Encadré 66.</b> <i>L'interface entre droit statutaire et droit coutumier – exemple de l'Afrique du Sud</i>	232
<b>Encadré 67.</b> <i>Acquisition des droits fonciers et administration des terres – quelques exemples de législation nationale</i>	233
<b>Encadré 68.</b> <i>Expropriation et indemnités compensatoires – exemple de l'Afrique du Sud</i>	236
<b>Encadré 69.</b> <i>Le droit à l'eau dans le droit international</i>	239
<b>Encadré 70.</b> <i>Approvisionnement minimal en eau – quelques exemples de législation nationale</i>	242
<b>Encadré 71.</b> <i>Les instruments internationaux relatifs aux pêches</i>	246
<b>Encadré 72.</b> <i>Les instruments juridiques internationaux relatifs aux ressources phytogénétiques</i>	255
<b>Encadré 73.</b> <i>Mise en œuvre des droits des agriculteurs – quelques exemples de législation nationale</i>	260
<b>Encadré 74.</b> <i>Lois sur les semences - exemple de l'Inde</i>	261
<b>Encadré 75.</b> <i>Mesures de soutien interne - exemples de pratiques gouvernementales</i>	269
<b>Encadré 76.</b> <i>Le droit au travail et les normes internationales du travail</i>	272
<b>Encadré 77.</b> <i>Le salaire minimum dans la législation nationale</i>	274
<b>Encadré 78.</b> <i>Garanties offertes dans les emplois publics et programmes «nourriture contre travail»: exemples de pratiques gouvernementales</i>	278
<b>Encadré 79.</b> <i>Le droit humain à la sécurité sociale</i>	282
<b>Encadré 80.</b> <i>Un cadre juridique pour les filets de sécurité alimentaire en Argentine</i>	284
<b>Encadré 81.</b> <i>Normes alimentaires internationales</i>	291
<b>Encadré 82.</b> <i>Mesures compensatoires liées aux normes strictes en matière d'hygiène alimentaire: exemples de ce qui se pratique dans certains États</i>	293
<b>Encadré 83.</b> <i>La réglementation des acides gras trans dans les produits alimentaires: exemples de ce qui se pratique dans certains États</i>	297
<b>Encadré 84.</b> <i>La réglementation de l'étiquetage des produits alimentaires et des allégations relatives à la nutrition et à la santé: normes internationales et régionales</i>	300
<b>Encadré 85.</b> <i>La législation sur la commercialisation et la publicité à l'intention des enfants</i>	301
<b>Encadré 86.</b> <i>Les «principes de Sydney» sur la commercialisation à l'intention des enfants</i>	302
<b>Encadré 87.</b> <i>International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes</i>	304

## Avant-propos

*Le droit à l'alimentation a été établi et approuvé avec plus d'urgence que la plupart des autres droits de l'homme. Il a été officiellement reconnu comme droit de l'homme en 1948, lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 25.1). Depuis, ce droit fondamental, ou certains de ses aspects, a été incorporé dans plusieurs instruments internationaux contraignants ou non contraignants, parmi lesquels le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (le Pacte) est celui qui en traite de la manière la plus détaillée.*

*Le droit à l'alimentation est juridiquement contraignant pour les 160 États parties au Pacte, qui sont tenus en vertu de l'article 2 de prendre des mesures, en particulier d'ordre législatif, pour sa réalisation progressive et celle des droits connexes.*

*Le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être libéré de la faim ont été réaffirmés au Sommet mondial pour l'alimentation de 1996, qui a demandé aux États parties de rechercher de meilleures manières de donner effet aux droits en rapport avec l'alimentation et aux pays qui ne l'avaient pas encore fait de ratifier le Pacte.*

*Le Sommet mondial pour l'alimentation: cinq ans après a institué un groupe de travail intergouvernemental ayant pour mandat de rédiger un ensemble de Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, que le Conseil de la FAO a ensuite adoptées par consensus en 2004. Ces Directives recommandent des initiatives constitutionnelles et législatives ainsi que la mise en place d'un cadre institutionnel coordonné pour traiter les dimensions intersectorielles du droit à l'alimentation.*

*Depuis 2006, la FAO aide les pays qui souhaitent adopter une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme, ce qui implique en particulier des initiatives législatives. Plusieurs pays ont récemment révisé leur constitution ou adopté de nouvelles lois-cadre pour concrétiser le droit à l'alimentation. Toutefois, les connaissances et les données d'expérience disponibles dans ce domaine sont encore limitées.*

*La FAO est fière de publier le présent **Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation**, qui donne des conseils détaillés aux rédacteurs et aux réviseurs de lois en matière de dispositions législatives et de coordination interinstitutionnelle. Cet ouvrage est principalement destiné aux parties au Pacte, mais il peut être tout aussi utile à d'autres pays désireux de réaliser ce droit fondamental de l'homme. Après un bref exposé du statut du droit à l'alimentation dans le droit international, les auteurs examinent les trois principaux niveaux auxquels on peut l'incorporer dans la législation nationale, à savoir à la reconnaissance constitutionnelle, l'adoption d'une loi-cadre relative au droit à l'alimentation et un examen de la compatibilité des lois et règlements nationaux pertinents.*

*Cette publication vient à point nommé: de nombreux pays cherchent actuellement à réformer leur constitution et à adopter de nouvelles lois pour renforcer le droit à l'alimentation. Elle donne à cet effet des renseignements détaillés, illustrés par des exemples de ce qu'ont accompli différents pays. Le Guide lui-même est accompagné d'un CD-ROM qui contient le texte intégral de tous les règlements et lois nationaux mentionnés. Il sera certainement actualisé à mesure qu'on tirera de nouveaux enseignements de l'expérience du nombre croissant de pays qui ont entrepris un processus législatif pour concrétiser le droit à l'alimentation.*



**Hafez Ghanem**

*Sous-Directeur général  
Département du développement  
économique et social*



**Giuliano Pucci**

*Sous-Directeur général  
Conseiller juridique*

## Remerciements

*Les membres de l'Unité du droit à l'alimentation de la FAO ont apporté une précieuse contribution à l'élaboration du présent guide: Barbara Ekwall, Luisa Cruz, Cecilia Luna Lopez et Frank Mischler.*

*D'autres membres du personnel de la FAO ont relu les épreuves et permis d'améliorer la publication: Janice Albert, Ezzeddine Boutrif, Renata Clarke, Tom Heilandt, Jeronimas Maskeliunas, Kazuaki Miyagishima et Ellen Mühlhoff (Division de la nutrition et de la protection des consommateurs); Richard China et Laura Sciannimonaco (Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation); Benjamin Davis et Aira Htenas (Division de l'économie du développement agricole); Olivier Dubois (Division de l'environnement, des changements climatiques et de la bioénergie); Ambra Gobena, Victor Mosoti, Anniken Skonhoft et Jessica Vapnek (Bureau juridique); Ali-Arslan Gürkan (Division du commerce et des marchés); Dan Leskien and Alvaro Toledo (secrétariat de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture); Yianna Lambrou (Division de la parité, de l'équité et de l'emploi rural); Shakeel Bhatti et Kent Nnadozie (Division de la production végétale et de la protection des plantes).*

*La FAO tient à remercier les personnes et les organismes suivants, qui ont utilement contribué à l'élaboration des versions successives du Guide: Josefina Fernandez Bajas, Theo van Banning, Vincent Calderhead, Fons Coomans, Lorenzo Cotula (Institut international pour l'environnement et le développement); Christian Courtis (Commission internationale de juristes); Federica Donati (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme); Christophe Golay, Asako Hattori (Organisation mondiale de la santé); Otto Hospes, Florie Huck (Comision Andina de Juristas); Sibonile Khoza, Gabriele Köhler, Kerstin Mechlem, Bernd van der Meulen, Karuna Nundy, Martin Oelz (Organisation internationale du Travail); Ana Flávia Rocha (Ação Brasileira Pela Nutrição e Direitos Humanos); Andrew M. Rosemarine, Aruna Sharma (Indian National Human Rights Commission); Sigrun Skogly, Abdoulaye Soma, Ana-Maria Suarez-Franco (Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir); et Mariana Stirbu (Fonds des Nations Unies pour l'enfance - Bureau régional de l'Asie du Sud).*

*La FAO tient aussi à remercier les personnes suivantes, qui ont participé à des ateliers et à des débats consacrés au Guide: Satish B. Anginotri, Guillermo Arana, Miriam Villamil Balestro, Radha Holla Bhar, Kiran Bhatti, Nathan Byamukama, Vincent Calderhead, M.C. Liza Covantes Torres, Aquiles Dávalos, Sanjay Dubey, Daisy Eresu, Carmelo Gallardo, Luis García, Miguel García, Colin Gonsalves, Ivan Guillen, Arun Gupta, Florie Huck, Bayardo Izaba Solís, Cameroon Jacobs, Pablo Jácome, A.K. Jain, Rajiv Jainswal, Roselyn Karugonjo, Anita Kaul, Joseph Kayuza, Sibonile Khoza, Diogenes Lucio, Tania Malepín, Marcelino Martínez, Gary Mathieu, Kerstin Mechlem, Jose Maria Medina, Santosh Mehrotra, Sarah Mitanda, Luis Enrique Monterroso,*

*Maura Morales, Lucy Morren, Tom Mugisa, Benard Mujuni, Edson Musopole, Anganile Willie Mwenifumbo, Joseph Nsereko, Joel Aliro Omara, Shruti Pandey, Biraj Patnaik, Reina Esther Pineda, Mangala Rai, Amrita Rangasami, Ashok Rao, Ana Flavia Rocha, Iskra Rodriguez, Fernando Rosero, Georgina Ruiz, Bhagwan Sahai, Julio Sánchez, Lazaro dos Santos, Naresh C. Saxena, Jules Seitz, Aruna Sharma, Kumar Sharma, Alok Shukla, Chrispine Gwalawala Sibande, Paul Simo, Devika Singh, Akhila Sivadas, Shantha Sniga, Mario Solís, Xanthis Suarez, T. Sundaraman, Gerald Tushabe, Eduardo Vallecillo, Jessica Vapnek, Ervin Vargas, Kaba. R. Venugopal, José Luis Vivero, Yada Hashim Williams, Lourdes Xitumul et Dora Zeledon.*

*La FAO adresse plus particulièrement ses remerciements à Jessica Vapnek (Bureau juridique) pour les conseils apportés tant sur le fond que sur la forme.*

*La mise en forme a été effectuée par l'équipe chargée de la production: Mauricio Rosales, Tomaso Lezzi et Gabriele Zanolli.*

*La version française a été établie par les services de traduction de la FAO (Service de programmation et de documentation des réunions – KCCM).*

*Barbara Ekwall, Coordinatrice de l'Unité du droit à l'alimentation, était responsable de la supervision de l'ensemble des travaux en vue de l'élaboration du présent guide.*

## Sigles et abréviations

<b>Accord SPS</b>	Accord sur l'Application des Mesures Sanitaires et Phytosanitaires
<b>Accord sur les ADPIC</b>	Accord sur les Aspects des Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce
<b>CDESC</b>	Comité des Droits Économiques, Sociaux et Culturels
<b>CIJ</b>	Cour Internationale de Justice
<b>CONASAN</b>	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Équateur et Guatemala)
<b>CONASSAN</b>	Comisión Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Commission Nationale de la Souveraineté et de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Nicaragua)
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Conseil National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Brazil)
<b>Directives sur le droit à l'alimentation</b>	Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale
<b>FAO</b>	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>FIAN</b>	Food First Information and Action Network (Réseau d'information et d'action pour le droit à se nourrir)
<b>FIDA</b>	Fonds International de Développement Agricole
<b>GCRAI</b>	Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale
<b>HCDH</b>	Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme
<b>IAIA</b>	International Association for Impact Assessment
<b>IFPRI</b>	Institut International de Recherche sur les Politiques Alimentaires
<b>OCDE</b>	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
<b>OG</b>	Observation Générale
<b>OIE</b>	Organisation Mondiale de la Santé Animale
<b>OIT</b>	Organisation Internationale du Travail
<b>OMC</b>	Organisation Mondiale du Commerce
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>OSC</b>	Organisations de la Société Civile
<b>PAM</b>	Programme Alimentaire Mondial

<b>RGAA</b>	Ressources Génétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>RPGAA</b>	Ressources Phytogénétiques pour l'Alimentation et l'Agriculture
<b>SESAN</b>	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Secrétariat pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Guatemala)
<b>SICIAV</b>	Systèmes de Cartographie et d'information sur l'Insécurité Alimentaire et la Vulnérabilité
<b>SINASSAN</b>	Sistema Nacional de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (Système National de Souveraineté et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Nicaragua)
<b>SISAN</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Brazil) Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Système national de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle) (Guatemala)
<b>TAC</b>	Total des Captures Autorisées ou total des Prises Admissibles
<b>ZEE</b>	Zone Économique Exclusive





# INTRODUCTION ET OBJET DU PRÉSENT GUIDE

## LE RÔLE DU DROIT DANS LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

De nombreux instruments internationaux et plusieurs institutions intergouvernementales, dont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et le Programme alimentaire mondial (PAM), ont déclaré que le fait qu'une grande partie de l'humanité continue de souffrir de la faim est inacceptable et que les être humains ont le droit de ne pas souffrir de la faim et de la sous-alimentation. Les efforts de la communauté internationale depuis la Deuxième Guerre mondiale ont visé en priorité à éliminer la faim et à garantir la sécurité alimentaire dans le monde, mais en dehors du cadre des droits de l'homme.<sup>1</sup>

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et son suivi ont profondément modifié cette situation. Le sens du droit à l'alimentation a été précisé par les travaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDR), du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et de la FAO. De meilleurs moyens de donner effet à ce droit ont été mis au point, notamment les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation)*. Aujourd'hui, faire tout ce qui est possible pour que chacun ait de la nourriture en suffisance est considéré non seulement comme un impératif moral et un investissement très rentable, mais aussi comme la réalisation d'un droit fondamental de l'homme.

---

1 Voir FAO 2005, Avant-propos.

Le droit à l'alimentation est une obligation contraignante pour les 159 États parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et entré en vigueur en 1976. Comme c'est le cas pour tous les autres droits de l'homme, le grand problème que soulève le droit à l'alimentation est de trouver les moyens les plus efficaces de lui donner effet, c'est-à-dire de le traduire en mesures concrètes au niveau national et de rendre les autorités publiques comptables de leur action ou de leur inaction.

En vertu de l'article 2.1 du Pacte, chaque État partie est tenu «à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, *y compris en particulier l'adoption de mesures législatives*» (non souligné dans le texte). Les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme n'obligent pas expressément les États parties à reprendre textuellement les dispositions du Pacte dans le droit interne. Il incombe à chaque État partie de déterminer la forme qu'il entend donner à ces dispositions – en l'espèce le droit à l'alimentation – dans son système juridique.

Selon le système juridique et constitutionnel de chaque pays, les dispositions d'un accord international peuvent être transposées dans le droit interne soit par incorporation automatique, ce qui signifie qu'elles ont force de loi de manière directe et immédiate,<sup>2</sup> soit par «incorporation législative», ce qui signifie qu'elles doivent être reprises dans des lois nationales pour avoir un effet contraignant.<sup>3</sup> Dans d'autres pays encore, l'application interne d'un accord international ratifié se fait par la méthode de la transformation, c'est-à-dire par des modifications des lois nationales pertinentes visant à les rendre conformes aux obligations conventionnelles.<sup>4</sup> Enfin, certains pays (Allemagne par exemple) ont un système mixte, à la fois dualiste et moniste. Dans son observation générale (OG) 3, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que, dans de nombreux cas, il est très souhaitable d'adopter des lois et que cela peut même être indispensable pour donner effet aux droits garantis par le Pacte (par. 3).

En effet, la plupart des obligations découlant des dispositions pertinentes des accords internationaux relatifs au droit à l'alimentation ne sont pas exécutoires, ce qui signifie qu'on ne peut pas leur donner effet sans passer par des lois. En outre, le

---

2 C'est ce qu'on appelle le système «moniste». C'est le cas, par exemple, en Finlande, aux Pays-Bas, en Suisse, aux États-Unis et dans de nombreux pays d'Amérique latine. Toutefois, même dans les pays qui ont opté pour ce système, certaines dispositions conventionnelles (dites non «auto-exécutoires») et certains aspects de ces dispositions peuvent nécessiter l'adoption d'une loi d'application avant de pouvoir être employées par les tribunaux.

3 C'est le système «dualiste». Il est appliqué, par exemple, au Canada, en Croatie, en France, en Islande, en Italie, au Royaume-Uni et dans les pays du Commonwealth. Voir Steiner, H.J. et Alston, P. 2000, p. 999.

4 C'est le cas, par exemple, de la Suède.

caractère transsectoriel et la complexité du droit à l'alimentation et ses interactions avec d'autres droits de l'homme exigent des initiatives législatives, même lorsque le Pacte et les autres conventions pertinentes sont directement applicables en droit interne. L'incorporation du droit à l'alimentation dans la législation nationale par l'adoption de lois spécifiques peut le renforcer, car elle permet à toute personne considérant que son droit à l'alimentation a été violé (qu'il s'agisse de l'accès à la nourriture, de sa disponibilité ou de son adéquation) peut ainsi revendiquer une mesure corrective ou une réparation appropriée devant les autorités administratives ou judiciaires compétentes.

Au niveau national, le choix de la stratégie juridique à adopter pour donner effet au droit à l'alimentation dépendra de la spécificité des politiques, institutions et systèmes juridiques. Dans certains cas, les dispositions constitutionnelles existantes, complétées par les lois sectorielles en vigueur relatives aux différents aspects du droit à l'alimentation, peuvent être suffisantes pour garantir l'exercice effectif de ce droit fondamental à toutes les personnes vivant dans le pays. Dans d'autres, il peut être nécessaire de mettre en place une loi-cadre spéciale sur le droit à l'alimentation afin d'incorporer ce droit dans les lois les plus pertinentes pour ce qui est de son exercice. Dans d'autres pays encore – où les traités ratifiés ont automatiquement force de loi –, le droit à l'alimentation sera directement applicable au niveau national et contraignant pour les autorités publiques et le système judiciaire. Toutefois, il est très difficile de plaider en se fondant directement sur le texte du Pacte devant des tribunaux nationaux qui n'ont que des connaissances limitées des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.<sup>5</sup>

Certaines mesures législatives sont indispensables pour donner effet au droit à l'alimentation (comme à tous les autres droits de l'homme) au niveau national, mais l'adoption de lois n'est pas suffisante. L'exercice effectif d'un droit économique et social – même si ce droit est reconnu par la constitution ou par la loi – n'est pas possible sans la formulation de politiques efficaces et de programmes appropriés. C'est pourquoi il faudra aussi envisager d'autres moyens, qui peuvent comprendre un large éventail de mesures sociales, économiques et politiques. L'analyse de ces autres «moyens appropriés» (Pacte, art. 2.1) pour donner effet au droit à l'alimentation au niveau national n'entre pas dans le cadre du présent guide, qui ne porte que sur les moyens juridiques.

---

5 Voir Courtis, C. 2007.

## LE CHOIX DE LA BONNE STRATÉGIE JURIDIQUE

Pour réaliser le droit à l'alimentation au niveau national, il faut une action législative sur trois niveaux complémentaires: i) incorporation du droit à l'alimentation dans la constitution; ii) adoption d'une loi-cadre relative au droit à l'alimentation; et iii) révision complète de toutes les lois sectorielles ayant une incidence notable sur l'exercice du droit à l'alimentation pour contrôler leur compatibilité avec ce droit.

### Inclusion du droit à l'alimentation dans la constitution

Dans tout pays, l'exercice des droits et libertés fondamentaux est en principe régi premièrement par la constitution. La protection des droits de l'homme par incorporation dans la constitution est la plus forte forme de protection juridique, la constitution étant la loi fondamentale ou suprême du pays.<sup>6</sup>

### Adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation

Les dispositions constitutionnelles sont rédigées en termes assez généraux, c'est pourquoi une loi-cadre sur le droit à l'alimentation peut décréter ce droit et donc le rendre opérationnel. L'expression «loi-cadre» désigne une technique législative employée pour traiter les questions transsectorielles: une loi-cadre définit des principes et obligations généraux et s'en remet à des textes d'application et aux autorités compétentes pour déterminer les mesures spécifiques à prendre pour leur donner effet, éventuellement en fixant un délai. Une loi-cadre sur le droit à l'alimentation peut donner une définition précise de la portée et de la teneur de ce droit de l'homme, énoncer des obligations pour les autorités publiques et le secteur privé, établir les mécanismes institutionnels nécessaires et fournir une base juridique pour des lois subsidiaires et d'autres mesures à prendre par les autorités compétentes.

### Réviser les lois sectorielles pertinentes pour les rendre compatibles avec le droit à l'alimentation

La mise en œuvre du droit à l'alimentation par la voie juridique, sous la forme de son intégration dans les lois existantes, exige une révision complète de toutes les lois sectorielles qui ont une incidence sur la disponibilité, l'accessibilité et l'adéquation de l'alimentation. Cette révision doit être assez large pour couvrir tous les domaines concernés, mais en restant dans des

---

<sup>6</sup> Depuis le milieu des années 90, un grand nombre de pays d'Europe centrale et orientale et d'Afrique ont adopté une nouvelle constitution comportant une charte des droits. L'Afrique du Sud est souvent considérée comme le pays dont les dispositions constitutionnelles relatives au droit à l'alimentation sont parmi les plus progressives.

limites réalistes. Il faut modifier les lois pertinentes selon que de besoin et il faut aussi que les nouvelles lois adoptées soient compatibles avec le droit à l'alimentation pour contribuer à la réalisation complète de ce droit de l'homme.

La révision des lois sectorielles est particulièrement importante car, concrètement, la réalisation du droit à l'alimentation dépend de nombreux facteurs et acteurs. Il existe donc un large éventail de lois concernées par l'exercice de ce droit: production et commercialisation des aliments, étiquetage des produits et protection des consommateurs, sécurité sanitaire des aliments, éducation, sécurité sociale, droit du travail, commerce et ressources naturelles. Ces lois ont été rédigées à des fins précises et en vue d'objectifs sectoriels spécifiques, le plus souvent sans tenir compte des incidences qu'elles pourraient avoir sur les droits de l'homme. En conséquence, il se peut, et c'est souvent le cas, que certaines de leurs dispositions fassent obstacle au plein exercice du droit à l'alimentation. C'est pourquoi, même dans un pays dans lequel ce droit fondamental est reconnu par des dispositions constitutionnelles ou par une loi-cadre (ou par les deux), il paraît nécessaire et souhaitable de réviser les lois sectorielles les plus pertinentes pour qu'elles soient compatibles avec l'exercice du droit à l'alimentation.

Comme l'a souligné le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, quelle que soit l'approche adoptée pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation par la voie législative dans un pays donné, plusieurs principes doivent être respectés: entre autres, il faut que les moyens d'application choisis soient assez efficaces pour garantir le respect des obligations découlant du droit à l'alimentation et que la loi permette de saisir la justice; en outre, il convient de s'inspirer des moyens d'action qui se sont révélés les plus efficaces dans le pays concerné pour garantir la protection des autres droits de l'homme (OG 9, par. 7).

## **OBJET DU PRÉSENT GUIDE**

Ces dernières années, plusieurs pays (Afrique du Sud, Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Équateur, Guatemala, Honduras, Indonésie, Malawi, Mali, Mexique, Mozambique, Nicaragua, Ouganda, Pérou et Venezuela (République bolivarienne du)) ont commencé à rédiger des lois spécifiques pour garantir ou promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation. D'autres pays ont aussi pris des initiatives en ce sens, mais ils n'ont pas encore entrepris d'activités législatives spécifiques à cet effet.

Une analyse comparée de ces initiatives législatives montre que les dispositions évoquant l'alimentation en termes d'un droit fondamental sont pour la plupart

incorporées dans les lois relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle,<sup>7</sup> des lois visant expressément certaines parties de la population et des lois plus générales sur la sécurité alimentaire. Ce début de cadre juridique représente une première étape vers l'adoption d'une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme, qui est recommandée dans l'OG 12<sup>8</sup> et dans les Directives sur le droit à l'alimentation.<sup>9</sup> En outre, un nombre croissant de pays ont engagé des processus consultatifs en vue de l'adoption de lois spéciales sur le droit à l'alimentation.

Il n'existe pas encore de lignes directrices complètes à l'intention des gouvernements qui souhaitent prendre des initiatives législatives nationales concernant le droit à l'alimentation. C'est l'objet du présent guide. Bien entendu, il ne prétend pas développer la teneur du droit national. Son but est de fournir aux législateurs et dirigeants politiques nationaux des informations pratiques et des conseils pour la mise au point ou le renforcement du cadre juridique et institutionnel national concernant le droit à l'alimentation, conformes au Pacte et aux autres normes pertinentes du droit international.

Le présent guide part du principe qu'il incombe à chaque État de décider (en fonction de son histoire, de ses particularités socioéconomiques et d'autres spécificités) quel est le meilleur moyen de donner effet au droit à l'alimentation dans le système juridique national.<sup>10</sup>

La première partie donne un bref exposé du droit international et du droit à l'alimentation considéré comme un droit de l'homme.

La deuxième partie passe en revue le degré d'incorporation du droit à l'alimentation dans les constitutions de divers pays et analyse l'efficacité des diverses formes de reconnaissance constitutionnelle de ce droit.

La troisième partie fournit une brève analyse de la forme et du statut juridique que pourrait prendre une loi-cadre sur le droit à l'alimentation puis examine en détail la

---

7 Quelques autres pays ont aussi des lois sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mais dans le présent guide nous ne tiendrons compte que des lois qui mentionnent expressément le droit à l'alimentation ou définissent l'expression «sécurité alimentaire» en termes de droit, dans les dispositions indiquant les objectifs de la loi ou dans les dispositions de fond.

8 En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté l'OG 12 sur le droit à une alimentation adéquate. Il y est dit que ce droit est réalisé «lorsque chaque homme, femme et enfant, individuellement ou en communauté, a un accès matériel et économique à tout moment à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer».

9 En 2004, le Conseil de la FAO a adopté les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation). Voir première partie, encadré 2.

10 D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, quelle que soit la méthode préférée, les moyens d'application choisis par un État doivent être suffisants pour garantir le respect des obligations associées au droit à l'alimentation telles qu'elles sont énoncées dans le Pacte (voir OG 9 de ce Comité, concernant l'application interne du Pacte, par. 7).

teneur éventuelle de cette loi. Elle ne propose pas de loi type car, en fonction de son histoire, de son situation socioéconomique et politique, de ses us et coutumes, de son système juridique et de ses obligations internationales, chaque pays a ses propres priorités et stratégies. Néanmoins, nous exposerons en détail les éléments essentiels qu'il faut traiter dans l'élaboration d'une telle loi-cadre. La liste annexée récapitule ces éléments.

La quatrième partie porte sur le processus de planification de la révision des lois concernées pour assurer leur compatibilité avec le droit à l'alimentation et explore divers domaines de réglementation sectorielle, évaluant les effets et incidences qu'elles pourraient avoir sur la réalisation du droit à l'alimentation. L'analyse ne porte que sur une petite partie des nombreux secteurs qui peuvent être pertinents pour cette révision législative (terre, eau, pêches, travail, sécurité sociale, sécurité alimentaire, étiquetage des aliments et protection des consommateurs). Elle donne un aperçu utile de certains thèmes importants du point de vue du droit à l'alimentation et illustre de manière plus détaillée les modalités de la méthode d'examen de la compatibilité.

Chacune des parties du présent guide peut être lue et employée indépendamment des autres, en fonction des besoins de chaque pays.

Nous illustrerons les diverses options examinées avec des informations pertinentes sur le contexte des exemples tirés de lois nationales pour montrer comment les législateurs de divers pays ont traité les points en question. Nous nous appuyerons autant sur des lois déjà entrées en vigueur que sur des projets de lois publiés.<sup>11</sup> Les exemples extraits de lois ou de projets de lois donnés dans les encadrés n'ont qu'une valeur d'information; ils ne constituent pas des recommandations rédactionnelles. Nous espérons que ce guide sera utile à tous ceux, que ce soit parmi les dirigeants politiques ou dans le public, qui s'intéressent à la question de la réalisation du droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme par la voie législative.

---

11 Il y a de nombreux exemples dans les pays d'Amérique latine, car ce sont principalement les pays de cette région qui ont incorporé le droit à l'alimentation dans des lois spécifiques.





# **PREMIÈRE PARTIE**

## **RAPPEL DES FAITS: LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL**

<b>1.1 TENEUR NORMATIVE DU DROIT À L'ALIMENTATION</b>	<b>16</b>
<b>1.2 LES OBLIGATIONS DES ÉTATS</b>	<b>23</b>
1.2.1 Obligation de prendre des mesures dans la limite des ressources disponibles pour réaliser progressivement le droit à l'alimentation	23
1.2.2 Obligation de ne pas discriminer	26
1.2.3 Obligation de respecter, de protéger et de réaliser	30
1.2.4 Obligation en matière de coopération et d'aide internationales	31
<b>1.3 LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LES AUTRES DROITS DE L'HOMME</b>	<b>33</b>



# PREMIÈRE PARTIE

## RAPPEL DES FAITS: LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LE DROIT INTERNATIONAL

L'individu et la protection de ses droits et libertés sont au coeur de cet ensemble de texte, qui constitue aujourd'hui un corpus considérable d'instruments juridiques adoptés aux niveaux international et régional.

Les traités relatifs aux droits de l'homme sont une catégorie spéciale d'instruments juridiques internationaux. Les droits de l'homme sont axés sur la dignité et l'égalité de tous les êtres humains. Une autre particularité de ces traités est que les titulaires des droits sont les individus (et non d'autres États) tandis que les obligations correspondantes incombent aux États parties.

La Déclaration universelle des droits de l'homme fut le premier instrument international reconnaissant officiellement le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme, dans le cadre du droit à un niveau de vie décent (art. 25).<sup>12</sup> Depuis, le droit à l'alimentation ou certains de ses aspects ont été incorporés dans divers instruments contraignants ou non contraignants relatifs aux droits de l'homme, aux niveaux tant international que régional. On trouvera dans l'encadré 1 une explication de la différence entre instruments internationaux contraignants et non contraignants.

---

<sup>12</sup> La Déclaration universelle des droits de l'homme, complétée par le Pacte international relatif aux droits économiques, civils et culturels, constitue la "Charte internationale des droits de l'homme".

### ENCADRÉ 1. Instruments internationaux contraignants et non contraignants

Les instruments internationaux contraignants -- traités, pactes, conventions -- imposent des obligations juridiques aux États qui les ont ratifiés. Ils obligent donc les États parties à assurer leur mise en oeuvre effective au niveau national. Les instruments internationaux non contraignants – déclarations, recommandations, résolutions -- définissent des principes directeurs et des directives et imposent des obligations morales aux États. Les États signataires ne sont pas juridiquement tenus par leurs dispositions, mais en général ils s'efforcent de les respecter dans la mesure du possible. C'est ainsi que les instruments internationaux non contraignants ont beaucoup contribué au développement du droit international public, et en particulier dans le domaine des droits de l'homme. En outre, les instruments non contraignants ou certaines de leurs dispositions peuvent progressivement acquérir une force contraignante, du fait de la pratique des États et de la transformation de cette pratique en droit (*opinio juris*). Il en va ainsi de certaines dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui ont été si largement acceptées qu'elles sont aujourd'hui considérées comme partie du droit international coutumier et sont donc contraignantes pour tous les États.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels est l'instrument qui traite de la manière la plus complète du droit de l'homme à l'alimentation. Il codifie la norme antérieure contenue dans la Déclaration universelle et est entré en vigueur dix ans après son adoption, en 1976. En septembre 2008 il avait été ratifié par 159 États<sup>13</sup> qui sont juridiquement liés par ses dispositions.

Les autres instruments internationaux pertinents sont divers accords traitant des droits de certaines catégories de personnes (enfants,<sup>14</sup> femme,<sup>15</sup> réfugiés,<sup>16</sup> personnes handicapées<sup>17</sup>) ou de situations particulières telles que les conflits

13 Dernière mise à jour le 26 septembre 2008. Voir le site <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/3.htm>

14 Convention relative aux droits de l'enfant de 1989.

15 Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979.

16 Convention relative au statut des réfugiés (de 1951) et Protocole de 1967 y relatif.

17 Convention relative aux droits des personnes handicapées. Entrée en vigueur en mai 2008. Convention relative aux droits des personnes handicapées. Entrée en vigueur en mai 2008.

armés.<sup>18</sup> En outre, le droit à l'alimentation fait l'objet de plusieurs instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme<sup>19</sup> et de nombreuses déclarations internationales et résolutions des Nations Unies.<sup>20</sup> Quelques auteurs soutiennent de plus que le droit à l'alimentation, ou du moins le droit d'être libéré de la faim, fait partie du droit international coutumier. Toutefois, cette question sort du cadre du présent guide et nous ne la traiterons donc pas.

Ces instruments internationaux contraignants sont complétés par plusieurs instruments non contraignants qui ont grandement contribué à améliorer la compréhension et l'interprétation du sens du droit à l'alimentation et des obligations corollaires des États. Il convient de mentionner en particulier les instruments élaborés par la FAO, la Commission des droits de l'homme de l'ONU (Conseil des droits de l'homme depuis 2006)<sup>21</sup> et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

En 1999, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté son Observation générale (OG) 12 sur le droit à une alimentation adéquate, dans laquelle il dit que ce droit est réalisé lorsque «lorsque chaque homme, femme et enfant, individuellement ou en communauté, a un accès matériel et économique à tout moment à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer». Il explicite en outre de manière assez détaillée la teneur normative de ce droit, les obligations des États et les modalités de mise en oeuvre au niveau national. Les OG du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne sont pas juridiquement contraignantes, mais elles constituent une interprétation des droits consacrés par le Pacte qui fait autorité et qui est généralement suivie par les États parties.<sup>22</sup>

---

18 Convention de 1949 relative à la protection des civils en temps de guerre; Article 54 du Protocole additionnel des Conventions du 12 août 1949, et relative à la protection des victimes de conflits armés internationaux (Protocole I), et Articles 69 et 70 du Protocole additionnel des Conventions de Genève du 12 août 1949, et relatif à la protection des victimes de conflits armés non internationaux (Protocole II).

19 Convention américaine sur les droits de l'homme (de 1978) et son Protocole additionnel dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels ("Protocole de San Salvador") (de 1999), Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (de 1986), Directive de l'Union européenne énonçant des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile.

20 Voir par exemple la Déclaration universelle sur l'élimination de la faim et de la sous-alimentation de 1974, la Déclaration mondiale sur la nutrition, adoptée à la Conférence internationale de 1992 sur la Nutrition in 1992, la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale de 1966, la Résolution 2004/19 de 2004 de l'Assemblée générale des Nations Unies, et les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation), adoptées par la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO en novembre 2004.

21 La Commission a été remplacée en 2006 par le Conseil des droits de l'homme, créé par la Résolution 60/251 du 15 mars 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

22 Voir UN 1999 et Villan Duran, C. 2000.

En 2000, la Commission des droits de l'homme de l'ONU a désigné un Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.<sup>23</sup> Développant l'OG 12, il s'est surtout employé à préciser la teneur du droit à l'alimentation et les obligations des gouvernements qui en découlent.<sup>24</sup>

Le Conseil de la FAO a adopté en 2004 les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (Directives sur le droit à l'alimentation). Ce document recommande l'adoption de diverses mesures au niveau national en vue de créer un cadre permettant à chacun de se procurer son alimentation dans la dignité ou de mettre en place des filets de sécurité adéquats pour ceux qui n'en ont pas les capacités. Les États sont invités à en tenir compte dans la formulation des lois, stratégies, politiques et programmes visant à réaliser le droit à l'alimentation sur leur territoire (voir encadré 2).

#### **ENCADRÉ 2. Directives sur le droit à l'alimentation**

L'utilité des Directives sur le droit à l'alimentation est qu'elles sont passées du plan théorique au plan pratique pour ce qui est d'aider les gouvernements à concrétiser le droit à l'alimentation. Les Directives:

- visent tous les éléments nécessaires pour une solide stratégie et un processus efficace de sécurité alimentaire;
- encouragent l'adoption d'un cadre de coordination intersectorielle des acteurs officiels compétents;
- traduisent les principes des droits de l'homme en recommandations d'action concrètes;
- fournissent une base pour préconiser des politiques et programmes plus efficaces.



23 Le Rapporteur spécial est un des éléments de la procédure spéciale de la Commission, les autres étant les groupes de travail, rapporteurs spéciaux, représentants ou experts, nommés par la Commission pour enquêter sur les violations de tel ou tel droit de l'homme et sur différents pays. Pour plus de renseignements sur les procédures spéciales, voir <http://www2.ohchr.org/french/bodies/chr/special/index.htm>

24 Le Rapporteur spécial a aussi exploré divers aspects du droit à l'alimentation plus en détail. Ses rapports sont disponibles sur le site <http://www2.ohchr.org/french/issues/food/index.htm>

**ENCADRÉ 2. Directives sur le droit à l'alimentation (suite)**

Les Directives peuvent aider les gouvernements à concevoir des politiques, stratégies et législations appropriées. Bien qu'elles soient volontaires, du fait qu'elles sont le fruit d'un consensus des pays membres de la FAO, elles peuvent avoir une influence notable sur les politiques publiques.

Les Directives 5, 7, 17 et 18 donnent aux États des conseils pratiques pour mettre en place des cadres institutionnels et juridiques propres à garantir le droit à une alimentation adéquate et pour créer des mécanismes indépendants de suivi et d'évaluation de la mise en oeuvre de l'ensemble des Directives en vue de la concrétisation de ce droit.

## 1.1

# TENEUR NORMATIVE DU DROIT À L'ALIMENTATION

Les titulaires du droit à l'alimentation sont des individus. Cela signifie concrètement que toute personne – femme, homme, garçon et fille – doit jouir de ce droit fondamental. Le «droit à l'alimentation» englobe deux normes distinctes énoncées à l'article 11 du Pacte (voir encadré 3). Le premier, qui se trouve dans le paragraphe 1, découle du droit de chacun à «un niveau de vie adéquat, y compris à une alimentation adéquate» et l'on peut le désigner par l'expression «droit à une alimentation adéquate». Le second, qui se trouve dans le paragraphe 2, est le droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim.

### ENCADRÉ 3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

#### Article 2

1. Chacun des États parties au présent Pacte s'engage à agir, tant par son effort propre que par l'assistance et la coopération internationales, notamment sur les plans économique et technique, au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.
2. Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.





### ENCADRÉ 3. Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (suite)

#### Article 11

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.
2. Les États parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental de toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets:
  - (a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;
  - (b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires.

Il y a une différence fondamentale entre ces deux normes. Le droit d'être libéré de la faim est le seul droit qualifié de «fondamental» dans le Pacte. Il est considéré comme une norme «absolue»: le niveau minimum qui doit être garanti à chacun quel que soit le niveau de développement de chaque pays.<sup>25</sup> Le droit d'être libéré de la faim est étroitement lié au droit à la vie. Dans son OG 6 relatif au droit à la vie, le Comité des droits de l'homme (CDR), organe de suivi de la mise en œuvre du Pacte, a développé la «dimension sociale du droit à la vie». Le HCR a déclaré que la protection du droit à la vie exige que les États adoptent des mesures positives et considère que les États doivent prendre toutes les dispositions possibles pour réduire la mortalité infantile et accroître l'espérance de vie, particulièrement en luttant contre la sous-

25 D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, «un État partie dans lequel un nombre significatif de personnes sont privées d'aliments essentiels paraît d'emblée ne pas s'acquitter de ses obligations découlant du Pacte. Si celui-ci était considéré comme ne créant pas ce type d'obligation essentielle minimale, il perdrait une grande partie de sa raison d'être» (OG 3, par. 10). La notion d'un ensemble minimum de droits fondamentaux exprime l'idée que l'État doit donner la priorité aux besoins les plus essentiels de chacun.

alimentation et les épidémies.<sup>26</sup> Toutefois, le droit à une alimentation adéquate est un droit beaucoup plus large – il implique l'existence d'un environnement économique, politique et social qui permet au peuple de réaliser la sécurité alimentaire par ses propres moyens.

La reconnaissance distincte du droit à l'alimentation en tant qu'élément d'un niveau de vie suffisant et d'un droit fondamental d'être libéré de la faim tiennent compte du fait que la faim et la sous-alimentation ne sont pas dues seulement à l'insuffisance de la nourriture disponible, mais aussi et surtout à la pauvreté, aux inégalités de revenus, aux difficultés d'accès aux soins de santé, à l'éducation, et à l'eau propre et au manque d'assainissement et d'hygiène. Elle souligne l'existence de liens étroits entre le droit à l'alimentation et les autres droits de l'homme. Ce point de vue a des incidences concrètes importantes. Alors que la notion de libération de la faim exige que l'État donne de la nourriture à ceux qui n'ont pas les moyens d'acheter ce dont ils ont besoin pour des raisons qui ne dépendent pas d'eux (âge, handicap, crise économique, famine, catastrophe ou discrimination), le droit à l'alimentation exige une amélioration progressive du niveau de vie qui permettra un accès régulier et égal aux ressources et aux possibilités, de façon que chacun soit capable de pourvoir à ses propres besoins.

En temps normal, la majorité des gens réalisent leur droit à l'alimentation essentiellement par leurs propres moyens, en produisant des aliments ou en les achetant. Leur capacité de se nourrir dépend donc de l'accès à la terre, à l'eau et autres ressources productives ou de l'accès à un emploi rémunéré ou à d'autres revenus (sécurité sociale). La faim et la sous-alimentation qui sévissent dans de nombreux pays ne sont pas dues au manque de nourriture mais à l'inégalité de la distribution des ressources et de l'accès physique ou économique à la nourriture. D'après le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, l'élimination de la faim n'exige pas un accroissement de la production alimentaire, mais des moyens d'améliorer l'accès des pauvres aux ressources.<sup>27</sup> La discrimination est la première cause profonde de l'inégalité. Le droit à l'alimentation est donc une notion multidimensionnelle et complexe qui est indissociable des autres droits de l'homme; la capacité d'une personne de jouir librement de ce droit dépend du bon fonctionnement de nombreux acteurs et institutions, tant officiels que non gouvernementaux. L'exercice du droit à l'alimentation peut être empêchée par des problèmes de production, de distribution, de prix et d'information, ainsi que par les difficultés d'accès à la terre et aux autres ressources productives, des pratiques discriminatoires (officielles ou privées), le manque de soins de santé et de scolarisation, les carences de l'assainissement, la pauvreté généralisée ou des facteurs tels que le déclin économique, le changement climatique et les catastrophes naturelles ou dues à l'homme. Tous ces facteurs, isolément ou conjointement, peuvent réduire l'aptitude d'un individu à se nourrir ou peuvent être une cause de disette ou de famine, et donc empêcher l'exercice du droit à l'alimentation.

---

26 Voir OG 6 du Comité des droits de l'homme, par. 5 (non souligné dans le texte).

27 Voir Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2003a.

La nature multidimensionnelle du droit à l'alimentation a été précisée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son OG 12: ce droit ne se limite pas à l'obtention du minimum quotidien de calories, protéines et autres nutriments nécessaires pour éviter la faim et la malnutrition (OG 12, par. 6). Il signifie:

*... 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 physique et psychique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne.<sup>28</sup>*

Cette manière de théoriser le sens du droit à l'alimentation s'appuie sur la définition de la sécurité alimentaire employée dans le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation en 1996, même si son approche est différente (voir encadré 4). Le droit à l'alimentation place l'individu au centre, complétant ainsi la lutte contre l'insécurité alimentaire et la faim par d'autres droits de l'homme et principes fondamentaux: dignité, transparence, habilitation et participation.<sup>29</sup>

#### **ENCADRÉ 4. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme**

La notion de sécurité alimentaire remonte aux années 60 et 70 et, à l'époque (et parfois encore aujourd'hui), était axée sur les problèmes d'approvisionnement – assurer la disponibilité et, dans une certaine mesure, la stabilité des prix des aliments de base aux niveaux international et national. Définissant la sécurité alimentaire dans les termes suivants: assurer en tout temps un approvisionnement mondial adéquat en denrées alimentaires de base... pour permettre une expansion continue de la consommation alimentaire ... et compenser les fluctuations de la production et des prix, la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, adoptée par la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 affirmait que la grave crise alimentaire qui affecte les peuples des pays en développement est un déséquilibre de plus en plus prononcé qui "... a non seulement de graves répercussions économiques et sociales, mais porte aussi profondément atteinte aux principes et aux valeurs de caractère plus fondamental qui s'incarnent dans le droit à la vie et à la dignité humaine tel qu'il est consacré dans la Déclaration universelle des droits de l'homme". Un premier lien entre la sécurité alimentaire et les droits de l'homme fut ainsi établi, mais il demandait à être développé.

28 Voir Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, 2001, p 7.

29 Voir Mechlem, K. 2004.

#### ENCADRÉ 4. La sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme (suite)

Au fil des ans, on s'est rendu compte que le problème est moins la disponibilité d'aliments que les difficultés d'accès matériel et économique à la nourriture. Cette évolution a été très influencée par des recherches montrant que quelques-unes des pires famines ont frappé des régions où il y avait des stocks alimentaires en abondance et ont été dues au fait que la population n'avait pas le droit ou les moyens d'accéder à la nourriture disponible (Drèze et Sen, 1991). Au milieu des années 90, la sécurité alimentaire a été redéfinie autour de cinq points fondamentaux: i) qui doit recevoir les aliments; ii) quand; iii) comment; iv) en quelle quantité; et v) sous quelle forme. En novembre 1996 a été adopté le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation dans lequel on peut lire que: «la sécurité alimentaire, aux niveaux individuel, familial, national, régional et mondial, existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active». Cette définition a établi les quatre piliers de la sécurité alimentaire: i) disponibilité; ii) accessibilité; iii) stabilité; et iv) utilisation.

La sécurité alimentaire est une notion politique, qui définit un objectif à atteindre (par exemple, réduire de moitié le nombre de personnes qui souffrent de la faim d'ici à 2015). Il s'agit d'une politique fondée sur les besoins et axée sur des programmes. Le droit à l'alimentation est une notion juridique; c'est un droit de l'homme reconnu par la communauté internationale qui donne aux individus la possibilité de demander justice et réparation en cas de violation.<sup>30</sup>

La différence entre ces deux notions peut être illustrée par l'exemple d'une personne qui reçoit régulièrement des rations alimentaires au titre de l'aide humanitaire: on peut considérer que cette personne n'est pas exposée à l'insécurité alimentaire, mais son droit à l'alimentation n'est pas réalisé car sa dépendance durable à l'égard d'une aide extérieure est incompatible avec sa dignité (cette personne n'étant pas considérée comme le sujet d'un droit, mais comme l'objet de l'aide) et ne lui permettra pas de devenir un jour autonome, c'est-à-dire capable de se nourrir par ses propres moyens.

D'après le Comité, la teneur normative du droit à l'alimentation implique que: «la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu, [et] l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme». Les États parties doivent donc axer leurs interventions sur l'amélioration des conditions de vie de la population plutôt que sur la réponse au strict minimum en termes de besoins alimentaires.

30 *Ibidem*. Voir aussi Eide, W.B. 2001.

Pour ce qui est de la *quantité disponible*, il faut que la nourriture dont chacun dispose soit suffisante pour mener une vie active normale. La disponibilité peut être réalisée soit directement par l'agriculture de subsistance ou l'exploitation d'autres ressources naturelles, soit indirectement par l'achat de vivres, ce qui suppose un système efficace de distribution, de transformation et de transport des aliments des lieux de production aux endroits où ils sont nécessaires, en fonction de la demande. Cela suppose en outre que l'offre d'aliments soit stable: les aliments doivent être à la fois disponibles et abordables. En fait, le droit à l'alimentation implique aussi que les individus soient capables d'obtenir accès à une alimentation adéquate, tant physiquement qu'économiquement (OG 12, par. 8 et 13). La stabilité de l'offre et l'accessibilité des aliments présupposent la viabilité environnementale, ce qui implique une gestion publique et communautaire judicieuse des ressources garantissant la disponibilité d'aliments en suffisance tant pour le présent que pour les générations futures. Selon le Comité, la notion de durabilité est fondamentalement liée à la notion d'alimentation adéquate (OG 12, par. 7).

La notion d'*alimentation adéquate* est particulièrement importante en rapport avec le droit à l'alimentation car elle souligne un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si les aliments ou régimes alimentaires accessibles et disponibles peuvent être considérés comme les plus appropriés dans les circonstances. Il faut que la nourriture soit disponible en quantité et en qualité suffisantes pour satisfaire les besoins nutritifs de chacun, ne contienne pas de substances toxiques et soit compatible avec les us et coutumes (OG 12, par. 7). En ce qui concerne l'aspect qualitatif, il faut que les aliments obtenus répondent à des critères minimums de sécurité sanitaire, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas frelatés, qu'ils ne proviennent pas d'environnements contaminés et qu'ils soient manipulés dans le respect des règles d'hygiène à toutes les étapes du circuit alimentaire (OG 12, par. 10). En outre, pour être adéquate, l'alimentation ne doit pas seulement assurer la libération de la faim et être saine, elle doit aussi être culturellement acceptable. Selon le Comité, le sens exact du mot «adéquat» est en grande partie déterminé par l'environnement social, économique, culturel, climatique, écologique, etc. de la population concernée (OG 12, par. 11). Le Comité souligne ainsi que l'acceptabilité culturelle implique qu'il faut tenir compte des valeurs symboliques attachées à certains aliments et au régime alimentaire et des préoccupations des consommateurs au sujet de la nature des réserves disponibles (OG 12, par. 11).

Cette interprétation met en évidence l'interdépendance de tous les droits de l'homme, le lien étroit entre le droit à l'alimentation et la nutrition et l'importance des soins. C'est pourquoi, alors que l'aspect utilisation de la sécurité alimentaire<sup>31</sup>

---

31 Le pilier utilisation fait ressortir l'importance des intrants non alimentaires pour la sécurité alimentaire: il se réfère à l'utilisation des aliments grâce à un régime adéquat, de l'eau propre, un milieu hygiénique et des soins de santé permettant de garantir le bien-être nutritionnel en répondant à tous les besoins physiologiques.

(c'est-à-dire les éléments non alimentaires) n'est généralement pas considéré comme un élément du droit à l'alimentation, il faut le considérer comme implicite dans la notion d'adéquation. Cet aspect est particulièrement important pour les femmes enceintes et allaitantes et pour les enfants, et les instruments internationaux pertinents soulignent expressément la nécessité de leur garantir une nutrition et une prise en charge adéquates.<sup>32</sup>

---

32 Voir l'article 12.2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et l'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

## 1.2 LES OBLIGATIONS DES ÉTATS

En contrepartie de chaque droit des personnes, il existe des obligations d'autres personnes. En droit international, les obligations relatives aux droits de l'homme incombent avant tout aux États.

En vertu des articles 2 et 11 du Pacte, la principale obligation d'un État partie est de prendre des mesures (dans la limite des ressources dont il dispose) pour réaliser progressivement l'exercice total du droit à l'alimentation pour toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction. En outre, conformément à un principe consacré en droit international, les États parties peuvent élargir les mesures existantes de protection du droit à l'alimentation; au contraire, une réduction du niveau de protection existant serait généralement considérée comme une violation de ce droit (principe de «non-régression»<sup>33</sup>).

Ces obligations générales ont été développées par le Comité dans ses OG 3 (nature des obligations des États parties) et 12 (droit à l'alimentation en général). Nous développerons les différents aspects de ces obligations dans les trois sections ci-après.

### 1.2.1 OBLIGATION DE PRENDRE DES MESURES DANS LA LIMITE DES RESSOURCES DISPONIBLES POUR RÉALISER PROGRESSIVEMENT LE DROIT À L'ALIMENTATION

#### Prendre des mesures

La réalisation complète du droit à l'alimentation peut demander beaucoup de temps, mais les États parties sont tenus de prendre des «mesures» à cet effet,

---

<sup>33</sup> Dans son OG 3, le Comité a déclaré que toute mesure régressive délibérée devrait être examinée avec le plus grand soin et pleinement justifiée par référence à l'ensemble des droits consacrés dans le Pacte et en tenant compte de l'utilisation totale du maximum des ressources disponibles (voir par. 9).

dans un délai raisonnable à partir de la ratification du Pacte. D'après le Comité, ces mesures doivent être délibérées, concrètes et ciblées (OG 3, par. 2). Elles peuvent être l'adoption de lois ou la mise en œuvre de réformes administratives, économiques, financières, éducatives ou sociales. Il appartient à chaque État partie de décider quelle est la nature des mesures les plus propres à assurer la réalisation du droit à l'alimentation pour ses résidents. Cette souplesse tient compte des nombreuses différences culturelles, historiques, juridiques et économiques entre les États parties, dont les obligations sont néanmoins identiques. Il convient de souligner toutefois que le Pacte insiste sur «l'adoption de mesures législatives» (art. 2.1).

### **Dans la limite des ressources disponibles**

La pleine réalisation du droit à l'alimentation exige, comme dans le cas de nombreux autres droits, que les États investissent. Au titre de l'article 2.1 du Pacte, les États parties doivent prendre les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation pour leur population «dans la limite des ressources disponibles».

Les États parties ne sont donc pas tenus de dépenser toutes les ressources dont ils disposent ni de consacrer des ressources non disponibles à la satisfaction du droit à l'alimentation, mais doivent y affecter un minimum de moyens. Dans son OG 3, le Comité dit expressément que «même s'il peut être démontré que les ressources disponibles ne sont pas suffisantes, un État partie demeure dans l'obligation de tout faire pour assurer l'exercice maximal des droits pertinents dans les circonstances en question. Par exemple, il a considéré que les «obligations de suivi du degré de réalisation, ou plus précisément, de non-réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, et d'élaboration de stratégies et programmes pour leur promotion, ne sont en aucun cas éliminées par des contraintes relatives aux ressources.» (OG 12, par.11)

Concrètement, cela signifie que les États parties doivent faire en sorte que les ressources qui peuvent être investies dans l'alimentation ne soient pas détournées à d'autres fins ou dilapidées dans la corruption. La réalisation du droit à l'alimentation (de même que celle des autres droits économiques, sociaux et culturels) est possible même avec des ressources limitées, à condition que le gouvernement joue le rôle qui lui incombe en matière d'allocation des ressources.

### **Réaliser progressivement le plein exercice du droit à l'alimentation**

En demandant aux gouvernements de réaliser progressivement le droit à l'alimentation, le Pacte tient compte du fait que ce droit fondamental ne peut pas être pleinement réalisé du jour au lendemain. Cela implique que certaines des mesures que les États parties doivent prendre sont relativement immédiates,



tandis que d'autres sont des mesures à long terme. Les États parties ont le devoir d'agir aussi rapidement et efficacement que possible (OG 3, par. 9) en vue de la pleine réalisation du droit à l'alimentation pour tous.

Il y a plusieurs obligations qui doivent être honorées immédiatement<sup>34</sup> et qui ne dépendent pas des ressources disponibles. La notion de réalisation progressive ne signifie pas que l'insuffisance du développement économique pourrait légitimer l'inaction de l'État. L'obligation de ne pas discriminer prend effet immédiatement et n'est pas atténuée par le principe de progressivité.<sup>35</sup>

En outre, chaque État partie est tenu d'assurer au moins la réalisation du premier degré de chacun des droits consacrés par le Pacte (OG 3, par. 10). Cette obligation est elle aussi immédiate. En vertu du droit à l'alimentation, ce minimum essentiel est la libération de la faim; concrètement, cela implique une obligation de fournir à chacun le minimum de ressources indispensable pour sa survie.<sup>36</sup> Sur le plan juridique, cela signifie que si un État partie ne prend pas les mesures appropriées pour éliminer la faim et la malnutrition, il viole non seulement ses obligations au titre du droit à l'alimentation (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) mais aussi ses obligations au titre du droit à la vie (Pacte international relatif aux droits civils et politiques). Les États parties sont donc tenus, au minimum, de ne pas refuser l'accès à l'alimentation, de mettre la population à l'abri de la faim<sup>37</sup> et de distribuer des aliments à ceux qui sont menacés par la famine.

---

34 Voir OG 12, par. 16. Voir aussi Principes de Limburg pour l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, reproduits dans le document de l'ONU E/CN4./1987/17, annexe (1987), Principe 21. Les Principes de Limburg ont été adoptés en 1996 par un groupe d'experts éminents du droit international, réunis par la Commission internationale des juristes, la faculté de droit de l'Université de Limburg et l'Institut des droits de l'homme Urban Morgan de l'Université de Cincinnati (Ohio, États-Unis d'Amérique).

35 Le Comité considère qu'un État prétendant qu'il n'est pas capable d'honorer cette obligation doit démontrer qu'il a fait tous les efforts pour employer toutes les ressources dont il dispose afin de satisfaire en priorité ses obligations minimales (OG 12, par. 17).

36 D'après le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, si un État partie ne prend pas des mesures appropriées pour lutter contre la faim et la sous-alimentation, cela constitue une violation non seulement de ses obligations découlant du Pacte (droit à l'alimentation), mais aussi de ses obligations découlant du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (droit à la vie). Cette position est motivée par le fait que la protection du droit à la vie exige que les États adoptent toutes les mesures possibles pour réduire la mortalité infantile et accroître l'espérance de vie, et en particulier des mesures visant à éliminer la malnutrition et les épidémies. Voir OG 6 du HCDH, par. 5.

37 Outre le Pacte, le droit humanitaire international (c'est-à-dire le domaine du droit international qui régit les conflits armés et situations assimilées) interdit l'emploi de la famine en tant que méthode de guerre (voir Conventions de Genève de 1949).

## 1.2.2 OBLIGATION DE NE PAS DISCRIMINER

L'universalité des droits de l'homme signifie qu'ils sont applicables à tous les résidents des États parties. Aucune particularité (race, couleur, sexe, langue, religion, opinion politique ou autre, origine nationale ou sociale, propriété, naissance ou autre statut) ne peut avoir d'influence sur le droit de chacun de jouir librement du droit à l'alimentation (Pacte, art. 2.2). La non-discrimination est un principe cardinal du droit international des droits de l'homme qui est motivé par le fait que la discrimination empêche diverses catégories de personnes et groupes de personnes de jouir de leurs droits fondamentaux.

Outre la protection générale contre la discrimination établie par l'article 2.2, le Pacte souligne la nécessité d'assurer l'exercice égal par les hommes et les femmes de tous les droits garantis par le Pacte (art. 3). Il existe aujourd'hui encore une discrimination à l'égard des femmes dans toutes les sociétés, développées ou en développement. La généralisation de cet engagement et la volonté de lutter contre cette situation ont conduit à l'adoption d'une convention internationale distincte pour garantir la protection des droits des femmes (voir encadré 5). Les Directives sur le droit à l'alimentation soulignent aussi expressément la nécessité d'éliminer la discrimination à l'égard des femmes. Il convient que les États encouragent la pleine participation des femmes à l'économie, sur un pied d'égalité avec les hommes et, à cette fin, introduisent et mettent en oeuvre, lorsqu'il n'en existe pas, une législation soucieuse du rôle des femmes et leur assurant le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens. Il convient également que les États assurent aux femmes un accès sûr et égal aux ressources productives telles que le crédit, la terre, l'eau et les technologies adaptées, ainsi qu'un contrôle sur ces ressources et la jouissance des bénéfices en découlant.

### ENCADRÉ 5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes a été adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1979 pour renforcer les dispositions des instruments internationaux existants visant à combattre la discrimination persistante à l'égard des femmes. Elle recense de nombreux domaines précis dans lesquels il y a des discriminations à l'égard des femmes -- par exemple en matière de droits politiques, de mariage et de famille et d'emploi. Dans ces domaines et dans d'autres, elle énonce des objectifs et des mesures explicites qui doivent être prises pour faciliter la création d'une société mondiale dans laquelle les femmes jouissent de la pleine égalité avec les hommes et donc de l'intégralité des droits fondamentaux qui leur sont garantis.

### **ENCADRÉ 5. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (suite)**

Pour combattre la discrimination fondée sur le sexe, la Convention oblige les États parties à reconnaître l'importance de la contribution socioéconomique des femmes à la famille et à l'ensemble de la société. Elle insiste sur le fait que la discrimination est une entrave à la croissance économique et à la prospérité. En outre, elle affirme expressément la nécessité d'une transformation des attitudes, par l'éducation tant des hommes que des femmes, pour faire accepter l'égalité des droits et des responsabilités et surmonter les préjugés et pratiques fondés sur des stéréotypes. En raison du fait que, dans les situations de pauvreté, ce sont les femmes qui sont le plus privées d'accès à l'alimentation et aux ressources, elle établit le droit des femmes à une nutrition adéquate pendant la grossesse et l'allaitement (art.12) et exige que les États parties prennent des mesures pour faire en sorte que les femmes, notamment dans les zones rurales, aient aussi accès aux ressources, aux services et aux possibilités économiques (art.14).

Un autre aspect important de la Convention est qu'elle reconnaît expressément l'objectif d'une égalité non seulement juridique mais aussi de fait et la nécessité de mesures temporaires spéciales pour atteindre cet objectif.

Comme l'obligation d'assurer la libération de la faim, l'obligation de ne pas appliquer des mesures discriminatoires a effet immédiat. Elle exige que le niveau de protection du droit à l'alimentation soit objectivement et raisonnablement le même pour chacun, quels que soient sa race, sa couleur, son sexe, etc. La liste des motifs de discrimination mentionnée à l'article 2.2. n'est pas exhaustive, comme l'indiquent les mots «ou autre statut».<sup>38</sup>

Bien que le Pacte parle de discriminations «de toute nature», il se peut que certains traitements différenciés ne constituent pas une discrimination si les critères de différenciation sont objectifs et raisonnables et si leur but est légitime.<sup>39</sup> Au niveau international, deux des principales conventions relatives aux droits de l'homme qui traitent de l'interdiction de la discrimination reconnaissent expressément que des mesures spéciales peuvent être nécessaires pour remédier à la discrimination existante et faire en sorte que les personnes ou groupes victimes de discrimination puissent véritablement jouir de tel ou tel droit fondamental (voir encadré 6). Ces mesures spéciales ne doivent pas être considérées comme discriminatoires à l'égard des autres personnes qui pourraient être empêchées de jouir pleinement de leur droit à l'alimentation.

38 Ces motifs peuvent être, par exemple, l'âge, l'invalidité ou le VIH/sida.

39 Voir l'OG 18 du Comité des droits de l'homme, qui est aussi pertinente, mutatis mutandis, pour l'interprétation de l'article 2.2 du Pacte.

### **ENCADRÉ 6. Mesures spéciales et promotion de l'égalité dans les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme**

En vertu de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, "L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints".

La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale oblige les États parties "[à prendre] si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient." (art. 2.2).

Dans son OG sur la non-discrimination, le Comité des droits de l'homme considère que "toute différenciation ne constitue pas une discrimination, si elle est fondée sur des critères raisonnables et objectifs et si le but visé est légitime au regard du Pacte." (OG 18, par. 13). Le fait qu'un traitement différencié constitue ou non une discrimination dépendra donc des circonstances de l'espèce.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a aussi souligné que, comme il faut prendre des mesures appropriées pour lutter contre la discrimination existante et établir l'équité des possibilités pour les personnes handicapées, ces mesures ne doivent pas être considérées comme discriminatoires du moment qu'elles sont fondées sur le principe de l'égalité et ne sont employées que dans la mesure nécessaire pour honorer ce principe.<sup>40</sup> Ainsi, aux fins de réaliser le droit à l'alimentation, les gouvernements peuvent faire une distinction à des fins légitimes, par exemple pour remédier à une discrimination de fait ou pour éliminer les motifs qui causent ou contribuent à perpétuer la discrimination.

---

40 Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, OG 5 concernant les personnes handicapées.

Pour éliminer la discrimination et promouvoir l'égalité de l'exercice du droit à l'alimentation, il ne suffit pas d'affirmer l'égalité des droits et de spécifier les obligations des gouvernements par la loi. Dans de nombreux pays, des stéréotypes et des préjugés, des coutumes et des pratiques culturelles, des traditions, des attitudes et des convictions religieuses empêchent certaines catégories de personnes d'acquiescer les capacités nécessaires pour se nourrir par leurs propres moyens. Le droit coutumier et les traditions peuvent jouer un rôle plus important dans les pays en développement, où ils ont souvent une influence beaucoup plus forte sur la vie quotidienne. En conséquence, pour éliminer la discrimination de fait, il faudra modifier les comportements qui empêchent de jouir des droits<sup>41</sup>, ce qui est une obligation gouvernementale largement consacrée dans le droit international (voir encadré 7).

#### **ENCADRÉ 7. Discrimination et rôle des stéréotypes, préjugés et pratiques culturelles**

La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes reconnaît clairement que les abus et exclusions affectant les femmes et les fillettes font partie intégrante des structures sociales; elle demande donc aux États parties de prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les comportements sociaux et culturels des hommes et des femmes afin d'éliminer les préjugés, les coutumes et les autres pratiques fondées sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité d'un sexe ou sur des stéréotypes concernant le rôle des hommes et des femmes (art. 5).

Le premier Protocole de la Charte africaine sur les droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique est aussi explicite à cet égard. Il demande aux États parties de s'engager à modifier les comportements sociaux et culturels des femmes et des hommes par l'éducation publique, la formation et des stratégies d'éducation et de communication en vue d'éliminer les pratiques culturelles et les traditions nocives.<sup>42</sup>

La Convention relative aux droits de l'enfant appelle les États parties à prendre toutes les mesures efficaces et appropriées pour abolir les pratiques traditionnelles dangereuses pour la santé des enfants (art. 24.3) et le Comité des droits de l'enfant souligne en particulier la nécessité de modifier les pratiques et structures sociétales à cet effet.<sup>43</sup>

41 Voir Landgren, K. 2005, p 233.

42 Ce Protocole a été adopté le 11 juillet 2003 et est entré en vigueur le 25 novembre 2005.

43 Voir, par exemple, Landgren, K., 2005, p. 233.

### 1.2.3 OBLIGATION DE RESPECTER, DE PROTÉGER ET DE RÉALISER

Pour préciser la nature spécifique des obligations des États et aider les parties à mettre en œuvre le Pacte au niveau national, dans son OG 12 relative au droit à l'alimentation, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dit que le droit à l'alimentation, comme tout autre droit de l'homme, impose trois types d'obligation: i) respecter; ii) protéger; et iii) réaliser.

Cette répartition des obligations des États en plusieurs catégories montre que, pour honorer l'engagement relatif au droit à l'alimentation – comme tout autre droit de l'homme –, il faut prendre des mesures qui vont de la non-intervention (passives) à des mesures positives pour répondre aux besoins individuels, en fonction des circonstances.

L'obligation de **respecter** exige que les États parties s'abstiennent de prendre toute mesure – action politique ou inaction des administrations publiques et des fonctionnaires – qui pourrait empêcher des individus ou groupes de se procurer eux-mêmes leur nourriture. L'obligation de **protéger** exige l'adoption de mesures spécifiques, législatives ou autres, régissant les activités d'autres personnes pour faire en sorte qu'elles n'affectent pas l'exercice universel du droit à l'alimentation. L'obligation de **réaliser** signifie que les États parties doivent prendre des mesures positives pour faciliter l'exercice des droits de chacun. Pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation, le gouvernement doit prendre des mesures beaucoup plus ambitieuses, à savoir recenser les populations vulnérables et mettre en œuvre des politiques et programmes en vue d'améliorer leur accès à l'alimentation et leur capacité de se nourrir par elles-mêmes. L'obligation de réaliser le droit à l'alimentation en fournissant directement des aliments ne s'applique qu'en certaines circonstances et en faveur personnes ou groupes qui ne peuvent pas exercer leur droit à l'alimentation par leurs propres moyens. L'obligation de réaliser implique aussi l'obligation de faire en sorte que, au minimum, aucun ressortissant d'un pays ne souffre de la faim. Dans plusieurs de ses observations générales récentes, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a considéré que l'obligation de réaliser incorpore aussi une obligation de promouvoir.<sup>44</sup> Il convient que l'État sensibilise ses propres agents et les acteurs privés aux droits de l'homme. La nécessité de préciser les obligations et responsabilités des États en ce qui concerne les mesures prises par eux-mêmes ainsi que par d'autres acteurs en dehors de leurs frontières s'est faite plus pressante ces dernières années.

---

44 Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, OG 14 sur le droit au meilleur état de santé réalisable, et OG 15 sur le droit à l'eau.

### 1.2.4 OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE COOPÉRATION ET D'AIDE INTERNATIONALES

En raison des énormes différences économique entre pays, la coopération et l'aide internationale sont essentielles pour réaliser le droit à l'alimentation de tous les peuples.<sup>45</sup> Les articles 2.1 et 11 du Pacte mentionnent la coopération et l'aide internationales parmi les moyens à employer pour réaliser pleinement le droit à l'alimentation. Dans son OG 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné le rôle essentiel de la coopération internationale aux fins de la pleine réalisation du droit à l'alimentation (par. 36).

L'obligation de coopérer implique que les États parties n'autorisent ni ne mènent aucune activité relevant de leur juridiction sans tenir dûment compte des droits des autres États. Les États parties doivent s'abstenir de tout acte qui pourrait empêcher un autre État de réaliser le droit à l'alimentation de sa population. En règle générale, l'obligation de coopérer implique aussi que les États parties doivent renoncer à toute action unilatérale contraire au droit international, telle que l'emploi de l'alimentation en tant qu'instrument de pression politique, le fait de subordonner l'aide alimentaire à des conditions économiques ou politiques, l'application de blocus empêchant l'aide alimentaire d'atteindre un autre pays et l'application de sanctions qui affectent l'approvisionnement de la population (OG 12, par. 37).<sup>46</sup> L'obligation de coopérer exige aussi que les pays qui manquent cruellement de ressources recherchent une aide internationale lorsque c'est le seul moyen d'empêcher une famine généralisée (OG 12, par. 17).

D'après le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, l'obligation d'apporter une aide internationale implique que les États parties, en fonction des ressources dont ils disposent, facilitent la réalisation du droit à l'alimentation dans d'autres pays, par exemple au moyen d'une aide financière et d'une assistance technique, ainsi que par des secours d'urgence et une aide humanitaire en cas de catastrophe, notamment en faveur des réfugiés et personnes déplacées (OG 12, par. 38). Évidemment, cette aide doit être fournie de manière conforme aux dispositions du Pacte international relatif aux droits civils, économiques et sociaux ainsi qu'aux autres droits de l'homme et aux normes pertinentes du droit humanitaire.<sup>47</sup>

45 À la lumière 1) des dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies (notamment les Articles premier, 55 et 56); 2) du grand nombre d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux conclus dans le but exprès d'établir et de renforcer la coopération entre les parties; et 3) du nombre encore plus grand d'instruments juridiques non contraignants affirmant l'obligation de coopérer, on peut dire que la coopération générale dans tous les secteurs – donc aussi en ce qui concerne le droit à l'alimentation – est l'expression d'une *opinio juris* vraiment universelle (voir Dupuy, P.M., 2000). En conséquence, ce droit constitue une obligation contraignante pour tous les États en vertu du droit international.

46 Pour plus de renseignements à ce sujet, voir Donati, F. et Vidar, M. 2008.

47 Voir Cotula, L. et Vidar, M. 2003.

Les experts des droits économiques, sociaux et culturels considèrent de plus en plus que trois ensembles d'étapes s'appliquent aussi aux obligations internationales des États parties.<sup>48</sup> Cette interprétation signifie que lorsque l'action d'un État dans un autre pays compromet directement l'aptitude de la population de ce pays à jouir de son droit à l'alimentation (obligation de respecter) ou lorsque le fait de ne pas réglementer l'action d'agents nationaux entraîne une violation du droit à l'alimentation dans un autre pays (obligation de protéger), les États parties sont comptables de fait.<sup>49</sup>

---

48 Voir Coomans, F. 2004. Pour plus de précision sur la dimension juridique internationale du droit à l'alimentation, voir Donati et Vidar, 2008 et Skogly, S. et Gibney, M., 2002.

49 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2004.



## 1.3

# LES RAPPORTS ENTRE LE DROIT À L'ALIMENTATION ET LES AUTRES DROITS DE L'HOMME

Tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, interdépendants et liés entre eux.<sup>50</sup> Bien que beaucoup considèrent que le droit à l'alimentation doit être convenablement garanti avant qu'on puisse s'occuper du luxe du droit de vote ou de la liberté d'expression, aujourd'hui la plupart des gouvernements reconnaissent qu'il ne doit pas y avoir de hiérarchie entre les différents types de droit.<sup>51</sup> Les droits de l'homme sont complémentaires: l'amélioration de la nutrition, de la santé et de l'éducation fait progresser les libertés civiles et politiques et l'état de droit. La liberté d'expression et d'association peut contribuer à faire prendre de meilleures décisions pour promouvoir le droit à l'alimentation, à la santé et à l'éducation.

Comme nous l'avons vu plus haut, la pleine réalisation du droit à l'alimentation au niveau national nécessite non seulement une action concernant les facteurs qui déterminent la sécurité alimentaire générale dans un pays donné (assurer la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture et planifier une réponse aux pénuries, aux situations d'urgence et aux problèmes de distribution), mais aussi une action visant à faire progresser l'exercice des autres droits de l'homme. Ces droits sont notamment ceux qui concernent la terre et la propriété, la santé et l'éducation et le travail et ceux qui concernent la participation aux processus décisionnels, la liberté d'association, d'expression et d'information, ainsi que l'élimination des inégalités et l'amélioration des conditions de vie, dans la

---

50 Déclaration et Programme d'Action de Vienne de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, 1993. Document de l'ONU K/CONF.157/23, 12 juillet 1993.

51 Voir Clapham, A. 2007.

mesure où l'inégalité et la pauvreté compromettent la sécurité alimentaire.<sup>52</sup> La prise en compte de ces interactions peut aider les gouvernements dont les ressources sont limitées à définir leurs priorités et permettre à tout un chacun de contribuer à la promotion du droit à l'alimentation et des autres droits de l'homme.<sup>53</sup>

Les interactions entre le droit à l'alimentation et les autres droits de l'homme sont aussi le fondement du consensus international au sujet de l'obligation faite aux États de veiller à ce que les processus décisionnels (de la formulation des politiques à l'élaboration des lois et aux mesures administratives) ayant pour but de réaliser le droit à l'alimentation et leurs effets respectent les principes de la participation, de la responsabilisation, de la non-discrimination, de la transparence, de la dignité humaine, de l'habilitation et de l'état de droit (conformément au cadre «PANTHER» formulé par l'unité pour le droit à l'alimentation de la FAO).

La participation totale, libre et réelle est un droit de l'homme ainsi qu'un moyen concret de forger un consensus. Elle permet aux individus et groupes d'influer sur les décisions qui déterminent leurs moyens d'existence et leur capacité de se nourrir, et contribue à la transparence et à la responsabilisation dans le cadre du processus décisionnel. Le principe de responsabilisation signifie que le gouvernement et les fonctionnaires doivent rendre des comptes à leurs supérieurs et au peuple qu'ils sont censés servir. Il faut que le peuple ait le droit de contester tant le processus que la teneur des décisions qui ont une influence sur ses conditions de vie. La non-discrimination, comme nous l'avons vu plus haut, peut exiger qu'on traite différemment des personnes et groupes qui se trouvent dans des situations fondamentalement différentes.

La transparence est étroitement liée à la liberté d'information. Le gouvernement doit faire en sorte que l'information relative aux activités, politiques, lois et budgets ayant une incidence sur le droit à l'alimentation soit publiée, de manière à être accessible à tous ceux qui en ont besoin, dans des termes faciles à comprendre, et diffusée par les moyens appropriés. Le principe de la dignité humaine exige que les autorités publiques veillent à ce que les mesures qui ont une incidence sur les conditions de vie et la capacité de jouir du droit à l'alimentation soient appliquées d'une manière qui respecte les peuples et leur dignité. L'habilitation implique une modification des rapports de pouvoir au sein de la société et entre le gouvernement et le peuple; elle exige que les autorités donnent le choix au peuple et lui permette d'influencer et de contrôler les décisions qui déterminent ses moyens d'existence.

---

52 Pour une analyse des interactions entre les différents droits de l'homme et le droit à l'alimentation, voir Vidar, M. 2005.

53 *Ibidem*, p. 142.

L'état de droit implique que tous les membres de la société, y compris les détenteurs du pouvoir, sont égaux devant la loi. Sa conséquence majeure est que l'autorité gouvernementale ne peut être légitime que si elle est conforme à des lois écrites, publiées, adoptées et appliquées dans le respect des garanties de procédure. Il présuppose des obligations redditionnelles et l'accès de tous à la justice (tribunaux, institutions de protection des droits de l'homme et autres mécanismes de médiation).<sup>54</sup>

L'incorporation du droit à l'alimentation dans la législation et la réglementation doit aussi être conforme à ces principes (voir ci-après, section 3.2.5).

Nous examinerons maintenant, dans les deuxième, troisième et quatrième parties, les trois stratégies législatives qu'on peut employer intégrer le droit à l'alimentation dans le système juridique national.

---

54 En dépit d'un débat déjà ancien sur la possibilité de se prévaloir en justice des droits économiques, sociaux et culturels, il est aujourd'hui généralement admis que les violations de ces droits sont des motifs recevables par les organes judiciaires nationaux et internationaux (voir ci-après, section 3.14).

# DEUXIÈME PARTIE

## RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE

2.1 RECONNAISSANCE EXPLICITE	41
2.2 RECONNAISSANCE SOUS FORME DE PRINCIPE DIRECTEUR DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT	46
2.3 RECONNAISSANCE IMPLICITE SOUS LA FORME D'UNE INTERPRÉTATION LARGE D'AUTRES DROITS DE L'HOMME	50
2.4 RECOMMANDATIONS	54



## DEUXIÈME PARTIE

# RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE

Le Pacte ne parle que de «mesures législatives» en général pour la réalisation des droits de l'homme qu'il consacre, mais les Directives sur le droit à l'alimentation mentionnent expressément la constitution.<sup>55</sup> En général, les constitutions contiennent une Charte des droits fondamentaux qui est indispensable pour guider et limiter l'action ou l'omission de l'État. La constitution étant la loi suprême, toute autre loi nationale doit être conforme à ses dispositions et, en cas de contradiction, c'est toujours la norme constitutionnelle qui prévaut. En conséquence, le fait d'inscrire le droit à l'alimentation dans la constitution donne à ce droit la base la plus solide possible. De plus, la reconnaissance constitutionnelle est une garantie contre la révocation de ce droit fondamental pour des motifs d'opportunisme politique; dans la plupart des pays, la modification de la constitution passe par un processus législatif beaucoup plus exigeant que celui de l'amendement des lois ordinaires, ce qui garantit une plus grande stabilité.<sup>56</sup>

Le pouvoir judiciaire est juge de la légalité et de la légitimité de l'action ou de l'inaction gouvernementale en ce qui concerne les droits fondamentaux.<sup>57</sup> De nombreuses constitutions – en particulier celles qui ont été adoptées ou modifiées récemment – prévoient des procédures judiciaires pour faire respecter les droits garantis, y compris par saisine directe de la cour

---

55 Les États sont invités à «insérer dans leurs textes nationaux, notamment leur constitution, leur charte des droits ou leur législation, des dispositions visant à mettre en application directement la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate». (Directive 7.2, non souligné dans le texte).

56 Voir Liebenberg, S., 2001.

57 Voir Steiner et Alston, 2000, p. 990.

constitutionnelle.<sup>58</sup> Beaucoup instituent ou prévoient l'institution d'organes indépendants, tels qu'une commission nationale des droits de l'homme ou un médiateur, chargés de contrôler le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

De nombreuses constitutions affirment le droit à l'alimentation ou certains de ses aspects, sous l'une des trois formes suivantes: i) reconnaissance expresse, en tant que droit de l'homme en soi ou partie d'un autre droit de l'homme plus large; ii) reconnaissance en tant que principe directeur des politiques publiques; et iii) reconnaissance implicite par interprétation large d'autres droits de l'homme.

---

58 Ainsi, les pays d'Amérique latine disposent de l'"*amparo*" ou de voies de recours similaires, qui donnent à chacun la possibilité de saisir tout organe judiciaire y compris la Cour constitutionnelle, pour demander l'adoption de mesures d'urgence pour faire suspendre, prévenir ou réparer sans retard les conséquences d'un acte d'une autorité publique constituant une violation d'un droit constitutionnel et susceptible de causer un préjudice imminent, grave et irréparable (Argentine, Bolivie (Plurinational State of), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Venezuela [République bolivarienne du]). En Colombie l'*Acción de Tutela*, au Chili l'*Acción de Protección* et au Brésil l'*Acção de Segurança* ont la même fonction que l'*Acción de Amparo*. Dans certains pays les clauses constitutionnelles de l'*amparo* ne permettent de saisir les tribunaux que pour faire prévaloir des droits fondamentaux, alors que dans d'autres, comme le Guatemala, l'Équateur ou le Venezuela (République bolivarienne du), on peut aussi invoquer des droits de l'homme consacrés par un traité. Il existe des mécanismes similaires dans quelques autres pays (Biélorus, Bulgarie, Érythrée, Mozambique, Ouzbékistan). La constitution de la majorité des pays d'Europe centrale et orientale et de quelques pays d'Afrique et d'Asie permet à tout individu de saisir directement la Cour constitutionnelle ou la Cour Suprême pour violation alléguée d'un droit ou d'une liberté constitutionnels (Afrique du Sud, Azerbaïdjan, Bénin, Croatie, Inde, Népal, Slovaquie). Au Népal, au Pakistan et dans les îles Turques et Caïques il existe une possibilité de procédure judiciaire pour des motifs d'intérêt général, avec accès direct aux tribunaux pour la protection des droits garantis par la constitution. En Inde, cette possibilité résulte de la jurisprudence.

## 2.1 RECONNAISSANCE EXPLICITE

Relativement rares sont les constitutions qui reconnaissent directement le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme garanti à chacun<sup>59</sup> ou à certaines catégories de personnes, telles que les enfants,<sup>60</sup> mais il en existe quelques exemples (voir encadré 8).

### ENCADRÉ 8. Reconnaissance directe du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États

... pour tous

#### **Bolivie (État plurinational de)**

**Article 16.** Chacun a droit à l'eau et à l'alimentation. L'État est tenu de garantir la sécurité alimentaire de tous en assurant une alimentation saine, adéquate et suffisante<sup>61</sup>

#### **Équateur**

**Article 13.** Le droit à l'alimentation englobe l'accès libre et permanent à des aliments non contaminés et assurant une nutrition saine et de qualité, dans le respect des us et coutumes. L'État reconnaît et garantit le droit à la souveraineté alimentaire.



59 Bolivie (État plurinational de) (art. 16), Guyana (art. 40), Haïti (art. 22), Afrique du Sud (art. 27.1). La Constitution du Nicaragua (art. 63) consacre le droit de toute personne d'être libérée de la faim.

60 Brésil (art. 227), Colombie (art. 44), Cuba (art. 9), Guatemala (art. 51), Honduras (art. 123), Panama (art. 52), Paraguay (art. 54) et, plus particulièrement pour les enfants des populations autochtones, Costa Rica (art. 82), Mexique (art. 4) et Afrique du Sud (art. 28(1.c)), et les détenus, Afrique du Sud (art. 35.2.e).

61 La nouvelle Constitution de la Bolivie (État plurinational de) a été récemment adoptée et est entrée en vigueur en février 2009.



### ENCADRÉ 8. Reconnaissance directe du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États (suite)

#### Afrique du Sud

**Article 27.1.** Chacun a accès à [...] b. de la nourriture et de l'eau en suffisance; et c. la sécurité sociale, y compris, dans le cas des personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs proches, à une assistance sociale appropriée. 2. L'État prend toutes les mesures législatives et autres raisonnables dans la limite des ressources dont il dispose pour assurer la réalisation progressive de chacun de ces droits.

#### ... pour les enfants

#### Colombie

**Article 44.** Les enfants ont droit à la vie, à l'intégrité, à la sécurité sociale et à la santé et à une alimentation adéquate.

Il est plus fréquent que les dispositions constitutionnelles mentionnent le droit à l'alimentation sous d'autres formes, par développement d'un droit de l'homme plus général. En voici quelques exemples:

- ◆ *Le droit à un niveau de vie ou une qualité de vie adéquats*, dont l'alimentation est un des éléments (voir encadré 9).<sup>62</sup>

### ENCADRÉ 9. Le droit de l'alimentation en tant que droit à un niveau de vie adéquat ou à une qualité de vie satisfaisante – exemples tirés de la pratique des États

#### Belarus

**Article 21.2.** Chacun jouit du droit à un niveau de vie digne et en particulier à une alimentation, un vêtement, un logement appropriés et aux autres premières nécessités ainsi qu'à une amélioration continue de ses conditions de vie.

#### Moldova

**Article 47.1** L'État est tenu de prendre des mesures pour faire en sorte que chacun jouisse d'un niveau de vie décent, en lui assurant des services de santé et un bien-être minimum en fonction de l'alimentation, du vêtement, les logements, des soins médicaux et des services sociaux disponibles pour lui et sa famille.

62 Congo (art. 34.1), République de Moldova (art. 47.1), Ukraine (art. 48).

- ◆ Le droit à un *salaire minimum*, permettant de satisfaire les besoins essentiels, et notamment alimentaires (voir encadré 10).<sup>63</sup>

#### ENCADRÉ 10. Le droit de l'alimentation en tant qu'élément du droit à un salaire minimum – exemple tiré de la pratique des États

##### Brésil

**Article 7.** Les travailleurs urbains et ruraux ont, entre autres, les droits ci-après, qui visent à améliorer leur condition sociale: ...

**IV** – un salaire minimum unifié au niveau national, fixé par la loi, suffisant pour couvrir leurs besoins essentiels et ceux de leurs familles dans les domaines du logement, de la nourriture, de l'éducation, de la santé, des loisirs, du vêtement, de l'hygiène, des transports et de la sécurité sociale, périodiquement ajusté pour préserver son pouvoir d'achat.

- ◆ Le droit au développement, y compris l'accès à l'alimentation (voir encadré 11):

#### ENCADRÉ 11. Le droit à l'alimentation en tant qu'élément du droit au développement - exemple tiré de la pratique des États

##### Malawi

**Article 30.2.** L'État prend toutes les mesures nécessaires pour la réalisation du droit au développement. Ces mesures comprennent, entre autres, l'égalité des chances pour tous en matière d'accès aux ressources naturelles, à l'éducation, aux services de santé, à l'alimentation, au logement, à l'emploi et aux infrastructures.

Comme nous l'avons déjà dit, du fait de la primauté de la constitution dans la hiérarchie lois nationales, toutes les normes législatives ou réglementaires doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles; en cas de conflit manifeste avec une disposition constitutionnelle, c'est cette dernière qui prime. La reconnaissance directe du droit à l'alimentation dans le dispositif de la constitution a des effets de grande ampleur sur toutes les institutions officielles (exécutif, législatif et pouvoir judiciaire).

63 Brésil (art. 7), Suriname (art. 24).

On peut exiger plus des administrations publiques et améliorer le traitement des membres les plus vulnérables de la société en donnant aux humbles le droit de contester les actes des autorités qui violent leur droit à l'alimentation et de demander réparation par la voie judiciaire. Par exemple, en Afrique du Sud, la Cour constitutionnelle a été saisie de la question de savoir si certaines mesures officielles pouvaient être considérées comme conformes à l'obligation de l'État de réaliser le droit à un logement adéquat garanti par la Constitution (voir encadré 12).

### **ENCADRÉ 12. Droits de l'homme et cour constitutionnelle – exemple de l'Afrique du Sud**

La plaignante, membre d'un groupe de 390 adultes et 510 enfants, vivait dans un bidonville sordide. Le terrain appartenait à un particulier et avait été affecté à la construction de logements bon marché dans le cadre d'un programme gouvernemental. L'État a expulsé la communauté sans lui offrir d'hébergement provisoire. La plaignante a saisi la Haute-Cour du Cap pour faire respecter son droit à un logement adéquat, garanti par la Constitution sud-africaine, et la Haute-Cour a ordonné au Gouvernement de fournir à la communauté un hébergement de fortune.

En appel, la Cour constitutionnelle a considéré que les mesures visant à promouvoir le logement bon marché (et ainsi à réaliser le droit au logement) violaient le droit constitutionnel au logement des personnes qui occupaient illégalement un terrain et en avaient été expulsées par la force pour la construction des logements. Cette communauté n'avait certes aucun droit de jouissance du terrain, mais le programme de logement ne tenait pas compte de son besoin immédiat et désespéré d'abri.<sup>64</sup>

Dans une autre affaire récente, M. Khoza et plusieurs autres personnes, résidents permanents d'Afrique du Sud, ont contesté des dispositions légales qui réservaient les prestations sociales aux nationaux, ce qui empêchait les enfants de résidents étrangers se trouvant en situation identique de bénéficier des allocations familiales auxquelles avaient droit les enfants de nationaux (quelle que soit leur nationalité). La Cour constitutionnelle a statué que le refus d'accorder les prestations sociales à des résidents permanents de nationalité étrangère était une violation inadmissible du droit constitutionnel à la sécurité sociale garanti à chacun par l'article 27 de la Constitution.

64 *Gouvernement sud-africain contre Grootboom*, CCT38/00, Arrêt du 21 septembre 2000, par. 23.

### ENCADRÉ 12. Droits de l'homme et cour constitutionnelle – exemple de l'Afrique du Sud (suite)

Ce droit était lié au principe d'égalité consacrée par l'article 9 de la Constitution. Attendu que les résidents permanents étaient dans une situation très similaire à celle des nationaux et que le fait de leur accorder les prestations sociales n'aurait pas d'impact budgétaire notable, la Cour a statué qu'une limitation de leur droit entraînant une atteinte non négligeable à leur dignité et à leur égalité ne pouvait être justifiée.<sup>65</sup> Le Centre d'aide juridique, qui avait pris l'initiative de saisir la Cour, a estimé que l'arrêt concernerait au moins 250 000 habitants d'Afrique du Sud. L'État a pour l'essentiel appliqué la décision de la Cour: la loi contestée dans l'affaire *Khosa* a été abrogée et remplacée par la loi de 2004 sur l'assistance sociale.

Source: *International Network for Economic Social and Cultural Rights (ESCR-net)*:  
[www.escr-net.org/caselaw/](http://www.escr-net.org/caselaw/)

À condition que les fonctionnaires et les tribunaux du pays aient connaissance des dispositions constitutionnelles et les appliquent dans leur travail, la reconnaissance directe du droit à l'alimentation dans le dispositif de la constitution devrait (du moins en théorie) avoir pour effet que le droit à l'alimentation soit pris en considération dans tous les domaines de l'action publique ayant une incidence sur l'exercice de ce droit fondamental.

---

65 *Khosa et al contre Ministre du développement social*, CCT 53/03, Arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 2004.

## 2.2

# RECONNAISSANCE SOUS FORME DE PRINCIPE DIRECTEUR DE LA POLITIQUE DE L'ÉTAT

Dans de nombreux pays où le droit à l'alimentation n'est pas garanti par la constitution ou la charte des droits, ce droit ou la sécurité alimentaire, ou encore l'amélioration de la nutrition et du niveau de vie sont mentionnés dans les textes qui énoncent les objectifs et les principes directeurs de la politique d'État<sup>66</sup> (voir encadré 13). Les principes directeurs sont des déclarations d'intention. Ils expriment souvent les valeurs auxquelles la société aspire même, si au moment de leur rédaction, ils ne correspondent pas à la réalité sociale. En général les dispositions constitutionnelles guident l'action du gouvernement, surtout en matière socioéconomique.

### ENCADRÉ 13. Reconnaissance en tant que principe directeur de la politique de l'État - exemples tirés de la pratique des États

#### Nigéria

**16. (2)** L'État orientera ses politiques de manière à faire en sorte:

...

**(d)** que tous les citoyens disposent d'un logement suffisant et adéquat, d'une nourriture appropriée et suffisante, d'un salaire minimum national raisonnable, d'une prise en charge des personnes âgées et de retraites, d'allocations pour les chômeurs et malades et de prestations en faveur des personnes handicapées.



66 Bangladesh (art. 15 et 18), Éthiopie (art. 90), Inde (art. 47), Iran (art. 3.12 et 43), Malawi (art. 13.10), Népal (art. 33.h), Nigéria (art. 16.2d), Ouganda (art. 14.2), Pakistan (art. 38), Panama (art. 110.1), Sierra Leone (art. 8.3a), Sri Lanka (art. 22, 27.c).

### ENCADRÉ 13. Reconnaissance en tant que principe directeur de la politique de l'État - exemples tirés de la pratique des États (suite)

#### Sri Lanka

**Article 27.1** L'État s'engage à établir à Sri Lanka une société démocratique socialiste, dont les objectifs sont notamment les suivants:

(a) la pleine réalisation des droits et libertés fondamentaux de chacun;

...

(c) pour tous les citoyens, un niveau de vie adéquat pour eux-mêmes et leur famille, avec notamment une alimentation, un vêtement et un logement suffisants, l'amélioration continue des conditions de vie et la mise à profit pleine et entière de toutes les possibilités de loisir et de vie sociale et culturelle.

L'emploi de principes directeurs varie selon les pays. En Allemagne, les «principes institutionnels fondamentaux» ont été employés pour interpréter la Charte des droits et limiter certains droits afin d'atteindre les objectifs de l'«État social». <sup>67</sup> La Cour constitutionnelle fédérale et les tribunaux administratifs fédéraux les ont interprété de manière à reconnaître un droit à un minimum social et une obligation correspondante de l'État de garantir ce minimum, notamment en matière d'alimentation. <sup>68</sup>

De même, en Inde, bien que les principes directeurs aient été au départ des règles inapplicables, l'activisme de la Cour suprême les a transformés en dispositions constitutionnelles fortes et en outils contribuant à la réalisation d'objectifs socioéconomiques. Dans plusieurs cas, la Cour suprême a statué que le droit à la vie incluait le droit à l'alimentation, sur la base des dispositions constitutionnelles relatives aux principes directeurs de la politique de l'État. L'encadré 14 contient un bref aperçu de quelques-uns de ces principes.

67 La Cour constitutionnelle allemande a statué que le but de l'accord «social» est de permettre à l'État de prendre des mesures pour protéger les faibles et les infirmes (BVerfGE 5, 10) ou d'autoriser et d'inciter l'État à prendre des mesures visant à réduire le chômage, à distribuer des aides publiques à la population et à lutter contre les inégalités sociales en général (BVerfGE 1).

68 Voir Courtis, 2007.

#### **ENCADRÉ 14. Emploi des principes directeurs de la politique d'État pour l'interprétation du droit à la vie – exemple de l'Inde**

Après la famine de 2001 qui a fait de nombreux morts dans l'État du Rajasthan, la People's Union for Civil Liberties (PUCL) a adressé à la Cour suprême une requête en vue de la mise en place de divers programmes alimentaires et de l'adoption d'un Code de la famine (qui autorise le prélèvement sur les stocks de céréales en période de disette). Elle a fondé ses arguments sur le droit à l'alimentation, dérivant selon elle du droit à la vie garanti par la constitution.

En l'espace de sept ans, la Cour a pris plusieurs ordonnances provisoires interprétant le droit constitutionnel à la vie à la lumière des principes directeurs et de l'obligation de l'État d'élever le niveau de nutrition et le niveau de vie de la population. Considérant que la prévention de la disette et de la famine est une des premières responsabilités des pouvoirs publics au niveau central et au niveau des États, la Cour suprême a ordonné aux gouvernements de l'Union et de plusieurs États de prendre diverses mesures relatives à la réalisation du droit à l'alimentation. Elle a entre autres ordonné que le Code de la famine soit appliqué pendant trois mois, que la ration de céréales distribuées dans le cadre du programme vivres contre travail soit doublée et que le financement de ses programmes soit accru, que les magasins agréés pour la distribution des rations restent ouverts et vendent les céréales aux familles dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté au prix fixé, que les autorités fassent des campagnes d'information sur les droits des familles vivant en dessous du seuil de pauvreté à la distribution de céréales, que toutes les personnes démunies (personnes âgées, veuves, adultes handicapés) bénéficient d'une carte de ration Antyodaya Anna Yojana leur permettant d'obtenir des céréales gratuitement et que les gouvernements des États distribuent un repas chaud dans les écoles, et a suggéré des modifications du Programme national d'allocations maternelles. Elle a pris d'autres ordonnances en 2006, 2007 et en janvier 2008.<sup>69</sup>

Dans une autre affaire (*Jain c. État du Karnataka*), la Cour a en outre considéré que le droit à la vie inclut le droit à la dignité humaine et tout ce qui en découle, à savoir le droit au minimum vital et notamment à une alimentation suffisante. Dans une autre affaire, elle a réaffirmé que le droit à la vie implique le droit à l'alimentation, à l'eau, à un environnement sain, à l'éducation, aux soins médicaux et au logement. Elle a considéré que ce sont des droits fondamentaux de l'homme reconnus dans toute société civilisée. Aucun des droits civils, politiques, sociaux et culturels ne peut être réalisé sans l'exercice de ces droits fondamentaux.<sup>71</sup>

69 Voir Writ Petition (Civil) N° 196 de 2001; le texte intégral de toutes les ordonnances provisoires prises par la Cour suprême dans cette affaire peut être consulté sur le site de l'organisation Right to Food Campaign India: (<http://www.righttofoodindia.org>).

70 Voir *Jain vs. State of Karnataka*, AIR (1992) S.C.C. 1858.

L'Irlande est un exemple totalement opposé, où le pouvoir judiciaire se réfère très peu aux principes directeurs. La Commission irlandaise des droits de l'homme a déclaré que la négligence de ces dispositions, allant jusqu'au point de ne pas employer l'article 45 relatif aux principes directeurs de la politique sociale pour l'interprétation d'autres droits de l'homme, a eu pour effet que cette partie de la constitution n'a pas pu s'adapter ni évoluer pendant plusieurs décennies.<sup>72</sup>

Les effets de l'incorporation du droit à l'alimentation ou de certains de ses aspects dans les dispositions constitutionnelles relatives aux principes directeurs de la politique d'État (donc dans une section consacrée aux droits fondamentaux) peuvent donc dépendre du degré auquel les juges sont disposés à établir des droits plus généraux en s'appuyant sur ces dispositions. De plus, la position du gouvernement à l'égard des droits économiques et sociaux en général peut avoir une influence; lorsque ces droits sont considérés comme des aspirations, ils sont faibles. Lorsqu'ils sont considérés comme des droits individuels ayant force de loi et lorsque l'environnement social est plutôt favorable aux revendications concernant les droits de l'homme, les tribunaux peuvent jouer un rôle plus actif.

---

71 Voir *Chamelli Singh et Ors. vs. State of U.P. et Anr.*, (1996) 2 S.C.C. 549.

72 Voir Irish Human Rights Commission, 2005, p. 77.



## 2.3

# RECONNAISSANCE IMPLICITE SOUS LA FORME D'UNE INTERPRÉTATION LARGE D'AUTRES DROITS DE L'HOMME

Il y a de nombreux pays dont la constitution ne mentionne expressément ni l'alimentation ni la nutrition, mais garantit d'autres droits de l'homme dans lesquels le droit à l'alimentation, en tout ou en partie, est implicite.<sup>73</sup> Ces droits sont notamment le droit à un niveau de vie adéquat ou décent<sup>74</sup> ou au bien-être,<sup>75</sup> le droit aux moyens nécessaires pour mener une vie digne,<sup>76</sup> le droit à un niveau de vie qui ne soit pas inférieur au minimum de subsistance<sup>77</sup> et le droit à un salaire minimum permettant de mener une vie compatible avec la dignité humaine,<sup>78</sup> ou encore le droit à la sécurité sociale, à l'aide aux personnes

---

73 De plus, quelques pays qui n'ont pas de constitution écrite (Australie, Israël, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni) reconnaissent certains de ces droits économiques et sociaux (comme le droit à un salaire minimum et aux prestations sociales) par des lois nationales spécifiques et par le «case law».

74 Arménie (art. 34), Bolivie (art. 158), Cambodge (art. 63), Costa Rica (art. 50), Éthiopie (art. 89), Guatemala (art. 19), Pakistan (art. 38a), République tchèque (art. 30), Roumanie (art. 47(1), Turquie (art. 61 – ce droit est limité aux veuves, orphelins de guerre, personnes handicapées et anciens combattants).

75 Azerbaïdjan (art. 16), El Salvador (art. 1), Érythrée (art. 21.7), Guinée (art. 15), Guinée équatoriale (item 25), Pérou (art. 2).

76 Belgique (art. 23), Chypre (art. 9), El Salvador (art. 101), Finlande (art. 19), Ghana (art. 36), Suisse (art. 12), Thaïlande (art. 79), Venezuela (République bolivarienne du) (art. 299).

77 Allemagne (art. 1, 20, 28), Géorgie (art. 32), Kirghizistan (art. 27), Pays-Bas (art. 20(1)).

78 Andorre (art. 29), Argentine (art. 14bis 1)), Bélarus (art. 42), Bolivie (État plurinational de) (art. 7.e), Costa Rica (art. 57), Croatie (art. 55), Cuba (art. 9), El Salvador (art. 70.2), Équateur (art. 35), Espagne (art. 35), Honduras (art. 128.5), Italie (art. 36), Lesotho (art. 30), Madagascar (art. 29), Mexique (art. 123), Nigéria (art. 16d), Paraguay (art. 92), Pérou (art. 24), Portugal (art. 59), Roumanie (art. 43), Slovaquie (art. 35), Venezuela (République bolivarienne du) (art. 91).

démunies ou à l'aide et à la protection spéciale des enfants (orphelins)<sup>79</sup> et le droit à une aide pour les femmes qui travaillent pendant la grossesse et après l'accouchement, les personnes handicapées et les personnes âgées. Certaines constitutions prévoient même une protection spéciale pour les familles dont le soutien principal est décédé.<sup>80</sup>

Ainsi, l'absence d'une reconnaissance directe du droit à l'alimentation dans la constitution n'implique pas que ce droit n'est pas du tout protégé dans le pays concerné. En fonction de la tradition juridique nationale, on peut interpréter d'autres droits de l'homme comme impliquant le droit à l'alimentation. La combinaison de dispositions constitutionnelles et de déclarations de politique générale ou de principes directeurs peut être employée pour promouvoir la réalisation de ce droit. Par exemple, l'État peut avoir une politique de promotion du bien-être, du droit au travail et de la sécurité sociale (des chômeurs et invalides) sur laquelle on peut compter. Comme nous l'avons déjà indiqué, en Inde, les tribunaux ont élargi le droit fondamental à la vie en s'appuyant sur des principes directeurs. Cela crée une interaction dynamique entre les droits fondamentaux et les principes directeurs de la constitution et permet de faire appliquer ces derniers sous la forme de droits personnels (voir encadré 14 ci-dessus). Dans d'autres situations, les tribunaux peuvent faire une interprétation large des droits civils (et pas seulement des droits économiques et sociaux), dont certains sont largement garantis par la législation nationale, tels que le droit à la vie, le droit de ne pas être soumis à des traitements cruels, inhumains ou dégradants, le droit à la dignité humaine, sans même se référer aux principes directeurs de la politique d'État. L'encadré 15 contient quelques exemples d'une telle interprétation large.

#### ENCADRÉ 15. Reconnaissance implicite – exemples tirés de la pratique des États

##### Droit à la vie

Dans l'affaire *G c. An Bord Uchtála*, les juges des tribunaux **irlandais** ont considéré que le droit à la vie impliquait nécessairement le droit de naître, le droit de préserver et de défendre et d'avoir préservé et défendu la vie et le droit de mener une vie conforme à la dignité de l'homme en matière d'alimentation, d'habillement et de logement.<sup>81</sup>

79 Par exemple, République de Moldova (art. 50(2)), Espagne (art. 39(2)).

80 Par exemple, Fédération de Russie (art. 39(1)), Kazakhstan (art. 28(1)), Slovaquie (art. 39(1)).

81 Voir Irish Human Rights Commission, 2005, p. 107.

### ENCADRÉ 15. Reconnaissance implicite – exemples tirés de la pratique des États (suite)

#### Interdiction des traitements dégradants ou inhumains

D'après une des cours d'appel fédérales des **États-Unis**, le fait de distribuer aux détenus une alimentation insuffisante, contaminée ou carencée constitue une violation du huitième amendement de la Constitution qui interdit les châtiments cruels et exceptionnels.<sup>82</sup>

Dans une récente affaire pénale concernant un détenu dont les rations ont été réduites pour sanctionner une tentative d'évasion, la Haute-Cour de **Fidji** a invoqué l'article 11.1 du Pacte et considéré que ce châtiment était un traitement dégradant ou inhumain interdit par la Constitution. Elle a statué que la réduction des rations n'est pas conforme à l'engagement de la République de Fidji de fournir à sa population une alimentation suffisante. Le fait de réduire les rations distribuées aux détenus en guise de punition viole l'article 25 1) de la Constitution interdisant les traitements dégradants et inhumains.<sup>83</sup>

En Europe, dans une récente décision concernant le droit des demandeurs d'asile aux prestations sociales, la Chambre des Lords du **Royaume-Uni** a considéré qu'une loi qui réservait l'accès au minimum vital (nourriture et alimentation) aux demandeurs d'asile qui avaient présenté leur demande d'asile dans les meilleurs délais possibles après leur entrée au Royaume-Uni pouvait constituer un traitement inhumain et dégradant interdit par l'article 3 de la Convention européenne sur les droits de l'homme.<sup>84</sup>

On voit que, dans plusieurs pays, l'État peut bel est bien être mis face à ses responsabilités en ce qui concerne la garantie de l'exercice effectif du droit à l'alimentation en vertu des dispositions constitutionnelles relatives à d'autres droits de l'homme.

82 Voir *Antonelli vs. Sheahan*, 81 F.3d 1422, 1432 (7th Cir. 1996) concernant la prétendue fourniture d'aliments rances et d'un régime carencé, *Strope vs. Sebelius*, US Court of Appeals, 06-3144 (D.C. No. 05-CV-3284-SAC) (10th Cir. 2006) concernant des prétendues mesures de rétorsion prises par les geôliers contre des détenus qui se plaignaient de la qualité et de la quantité des rations. Voir aussi *Cooper vs. Sheriff*, Lubbock County, 929 F.2d 1078, 1083 (5th Cir. 1991) concernant un prétendu refus des gardiens de prison de nourrir les détenus pendant 12 jours consécutifs.

83 Voir *Rarasea vs. The State*, Criminal Appeal No. HAA0027.2000 of 12 May 2000.

84 Voir *Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Adam*, *Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Limbuela*, et *Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Tesema* (conjoined appeals), House of Lords, [2005] UKHL 66.

Toutefois, le degré auquel le fait de se prévaloir indirectement d'autres droits de l'homme (droits civils et politiques ou autres droits économiques et sociaux) peut se traduire par une protection efficace du droit à l'alimentation au niveau national dépend en définitive de l'interprétation juridique de la constitution qui doit être assez large pour qu'un droit de l'homme tel que le droit à la vie englobe le droit à l'alimentation. Cela n'est pas toujours le cas (encadré 16) et une telle interprétation ne couvre pas nécessairement tous les aspects du droit à l'alimentation.

#### **ENCADRÉ 16. Interprétation étroite des obligations de l'État – exemple du Canada**

Mme Gosselin a saisi la Cour suprême du Canada au motif que le règlement du Québec concernant l'assistance sociale qui, sous certaines conditions, réduisait les prestations versées aux bénéficiaires adultes en bonne santé de moins de 30 ans constituait une violation de leur droit constitutionnel à la vie et à la sécurité des personnes. Dans sa décision, longuement attendue, la Cour suprême n'a pas considéré que le refus de l'assistance nécessaire pour la garantie d'un minimum de sécurité et de dignité constituait une violation du droit à la vie garanti par la Charte canadienne des droits et des libertés. Le Président de la Cour a conclu que la disposition constitutionnelle concernée ne peut pas être employée comme base d'une obligation positive de l'État de garantir un niveau de vie adéquat, précisant que les tribunaux ne peuvent pas, en matière économique et sociale, substituer leur jugement aux décisions du pouvoir législatif. Toutefois, les juges ont été presque unanimes (8 sur 9) à admettre la possibilité d'une obligation positive de sauvegarder la vie et la liberté ou la sécurité des personnes dans d'autres circonstances particulières.<sup>85</sup>

85 *Gosselin vs. Québec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429. Pour plus de précision sur cette affaire, voir Schafer, C. 2003.

## 2.4 RECOMMANDATIONS

Les effets de la garantie constitutionnelle du droit à l'alimentation dans un pays donné dépendent de plusieurs facteurs: i) la manière dont ce droit est libellé; ii) la manière dont il est décrit et reconnu; iii) le degré auquel les administrations et les tribunaux en ont connaissance; et iv) le degré auquel ces organes sont disposés à le faire prévaloir.

Les principes constitutionnels relatifs à la politique d'État ou la protection du droit à l'alimentation au moyen d'une interprétation large d'autres droits de l'homme peuvent être employés pour renforcer la réalisation de ce droit au niveau national, mais cela ne garantit pas que les autorités publiques en tiendront compte dans leurs travaux et actions. La possibilité pour un individu d'obtenir protection et réparation en cas de violation de son droit à l'alimentation dépendra de la volonté des juges de faire respecter ce droit ainsi que de la possibilité de faire des réclamations à différents niveaux des administrations publiques pour obtenir satisfaction en invoquant une norme constitutionnelle ou législative. Un des facteurs qui peut inciter les juges à se montrer plus ouverts est le degré de détail de la description de tel ou tel droit de l'homme. Dans certaines constitutions, ces droits sont considérés comme particulièrement importants et sont bien développés.<sup>86</sup>

---

86 La Constitution du Portugal contient des dispositions assez détaillées sur les droits économiques, sociaux et culturels: par exemple, l'article 63 (droits et devoirs sociaux) dispose que 1. Chacun a droit à la sécurité sociale. 2. L'État est tenu d'organiser, de coordonner et de subventionner un système unique et décentralisé de sécurité sociale, avec la participation des syndicats et autres associations représentant des travailleurs ainsi que des associations représentant les autres bénéficiaires. 3. Le système de sécurité sociale protège les ressortissants malades ou âgés, handicapés, veufs, orphelins ou chômeurs ainsi que tous ceux qui se trouvent dans une situation qui leur a fait perdre leurs moyens de subsistance ou leur aptitude au travail. 4. Toutes les périodes de travail, quel que soit le secteur d'activité, sont prises en considération pour le calcul du montant des rentes vieillesse et invalidité, conformément à la loi. 5. L'État appuie et supervise, conformément à la loi, l'activité et le fonctionnement des institutions privées de solidarité sociale et autres associations sans but lucratif d'intérêt public reconnues qui contribuent à la réalisation des objectifs de sécurité sociale énoncés dans le présent article... (voir COE, 2004).

Une reconnaissance constitutionnelle directe et claire du droit à l'alimentation donne un point de référence pour mesurer l'action ou l'inaction des pouvoirs publics. Elle aide à contraindre les autorités à rendre compte de leurs actes pour les questions essentielles pour la vie de la majorité des citoyens et à éviter l'incertitude inhérente au processus judiciaire, ce qui renforce la protection concrète des droits des personnes les plus marginalisées et démunies dans une société inégalitaire. Elle fait qu'il est plus difficile de refuser ce droit. La mention expresse du droit à l'alimentation dans le dispositif de la constitution en des termes ne laissant planer aucune ambiguïté («chacun a droit à») a pour avantage de clairement consacrer ce droit en tant que droit fondamental et forme ainsi un ultime bouclier protégeant le citoyen contre les groupes d'intérêt qui ont une grande influence politique.<sup>87</sup>

La reconnaissance explicite du droit à l'alimentation fournit en outre une base juridique claire pour l'adoption d'une loi-cadre y relative. Dans un domaine transsectoriel comme celui de l'alimentation, l'exercice effectif des droits de l'homme serait facilité si la loi attribuait clairement les compétences et les responsabilités en matière d'application et affectait des ressources budgétaires à leur réalisation.

---

87 Voir Irish Human Rights Commission, 2005, chap. 4.3.1.

# TROISIÈME PARTIE

## LOI-CADRE

<b>3.1 ADOPTION D'UNE LOI-CADRE</b>	<b>62</b>
3.1.1 Choix de la forme et du statut juridique	63
3.1.2 Analyse du cadre institutionnel en rapport avec le droit à l'alimentation	65
3.1.3 Mise en place d'un processus participatif	67
3.1.4 Études d'impact	71
<b>3.2 DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE LA LOI</b>	<b>73</b>
3.2.1 Préambule	73
3.2.2 Titres et objectifs	74
3.2.3 Champ d'application	76
3.2.4 Définitions	79
3.2.5 Principes	86
<b>3.3 DISPOSITIONS DE FOND ÉTABLISSANT LE DROIT À L'ALIMENTATION</b>	<b>93</b>
3.3.1 Droit à une alimentation adéquate	94
3.3.2 Droit fondamental d'être libéré de la faim	97
3.3.3 Limitations du droit à l'alimentation	98
<b>3.4 DROIT À LA NON-DISCRIMINATION</b>	<b>101</b>
3.4.1 Clause générale de non -discrimination	101
3.4.2 Interdiction de la discrimination à l'égard des femmes	103
3.4.3 Mesures spéciales pour remédier aux effets de la discrimination	104
<b>3.5 DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DES ÉTATS</b>	<b>107</b>
3.5.1 Obligation de respecter	110
3.5.2 Obligation de protéger	112
3.5.3 Obligation de réaliser (faciliter)	114
3.5.4 Obligation de réaliser (fournir)	116
<b>3.6 DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTUDES D'IMPACT</b>	<b>131</b>
<b>3.7 DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION</b>	<b>135</b>
<b>3.8 DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA SENSIBILISATION</b>	<b>139</b>
<b>3.9 DISPOSITIONS RELATIVES AUX SITUATIONS D'URGENCE</b>	<b>142</b>
<b>3.10 DISPOSITIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE</b>	<b>147</b>

<b>3.11 DISPOSITIONS RELATIVES À UNE AUTORITÉ NATIONALE EN MATIÈRE DE DROIT À L'ALIMENTATION</b>	<b>150</b>
3.11.1 Structure de l'agence du droit à l'alimentation	154
3.11.2 Mandat et fonctions	158
3.11.3 Composition	161
3.11.4 Coordination verticale	163
<b>3.12 DISPOSITIONS CONCERNANT UN SYSTÈME DE CONTRÔLE</b>	<b>165</b>
3.12.1 Contrôle technique et contrôle du point de vue des droits de l'homme	166
3.12.2 Désignation ou création d'une institution responsable au premier chef du contrôle	169
<b>3.13 DISPOSITIONS CONCERNANT LA REPRÉSENTATION ET LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE</b>	<b>175</b>
3.13.1 Domaines de participation de la société civile	177
3.13.2 Dispositifs institutionnels et formes de représentation de la société civile	178
3.13.3 Critères de sélection et représentation	180
<b>3.14 DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES DE RECOURS</b>	<b>183</b>
3.14.1 Voies de recours administratives	184
3.14.2 Voies de recours judiciaires	186
3.14.3 Voies de recours juridictionnelles	190
<b>3.15 DISPOSITIONS D'APPLICATION</b>	<b>194</b>
<b>3.16 DISPOSITIONS FINANCIÈRES</b>	<b>197</b>
<b>3.17 EN CONCLUSION</b>	<b>200</b>



## TROISIÈME PARTIE

### LOI-CADRE

Que le droit à l'alimentation soit reconnu directement par la constitution ou qu'il puisse être dérivé d'autres droits de l'homme reconnus par la constitution, il est utile d'adopter une loi-cadre pour le développer et préciser les moyens de le faire respecter aux niveaux administratif, judiciaire et quasi judiciaire. Par exemple, dans plusieurs pays, les droits et libertés des minorités nationales sont garantis par des lois-cadres spéciales.<sup>88</sup> De nombreux pays emploient des lois-cadres pour garantir divers services et prestations dans les domaines de la sécurité sociale, de la santé et de l'éducation entre autres, sous la formes de droits individuels.<sup>89</sup>

Alors que les dispositions constitutionnelles sont libellées en termes assez généraux, une loi-cadre sur le droit à l'alimentation peut préciser la portée et la teneur de ce droit, développer les obligations des autorités publiques, établir les mécanismes institutionnels nécessaires et fournir une base juridique pour des lois subsidiaires et autres mesures que doivent prendre les autorités compétentes. Elle peut ainsi renforcer la protection du droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme et faciliter sa réalisation.

En précisant la teneur normative du droit à l'alimentation, une loi-cadre donne aussi aux individus la possibilité de saisir les autorités administratives et judiciaires compétentes pour la faire respecter. Elle peut donc contribuer à renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans la réalisation du droit à l'alimentation au niveau national. En pratique, dans de nombreux pays, les juges sont plus disposés à appliquer les lois qu'à s'appuyer directement sur des dispositions

---

88 C'est le cas notamment dans divers pays d'Europe centrale et orientale (Croatie, Hongrie, Lituanie, Roumanie, Ukraine).

89 C'est le cas notamment en Europe du Nord. En Finlande, par exemple, le droit à l'assistance sociale et à certains services pour les personnes souffrant de handicaps graves a été consacré comme droit individuel par diverses lois (voir Scheinin, M., 1995).

constitutionnelles. En outre, l'existence de dispositions claires sur le droit à l'alimentation donne aux bénéficiaires de ce droit et à la société civile la possibilité d'exiger certaines actions du gouvernement et de lui demander des comptes. De nombreux pays d'Amérique latine emploient de plus en plus le mot exigibilidad (en portugais) ou exigibilidad (en espagnol) pour désigner les divers moyens et possibilités de revendiquer les droits devant les autorités compétentes (administratives, politiques et/ou judiciaires) et d'exiger une action de leur part. Cette notion englobe donc l'action judiciaire mais ne s'y limite pas. Elle peut se traduire par diverses formes d'action politique et sociale, telles que des manifestations et protestations, et de participation politique, telles que des référendums, des initiatives législatives populaires et des consultations ou audiences publiques, par lesquelles le peuple peut exiger des modifications de la politique et de la législation ou exercer des pressions en ce sens. La notion d'exigibilidad englobe aussi le droit d'obtenir une réponse satisfaisante dans un délai raisonnable et une action concomitante des autorités de l'État. Dans le cadre judiciaire, elle englobe le droit à réparation lorsqu'une violation d'un droit de l'homme établi a été démontrée.

L'utilisation d'une loi-cadre pour réaliser le droit à l'alimentation présente de nombreux autres avantages.<sup>90</sup>

L'un de ces avantages est qu'elle renforce les obligations redditionnelles du gouvernement pour ce qui est de son action ou de son inaction dans la mesure où celle-ci affecte la réalisation du droit à l'alimentation (étant donné que la loi-cadre énonce clairement les obligations des différentes autorités publiques). Moyennant une sensibilisation suffisante, une loi-cadre bien conçue peut aussi aider les fonctionnaires à éviter de violer le droit à l'alimentation. En outre, elle peut instituer un organe ou fournir une base pour la création d'un organe qui sera chargé coordonner sa mise en œuvre. Elle peut jouer un rôle clé dans la définition de la quantité minimale de nourriture à laquelle chacun a droit et que l'État est tenu de fournir immédiatement. Elle peut aussi constituer une base juridique pour l'adoption des mesures spéciales nécessaires pour remédier aux inégalités sociales en matière d'accès à l'alimentation ou aux moyens de subsistance. Enfin, des lois spécifiques pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation peuvent préciser les mesures financières requises pour sa réalisation concrète.

La teneur des lois dépendra de la nature des obstacles existant dans chaque pays et devra évoluer. Quoi qu'il en soit, les États parties sont censés élaborer un programme législatif pour traiter les problèmes spécifiques de leur pays, en vue de garantir en tout temps l'accès de chacun à une alimentation adéquate.

Ces dernières années, plusieurs pays (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Bolivie (État plurinational de), Équateur, Guatemala, Honduras, Indonésie, Mexique, Malawi, Mali, Nicaragua, Ouganda, Pérou et Venezuela (République bolivarienne

---

90 Voir Eide, A., 2002, p. 31.

du)) ont commencé à rédiger des lois en vue de promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation. Plusieurs autres pays ont aussi pris des initiatives en ce sens, mais n'ont à notre connaissance pas encore commencé à rédiger des projets de loi. La comparaison de ces diverses initiatives montre que c'est principalement dans les lois relatives à l'alimentation et à la sécurité alimentaire, ainsi que dans les lois spécifiques en faveur de certaines catégories de la population et dans des lois plus générales relatives à la souveraineté et à la sécurité alimentaires, qu'on trouve des dispositions mentionnant l'alimentation en tant que droit.<sup>91</sup> La plupart des lois que nous avons examinées proclament que leur principal but est la réalisation du droit d'accéder à l'alimentation ou aux moyens de se la procurer, mais sont axées sur la création des institutions qui seront chargées de l'adoption et de la mise en œuvre de la politique nationale de l'alimentation et de la sécurité alimentaire. Cependant, ces lois ne contiennent pas toujours de définitions suffisamment détaillées des obligations faites à l'État de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation ni des voies de recours disponibles en cas d'allégation de violation de ce droit.

Après un exposé de la nécessité d'une base juridique et du processus préparatoire d'adoption d'une loi-cadre, dans les sections qui suivent nous esquisserons les éléments que devrait contenir une loi-cadre plus complète. Bien entendu, chaque pays est libre de ne retenir que tout ou partie de ces éléments ou d'en ajouter d'autres qu'il juge nécessaires compte tenu de ses besoins spécifiques et de ses particularités. Le cas échéant, nous décrirons dans des encadrés des exemples de lois ou de projets de loi pertinents. Ces exemples n'ont qu'un but illustratif et il ne faut pas les considérer comme des recommandations rédactionnelles.

---

91 D'autres pays ont aussi des lois relatives à l'alimentation et à la sécurité alimentaire mais, aux fins du présent guide, nous n'avons tenu compte que des lois qui mentionnent expressément le «droit à l'alimentation» ou qui définissent la «sécurité alimentaire» en termes de droit, soit dans l'énoncé de leurs objectifs soit dans leur dispositif.

## 3.1

# ADOPTION D'UNE LOI-CADRE

Il n'y a probablement aucun pays au monde qui puisse prétendre avoir pleinement réalisé le droit à l'alimentation de toutes les personnes vivant sur son territoire. Les derniers chiffres de la FAO sur la situation dans la faim dans le monde sont alarmants. En même temps, d'après la FAO et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le nombre de personnes obèses ou quasi obèses ne cesse de croître.

Certains pays ont consacré le droit à l'alimentation expressément dans leur constitution, tandis que d'autres le reconnaissent en tant qu'aspect d'autres droits de l'homme. Des pays ont employé la loi pour garantir le droit aux biens et services de première nécessité, essentiellement sous la forme d'une loi sur la sécurité sociale qui définit le droit à ces biens et services par référence à un niveau de vie adéquat. Dans ces pays, les autorités publiques ont des obligations légales et l'on peut saisir les tribunaux pour contester leur action ou leur inaction. D'autres pays ont un pouvoir judiciaire actif qui connaît bien les droits de l'homme et le droit à l'alimentation et qui a tenu les autorités publiques responsables de violations de ce droit. Toutefois, certains aspects du droit à l'alimentation, tels que l'adéquation de la nourriture (et en particulier sa compatibilité avec les us et coutumes), ne sont pas toujours protégés ou ne le sont que partiellement.

D'autres pays parties au Pacte n'ont pas inscrit le droit à l'alimentation dans leur constitution ou dans leurs lois et/ou ont un pouvoir judiciaire qui n'est pas disposé à faire une interprétation large des droits de l'homme garantis. Cela est contraire à la recommandation du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, selon laquelle il convient d'incorporer dans le droit interne les droits et libertés garantis par le Pacte (OG 3).

Pour tous ces motifs, rares sont ceux qui contestent que la plupart des pays, développés ou en développement, auraient avantage à adopter une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. La forme de cette loi, son statut juridique et sa teneur différeront selon les pays, mais on peut formuler un certain nombre de recommandations générales. Nous les passerons en revue dans les prochaines sections.

### 3.1.1 CHOIX DE LA FORME ET DU STATUT JURIDIQUE

Dans son OG 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a invité les États parties à adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de la réalisation du droit à l'alimentation. L'expression «loi-cadre» désigne une technique législative employée pour traiter des questions transsectorielles et faciliter une approche cohérente, coordonnée et globale de ces questions. Elle définit un cadre d'action général, mais elle ne régleme nte pas en détail les domaines visés. Elle énonce des principes et obligations généraux, mais s'en remet aux textes d'application et aux autorités compétentes pour déterminer les mesures spécifiques à prendre afin de donner effet à ces obligations, si possible dans un délai déterminé. Ces mesures sont des instruments subsidiaires, des règlements d'application et des décisions administratives, des modifications des politiques publiques et des mesures financières. Leur formulation doit être conforme aux principes et conditions énoncés dans la loi-cadre.

Toutefois, dans certains pays cette technique législative n'est pas connue ou est rarement employée. Ces pays pourraient préférer rédiger une loi spéciale sur le droit à l'alimentation qui contienne des dispositions plus détaillées sur tous les aspects et dimensions pertinents, ou introduire cette notion nouvelle tout en rédigeant parallèlement les textes d'application. Même ainsi, les informations fournies dans le présent guide peuvent être utiles dans la mesure où elles donnent des orientations pour les principaux éléments que doit traiter toute loi nationale relative au droit à l'alimentation.

Étant conçue pour couvrir tout le champ pertinent et consacrer le droit à l'alimentation, la loi-cadre sera la norme de référence pour les questions relatives à l'alimentation au niveau national. Par conséquent, son statut dans la hiérarchie des textes ayant force de loi aura une incidence majeure sur son interprétation et son application, en raison de ses interactions avec les lois sectorielles qui ont une influence sur l'exercice du droit à l'alimentation. Dans les systèmes juridiques qui

comportent une catégorie de loi primant les lois ordinaires,<sup>92</sup> la loi-cadre doit avoir cette prééminence. Ainsi, en cas de conflit avec une disposition d'une autre loi plus spécifique, ce sont ses dispositions qui prévaudront. Par exemple, des normes trop laxistes concernant les émissions de gaz (qui provoquent une grave pollution environnementale et réduisent donc la disponibilité de vivres) ou l'application de nouvelles règles plus rigoureuses à la pêche à la morue dans certaines zones (sous forme de contingents ou de limitation des autorisations de pêche, entraînant une réduction des prises) peuvent limiter l'aptitude des individus à jouir de leur droit à l'alimentation. En d'autres termes, l'existence d'une loi-cadre faciliterait la recherche de compromis équitables entre les différents intérêts en jeu, par exemple lorsqu'il faut concilier la protection de l'environnement en général et l'exercice effectif du droit à l'alimentation. Si la loi-cadre prime, dans les exemples mentionnés ci-dessus, les personnes affectées pourraient s'appuyer sur elle pour soutenir que les autorités publiques compétentes soient tenues non seulement d'éviter que leur action ou inaction interfère avec le droit à l'alimentation, mais aussi de prendre des mesures positives pour éviter toute violation de ce droit. Cela serait possible même lorsque l'action ou l'omission des autorités est totalement conforme aux dispositions légales pertinentes.

Lorsque la constitution reconnaît le droit à l'alimentation, on peut évidemment en principe contester les carences de la législation sectorielle en invoquant les dispositions constitutionnelles. Toutefois, l'issue dépend de l'interprétation choisie par le magistrat saisi de l'affaire. La loi-cadre sur le droit à l'alimentation, si elle a le statut juridique requis, donne des orientations plus précises au magistrat, qui pourra plus facilement appliquer des dispositions législatives claires qu'interpréter des principes constitutionnels.

Dans les pays à structure fédérale ou décentralisés, le statut juridique d'une loi-cadre peut soulever des difficultés particulières liées aux conflits de compétences. Lorsque des autorités infranationales (état, province, région) sont compétentes en matière de droit à l'alimentation (comme c'est le cas au Canada), l'adoption d'une loi-cadre nationale par le gouvernement central peut être considérée comme un abus de pouvoir.<sup>93</sup> Réciproquement, si les autorités infranationales adoptent chacune leur propre loi-cadre (certaines n'en adoptant pas), le niveau de protection

---

92 Il y a dans certains pays une hiérarchie des lois en vertu desquelles certaines lois (lois «constitutionnelles» ou «organiques») priment les lois ordinaires. Cette catégorie de loi est généralement employée pour souligner l'importance sociale de la question traitée et en raison du fait que son adoption et sa modification ultérieures lui exigent généralement une majorité qualifiée, ce qui lui donne plus de stabilité. Dans d'autres pays, les lois régissant les droits de l'homme et les lois d'application des obligations conventionnelles priment les lois ordinaires. Enfin, certaines constitutions considèrent que les droits de l'homme ont le même niveau hiérarchique que la constitution elle-même, voire une force supraconstitutionnelle (Équateur, Colombie, Guatemala, Venezuela (République bolivarienne du)).

93 Au Canada, par exemple, ce sont les autorités provinciales qui sont compétentes en matière de droit à l'alimentation; en conséquence, l'adoption d'une loi-cadre nationale serait un abus de compétence des autorités fédérales (observation faite par Vincent Calderhead (Nova Scotia Legal Aid) sur une version antérieure du présent guide).

du droit à l'alimentation peut varier considérablement selon les provinces ou États.<sup>94</sup> Toutefois, en dernier recours, le niveau de protection doit être évalué par rapport aux obligations internationales du pays.

Dans un pays où le gouvernement fédéral ne peut pas, en vertu de la constitution, transposer les accords internationaux sans l'assentiment des gouvernements des États ou provinces, il faut donc trouver une méthode pour obtenir l'accord et la participation des gouvernements régionaux. Du point de vue du droit international général, la délégation de pouvoirs au sein d'un pays ne peut pas justifier le non-respect d'un accord ratifié.<sup>95</sup> En ce qui concerne les droits consacrés par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme considère que l'établissement de mécanismes pour la coopération entre les autorités fédérales et infrafédérales et de mécanismes de suivi et de mise en œuvre est une obligation faite aux gouvernements fédéraux pour que leur pays honore ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.<sup>96</sup> On peut soutenir que cela s'applique aussi aux obligations découlant du Pacte, en vertu de l'indivisibilité et de l'interdépendance de tous les droits de l'homme (voir ci-dessus, partie I).

### 3.1.2 ANALYSE DU CADRE INSTITUTIONNEL EN RAPPORT AVEC LE DROIT À L'ALIMENTATION

Avant de commencer à rédiger des lois, il est bon d'étudier l'environnement institutionnel du pays dans lequel s'inscriront l'adoption et l'application de la future loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Il faut entre autres examiner les engagements internationaux du pays, ses institutions et son droit.<sup>97</sup>

Idéalement, il faudrait commencer par une évaluation générale du degré de réalisation du droit à l'alimentation dans le pays. Pour cela, il faut recenser les personnes et groupes qui ne jouissent pas de la sécurité alimentaire et donc qui ne jouissent pas pleinement du droit à l'alimentation, définir leurs caractéristiques et rechercher les causes profondes de cette situation. Le Guide pour effectuer une évaluation du droit à l'alimentation,<sup>98</sup> rédigé

94 Observation faite par Vincent Calderhead (Nova Scotia Legal Aid) sur une version antérieure du présent guide.

95 Voir art. 27 sur la Convention de Vienne sur le droit des traités.

96 Voir HRC, 2004, par. 12: «Il est rappelé à l'État partie que les responsabilités qui lui incombent à l'égard de l'article 50 du Pacte impliquent qu'il mette en place les mécanismes appropriés entre les autorités fédérales et provinciales pour mieux garantir la pleine applicabilité du Pacte»

97 L'idéal serait que la politique nationale relative au droit à l'alimentation soit déterminée avant le début du processus législatif. En réalité, c'est rarement le cas et la formulation de la politique et la rédaction de la loi sont menées de front.

98 Voir FAO, 2009.

par l'Unité pour le droit à l'alimentation de la FAO, donne une description assez détaillée de quatre éléments essentiels de cette évaluation:

1. Recensement et description des groupes vulnérables et marginalisés qui ne jouissent pas du droit à une alimentation adéquate (et probablement pas non plus des autres droits économiques, sociaux et culturels).
2. Analyse des raisons fondamentales de cette situation de vulnérabilité ou de marginalisation.
3. Compréhension du cadre juridique et institutionnel dans lequel les politiques et les programmes devront être mis en œuvre et des obstacles qui pourraient compromettre l'exercice du droit à une alimentation adéquate.
4. Compréhension des processus de mise en œuvre et des effets des politiques et programmes existants ou envisagés et évaluation de la nécessité d'une révision des politiques et programmes pour faciliter la réalisation du droit à une alimentation adéquate.

Ensuite, il faut déterminer les obligations internationales du pays, c'est-à-dire les engagements découlant des traités qu'il a ratifiés. En effet, la loi-cadre devra tenir compte de ces obligations. Selon le pays, les instruments internationaux à prendre en considération peuvent comprendre des accords sur les droits de l'homme tels que les deux Pactes, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant, les conventions de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et les accords régionaux sur les droits de l'homme. D'autres instruments internationaux, y compris ceux qui ne sont pas contraignants, peuvent être pertinents. Ce sont notamment les instruments adoptés par les organisations internationales dont le pays est membre (tels que les Directives sur le droit à l'alimentation, le Codex Alimentarius ou le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO, la Stratégie mondiale pour l'alimentation des nouveau-nés et des jeunes enfants et le Code international sur la commercialisation des substituts du lait maternel de l'OMS).

Il faut ensuite passer en revue toutes les normes juridiques ayant une incidence sur l'exercice plein du droit à l'alimentation dans le pays. Cela donnera une idée de l'environnement législatif général dans lequel la nouvelle loi devra s'intégrer.<sup>99</sup> Les dispositions juridiques qu'il faut examiner pour voir si elles ont une incidence sur le droit à l'alimentation sont la constitution et les lois sectorielles ordinaires, ainsi que le droit coutumier et les us et coutumes, le cas échéant.

---

99 Cette analyse donnera aussi une idée des domaines dans lesquels il faudrait modifier la loi pour favoriser la réalisation du droit à l'alimentation. L'étude la plus détaillée de ces domaines intervient dans le contrôle de compatibilité (voir quatrième partie).



Il ne faut pas oublier de répertorier les institutions concernées par la nouvelle loi-cadre. Dans les pays où elles existent, les institutions de protection des droits de l'homme jouent un rôle important dans la promotion de l'exercice des droits de l'homme et il est probable qu'elles auront à jouer un rôle dans toute loi-cadre. Il sera donc utile de déterminer quel type d'institution de ce genre existe dans le pays (médiateur, commission des droits de l'homme, etc.) si leur compétence englobe le droit à l'alimentation et quels sont leurs missions et pouvoirs (possibilité d'adresser un mémoire d'ami de la cour dans les procédures judiciaires, etc.). Il peut exister d'autres institutions concernées, notamment celles chargées de l'alimentation, du commerce extérieur, de la protection sociale, etc.

### 3.1.3 MISE EN PLACE D'UN PROCESSUS PARTICIPATIF

En fonction du système constitutionnel et juridique du pays, l'initiative de la rédaction d'une nouvelle loi peut être prise par divers acteurs. Dans la plupart des pays, la majorité des projets de loi sont rédigés par le gouvernement puis soumis au parlement; toutefois, le parlement, des comités parlementaires, une commission de réforme du droit, des organisations non gouvernementales, des associations de citoyens et le chef d'État peuvent aussi présenter des propositions de loi. Quelle que soit l'origine de la loi, le succès de sa mise en œuvre dépend de deux conditions. Premièrement, il faut que la loi-cadre sur le droit à l'alimentation soit acceptée par un éventail très large de toutes les catégories sociales concernées, y compris le gouvernement, le public et le secteur privé. Deuxièmement, il faut qu'elle soit administrée par des institutions ayant les capacités nécessaires pour la faire appliquer.

Quant à la rédaction de la loi elle-même, dans certains pays elle est confiée au ministère de la justice, au procureur général ou à un rédacteur parlementaire alors que, dans d'autres, le parlement désigne un comité de rédaction ad hoc. Le ministère compétent ou un de ses conseils peut aussi en être chargé. Dans d'autres pays encore, il y a une commission des lois ou autre organe similaire qui assure cette fonction. Enfin, dans quelques pays, des organisations de la société civile élaborent des propositions qu'elles transmettent ensuite au gouvernement et aux législateurs.

En définitive, ce qui compte ce n'est pas de savoir qui prend l'initiative de proposer la loi ni qui la rédige, mais que le plus grand nombre possible de citoyens adhèrent au projet. À cet effet, il convient d'associer le plus possible de parties prenantes au processus de rédaction. Cela crée un sentiment d'appropriation et favorise l'acceptation de la nouvelle loi par la société, tant par ses futurs bénéficiaires que par ceux qui seront appelés à l'appliquer. L'encadré 17 contient deux exemples de processus de rédaction participatif.

### ENCADRÉ 17. Organisation d'un processus participatif de rédaction – exemples tirés de la pratique des États

Au **Nicaragua**, un groupe de membres du Parlement qui recherchaient une réponse globale au problème de la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale ont considéré qu'il était nécessaire d'adopter une nouvelle loi à cet effet et ont présenté en 1997 une proposition de loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Une deuxième proposition a été présentée à l'Assemblée parlementaire en 2000, accompagnée d'une étude détaillée de la sécurité alimentaire et nutritionnelle et d'un aperçu des engagements internationaux pertinents du Nicaragua. En 2006, une commission parlementaire spéciale a rédigé une nouvelle version du projet de loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles. L'examen de ce projet, avec la participation active de nombreuses ONG qui s'occupent de sécurité alimentaire et des droits de l'homme, d'associations communautaires et de plusieurs experts nationaux et internationaux, dont la FAO, est en cours. La version définitive a été soumise au Congrès en octobre 2008.

Au **Brésil**, l'adoption de la loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale<sup>100</sup> (2006) a été le résultat d'une forte pression de l'opinion publique et d'une puissante action populaire. Depuis 2003, la lutte contre la faim est devenue une des grandes priorités du gouvernement fédéral. Le nouveau Président Lula da Silva a adopté le programme Faim zéro, faisant converger plusieurs initiatives gouvernementales et non gouvernementales visant à promouvoir le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme.

La même année, le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle a été rétabli et chargé de conseiller le Président de la République en matière de droit à l'alimentation. La deuxième Conférence sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale, organisée par le Conseil en 2004, a demandé à ce dernier de rédiger un projet de loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Ce projet a été transmis au Parlement en octobre 2005 avec priorité sur les autres projets de loi. La loi a été adoptée un an plus tard, à l'issue d'après négociations auxquelles ont participé tant le gouvernement que diverses organisations de la société civile.

*Source: Communication du Sénateur Zeledon dans le cadre d'un atelier sur le droit à l'alimentation tenu au Nicaragua en janvier 2008; voir aussi FAO, 2007a. Rome.*

100 Le titre de cette loi en portugais est *Lei cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e à outras providências*, qu'on peut traduire en français par loi portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle garantissant le droit de l'homme à une alimentation adéquate et aux autres biens et services de première nécessité.

La participation de spécialistes d'un grand nombre de domaines a contribué à faire en sorte que le projet de loi soit précis, complet et pertinent, c'est-à-dire qu'il tienne compte de tous les intérêts et contienne des dispositions adaptées aux caractéristiques du pays.<sup>101</sup> Il faut pour cela que le comité de rédaction comporte des représentants des différents groupes sur les intérêts desquels l'application de la loi aura des effets notables. Cela inclut tous les ministères et organismes gouvernementaux compétents, tels que ceux qui s'occupent de l'agriculture, du développement social, de la santé, du travail, de l'éducation, du commerce et de l'économie, de la finance et de la protection de l'environnement, ainsi que des représentants du patronat et d'organismes de protection des consommateurs.

La participation de toutes les administrations publiques susceptibles de jouer un rôle dans l'application de la future loi-cadre aidera à déterminer quelle est l'institution à laquelle il conviendra de confier le pilotage de l'administration de cette loi. Une consultation relativement précoce entre ces administrations aidera aussi à détecter assez tôt les éventuelles failles du projet de loi et à déterminer quels doivent être les groupes et organisations non gouvernementaux qu'il faudra associer au processus de rédaction. En outre, elle familiarisera les autorités avec la loi qu'elles seront appelées à faire respecter.

Il faut que l'influence des pouvoirs publics soit contrebalancée par la participation active d'acteurs privés au processus de rédaction. Une loi sur le droit à l'alimentation peut avoir des incidences sur de très nombreux groupes d'intérêt. Une large participation permet de faire en sorte que la plupart des intérêts et préoccupations liés à la réalisation de ce droit soient pris en considération dans le projet de loi. Elle aide le législatif et l'exécutif à déterminer tous les effets et conséquences éventuels de l'application de la loi-cadre. Elle peut aussi mettre en évidence des faiblesses, des lacunes ou des contradictions des textes déjà en vigueur ou d'autres obstacles au plein exercice du droit à l'alimentation. Un processus consultatif bien conçu et géré peut aussi contribuer à améliorer la crédibilité et la légitimité de l'action gouvernementale et donc à obtenir l'adhésion des différents groupes intervenant dans le processus décisionnel et des différentes catégories de la population dont les intérêts sont en jeu.

La liste des parties prenantes varie selon les pays, mais devrait comprendre en général une partie des groupes suivants: populations vulnérables (femmes, communautés autochtones et rurales, enfants, personnes handicapées, porteurs du VIH/sida); groupes d'intérêt (associations d'agriculteurs, syndicats); organisations de la société civile; ONG; représentants du secteur privé (entreprises agricoles et autres entreprises axées sur l'agrobiodiversité); et spécialistes universitaires. Là où il en existe, il faut aussi associer au processus les institutions s'occupant des droits

---

101 Voir aussi OMS, 2005. Cet ouvrage de référence décrit en détail des stratégies propres à faciliter la mise au point, l'adoption et l'application de lois sur la santé mentale. Il n'a aucun rapport avec le droit à l'alimentation ni aucun de ses aspects, mais il contient des informations utiles sur le processus de rédaction d'une loi-cadre.

de l'homme telles que médiateurs et commissions des droits de l'homme, car ce sont des sources d'informations et de connaissances spécialisées irremplaçables. Pour que les différents points de vue soient pris en considération, il est essentiel de rechercher la meilleure manière de connaître et de faire accepter leurs opinions. Il existe plusieurs approches de la concertation. On peut par exemple créer des organes consultatifs sectoriels, publier des documents de travail, organiser des négociations avec toutes les parties prenantes, faire des enquêtes, tenir des audiences publiques (avec une publicité et un préavis suffisants), organiser des débats, des tables rondes, des ateliers ou des jeux de rôle, s'appuyer sur la recherche communautaire, etc. De manière générale, les mécanismes délibératifs et les consultations orales sont les plus utiles car ils permettent un échange contradictoire et peuvent contribuer à former ou à influencer l'opinion. La consultation orale peut aussi être une occasion de mettre en évidence et de contester les préjugés, la discrimination et les attitudes qui sont une des raisons pour lesquelles certaines personnes ne peuvent pas jouir de leur droit à l'alimentation. Enfin, elles peuvent aussi offrir aux législateurs l'occasion d'expliquer la teneur de la loi-cadre.

L'approche à employer dépend du cadre juridique et institutionnel du pays et de la nature des groupes consultés, ainsi que des ressources et du temps disponibles. Quoi qu'il en soit, la concertation doit se fonder sur les principes de l'ouverture, de la transparence, de l'intégrité et du respect mutuel. Pour cela, il faut commencer par fournir aux parties prenantes les informations de base nécessaires pour comprendre les enjeux et participer efficacement au processus. Il faut aussi que les groupes consultés aient une possibilité réelle d'influer sur la formulation des politiques et assez de temps pour les commenter. En outre, notamment dans les pays où vivent des populations autochtones, il faut que les participants puissent s'exprimer dans leur propre langue.

Il peut aussi être utile de consulter et d'associer au processus des experts étrangers ou internationaux connaissant la situation d'autres pays et les normes internationales et en particulier la jurisprudence des institutions internationales de défense des droits de l'homme (Commission africaine, Cour européenne des droits de l'homme, Cour et Commission interaméricaines, par exemple).

Indépendamment de ce processus « officiel » de planification et de concertation, on peut établir une large coalition de la société civile pour faire en sorte que les objectifs suscitent l'adhésion de l'ensemble de la société et du monde politique et soient réalisés par l'intermédiaire d'une loi-cadre. Food First Information and Action Network (FIAN), ONG bien connue qui milite pour le droit à l'alimentation, propose une consultation de la société civile en quatre étapes:

1. Sensibilisation du public au sujet du droit à l'alimentation et des questions pertinentes: grande campagne d'information et de communication.
2. Bilan: invitation de toutes les parties prenantes à évaluer le degré de réalisation du droit à l'alimentation dans le pays par rapport aux trois niveaux d'obligations des pouvoirs publics (respecter, protéger et réaliser).

3. Processus législatif: possibilité pour tous les intéressés de commenter les versions successives du projet de loi.
4. Une fois la loi adoptée, participation de la société civile au suivi de son application.<sup>102</sup>

### 3.1.4 ÉTUDES D'IMPACT

L'étape suivante consiste à estimer les effets budgétaires, économiques, sociaux et administratifs de la nouvelle loi pour accroître les chances de succès de son application.<sup>103</sup> L'efficacité de la loi-cadre peut être compromise si les fonctionnaires de l'État ou les institutions chargées de son application n'y consacrent pas suffisamment de ressources ou d'énergie. Dans certains cas, le problème est vraiment l'insuffisance des capacités mais, dans d'autres, c'est le manque de volonté politique. En déterminant quelles sont les parties intéressées (tant dans l'appareil d'État que dans la société civile) et en les associant largement au processus de rédaction, on les amènera à beaucoup mieux comprendre la pertinence de la loi et donc aussi à mieux l'accepter et la faire respecter.

Dans l'idéal, il faudrait quantifier le coût et l'utilité d'une loi-cadre. Toutefois, l'analyse quantitative n'est pas toujours possible, soit parce qu'il faut beaucoup de moyens et de temps pour obtenir une estimation relativement précise des coûts, soit parce que certains coûts et, surtout, les bienfaits du respect des droits de l'homme sont par nature inquantifiables. En dépit de toutes ses imperfections, l'estimation du coût des lois s'est imposée au Brésil et en Afrique du Sud, et d'autres pays s'y sont mis en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement. Elle permet notamment d'obtenir assez tôt l'assentiment du gouvernement et du législateur pour qu'ils allouent des ressources budgétaires suffisantes, de faire une prévision réaliste du degré auquel un droit peut être réalisé et de ce qui sera nécessaire pour assurer sa pleine réalisation et de préciser quelles sont les conditions de cette réalisation en termes de financement institutionnel ou subventions. Pour employer les ressources au mieux, on peut mettre en commun les ressources dont disposent les administrations ou ministères compétents (agriculture, travail, éducation, justice) pour l'application des divers aspects de la future loi. Comme nous l'avons déjà dit, dans chaque pays, de nombreuses administrations et institutions publiques auront certaines responsabilités d'exécution en ce qui concerne l'accessibilité, la disponibilité, la stabilité, l'adéquation ou l'utilisation de l'alimentation. Les avantages de la coopération et de la coordination et de la convergence des activités pertinentes sont évidents.

---

102 Voir Künnemann, R. 2002.

103 La présente section s'appuie sur les passages pertinents de Vapnek, J. et Spreij, M. 2005, p. 160 à 165.

Le degré de priorité attribué à un projet de transformation est une question importante. Il est souvent possible d'obtenir des résultats remarquable dans un environnement loin d'être idéal. Pour cela, il faut une approche réaliste de la formulation de nouvelles lois et de la création de nouvelles structures institutionnelles. Toutefois, il importe de rester conscient du fait que, dans la plupart des pays, la pleine réalisation du droit à l'alimentation demandera beaucoup de temps et sera un processus graduel. Il faut que cet aspect soit pris en considération dans les dispositions de la loi-cadre.

## 3.2 DISPOSITIONS GÉNÉRALES DE LA LOI

D'après l'OG 12, une loi-cadre sur le droit à l'alimentation doit contenir «but; objectifs à atteindre et délai fixé à cet effet; moyens d'atteindre le but recherché, définis en termes généraux, s'agissant en particulier de la collaboration envisagée avec la société civile et le secteur privé ainsi qu'avec les organisations internationales; responsabilité institutionnelle de ce processus; et mécanismes nationaux de suivi du processus ainsi que procédures de recours possible» (OG 12, par. 29). La loi-cadre ne visera que certains éléments, car elle devrait être adaptée aux particularités de chaque pays et de son système juridique, et elle pourra aussi contenir des dispositions visant diverses autres questions. Nous en examinerons quelques-unes dans les sections ci-après. Les exemples tirés de lois ou de projets de loi nationaux n'ont qu'un but illustratif et ils ne constituent pas des recommandations rédactionnelles.

### 3.2.1 PRÉAMBULE

Le préambule de la loi-cadre décrit les circonstances de sa promulgation et les motifs pour lesquels le gouvernement a décidé de l'élaborer. Il peut aussi être utile qu'il mentionne les instruments internationaux applicables en matière de droit à l'alimentation, tels que le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et, éventuellement, les Directives sur le droit à l'alimentation. Par exemple, la loi équatorienne sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la loi guatémaltèque sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle mentionnent dans leur préambule la Déclaration universelle des droits de l'homme, le Pacte (Équateur et Guatemala) et l'OG 12 (Guatemala).

### 3.2.2 TITRES ET OBJECTIFS

Pour distinguer la loi-cadre d'autres lois relatives à l'alimentation, telles que les lois sur la sécurité et la qualité des aliments, il serait bon de l'appeler «loi sur le droit à l'alimentation» ou autre formule similaire. Le mot «cadre» n'est pas nécessaire dans la mesure où la forme et le fond montreront clairement que c'est une loi-cadre. La plupart des lois et projets ne mentionnent pas le droit à l'alimentation dans leur titre et parlent mais plutôt de sécurité alimentaire, ce qui est également acceptable.

L'objectif proclamé de la loi oriente les actions des autorités compétentes pour sa mise en œuvre et aide à interpréter ses dispositions. Cet objectif doit être la pleine réalisation du droit de l'homme à une alimentation adéquate. On ne peut pas s'attendre à ce qu'un État obtienne pour sa population le même niveau nutritionnel qu'un autre État qui part d'un niveau plus élevé, mais tous sont tenus de faire un effort pour avancer vers la pleine réalisation du droit à l'alimentation de toute la population. Cet objectif est mentionné dans la plupart des lois récemment adoptées, même s'il n'est pas toujours énoncé exactement dans ces termes (voir encadré 18).

#### ENCADRÉ 18. Objectif d'une loi-cadre – exemples tirés de la pratique des états

L'**Argentine** a adopté en 2003 sa loi instituant le programme national pour la sécurité alimentaire nutritionnelle “dans le but de mettre en oeuvre une obligation sans possibilité de dérogation de l'État de garantir à tous les citoyens le droit à l'alimentation” (art. 1).

Au **Brésil**, la loi-cadre de 2006 sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale “établit les définitions, principes, directives et objectifs et la composition du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, par l'intermédiaire desquels la puissance publique, avec la participation des organisations de la société civile, formulera et exécutera des politiques, plans, programmes et actions en vue de concrétiser le droit de l'homme à une alimentation adéquate ” (art. 1).

En **Équateur**, la loi de 2006 sur la sécurité alimentaire nutritionnelle a établi comme priorité de l'action et de la politique de l'État “la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que droit de l'homme qui garantit la stabilité de l'approvisionnement et l'accès matériel et économique de chacun à une nourriture saine, suffisante, sans danger et nutritive, de qualité adéquate et conforme à la culture, aux us et coutumes et aux préférences de la population, permettant de mener une vie saine et active” (art. 1).



### ENCADRÉ 18. Objectif d'une loi-cadre – exemples tirés de la pratique des états (suite)

Au **Mexique**, le projet de loi de planification sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles (novembre 2005) fixe entre autres objectifs l'établissement d'une politique de l'État qui "garantit le droit de l'homme à une nourriture et une nutrition adéquates pour tous" (art. 2).

Au **Nicaragua**, l'objectif du projet de loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles (juillet 2008) est de "garantir le droit de tous les Nicaraguayens à une nourriture suffisante, sans danger et nutritive répondant à leurs besoins vitaux, physiquement, économiquement et socialement accessible et conforme à la culture, de manière à assurer la disponibilité et la stabilité de l'approvisionnement alimentaire par la mise en oeuvre de politiques publiques liées à la souveraineté et à la sécurité alimentaires et nutritionnelles" (art. 1).

Au **Pérou**, le projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate (novembre 2007) énonce comme objectif "la mise en place d'un cadre pour l'exercice du droit à une alimentation adéquate en tant que droit fondamental de l'homme reconnu par la Constitution et les traités ratifiés par l'État" (art. 1).

En **Ouganda**, le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition (septembre 2008) énonce comme objectif "de garantir l'exercice du droit à l'alimentation" (Préambule).

Outre l'objectif général de la loi, on peut aussi développer plusieurs objectifs particuliers spécifiant les résultats de la politique alimentaire qui doivent être obtenus grâce à la loi-cadre. Ces objectifs se fonderont sur l'évaluation du droit à l'alimentation et sur ce que devraient être les priorités de chaque pays à cet égard. Par exemple, si les difficultés d'accès aux ressources naturelles et/ou des pratiques discriminatoires largement répandues sont parmi les principaux obstacles à l'exercice du droit à l'alimentation, la loi-cadre peut mentionner des objectifs tels que l'entreprise d'une réforme agraire, l'élimination et la prévention de la discrimination (c'est-à-dire la détermination des personnes, communautés et groupes victimes de discrimination et l'adoption de mesures positives en leur faveur) ou l'amélioration de l'éducation, de la formation et de l'accès aux possibilités économiques pour les individus les plus vulnérables. Lorsque la situation est très précaire, la loi peut fixer comme objectifs prioritaires l'élimination de la faim et de la sous-alimentation ou la préparation à des situations d'urgence qui pourraient provoquer une disette à grande échelle, de manière à atténuer ses effets et à y répondre de manière équitable et rapide (voir encadré 19).

### ENCADRÉ 19. Objectifs spécifiques de la loi-cadre – exemples tirés de la pratique des états

Les objectifs de la loi du Guatemala sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont d'éliminer la sous-alimentation, d'assurer la disponibilité des biens de première nécessité pour la partie la plus vulnérable de la population et de promouvoir le développement socioéconomique du pays.

Le projet de loi du Mexique sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles énonce les objectifs suivants: établissement d'une politique de l'État garantissant la souveraineté alimentaire et mise en place d'un filet de sécurité économique pour les producteurs nationaux, avec des appuis, des incitations et des interventions stratégiques visant à accroître la production vivrière nationale et à améliorer la transformation et la distribution des aliments.

Le projet de loi de l'Afrique du Sud sur la sécurité alimentaire nationale énonce entre autres objectifs ceux de "pourvoir à la constitution et à l'entretien de réserves alimentaires d'urgence, mettre en place un système coopératif de sécurité alimentaire, créer des institutions qui encourageront la gouvernance coopérative et des procédures pour la coordination des fonctions liées à la sécurité alimentaire exercées par des organes de l'État et de promouvoir l'environnement et les capacités nécessaires pour assurer la création et la préservation d'un système honnête et responsable de commerce des vivres".

Le projet de loi de l'Ouganda sur l'alimentation et la nutrition a les objectifs suivants: "a) garantir, promouvoir, protéger et réaliser le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme; /.../ c) planifier, budgétiser et exécuter la politique alimentaire et nutritionnelle nationale en employant une approche fondée sur les droits, en assurant la participation des titulaires de droits et en tenant les représentants de l'autorité publique comptables de leurs actes; d) faire en sorte que l'alimentation soit traitée comme une ressource nationale stratégique".

### 3.2.3 CHAMP D'APPLICATION

La loi-cadre devra définir son champ d'application, c'est-à-dire quelles sont les personnes, activités et questions qu'elle régira.

En vertu du droit international des droits de l'homme, les États ont des devoirs en matière de réalisation du droit à l'alimentation (ainsi que des autres droits de l'homme). Les obligations résultant du droit à l'alimentation sont contraignantes pour les trois pouvoirs – exécutif, législatif et judiciaire – et les autres autorités publiques ou gouvernementales, à tous les échelons

(national, régional ou local).<sup>104</sup> Dans les pays à structure fédérale, les droits de l'homme reconnus par l'État central sont souvent contraignants pour toutes les autorités infranationales. La loi-cadre s'appliquera donc à toutes les autorités infranationales dans le cadre de leurs activités ayant une influence sur la disponibilité des vivres, la stabilité de l'offre alimentaire, l'accès à l'alimentation, l'accès aux moyens de se procurer de la nourriture, l'adéquation et la compatibilité des aliments disponibles et accessibles avec les us et coutumes.

Les obligations relatives aux droits de l'homme ne sont pas encore contraignantes pour les acteurs privés en droit international. Toutefois, en vertu de l'obligation de protéger les droits de l'homme qu'ils ont assumés, les États sont tenus de faire en sorte que les activités des personnes physiques ou morales privées ne compromettent pas l'exercice du droit à l'alimentation. D'ailleurs, les organes institués par les conventions internationales sur les droits de l'homme ont dans l'ensemble confirmé que l'adoption de lois appropriées pour prévenir et réprimer les abus de tiers fait partie des obligations minimales découlant desdites conventions pour les États en ce qui concerne le devoir de protéger.<sup>105</sup> La loi-cadre doit donc expressément exiger que les autorités compétentes adoptent des lois ou règlements appropriés applicables aux activités des entreprises qui relèvent de leur compétence. Elle peut aussi imposer directement des obligations spécifiques aux personnes morales ou physiques pour les empêcher d'entraver l'exercice du droit à l'alimentation d'autrui.

Les titulaires du droit à l'alimentation sont les individus. En général, les règles relatives aux droits fondamentaux de la personne sont des obligations universelles,<sup>106</sup> c'est-à-dire qu'elles s'appliquent à tous les individus, quelle que soit leur nationalité, y compris les apatrides; cela englobe les demandeurs d'asile, les réfugiés, les travailleurs migrants et les autres personnes qui se trouvent sur le territoire ou sous la juridiction de l'État concerné.<sup>107</sup> Il convient que cela soit dit expressément dans la loi-cadre.

En règle générale, les titulaires de droit sont uniquement les personnes qui se trouvent sur le territoire et sous la juridiction de l'État partie. Cela est expressément dit dans l'article 2.1 du Pacte, mais ce principe a été appliqué aux droits économiques, sociaux et culturels bien que le Pacte y relatif ne

---

104 Dans la pratique, le droit à l'alimentation ne peut être efficacement garanti que si tous les pouvoirs publics adoptent les mesures nécessaires qui relèvent de leur compétence.

105 Voir Ruggie, J. G. 2007, par. 41.

106 La Charte des Nations Unies contient une obligation de promouvoir le respect et l'observation universelle des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 55.c).

107 Voir l'OG 31 du Commissariat aux droits de l'homme relative à la nature des obligations générales imposées aux États parties, par. 9 et 10.

mentionne pas le territoire ou la juridiction en tant que critères délimitant le champ d'application de la Convention.<sup>108</sup> En 2004, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme a considéré que les droits découlant du Pacte peuvent être d'application extraterritoriale, c'est-à-dire qu'ils peuvent être appliqués à des individus se trouvant hors du territoire de l'État partie.<sup>109</sup> Cette interprétation a été partiellement appuyée par la Cour internationale de Justice (la Cour)<sup>110</sup> en ce qui concerne l'application du Pacte. Ayant dit dans ses attendus que l'article 2 du Pacte ne contient pas de disposition limitant le champ d'application des obligations des États parties, la Cour a considéré qu'on ne peut pas exclure que cela s'applique tant aux territoires sur lesquels l'État partie exerce sa souveraineté qu'à ceux sur lesquels il exerce une juridiction territoriale.<sup>111</sup> Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a été plus précis à ce sujet; dans son OG 15 sur le droit à l'eau, il a déclaré que les États parties doivent prendre les mesures pour empêcher leurs propres citoyens et personnes morales de violer le droit des individus et des communautés à l'eau dans d'autres pays (par. 33). Néanmoins, le champ d'application géographique du Pacte reste contesté.

En ce qui concerne les entités privées ou les entreprises d'État, même si on ne peut pas dire qu'il y existe, pour le moment, une obligation expresse d'exercer la juridiction extraterritoriale, les États parties sont invités à réglementer les activités des entreprises tant sur leur territoire qu'à l'étranger.<sup>112</sup> Cette action de l'État semble plus nécessaire que jamais à l'ère de la mondialisation et d'une interdépendance croissante, les États les plus pauvres et les moins puissants n'ayant pas les moyens nécessaires pour protéger leurs nationaux des activités de tiers, en particulier les entreprises privées et les sociétés transnationales dont le siège est à l'étranger. D'un point de vue tant moral que pratique, tous les États doivent faire en sorte que leurs politiques ne facilitent pas la violation du droit à l'alimentation dans d'autres pays. Cela peut aussi être considéré comme une obligation minimale de coopération internationale.<sup>113</sup>

---

108 Voir Skogly, S. et Gibney, M. 2002.

109 Le Haut-Commissariat a dit dans son OG 31, par. 10, qu'un État partie «doit respecter et garantir à quiconque se trouve sous son pouvoir ou son contrôle effectif les droits reconnus dans le Pacte même s'il ne se trouve pas sur son territoire».

110 Avis consultatif sur les conséquences juridiques de la construction d'un mur dans le territoire palestinien occupé. Avis consultatif du Tribunal du 9 juillet 2004. En l'espèce, le Tribunal a considéré que la construction du mur par le Gouvernement israélien entraînait, entre autres conséquences, la destruction de terres agricoles et des moyens de subsistance du peuple palestinien, ce qui constituait une violation des obligations d'Israël en vertu du Pacte, notamment du droit à un niveau de vie adéquat, y compris une alimentation adéquate, du droit de travailler, du droit à la santé et du droit à l'éducation.

111 *Ibidem*.

112 Voir Ruggie, 2007, par. 87.

113 Voir Donati, F. et Vidar, M., 2008, pp. 59 et 60.

Si l'intention du pays qui rédige et adopte une loi-cadre sur le droit à l'alimentation est de traiter cette question et de réglementer également les activités menées à l'étranger, y compris celles des acteurs privés, cela doit ressortir des dispositions relatives au champ d'application de la loi-cadre et de ses dispositions de fond relatives aux obligations de l'État. Toutefois, nous ne développerons pas cet aspect dans le présent guide qui traite uniquement de la réalisation du droit à l'alimentation sur le territoire de l'État partie.

### 3.2.4 DÉFINITIONS

La section définitions d'une loi sert à préciser le sens convenu de certains termes qui peuvent se trouver à tout endroit du texte. La liste des définitions contenues dans la loi-cadre n'est pas un glossaire des droits de l'homme ni des termes relatifs à l'alimentation en général, mais seulement une explicitation des termes employés dans la loi. Ces définitions servent de référence lorsqu'il peut y avoir une ambiguïté dans le cadre de l'application de la loi. Néanmoins, certaines définitions peuvent être superflues si le pays concerné a une loi sur l'interprétation servant à uniformiser la définition de certains termes aux fins de l'interprétation de toutes ses lois.<sup>114</sup>

Dans de nombreux cas, les rédacteurs n'auront pas besoin d'employer de nouveaux termes et définitions; la loi-cadre peut reprendre les définitions de plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme (comme le Pacte ou les Directives sur le droit à l'alimentation) ou des définitions proposées par les organisations internationales qui s'occupent de l'alimentation comme la FAO, l'OMS et le PAM, ou encore celles des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité (SICIAV). On peut aussi s'inspirer des lois d'autres pays. L'emploi de la terminologie des droits de l'homme et des catégories contenues dans les normes internationales relatives au droit à l'alimentation contribue à assurer la cohérence de la loi nationale et des normes internationales, et donc à éviter les ambiguïtés. En outre, elle peut aider les juges qui doivent interpréter la loi de manière systématique ou l'appliquer dans des cas précis d'atteinte au droit à l'alimentation.

Le choix des termes à définir dans la loi dépendra bien sûr des particularités et des besoins du pays. Dans la présente section, nous ne passerons en revue que les termes et expressions les plus importants: alimentation, sécurité alimentaire, sécurité nutritionnelle, adéquation, vulnérabilité ou groupes vulnérables, faim et sous-alimentation et autorités publiques. Nous ne proposerons pas de définition de ces termes et nous nous contenterons d'indiquer les différentes dimensions dont il faut tenir compte pour les définir.

---

114 Voir Vapnek et Spreij, 2005, p. 167.

D'autres expressions, comme celles de «droit à une alimentation adéquate», ont des conséquences de fond importantes pour la loi-cadre et c'est pourquoi nous les aborderons plus loin, après la section consacrée aux définitions.

### a) Alimentation

À l'évidence, la définition du mot «alimentation» est de première importance pour l'application de la loi-cadre. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels analyse l'accès à l'eau de boisson en tant que droit de l'homme distinct (OG 15) – mais, selon le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, la notion d'«aliment» doit inclure les aliments liquides et semi-liquides de même que l'eau de boisson.<sup>115</sup> En effet, l'eau est tout aussi importante que l'alimentation solide pour l'exercice du droit à l'alimentation. On trouvera dans l'encadré 20 une définition du mot «alimentation». Toutefois, certains pays peuvent préférer ne pas inclure l'eau de boisson dans le champ de la définition de l'alimentation lorsque, par exemple, d'autres lois nationales exigent qu'une certaine quantité d'eau soit fournie gratuitement à chaque membre d'une famille (voir ci-après, section 4).

#### ENCADRÉ 20. Définition de l'«alimentation» au niveau national – exemples tiré de la pratique des États

D'après le projet de loi sur la sécurité alimentaire nationale de l'**Afrique du Sud**, l'alimentation englobe «tout produit provenant de sources biologiques et de l'eau, transformé ou non, et destiné à la consommation humaine, sous forme solide ou liquide, y compris les additifs alimentaires, les matières premières alimentaires et les autres matières employées pour la préparation, la transformation ou la fabrication de produits comestibles et de boissons» (art. 1).

D'après le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'**Ouganda**, l'«alimentation» englobe les produits comestibles liquides et semi-liquides et tout ce qui provient de sources biologiques et de l'eau, sous forme transformée ou non et qui est destiné à la consommation humaine, sous forme solide ou liquide, y compris les additifs alimentaires, les matières premières alimentaires et les autres matières employées pour la préparation, la transformation ou la fabrication de nourriture ou de boissons» (art. 2.1).

### b) Sécurité alimentaire

L'expression «sécurité alimentaire» doit aussi être définie dans la loi-cadre. Pour cela, il convient que les États se réfèrent à la définition adoptée au niveau international, qui est contenue dans la Déclaration du Sommet mondial de l'alimentation de 1996 et a été confirmée par les Directives sur le droit à

115 Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 2001, par. 11.

l'alimentation, dans lesquelles on peut lire le passage suivant: «La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active»<sup>116</sup> On considère que la sécurité alimentaire s'appuie sur quatre piliers:

1. *Disponibilité*: Disponibilité de quantités suffisantes de vivres de qualité appropriée provenant de la production nationale ou importés (y compris sous forme d'aide alimentaire).
2. *Accès*: Accès des personnes à des ressources (droit d'exercice) leur permettant d'obtenir les aliments nécessaires pour un régime équilibré. Les ressources en question sont tout un ensemble de biens sur lesquels une personne peut faire valoir un droit d'exercice compte tenu des dispositifs législatifs, politiques, économiques et sociaux de la communauté dans laquelle elle vit (y compris les droits coutumiers tels que l'accès des femmes aux communs).
3. *Utilisation*: Utilisation de l'alimentation par un régime adéquat, avec de l'eau propre, dans de bonnes conditions d'hygiène et avec des soins de santé permettant de jouir du bien-être nutritionnel, ce qui signifie que tous les besoins physiologiques sont satisfaits.
4. *Stabilité*: Pour jouir de la sécurité alimentaire, une population, un ménage ou un individu doivent avoir accès à une alimentation adéquate en tout temps. Ils ne doivent pas risquer de perdre cet accès en raison de catastrophes naturelles ou de crises économiques ou d'événements cycliques (disette saisonnière). La notion de stabilité englobe donc à la fois la disponibilité et l'accès en tant qu'aspects de la sécurité alimentaire.

### c) Sécurité nutritionnelle

La sécurité nutritionnelle signifie non seulement que les gens ont accès à une nourriture suffisante et équilibrée, mais aussi qu'ils peuvent disposer de services connexes comme les soins de santé. Pour bien assimiler les nutriments, l'être humain doit être en bonne santé et bénéficier de soins adéquats. La sécurité nutritionnelle dépend donc, entre autres facteurs, de la sécurité alimentaire, de la prévention et du traitement des maladies, des soins de santé et d'une prise en charge appropriée aux niveaux de l'individu, du ménage et de la communauté. Elle correspond au pilier utilisation de la sécurité alimentaire et souligne l'importance de la composante non alimentaire.

---

116 Cette définition se fonde sur celle contenue dans la Déclaration du Sommet mondial sur l'alimentation de 1996. Pour plus de renseignements, y compris la définition des quatre piliers de la sécurité alimentaire, voir, par exemple, [ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_fr.pdf](ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_fr.pdf)

Plusieurs pays qui ont adopté l'approche droits de l'homme de la sécurité alimentaire dans leurs lois pertinentes ou qui envisagent de le faire emploient l'expression «sécurité alimentaire et nutritionnelle».<sup>117</sup> On peut voir cela comme une interprétation large du droit à l'alimentation, c'est-à-dire considérer que ce droit englobe l'aspect nutrition. Comme, dans l'idéal, il faut que le droit à la nutrition et le droit à l'alimentation soient tous deux garantis pour qu'une personne puisse pleinement jouir de son droit à l'alimentation, il peut être utile que la loi-cadre définisse ces deux expressions séparément. En outre, lorsqu'on inclut la notion de sécurité nutritionnelle dans le concept de sécurité alimentaire, il faut soigneusement évaluer ce que cela implique pour ce qui est du champ d'application de la loi-cadre.

#### **d) Adéquation**

Comme nous l'avons déjà vu, le présent guide propose une disposition de fond qui n'a pas besoin d'explication concernant le droit à une alimentation adéquate. Néanmoins, il peut être utile d'inclure la notion d'adéquation dans les définitions d'une loi-cadre. Cette notion est un élément de la teneur normative du droit à l'alimentation et recoupe en partie la notion d'utilisation. Elle est particulièrement importante car elle souligne un certain nombre de facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si tel ou tel aliment ou régime accessible à la population peut être considéré comme le plus approprié en l'espèce aux fins de la réalisation du droit à l'alimentation. Sa signification exacte est en grande partie déterminée par des caractéristiques sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres (OG 12, par. 7). L'adéquation de l'alimentation doit être appréciée sur la base de plusieurs critères tels que la sécurité alimentaire, la qualité nutritionnelle, la quantité et l'acceptabilité culturelle.

#### **e) Vulnérabilité ou groupes vulnérables**

La pleine réalisation du droit à l'alimentation est une entreprise de longue haleine, mais les gouvernements doivent prendre des mesures immédiates pour faire en sorte que les personnes particulièrement défavorisées aient accès à l'alimentation ou aux moyens de se la procurer. Ces mesures peuvent être nécessaires tant qu'il y a de la vulnérabilité (lorsqu'elle est provoquée par des facteurs naturels tels que la sécheresse ou des séismes), voire plus longtemps. La loi-cadre peut soit donner une liste des «groupes vulnérables» dans son dispositif, soit définir la notion de «vulnérabilité». La première de ces options n'est pas probablement pas la meilleure, car elle risque d'oublier certaines catégories de personnes. Certains groupes vulnérables sont immuables (peuples autochtones, minorités ethniques, linguistiques ou religieuses, personnes handicapées, personnes vivant avec le VIH/sida, réfugiés et déplacés, femmes et enfants), tandis que la composition d'autres groupes peut changer (par exemple, population urbaine pauvre, population rurale sans terre ou agriculteurs de subsistance, travailleurs urbains journaliers, travailleurs

---

117 Brésil, Équateur, Guatemala et Nicaragua.



ruraux saisonniers, agriculteurs de subsistance possédant moins d'un hectare de terres d'altitude, etc.). D'un autre côté, l'option de la liste présente un avantage dans la mesure où elle contraint l'État à déterminer le minimum auquel chacune de ces catégories a droit et à garantir ce minimum par des lois subsidiaires.

L'autre possibilité consiste à définir la vulnérabilité à partir des facteurs qui exposent les personnes à l'insécurité alimentaire. Les personnes qui sont vulnérables (que ce soit à cause de facteurs structurels comme le chômage, la dégradation des sols ou le VIH/sida, etc., ou en raison d'un risque élevé de calamités telles que sécheresse, inondation, dévaluation de la monnaie, etc.) ont en général une forte probabilité de connaître des périodes de disette et de ne pas pouvoir jouir de leur droit à l'alimentation. Les personnes victimes de l'insécurité alimentaire sont celles qui n'ont pas les moyens de se procurer le minimum vital. En conséquence, pour mener une action de longue haleine visant à éliminer la faim et à réaliser le droit à l'alimentation pour tous, il importe de s'attaquer aux facteurs qui sont à l'origine de la vulnérabilité. C'est l'approche adoptée par le SICIAV, qui a aussi mis au point une méthode d'évaluation de la vulnérabilité. On trouvera dans l'encadré 21 quelques exemples de ces deux approches tirées de la pratique des États.

#### ENCADRÉ 21. Vulnérabilité – exemples tirés de la pratique des États

Au **Guatemala**, le règlement d'application de la loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (de 2006) définit la vulnérabilité (exposition à l'insécurité alimentaire) dans les termes suivants: "la probabilité d'une brutale diminution de l'accès à l'alimentation, due à des aléas environnementaux, sociaux ou économiques, et la réduction de la capacité d'y faire face".

Au **Pérou**, le décret portant création de la commission multisectorielle de la sécurité alimentaire (de 2002) définit "la vulnérabilité ou le risque d'insécurité alimentaire" comme une "combinaison de facteurs qui exposent à une nutrition inadéquate ou à une interruption de l'approvisionnement alimentaire de base due à un problème d'offre".

Dans le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'**Ouganda**, "les personnes vulnérables sont les nouveau-nés, les enfants en bas âge, les enfants d'âge scolaire, les femmes enceintes et allaitantes, les personnes âgées, les réfugiés, les personnes déplacées, les personnes handicapées, les porteurs de maladies chroniques comme le VIH/sida, les victimes de conflit, les populations rurales aux conditions de subsistance précaires, les populations urbaines marginalisées, les groupes exposés à la marginalisation sociale et à la discrimination et tout autre groupe pouvant être défini comme vulnérable en fonction des circonstances".

Au sens du SICIIV, la vulnérabilité intègre tous les facteurs qui exposent les populations à l'insécurité alimentaire. Ces facteurs peuvent être externes ou internes. Les facteurs externes sont des phénomènes évolutifs comme l'épuisement des ressources naturelles dont vit la population, la dégradation de l'environnement ou l'inflation des prix alimentaires; des calamités telles que les catastrophes naturelles et les conflits; et des facteurs saisonniers tels que les variations de la production vivrière et des prix alimentaires. Les facteurs internes, qui déterminent la capacité de faire face à des circonstances difficiles, sont propres aux personnes concernées: leurs conditions de vie en général et leur situation familiale. Le degré de vulnérabilité des individus, des ménages ou des communautés est déterminé par leur exposition aux facteurs de risque et par leur aptitude à faire face à des situations de stress.

Le SICIIV définit aussi l'insécurité alimentaire: situation des personnes qui ne bénéficient pas d'un accès garanti à une quantité suffisante de denrées saines et nutritives pour assurer une croissance et un développement normaux et une vie active et saine. Cette situation peut résulter d'une pénurie de vivres, d'un pouvoir d'achat insuffisant, d'une répartition inéquitable ou d'une mauvaise utilisation des aliments au niveau des ménages. L'insécurité alimentaire, de mauvaises conditions sanitaires, un assainissement déficient et des coutumes nocives en matière de soins et d'alimentation sont les principales causes d'un mauvais état nutritionnel. L'insécurité alimentaire peut être chronique, saisonnière ou temporaire.<sup>118</sup>

#### **f) Faim et sous-alimentation**

Pour mettre au point des mesures efficaces en vue de réaliser le droit à l'alimentation, il est essentiel de faire une «cartographie» de la faim dans le pays et des facteurs qui déterminent quelles sont les personnes qui souffrent de la faim et de la sous-alimentation et de déterminer comment ses diverses manifestations affectent différents groupes de la population et quelles en sont les causes profondes.

Il n'existe pas de définition reconnue au niveau international du mot faim. Pour la plupart des gens, faim, disette ou famine sont des synonymes. Toutefois, aujourd'hui on considère généralement que la faim ne se limite pas à un apport calorique insuffisant pour prévenir la mort par inanition. La famine désigne la forme la plus extrême de la faim; la mort par inanition est le résultat d'une faim chronique sur une longue période. Elle est la preuve ultime d'une violation permanente du droit à l'alimentation. Pour les nutritionnistes, le mot faim désigne aussi la faim cachée, c'est-à-dire les carences de micronutriments (iode, fer, zinc, vitamine A, etc.) et l'impossibilité d'avoir une alimentation saine et équilibrée garantissant un état nutritionnel optimal.

Il est donc préférable de définir la faim comme un éventail de situations allant de la famine (pénurie de vivres de toute nature) à la malnutrition, c'est-à-dire le fait d'avoir

---

118 Voir [www.fivims.net](http://www.fivims.net).

assez à manger mais un régime déséquilibré ou carencé.<sup>119</sup> De même, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) a mis au point un indicateur de la faim dans le monde, qui vise à intégrer les différentes dimensions de la faim, à savoir insuffisance de la nourriture disponible, malnutrition et mort prématurée causée directement ou indirectement par la malnutrition.

Sur une longue période, la faim, (insuffisance quantitative des vivres ou carences alimentaires chroniques), se traduit souvent par une sous-alimentation et est généralement la cause d'une insécurité alimentaire extrême.<sup>120</sup> La malnutrition est un terme général qui désigne l'absence de tout ou partie des éléments nutritionnels nécessaires pour être en bonne santé. Cela concerne non seulement la quantité et la qualité des aliments (le fait de ne pas avoir assez à manger ou d'avoir un régime déséquilibré), mais aussi la réponse physiologique à toutes sortes d'infections qui limite l'assimilation des nutriments ou qui empêchent le corps d'employer les nutriments pour préserver la santé. Selon le Programme alimentaire mondial,<sup>121</sup> la malnutrition est un état dans lequel les fonctions physiologiques de l'individu sont compromises au point d'empêcher le développement de l'individu (croissance, grossesse, lactation, apprentissage, travail manuel et résistance aux maladies ou guérison). Ses victimes les plus visibles sont les enfants.

Il est essentiel de donner une définition de la faim et de la malnutrition dans la loi-cadre, en particulier pour la réalisation du droit au minimum alimentaire vital inclus dans le droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme, que l'État est tenu de fournir immédiatement (voir ci-après, section 3.5.4.a).

### **g) Autorités publiques**

La loi-cadre confie des compétences d'application à certaines autorités publiques, mais toutes les autorités publiques ayant des activités susceptibles d'affecter l'exercice du droit à l'alimentation devront agir en conformité avec cette loi et tenir compte du droit à l'alimentation (de même que des autres droits de l'homme protégés par le système juridique national) dans leur travail ordinaire. Cela concerne aussi bien les fonctionnaires qui fournissent directement un service public (éducation, santé, protection sociale) que la formulation de nouvelles politiques ou institutions (agriculture, droits sur la terre, marchés ou commerce) qui peuvent influencer sur la disponibilité, l'accessibilité ou l'adéquation de l'alimentation. Toutes les autorités publiques sont tenues de respecter le droit à l'alimentation. C'est pourquoi il peut être utile de définir l'expression «autorités publiques» dans la loi-cadre.

119 Voir Comité permanent du système des Nations Unies sur la nutrition (UN SCN). 2005.

120 Voir Kennedy, E. 2003.

121 Voir [http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger\\_what.asp?section=1&sub\\_section=1](http://www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger_what.asp?section=1&sub_section=1)  
Voir aussi <http://www.unicef.org/progessforchildren/2006n4/> and <http://www.worldhunger.org>

En droit international général, le comportement de tout organe de l'État, à condition qu'il ait agi conformément à ses compétences officielles et quelle que soit sa place hiérarchique, constitue un acte de l'État.<sup>122</sup> Comme de nombreux pays ont tendance depuis plusieurs années à sous-traiter des activités administratives au secteur privé, la définition doit bien préciser si seul un agent de l'État peut être considéré comme autorité publique ou si cette expression peut aussi désigner des acteurs privés auxquels l'État a délégué certaines fonctions. On trouvera dans l'encadré 22 trois exemples de définition de l'autorité publique tirés de la pratique des États.

### ENCADRÉ 22. Autorité Publique – exemples tirés de la pratique des États

Au sens de loi de 1998 sur les droits de l'homme du **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**, on entend par "autorité publique" a) une cour ou un tribunal, et b) toute personne dont les fonctions sont de nature publique (art. 6).

Au sens de la loi sur le droit à l'information de l'**Inde**, l'"autorité publique" comprend "tout organe contrôlé ou essentiellement financé par des fonds provenant directement ou indirectement du budget d'un État". Cela inclut non seulement les organismes publics ou financés par l'État, mais aussi les ONG dont l'essentiel du budget est alimenté par l'État.

Au sens du projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'**Ouganda**, l'"autorité publique" est "un ministère, un département, un organisme paraétatique, une collectivité locale ou un fonctionnaire officiellement investi de fonctions de contrôle ou de gestion en rapport avec l'alimentation et la nutrition".

### 3.2.5 PRINCIPES

Il faut inclure dans la loi-cadre une section consacrée aux principes fondamentaux qui orienteront l'action de tous les organismes officiels conformément à leurs obligations découlant du droit à l'alimentation. Par exemple, la loi peut exiger que:

- ◆ Toutes les autorités publiques, dans l'exercice de leurs fonctions, appliquent les principes énoncés.
- ◆ Toutes les lois et mesures subsidiaires soient élaborées conformément aux principes établis.

122 voir par exemple, Comité international de la Croix Rouge (CICR), 1977.

Des dispositions à cet effet ont été incluses dans certaines lois déjà adoptées (voir encadré 23). Dans les sous-sections suivantes, nous examinerons en détail quelques-uns des principes les plus importants, en employant la grille PANTHER (voir ci-dessus, section 1.3).

### ENCADRÉ 23. Principes – exemples tirés de la pratique des États

En vertu de la loi-cadre sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Brésil**, ce système doit être fondé sur les principes suivants: universalité et équité de l'accès à une alimentation adéquate sans discrimination d'aucune sorte; respect de la liberté et de la dignité de tous les êtres humains; participation de la société à la formulation, à l'exécution, au suivi et au contrôle des politiques et plans en rapport avec la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans les domaines de l'action publique; transparence des programmes et actes et des ressources publiques et privées ainsi que de leurs critères d'allocation (art. 8).

La loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Guatemala** énonce les principes fondamentaux qui orientent l'exécution des fonctions des différentes institutions visant à promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population. Ces principes sont les suivants: solidarité, transparence, protection, équité, intégrité, durabilité, souveraineté alimentaire, précaution, décentralisation et participation des citoyens.

Les dispositions du projet de loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaire nutritionnelle du **Nicaragua** concernant les principes qui régiront sa mise en oeuvre mentionnent, entre autres, les principes suivants: participation, non-discrimination, transparence, équité, durabilité et décentralisation (art. 3).

## a) Participation

Le principe de la participation signifie que le peuple doit avoir la possibilité d'influer sur son propre bien-être et de participer à la planification, à la conception, au suivi et à l'évaluation des décisions qui ont une influence sur celui-ci. Les individus doivent avoir la possibilité de participer à la conduite des affaires publiques, notamment pour ce qui est de l'adoption et de la mise en œuvre des politiques.<sup>123</sup> Cette

123 Le droit de participation est garanti par plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Voir par exemple, l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques («Tout citoyen a le droit et la possibilité ... de prendre part à la direction des affaires publiques ... [et notamment] à tous les aspects de l'administration publique, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques.»)

participation doit être active, libre et effective, qu'elle soit exercée directement ou par l'intermédiaire d'organes représentant des groupes d'intérêt. En outre, elle doit être facilitée par un renforcement des capacités en cas de besoin. Nous examinerons plus en détail (voir ci après, section 3.13) la participation de la société civile aux institutions qui supervisent la réalisation du droit à l'alimentation dans un pays.

En ce qui concerne l'administration de la loi-cadre sur le droit à l'alimentation, ce principe exige que toutes les autorités publiques et, en particulier, celles qui ont des compétences spécifiques (droit à une alimentation minimale, mesures spéciales en faveur des groupes défavorisés, etc., voir section 3.5.4 ci-après) mettent en place des processus et mécanismes appropriés permettant à la société civile et aux autres parties prenantes de participer activement aux processus d'adoption et d'application des décisions qui peuvent affecter leur droit à l'alimentation (voir encadré 24).

#### **ENCADRÉ 24. Principes de participation – exemples tirés de la pratique des États**

La loi sur le système national de sécurité alimentaire nutritionnelle du **Guatemala** exige que l'État "promeuve la participation coordonnée de la population à la formulation, à l'exécution et au suivi de la politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi que des politiques sectorielles qui en découlent" (art. 4.j). Le gouvernement est en particulier tenu de "promouvoir la consultation avec les organisations de la société civile en vue de proposer des solutions et de définir des stratégies visant à garantir la sécurité alimentaire nutritionnelle" (art. 5).

Le projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou** exige que l'État "garantisse la participation des citoyens à la formulation, à l'exécution et au suivi des politiques publiques visant à la concrétisation du droit à une alimentation adéquate" (art. IX).

### **b) Obligations redditionnelles**

Le respect des obligations redditionnelles est un des principes fondamentaux de la démocratie; il signifie que les responsables publics doivent rendre des comptes à leurs supérieurs et au peuple qu'ils sont chargés de servir. L'application de ce principe dans le domaine de la loi-cadre exige une répartition claire des compétences et des fonctions des autorités publiques en ce qui concerne la mise en œuvre de cette loi et des mesures d'accompagnement nécessaires. En outre, les résultats escomptés doivent être clairement énoncés et il faut mettre en place des mécanismes appropriés (voir encadré 25).

### ENCADRÉ 25. Principe de responsabilisation – exemples tirés de la pratique des États

Le projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou** dispose que l'État "garantisse la transparence et le respect des obligations redditionnelles concernant les politiques conçues pour concrétiser le droit à l'alimentation" (art. XI).

La loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Guatemala** exige que toute intervention soit fondée sur des informations et méthodes objectives et soit périodiquement et en permanence suivie et évaluée, de manière à promouvoir la transparence de l'action publique et le contrôle social et à répondre aux vrais besoins de la population (art. 4).

### c) Non-discrimination

Le principe de non-discrimination est un des éléments les plus fondamentaux du droit international des droits de l'homme. Il exige que le niveau de protection de tel ou tel droit de l'homme soit objectivement et raisonnablement le même pour chacun, quels que soient son sexe, son âge, sa race, sa couleur, sa religion ou toute autre caractéristique. Outre l'interdiction expresse de la discrimination pour quelque motif que ce soit, ce principe appelle des mesures spécifiques visant à corriger une discrimination de fait ou à éliminer les facteurs qui provoquent une discrimination ou contribuent à la perpétuer, ainsi que des mesures de promotion de l'égalité (voir section 3.4 ci-après). Pour ce qui est de l'application de la loi-cadre, cela signifie qu'il faut prêter une attention particulière aux groupes qui sont empêchés de jouir de leurs droits sur un pied d'égalité (voir encadré 26).

### ENCADRÉ 26. Principes de non-discrimination – exemples tirés de la pratique des États

Le projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou** dispose qu'il "incombe à l'État de respecter, protéger et réaliser le droit à une alimentation adéquate sans discrimination d'aucune sorte" (art. IV). Il exige en outre que l'État "protège particulièrement les groupes de personnes les plus vulnérables exposés à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle" (art. V).



**ENCADRÉ 26. Principes de non-discrimination – exemples tirés de la pratique des États (suite)**

La loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale du **Brésil** exige que le système qu'elle institue soit fondé sur "un accès universel et équitable à une alimentation adéquate, sans discrimination d'aucune sorte" (art. 8.I).

**d) Transparence**

La transparence signifie que le public doit avoir accès à des informations récentes et fiables sur les décisions des autorités publiques et sur les résultats de leur action. Les fonctionnaires doivent être aussi sincères que possible au sujet des décisions et mesures qu'ils prennent et qui pourraient avoir un effet sur le libre exercice du droit à l'alimentation (voir encadré 27).

**ENCADRÉ 27. Principe de transparence – exemples tirés de la pratique des États**

La loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale du **Brésil** exige que le système qu'elle institue soit fondé sur "la transparence des programmes, actions et ressources – tant publics que privés – ainsi que de leurs critères d'allocation" (art. 8.IV).

La loi sur le système national de sécurité alimentaire nutritionnelle du **Guatemala** exige que "les interventions soient fondées sur des informations et méthodes objectives, et que des mécanismes de suivi et d'évaluation régulière soient mis en place, de manière à assurer la transparence de la gestion publique, le contrôle social et la prise en compte des besoins de la population" (art. 4.b)

L'application du principe de la transparence en ce qui concerne la loi-cadre signifie que les personnes qui jouissent de ce droit doivent pouvoir obtenir tous les renseignements essentiels au sujet des processus décisionnels et des fonctionnaires de l'administration compétents et responsables dans ce domaine (voir ci-après, section 3.7). Les titulaires de droits doivent aussi être habilités à exiger des informations sur les processus qui influent sur la réalisation de tel ou tel droit; ce genre de mécanisme est un moyen efficace et peu coûteux de contrôle de l'administration.



### e) Dignité humaine

La dignité humaine signifie que chaque individu a une valeur absolue et intrinsèque du simple fait qu'il est un être humain et non en raison de son statut social ou de son pouvoir. La loi-cadre doit affirmer sans équivoque que chacun a droit à l'alimentation. Pour respecter ce principe, l'État, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires, doit traiter chacun sur un pied d'égalité et respecter la valeur et la dignité humaine de tous (voir encadré 28).

#### ENCADRÉ 28. Du respect de la dignité humaine – exemples tirés de la pratique des États

La loi-cadre sur la sécurité alimentaire nutritionnelle nationale du **Brésil** exige que le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle qu'elle institue soit fondé sur "la préservation de l'autonomie et le respect de la dignité humaine" (art. 8.II).

La loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Guatemala** dispose que "les activités visant à réaliser la sécurité alimentaire nutritionnelle doivent donner la priorité à la protection de la dignité du peuple du Guatemala" (art. 4.a).

### f) Habilitation

Le principe de l'habilitation signifie que les individus doivent avoir le pouvoir, les capacités et l'accès aux ressources nécessaires pour agir sur leur propre vie, y compris la possibilité de demander à l'État réparation en cas de violation des droits fondamentaux. Ce principe est d'une certaine manière la conséquence logique de tous les principes précédents.

Pour ce qui est de l'application de la loi-cadre, il exige des dispositions spécifiques en matière de sensibilisation, de renforcement des capacités et d'éducation au droit à l'alimentation.

### g) État de droit et accès à la justice

L'expression «état de droit» signifie que l'autorité de l'État n'est exercée légitimement qu'en conformité avec des lois écrites, publiées et accessibles, appliquées conformément aux règles de procédure établies. Il constitue une garantie contre l'usage arbitraire de l'autorité publique et les actes illicites de personnes physiques ou morales. Dans le cadre du droit à l'alimentation, il implique que la loi-cadre elle-même ainsi que toutes les lois subsidiaires

ultérieures adoptées pour son application doivent être claires, équitables et publiques.

L'état de droit signifie aussi que nul ne peut violer la loi impunément. C'est pourquoi l'accès à la justice, pour faire respecter le droit à l'alimentation, est particulièrement important. L'accès à la justice englobe le droit de toute personne dont les droits ont été violés d'obtenir une «mesure corrective efficace», ainsi que des garanties de procédure.<sup>124</sup> La loi-cadre peut instituer une voie de recours spéciale et réaffirmer que tous ceux dont les droits ont été violés ont le droit de saisir les tribunaux. La mise en place d'une voie de recours spéciale serait particulièrement utile dans les pays où l'accès à la justice laisse à désirer (en particulier pour les pauvres, les femmes, les minorités et les autres personnes victimes de discriminations) et les magistrats n'ont pas une formation suffisante en matière de droits de l'homme. Il convient de mettre en place aux différents échelons des pouvoirs publics, et en particulier au niveau local (district ou municipalité), des structures appropriées (chambres de tribunal ou magistrats spécialisés dans les droits de l'homme).

---

124 Voir par exemple, l'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 6 et 13 de la Charte européenne des droits de l'homme. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a clairement dit que ce principe majeur du droit international des droits de l'homme s'applique aussi aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans son OG 9 relative à l'application du Pacte sur le plan national, il a souligné «la nécessité d'assurer l'invocabilité ... aux fins de déterminer le meilleur moyen de donner effet à ces droits au niveau interne.» (par. 7). Il a considéré en outre que «l'adoption d'une classification rigide des droits économiques, sociaux et culturels qui les placerait, par définition, en dehors de la juridiction des tribunaux serait, par conséquent, arbitraire et incompatible avec le principe de l'indivisibilité et de l'interdépendance des deux types de droits de l'homme» (par. 10).

## 3.3

# DISPOSITIONS DE FOND ÉTABLISSANT LE DROIT À L'ALIMENTATION

Pour développer la teneur du droit à l'alimentation, il faut se fonder sur une norme explicite, de même que pour exiger sa réalisation et la contrôler. Comme nous l'avons déjà dit, le droit à l'alimentation est un droit complexe; il implique un droit d'obtenir le minimum vital et de disposer d'avoir des aliments sans danger pour la santé, équilibrés et appropriés, ce qui est indispensable pour pouvoir mener une vie saine et active. En pratique, la quantité et la composition de l'alimentation sur laquelle une personne peut compter en vertu de ce droit dépendent de la situation de chacun et du niveau de développement économique du pays, mais les vivres disponibles ne doivent jamais tomber en dessous du minimum respectant l'impératif de la dignité humaine.

Pour faire du droit à l'alimentation une réalité, il faut que les dispositions de fond de la loi-cadre structurent la norme y relative en deux degrés de réalisation – i) le droit à une alimentation adéquate et ii) le droit d'être libéré de la faim – et précisent leur teneur et leurs principales composantes. Pour que la norme définissant le droit à une alimentation adéquate soit complète, il faut que tous les aspects et composantes de ce droit soient répertoriés et repris dans les dispositions de la loi. Le niveau minimum de réalisation du droit à l'alimentation – c'est-à-dire le fait d'être libéré de la faim – exige que la loi-cadre elle-même détermine le minimum vital.

Ce faisant, les gouvernements réaffirmeraient sous une forme juridiquement contraignante leur engagement de réaliser progressivement ce droit fondamental et établiraient les conditions d'accès à l'alimentation requises pour que chacun puisse être libéré de la faim. Dans les sections ci-après, nous donnerons quelques indications sur la manière dont on peut y parvenir dans la loi-cadre.

### 3.3.1 DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Se fondant sur le droit international des droits de l'homme, la loi-cadre doit commencer par déclarer, sans équivoque, que:

- ◆ Chacun a droit à une alimentation adéquate.

Cependant, cela n'est pas toujours suffisant. Comme nous l'avons déjà vu, il serait utile que la loi-cadre développe de manière plus détaillée diverses dimensions de ce droit. Cela faciliterait la tâche des autorités administratives et judiciaires dans l'application et l'interprétation de ce droit de l'homme, ainsi que pour ce qui est des moyens de le faire respecter, et permettrait aux individus de mieux comprendre les garanties que leur donne ce droit et de les revendiquer au cas où elles leur seraient refusées.

Plusieurs lois sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle récemment adoptées ou en projet vont dans ce sens, même si dans certains cas, le droit consacré n'est pas appelé «droit à l'alimentation» mais «droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle» (voir encadré 29). La terminologie importe moins que la conformité de la loi-cadre aux normes internationales pertinentes en ce qui concerne la reconnaissance du droit, sa teneur et ses principales composantes.

#### ENCADRÉ 29. Établissement du droit à l'alimentation et définition de son contenu – exemples tirés de la pratique des États

La loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale du **Brésil** donne de l'expression "alimentation adéquate" la définition suivante: "réalisation du droit de chacun à un accès régulier et permanent à une nourriture suffisante et de qualité adéquate sans sacrifier l'accès aux autres biens de première nécessité, sur la base de pratiques alimentaires saines, respectant la diversité culturelle et durables sur les plans environnemental, économique et social" (art. 3).

La loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'**Équateur** établit comme politique de l'État et action prioritaire du gouvernement "la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que droit de l'homme qui garantit la capacité d'offre et l'accès physique et économique de chacun à une nourriture saine, suffisante, sans danger et nutritive, de qualité adéquate et conforme à la culture, aux us et coutumes et aux préférences de la population, de manière que chacun puisse mener une vie saine et active" (art. 1).

### ENCADRÉ 29. Établissement du droit à l'alimentation et définition de son contenu – exemples tirés de la pratique des États (suite)

Au **Guatemala**, selon la loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'expression "sécurité alimentaire et nutritionnelle" signifie "le droit de chacun d'avoir un accès physique, économique et social régulier et permanent à une alimentation qualitativement et quantitativement adéquate, adaptée à la culture, de préférence d'origine nationale, ainsi que la possibilité de son assimilation biologique appropriée de manière à pouvoir mener une vie saine et active" (art. 1).

Le projet de loi-cadre sur l'alimentation du **Honduras** établit "le droit fondamental de chacun à un accès à une alimentation sans danger et nutritive, conforme au droit à une alimentation adéquate et au droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim, de manière à pouvoir se développer pleinement et à préserver ses capacités physiques et mentales" (art. 10).

En vertu du projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou**, "le droit à une alimentation adéquate est un droit fondamental de l'être humain, individuellement ou collectivement, d'avoir en tout temps accès, physiquement et économiquement, à une alimentation adéquate, sans danger et nutritive, adaptée aux pratiques culturelles, de façon que la nourriture puisse être convenablement assimilée pour répondre aux besoins nutritionnels et permette de mener une vie saine et assurer le développement harmonieux de l'individu. Ce droit de l'homme englobe l'accès à un approvisionnement alimentaire adéquat et la disponibilité, la possibilité d'utilisation et la stabilité de cet approvisionnement" (art. 2).

Le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'**Ouganda** dit expressément que "tout être humain a un droit à l'alimentation et le droit d'être libéré de la faim et de la sous-alimentation" (art. 5.1).

La loi-cadre pourrait, par exemple, dire que:

- ◆ Chacun a le droit de vivre dans des conditions qui lui permettent:
  - i. soit de s'alimenter directement par l'exploitation de la terre et d'autres ressources naturelles, soit de s'approvisionner au moyen d'un système efficace de distribution, de transformation et de commercialisation, soit de conjuguer ces deux moyens de subsistance;
  - ii. d'avoir les ressources financières nécessaires non seulement pour acheter des aliments en quantité et de qualité suffisantes, mais aussi pour satisfaire ses autres besoins essentiels;

- iii. d'être à l'abri du risque de perdre son accès à l'alimentation en raison de catastrophes économiques ou climatiques ou d'événements cycliques (insécurité alimentaire saisonnière);
- iv. de bien assimiler la nourriture grâce un régime équilibré, à de l'eau de boisson non contaminée, à de bonnes conditions d'assainissement et à des soins de santé, de manière à ce que tous les besoins physiologiques soient satisfaits; et
- v. d'avoir accès aux aliments ou régimes les mieux adaptés pour ce qui est de leur apport nutritionnel et de leur acceptabilité culturelle.

Les femmes enceintes et allaitantes et les jeunes enfants sont particulièrement exposés à la sous-alimentation et à la malnutrition. Une alimentation insuffisante déséquilibrée, s'ajoutant à des problèmes de santé, au manque d'hygiène et au manque d'éducation, compromet la réalisation de leur droit à l'alimentation. Comme nous l'avons déjà dit plus haut, l'aspect utilisation de la sécurité alimentaire, c'est-à-dire la disponibilité d'eau propre, l'assainissement et les soins de santé, est particulièrement important pour ces deux catégories de personnes (voir ci-dessus, section 1.1). Cela devrait être surtout pertinent dans le cas des pays qui ont ratifié la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la Convention relative aux droits de l'enfant; de telles dispositions contribueraient à une meilleure application de ces accords internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il faut par conséquent que la loi-cadre contienne une disposition distincte formulée comme suit:

- ◆ Tout enfant, fille ou garçon, a droit à une alimentation et à une nutrition appropriées, compte tenu de son âge, pour sa croissance et son développement.
- ◆ Toute femme a droit à une alimentation et à une nutrition adéquates pendant la grossesse et la lactation.

Une reconnaissance très large du droit à l'alimentation et un développement détaillé de ses différents aspects au moyen d'une loi-cadre ont des incidences considérables. Premièrement, ils établissent clairement que le droit à l'alimentation ne peut pas être pleinement satisfait uniquement par l'adoption de politiques et programmes visant à fournir un apport nutritionnel quotidien minimum (au moyen de filets de sécurité alimentaire). Ce qui détermine les besoins de chacun pour l'exercice du droit à l'alimentation, c'est l'équilibre nutritionnel du régime alimentaire, mais aussi la capacité d'assimilation des nutriments, la qualité du logement et de l'environnement local, le type de travail effectué et le sexe, entre autres facteurs. Il faut donc que les États agissent pour mettre en place les conditions permettant à chacun soit de produire les aliments dont il a besoin, soit de les acheter. Cela ne peut être obtenu que par des mesures beaucoup plus ambitieuses visant à éliminer les causes de la faim et de la pauvreté, à réduire l'inégalité

et à améliorer l'accès aux connaissances, aux ressources, aux compétences et aux activités nécessaires pour que chacun puisse subvenir à sa propre alimentation. Deuxièmement, ces principes impliquent des devoirs pour les autorités publiques, que nous examinerons plus en détail à la section 3.5.

Troisièmement, de telles dispositions contribueraient aussi à faciliter le règlement des différends et à faire respecter ce droit fondamental, en ayant pour effet que les décisions et l'action ou l'inaction des pouvoirs publics soient évaluées du point de vue subjectif de la personne qui le revendique. Par exemple, alors que le droit à l'alimentation n'implique pas le droit à une parcelle de terre permettant à chacun de cultiver les produits alimentaires dont il a besoin, l'inaction de l'État en ce qui concerne l'accès à la terre ou une action restreignant cet accès peuvent, dans certaines circonstances et pour certaines catégories de personnes, constituer une violation du droit à l'alimentation.

### **3.3.2 DROIT FONDAMENTAL D'ÊTRE LIBÉRÉ DE LA FAIM**

Le droit à l'alimentation englobant le fait d'être libéré de la faim, il convient que la loi-cadre énonce expressément le droit fondamental de chacun d'être libéré de la faim.

En vertu de ce droit, les autorités publiques sont tenues faire en sorte que nul ne soit délibérément privé de nourriture ou abandonné à la famine par l'action ou l'inaction de fonctionnaires; les autorités doivent prendre des mesures positives pour protéger ceux qui souffrent de la faim ou qui risquent d'en souffrir. Comme l'obligation de libérer les êtres humains de la faim est une obligation immédiate, il convient que la loi-cadre établisse aussi avec précision le minimum vital auquel chacun a droit et que l'État est tenu de fournir.

Dans la plupart des pays, le code pénal contient des dispositions relatives à la protection de la vie et de la sécurité des personnes. La privation délibérée de nourriture constitue en général une violation de ces dispositions. Si tel est le cas, il peut être préférable de ne pas inscrire dans la loi-cadre des dispositions qui feraient double emploi, car cela risque de réduire la responsabilité au lieu de l'accroître.

Pour donner effet à cette disposition, il faudra établir sans équivoque la teneur du droit d'être libéré de la faim. Comme nous l'avons déjà dit, bien que le terme «faim» soit très couramment employé, son sens n'est pas totalement dénué d'ambiguïté et sa définition n'a pas fait l'objet d'un consensus; il est couramment employé pour désigner une situation de disette grave et différentes formes de sous-alimentation, y compris l'impossibilité d'avoir accès à des vivres en suffisance ou à des nutriments indispensables, ce qui se répercute sur les capacités physiques ou mentales (voir ci-dessus, section 3.2.4.f)). C'est la raison pour laquelle il n'y a pas encore d'accord au niveau international sur le sens exact de l'expression «libéré de la faim» en droit.

Néanmoins, on considère aujourd'hui que cette expression va au-delà de la fourniture d'une quantité de calories suffisante pour prévenir le décès par inanition. Une norme permettant tout juste de survivre serait manifestement contraire au principe de la dignité humaine. En outre, comme une disette prolongée débouche dans la plupart des cas sur une situation de sous-alimentation, notion moins ambiguë, le minimum auquel chacun a droit devrait être défini à la fois sur la base du droit d'être libéré de la faim et sur celui de ne pas être exposé à la sous-alimentation. De courts épisodes de sous-alimentation ne seront probablement pas considérés comme une situation de disette, mais en cas de sous-alimentation qui dure assez pour provoquer une déficience physique ou mentale ou pour freiner la croissance de l'enfant, on peut parler de faim chronique.<sup>125</sup>

La loi-cadre doit donc dire expressément que:

- ◆ Chacun a le droit d'être libéré de la faim.
- ◆ Toute personne souffrant de la faim ou de la sous-alimentation ou risquant d'en souffrir a droit à une ration alimentaire minimale, en fonction de son âge, de son sexe, de son état de santé et de son occupation.

Le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'Ouganda donne un exemple allant dans ce sens. Il dispose expressément que, lorsqu'une personne est considérée comme vulnérable et souffre ou risque de souffrir de faim ou de sous-alimentation, l'État doit lui fournir un panier alimentaire minimum (art. 5.4).

Afin de réaliser le droit fondamental d'être libéré de la faim au moyen de textes d'application relatifs à un panier alimentaire minimum auquel chacun a droit, il peut être utile d'énoncer les critères à employer pour en déterminer la composition. Dans la section 3.5 ci-après, nous examinerons plusieurs dispositions-cadres envisageables concernant l'obligation des pouvoirs publics de fournir le panier alimentaire minimum.

### 3.3.3 LIMITATIONS DU DROIT À L'ALIMENTATION

Un État peut être amené à prendre des décisions ou à appliquer des lois et règlements d'une manière interférant avec le droit des individus à l'alimentation, pour des motifs d'intérêt général impérieux. Le Pacte contient une clause générale de limitation, en vertu de laquelle les États parties ne peuvent subordonner les droits qu'il consacre «qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique» (art. 4). Il serait donc utile que la loi-cadre dispose expressément que:

---

125 Voir Eide, A. 2007.



- ◆ Aucune limitation de l'exercice du droit à une alimentation adéquate ne peut être admise sauf si elle est prévue par la loi, justifiée par un intérêt général impérieux et compatible avec la nature du droit à l'alimentation.

La troisième de ces conditions – compatible avec la nature du droit à l'alimentation – est essentielle; elle exige que les autorités trouvent un équilibre équitable entre les intérêts de la collectivité (bien-être général du pays) et l'exercice effectif du droit de l'individu à l'alimentation. Cela implique que lorsqu'une mesure qui affecte le libre exercice du droit à l'alimentation d'une personne ou d'un groupe de personnes est nécessaire au nom de l'intérêt général, elle doit être contrebalancée par des mesures d'accompagnement qui l'empêchent de compromettre la capacité d'une personne de s'alimenter par ses propres efforts ou par d'autres moyens ou qui causent le moins de perturbations possible. Il importe en outre que ces mesures d'accompagnement soient déterminées par un processus transparent et participatif.

Un exemple couramment cité d'interférence de l'État est la décision d'exproprier les terres employées par une collectivité pour son agriculture de subsistance, ce qui la prive de ses moyens de subsistance, afin de construire une route ou d'exploiter des ressources naturelles, projets étant considérés comme contribuant au bien-être général du pays. Dans un pays démocratique, les lois régissant l'expulsion et l'expropriation prévoient normalement, entre autres, une indemnisation suffisante, et notamment la réinstallation de la population expropriée sur un terroir de valeur et de qualité équivalentes. Si les pouvoirs publics expulsent une personne ou un groupe de personnes de la terre qu'ils cultivent pour leur subsistance sans leur offrir une indemnisation adéquate sous la forme d'une autre terre de rendement équivalent, du point de vue des droits de l'homme cela constitue non seulement une violation des droits de propriété ou des droits de jouissance de la terre en droit national, mais aussi une violation du droit à l'alimentation (c'est-à-dire de l'accès aux moyens de se nourrir), même si la mesure est appliquée conformément aux lois nationales relatives à l'expropriation.

On pourrait aussi mentionner l'exemple d'un projet d'exploitation d'une forêt traditionnellement employée par une communauté pour la cueillette ou la chasse. La décision d'une autorité publique d'autoriser l'abattage des arbres sans prendre les mesures nécessaires pour compenser ses effets sur la disponibilité d'aliments pour la population concernée pourrait empêcher cette population de se procurer elle-même une nourriture adéquate et donc constituer une violation de son droit à l'alimentation.

Les États sont autorisés à limiter le libre exercice des droits de l'homme sous certaines conditions, mais ils doivent respecter le principe de la non-régression. Cela signifie que le gouvernement peut appliquer une protection plus forte que celle prévue par les normes internationales, la constitution ou la loi, mais qu'en règle générale il ne peut pas ensuite réduire cette protection. Le Comité des

droits économiques, sociaux et culturels a dit que toute mesure régressive délibérée concernant un droit de l'homme garanti exigerait un examen très attentif et devrait être pleinement justifiée par référence à l'ensemble des droits consacrés par le Pacte et compte tenu de la pleine utilisation de toutes les ressources disponibles (OG 3, par. 9).

## 3.4 DROIT À LA NON-DISCRIMINATION

Le droit à l'alimentation doit être réalisé «sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation» (art. 2, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels). Les causes et les effets de la discrimination peuvent différer d'un pays à un autre, mais la discrimination à l'égard des femmes est une constante qu'on retrouve dans de nombreux pays. C'est pourquoi la loi-cadre doit comprendre une clause générale de non-discrimination (voir section 3.4.1 ci-après) ainsi qu'une clause spécifique interdisant la discrimination à l'égard des femmes (voir section 3.4.2 ci-après) pour tout ce qui concerne la réalisation du droit à l'alimentation dans le pays. Il importe aussi d'inclure des dispositions assurant une égalité de fait des différentes catégories de la population et pas seulement une égalité formelle. Il convient donc que la loi-cadre contienne des dispositions relatives aux mesures positives nécessaires pour compenser les effets de la discrimination passée et établir une véritable égalité (voir section 3.4.3).

### 3.4.1 CLAUSE GÉNÉRALE DE NON-DISCRIMINATION

La constitution de nombreux pays contient déjà une interdiction générale à la discrimination pour une longue liste de motifs (généralement inspirés de l'article 2 du Pacte).<sup>126</sup> Mais en pratique, l'inégalité est toujours là. Les problèmes sont particulièrement visibles dans les domaines de l'accès à la terre et aux ressources naturelles et de la jouissance de ces ressources, de l'accès à l'emploi et aux soins de santé, du niveau des salaires, de l'accès à l'éducation et des possibilités de participer à la vie politique et économique du pays. Dans certains cas, cela est dû au fait que certaines formes de discrimination ne se prêtent pas à des mesures

---

126 Les États parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

correctives juridiques, ce qui entraîne une sorte de légalisation de la discrimination (les exemples typiques sont la restriction des droits de propriété des femmes ou le fait que les populations autochtones n'ont que des moyens limités de maîtriser efficacement l'accès à leur territoire). Il y a aussi une autre raison, à savoir qu'en général la constitution interdit les actes discriminatoires des autorités publiques mais reste silencieuse au sujet de la discrimination dans la sphère privée.<sup>127</sup> L'insertion dans la loi-cadre d'une clause générale interdisant la discrimination pour tout ce qui peut avoir une incidence sur la réalisation du droit à l'alimentation peut faciliter l'application de ce principe fondamental aussi dans ces divers domaines.

La discrimination peut être directe ou indirecte, et toutes deux doivent être interdites. Il y a *discrimination directe* lorsqu'une personne est traitée moins favorablement qu'une autre ou l'est, l'a été ou le serait dans une situation comparable pour tel ou tel des motifs précédemment mentionnés (sexe, âge, religion, etc.) et *discrimination indirecte* lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutres défavoriseraient les personnes ayant tel ou tel religion ou croyance, un handicap particulier, un âge ou une autre caractéristique distinctive. Comme exemple de discrimination indirecte, on peut mentionner le fait d'exiger que tous les candidats à un emploi passent un examen dans langue donnée, même si cette langue n'est pas nécessaire pour exercer l'emploi (ce qui exclut les personnes ou groupes n'ayant pas une familiarité suffisante avec ladite langue). La liste des motifs de discrimination énoncés dans la loi-cadre doit être non exhaustive. Pour cela, on peut soit ne mentionner aucun motif, soit ajouter les mots «ou pour tout autre motif» à la fin d'une brève liste illustrative de motifs de discrimination.

Il convient donc que la loi-cadre dispose que:

- ◆ Toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la propriété, la naissance ou tout autre motif, qui a pour effet ou pour but de limiter la capacité d'un individu de jouir de son droit à l'alimentation est illégale et est sanctionnée conformément à la loi.

Ces dispositions doivent figurer dans le corps du texte de loi, même si le principe de non-discrimination est énoncé parmi les principes juridiques fondamentaux qui orienteront l'application de la loi (voir ci-dessus, section 3.2.5). En effet, le principe de non-discrimination doit être appliqué et respecté non seulement pour tous les processus et résultats en rapport avec la réalisation du droit à l'alimentation et l'application de la loi-cadre elle-même mais, aussi et surtout, elle doit être consacrée en tant que disposition juridique autonome, dont la violation constituerait une atteinte au droit à l'alimentation et entraînerait les sanctions appropriées. On trouvera dans l'encadré 30 deux exemples de telles dispositions.

---

127 Voir Tomaševski, K. 1995, p. 258.

### ENCADRÉ 30. Interdiction de la discrimination – exemples tirés de la pratique des États

En vertu de l'article 2 de la loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Guatemala**, "la discrimination en matière d'accès à l'alimentation ainsi qu'aux moyens et au droit de se la procurer, liée à la race, à l'origine ethnique, à la couleur, au sexe, à la langue, à l'âge, à la religion, à l'opinion publique ou autre statut social, dans le but d'annuler ou de restreindre l'égalité de l'exercice du droit à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, constitue une violation de la présente loi".

En vertu du projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou**, "la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la couleur, le sexe, la langue, l'âge, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, le statut social, le statut économique, la naissance ou toute autre condition sociale, en matière d'accès à l'alimentation et aux moyens et au droit de se la procurer, ayant pour but ou pour effet d'empêcher ou d'entraver l'exercice égal du droit à une alimentation adéquate, constitue une violation de ce droit, qui peut être attaquée devant les tribunaux et devant les autorités administratives par les voies prévues par la loi" (art. 3).

L'interdiction de la discrimination doit s'appliquer à toutes les autorités publiques ainsi qu'à toutes les personnes physiques et morales du secteur public (voir ci-dessus, section 3.2.4.g)). En ce qui concerne la société civile, il faut faire en sorte que les acteurs privés soient eux aussi tenus par l'interdiction de la discrimination au moins dans certains domaines d'activité. Ces domaines sont, entre autres, l'emploi, l'accès aux lieux et installations publics et la fourniture de biens et de services. Il convient donc que la loi-cadre impose aux autorités publiques l'obligation de:

- ◆ Prendre toutes les mesures appropriées et nécessaires, et en particulier les mesures législatives requises, pour empêcher toute pratique discriminatoire des acteurs privés dans les domaines désignés.

Pour appliquer concrètement cette disposition, il faudra examiner sa compatibilité avec d'autres lois pertinentes telles que les lois sur le travail, les lois sur la sécurité alimentaire et les lois et règlements sur l'étiquetage et la vente des produits alimentaires (voir partie IV ci-après).

#### 3.4.2 INTERDICTION DE LA DISCRIMINATION À L'EGARD DES FEMMES

Dans tous les pays du monde, la femme est défavorisée par rapport à l'homme et sa condition est souvent bien pire, quel que soit l'indicateur de bien-être et de

statut social employé.<sup>128</sup> Cela est dû aussi au fait que la discrimination à l'égard des femmes n'est pas uniquement basée sur le sexe; elle touche de nombreux aspects de leur vie tels que le mariage, la grossesse ou le risque de grossesse, la maternité, la prise en charge des enfants et les préjugés sociaux concernant les rôles respectifs de l'homme et de la femme. Dans de nombreux pays, la discrimination à l'égard des femmes se traduit par un statut socioéconomique et un niveau d'instruction inférieurs et une soumission à l'homme dans la sphère familiale. L'une de ses conséquences est une répartition inéquitable de la nourriture au sein de la famille, qui entraîne une sous-alimentation des femmes et des filles.

Il convient donc que la loi-cadre exige expressément que les autorités publiques:

- ◆ Éliminent et empêchent toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en ce qui concerne la garantie du droit à l'alimentation, y compris le traitement moins favorable des femmes enceintes ou élevant de jeunes enfants, et promeuvent l'égalité des chances entre hommes et femmes.

Il va sans dire que cette obligation doit s'appliquer aux pratiques discriminatoires des personnes physiques ou morales dans tous les domaines qui pourraient avoir une influence sur le libre exercice du droit à l'alimentation.

### 3.4.3 MESURES SPECIALES POUR RÉMÉDIER AUX EFFETS DE LA DISCRIMINATION

Dans de nombreux cas, le fait qu'une personne ne puisse pas se nourrir par son propre travail et ses propres moyens résulte d'une inégalité de l'accès aux ressources et aux activités. Dans la pratique, pour réaliser une véritable égalité d'accès aux ressources, il faudra souvent prendre des mesures spéciales (dans le cadre de lois, programmes ou activités spécifiques) visant à éliminer les circonstances qui perpétuent les difficultés de réalisation du droit à l'alimentation de certaines catégories de la population en raison de pratiques discriminatoires. Comme nous l'avons vu à la section 1.2.2, conformément aux normes internationales relatives aux droits de l'homme, ces mesures spéciales ne sont pas considérées comme discriminatoires à l'égard d'autres personnes qui pourraient avoir du mal à exercer pleinement leur droit à l'alimentation si elles ont été prises dans le but d'éliminer une pratique discriminatoire et d'établir l'égalité des chances. Il convient donc que la loi-cadre contienne des dispositions spécifiques à cet effet:

- ◆ L'interdiction de la discrimination n'interdit pas les actions des pouvoirs publics visant à remédier aux effets de pratiques discriminatoires passées à l'égard de tels ou tels individus ou groupes et à promouvoir l'égalité des chances en matière de droit à l'alimentation.

---

128 Voir Steiner et Alston, 2000, p. 163.

Des mesures spéciales seront particulièrement nécessaires pour les personnes ou groupes les plus exposés à la discrimination: femmes, peuples autochtones et minorités, enfants, immigrants, travailleurs migrants et réfugiés. Dans certains pays, une protection plus forte peut être requise pour les membres de certaines communautés, telles que les Dalit en Inde, ou les populations vivant dans certaines parties du territoire. On trouvera dans l'encadré 31 des exemples de telles mesures spéciales tirées de la pratique des États.

**ENCADRÉ 31. Mesures spéciales en faveur des groupes victimes de discrimination – exemple de l'Inde**

Les services intégrés pour le développement de l'enfant (ICDS) constituent le principal programme national de l'Inde visant à répondre aux besoins des enfants de moins de six ans. Son but est de fournir aux jeunes enfants un ensemble intégré de services tels qu'une alimentation complémentaire, des soins de santé et une éducation préscolaire. Comme on ne peut pas répondre aux besoins médicaux et nutritionnels de l'enfant sans s'occuper simultanément de ceux de sa mère, ce programme s'applique aussi aux adolescentes et aux femmes enceintes et allaitantes. Il a été lancé en 1975, mais son exécution n'a pas donné satisfaction. Le procès pour intérêt général *PUCL c. Union de l'Inde* (voir encadré 14) a été motivé par les carences de sa mise en oeuvre. Par ses ordonnances conservatoires prises dans cette affaire, la Cour suprême indienne a ordonné au gouvernement non seulement de mettre en oeuvre intégralement le programme, mais aussi de l'"universaliser". Cela signifie que chaque village doit avoir un centre ICDS opérationnel (*Anganwadi*) et que tous les services du programme doivent être offerts à tous les enfants de moins de six ans, à toutes les femmes enceintes ou allaitantes et à toutes les adolescentes.

Toutefois, vu le temps nécessaire pour réaliser concrètement le programme et son application universelle, par son ordonnance conservatoire du 13 décembre 2006, la Cour suprême a ordonné au gouvernement de donner la priorité à l'installation de nouveaux centres ICDS dans les villages ou hameaux où vivent les communautés (castes et tribus) qui subissent les pires discriminations (Scheduled Castes et Scheduled Tribes).

*Source: Voir Secretariat of the Right to Food Campaign. 2006.*

Les mesures spéciales seront instituées par des lois ou règlements subsidiaires, mais la loi-cadre elle-même doit demander aux autorités compétentes de prendre les mesures suivantes:

- ◆ Adopter des règlements relatifs aux mesures spéciales ou présenter au parlement un projet de loi en vue d'éviter ou de compenser les préjudices dus à des pratiques discriminatoires en ce qui concerne l'exercice du droit à l'alimentation de certains groupes de personnes.
- ◆ Faire en sorte que ces mesures spéciales n'entraînent pas le maintien de normes inégales ou distinctes et soient abrogées une fois leurs objectifs atteints.

La liste des personnes ou groupes qui doivent être aidés en priorité doit être intégrée dans la loi-cadre ou il faut prévoir qu'un organisme officiel soit chargé de l'établir.



## 3.5

# DISPOSITIONS RELATIVES AUX OBLIGATIONS DES ÉTATS

La principale fonction d'une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits est de rendre l'État comptable de son action ou omission.<sup>129</sup> À tout droit correspondent des obligations. La loi-cadre devra donc énoncer en détail les obligations pertinentes du gouvernement. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la section consacrée au droit international des droits de l'homme, les États parties au Pacte doivent prendre des mesures, dans la limite des ressources dont ils disposent, pour assurer le concrétisation progressive du droit à l'alimentation, c'est-à-dire faire en sorte que chacun soit capable de se nourrir dans la dignité.

Nous avons aussi dit que l'État doit prendre trois mesures successives: i) respecter le droit à l'alimentation; ii) protéger le droit à l'alimentation; et iii) réaliser le droit à l'alimentation.<sup>130</sup> L'obligation de réaliser comprend deux étapes: faciliter et fournir (voir première partie ci-dessus). La loi-cadre doit préciser tous ces niveaux d'obligations.

À cet effet, on peut envisager deux approches principales. La première consiste à dire simplement dans la loi-cadre que le gouvernement est tenu de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation. C'est ce qui a été fait, par exemple, dans la loi récemment adoptée par le Brésil (voir encadré 32).

---

129 Voir Eide, A., 2002, p. 30.

130 La typologie dite tripartite des obligations (respecter, protéger et réaliser) est employée au niveau international pour préciser et mieux faire comprendre les obligations des États en vertu du droit à l'alimentation (et des autres droits économiques, sociaux et culturels). Au niveau national, pour la mise en œuvre de mesures spécifiques, la distinction est souvent floue. Ainsi, une même mesure prise dans deux pays différents (par exemple, le fait de garantir un panier alimentaire minimum) peut être décrite dans des termes différents en fonction des particularités de chaque pays. Un pays qui a déjà établi une prestation alimentaire minimale par sa loi sur la sécurité sociale devra continuer de respecter cette obligation, tandis que l'État qui ne l'a pas encore fait devra l'établir (honorant ainsi son obligation de réaliser). Voir Koch, E. 2005, p. 6.

### ENCADRÉ 32. Dispositions légales relatives aux obligations générales du gouvernement en vertu du droit à l'alimentation – exemple du Brésil

Au **Brésil**, la loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale dit qu'il "incombe aux autorités publiques de respecter, de protéger, de promouvoir, de faire valoir, d'informer, de suivre, de superviser et d'évaluer le droit de l'homme à une alimentation adéquate ainsi que de garantir des mécanismes pour assurer son exercice " (art. 2.2).

Ensuite, la teneur de ces obligations sera précisée par des textes d'application et par l'interprétation des dispositions de la loi faite par les tribunaux dans un large éventail de situations concrètes.

La seconde approche consiste à définir dans la loi-cadre ce que chacune des obligations implique pour les autorités publiques compétentes en matière de réalisation du droit à l'alimentation. Ces dispositions peuvent garder un caractère assez général, mais on peut aussi définir des obligations plus spécifiques pour les autorités publiques les plus compétentes pour tout ce qui a une incidence sur la réalisation du droit à l'alimentation, à la suite de l'énoncé de chacune des obligations générales (respecter, protéger et réaliser). On trouvera dans l'encadré 33 des exemples de ce genre de dispositions détaillées tirés de la pratique des États.

### ENCADRÉ 33. Dispositions légales relatives aux obligations de l'État en vertu du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États

En vertu de l'article 4 du projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou**:

1. L'État doit respecter le droit à une alimentation adéquate et s'abstenir de prendre toutes mesures qui auraient pour effet d'empêcher le libre exercice de ce droit.



**ENCADRÉ 33. Dispositions légales relatives aux obligations de l'État en vertu du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États (suite)**

2. L'État doit protéger le droit à une alimentation adéquate en adoptant des mesures pour faire en sorte qu'aucune personne physique ou morale ne puisse prévenir ou restreindre le libre exercice de ce droit.
3. L'État doit progressivement concrétiser le droit à une alimentation adéquate, promouvoir et mettre en place les conditions du progrès social et économique et adopter des mesures spécifiques immédiates pour:
  - a) Éliminer la sous-alimentation chronique et l'anémie ainsi que les autres maladies liées à la malnutrition et à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'ensemble de la population, en fonction du cycle de vie et en particulier pendant la grossesse et les deux premières années de la vie.
  - b) Promouvoir une culture de l'alimentation et de la nutrition qui réévalue le savoir local et permette de déterminer des pratiques optimales en matière de nutrition et d'hygiène.
  - c) Améliorer la disponibilité des denrées alimentaires, de préférence en encourageant la concurrence et la viabilité de l'offre d'aliments d'origine nationale.
  - d) Renforcer l'accès économique à des aliments nutritifs et sans danger en quantité suffisante pour la population exposée à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.
  - e) Faciliter la création de marchés locaux et régionaux de vivres, en particulier dans les zones urbaines et rurales pauvres.
4. L'aide alimentaire fournie par l'État doit en priorité assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la perspective du libre exercice du droit à l'alimentation. Cette aide sera une mesure temporaire appliquée de manière planifiée, sur la base d'objectifs, d'attentes de résultats et d'indicateurs démontrant objectivement les progrès réalisés chaque année vers la concrétisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans tous les domaines d'intervention.
5. Pour s'acquitter de ses obligations, l'État doit formuler une stratégie nationale visant à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle sur la base du droit à une alimentation adéquate et élaborer les politiques nécessaires à cet effet aux niveaux national, régional et local.



**ENCADRÉ 33. Dispositions légales relatives aux obligations de l'État en vertu du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États (suite)**

En vertu de l'article 5 3) du projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'Ouganda:

Pour assurer la jouissance du droit à l'alimentation, l'État garantira:

- a) le respect du droit à l'alimentation par les titulaires de fonctions publiques et l'abstention de toute mesure qui compromettrait l'accès à l'alimentation.
- b) la disponibilité et l'accessibilité physique et économique des vivres pour tous les habitants du pays en facilitant l'accès aux ressources productives, aux activités rémunératrices et aux aides et en préservant un environnement qui permette aux ménages d'assurer leur sécurité alimentaire par leurs propres efforts.
- c) la mise en place et l'entretien de systèmes alimentaires durables et la protection du droit à l'alimentation contre toute atteinte de la part des autorités publiques et de toute autre personne.

Nous examinerons dans les sous-sections ci-après les différentes possibilités envisageables pour les dispositions de la loi-cadre relatives aux trois obligations fondamentales de l'État (respecter, protéger et réaliser). L'obligation de réaliser ne doit pas être assimilée à la simple distribution directe de vivres ou d'allocations alimentaires. Elle englobe aussi l'obligation d'aider les gens à se prendre en charge (c'est-à-dire de prendre les mesures qui faciliteront l'accès de la population à une alimentation suffisante et adéquate). Nous explorerons ces deux dimensions dans des sous-sections distinctes.

### 3.5.1 OBLIGATION DE RESPECTER

La loi-cadre pourrait commencer par définir l'obligation de respecter le droit à l'alimentation. De manière générale, l'obligation de respecter les droits de l'homme implique qu'un État respecte la dignité humaine et la valeur des personnes qu'il gouverne et, en conséquence, qu'il n'interfère pas avec l'exercice de leurs droits.<sup>131</sup> Cette obligation a été souvent qualifiée de devoir de non-intervention, c'est-à-dire de ne pas aggraver la situation d'une personne en la privant de l'exercice de tel ou tel droit. La loi-cadre pourrait donc expressément dire que:

---

131 Voir Steiner et Alston, 2000, p. 182.

- ◆ Une autorité publique qui prive une personne de nourriture ou des moyens de se la procurer commet un acte illicite.<sup>132</sup>
- ◆ La loi interdit à une autorité publique d'appliquer des lois ou règlements ou des politiques ou pratiques d'une manière qui empêcherait l'exercice du droit à l'alimentation ou y porterait atteinte.
- ◆ La loi interdit d'abroger les textes officiels nécessaires pour le maintien de l'exercice du droit à l'alimentation ou de suspendre leur application.

Comme nous l'avons dit à la section 3.3.2, le fait d'agir délibérément de manière à priver une personne de son accès à l'alimentation peut constituer une violation du droit à la vie et à la sécurité de cette personne, et donc relever des dispositions du code pénal du pays. La disposition ci-dessus n'est pas conçue comme un moyen de remplacer ou de réduire la protection du droit pénal, mais pour s'appliquer aux situations qui pourraient ne pas bénéficier de cette protection.

Les renvois à des lois, règlements, politiques et pratiques englobent naturellement tous ceux qui ont une incidence sur la disponibilité, la stabilité, l'accessibilité physique ou économique et l'adéquation de l'alimentation. Entre autres, cela comprend les lois et activités régissant la production et la distribution d'aliments; la qualité et la sécurité sanitaire des aliments; l'accès à la terre, à l'eau et aux ressources biologiques et leur exploitation; et le travail et l'éducation. Ainsi, dans un pays où le métayage est couramment pratiqué<sup>133</sup> et contribue à la réalisation du droit à l'alimentation pour certaines personnes, le fait de l'interdire par la loi pourrait entraîner une violation du droit à l'alimentation des métayers (accessibilité). Autre exemple, si le gouvernement modifie les lois ou politiques garantissant un prix minimum pour certains produits ou pour certaines catégories d'agriculteurs, cela peut affecter l'exercice du droit à l'alimentation (OG 12, par. 9).

Dans certains cas, pour respecter le droit à l'alimentation, il faudra faire des arbitrages entre différents droits et intérêts. Cela pourrait être le cas, par exemple, dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Dans de nombreux pays, la vente ambulante de nourriture préparée offre à la fois un moyen de subsistance pour le vendeur et une source d'alimentation accessible et peu coûteuse pour de nombreuses personnes. En raison des conditions dans lesquelles ces aliments sont préparés et vendus, divers pays ont commencé à appliquer des lois ou règlements visant à renforcer le respect des normes

---

132 Comme nous l'avons déjà indiqué, il faut que la définition de l'expression «autorité publique» englobe non seulement les fonctionnaires des pouvoirs publics (administration centrale et territoriale), de la police, de l'enseignement, etc., mais aussi toute autre personne physique exerçant des fonctions de caractère public.

133 Le métayage est un contrat en vertu duquel un paysan sans terre est autorisé à cultiver une partie des terres d'un propriétaire en échange d'une partie de la récolte.

d'hygiène. Cette réglementation est nécessaire pour garantir la qualité et l'innocuité des aliments vendus, mais si les normes sont trop rigoureuses elles risquent de priver certaines personnes d'une nourriture peu coûteuse et les vendeurs ambulants de leurs moyens d'existence, ce qui pourrait constituer une violation de leur droit à l'alimentation.

Il faut donc que les autorités compétentes, lorsqu'elles prennent des décisions ou rédigent des règlements, se demandent non seulement quelles sont les prescriptions les mieux adaptées pour atteindre leur objectif, mais aussi si leur application peut affecter l'exercice du droit à l'alimentation de certaines personnes. Les critères pertinents sont notamment l'importance de l'intérêt général en jeu et la probabilité et l'intensité du dommage éventuel. Lorsque le dommage est très probable (privation d'une source d'alimentation peu coûteuse ou de moyens de subsistance), le droit exige le respect du principe de proportionnalité. En d'autres termes, l'autorité doit s'assurer que la mesure qui affecte les droits d'un individu est vraiment nécessaire pour l'intérêt de la communauté ou de la société dans son ensemble et proportionnée à cet intérêt (voir aussi ci dessus section 3.3.3).

Comme nous l'avons déjà vu, pour développer cette obligation générale de respecter le droit à l'alimentation, un pays peut décider de prévoir des dispositions plus détaillées définissant les autres obligations des autorités publiques ayant pour but de préserver le droit à l'alimentation existant. Par exemple, la loi-cadre peut exiger que les autorités compétentes légifèrent pour protéger les droits fonciers coutumiers des peuples autochtones ou tribaux et les sources de revenu permettant à certains de se procurer leur nourriture et les autres biens essentiels en choisissant librement leur travail, ou s'abstiennent de réaliser des projets qui compromettraient l'accès à l'alimentation ou les moyens de subsistance de certaines populations.<sup>134</sup>

### 3.5.2 OBLIGATION DE PROTÉGER

L'État a aussi le rôle de protecteur des droits de l'homme, qui sont largement considérés comme l'expression de valeurs objectives. L'influence de l'État ne se limite donc pas à la sphère des relations entre l'individu et l'État, mais englobe les relations entre individus ou entre les individus et des entités privées.<sup>135</sup> C'est pourquoi, alors que l'obligation de respecter les droits de l'homme, comme nous l'avons vu ci-dessus, garantit la protection d'un individu contre l'État, l'obligation de protéger les droits de l'homme garantit la protection de l'individu contre les menaces et périls liés à l'action d'entités privées ou à des forces sociales que l'État peut contrôler.

---

134 Voir Eide, A. 2007, p. 150.

135 Voir Grimm, D. 2005, p. 149.

La fonction de protection de l'État s'applique à toutes les activités qui pourraient affecter l'exercice du droit à l'alimentation d'un individu (par exemple, lorsqu'un tiers réduit la disponibilité ou l'offre de vivres, entrave l'accès aux sources de nourriture ou altère des aliments). Les activités qui appellent un renforcement du contrôle des risques pouvant compromettre l'exercice du droit à l'alimentation sont notamment les industries extractives, l'exploitation des forêts et d'autres ressources biologiques, les travaux de génie civil, l'évacuation et la gestion des déchets ou la commercialisation des aliments. La commercialisation d'aliments pour enfants est une des activités que l'État doit contrôler en priorité pour jouer son rôle de protecteur (les autorités compétentes doivent mettre en œuvre une réglementation pour empêcher la promotion des substituts du lait maternel, réglementer très rigoureusement la vente de ces produits et veiller à ce que les règles soient respectées). L'obligation de protéger peut avoir d'autres aspects, comme la réglementation des prix et des subventions alimentaires ou le rationnement des aliments essentiels et la garantie d'un prix équitable aux producteurs.<sup>136</sup> La meilleure manière d'honorer cette obligation de protéger consiste à mettre en place des règlements et des mesures correctives efficaces pour sanctionner les infractions avérées.

Il convient donc que la loi-cadre exige que les autorités compétentes:

- ◆ Fassent de la privation de nourriture délibérée un délit pénal en apportant les modifications nécessaires au code pénal.
- ◆ Prennent les mesures préventives nécessaires pour protéger les personnes dont la capacité d'accéder à des aliments suffisants et adéquats ou aux moyens de se les procurer est compromise par les actes d'autrui.
- ◆ Révisent le cadre administratif et législatif pertinent pour s'assurer que les acteurs privés relevant de leur compétence ne violent pas le droit à l'alimentation de tiers.
- ◆ Adoptent les textes administratifs et réglementaires nécessaires pour régir les activités qui pourraient affecter l'exercice du droit à l'alimentation et qui ne sont pas encore réglementées.

La loi-cadre peut aussi désigner l'autorité chargée d'établir la liste des domaines d'activité à examiner ou à réglementer en priorité. L'organisme chargé de faire respecter le droit à l'alimentation pourrait être le mieux placé pour cela (voir ci-après section 3.11). Dans certaines circonstances, le fait qu'une autorité publique ne réglemente pas de manière satisfaisante une activité privée peut être considéré comme une atteinte au droit à l'alimentation des personnes affectées, même si cette autorité est libre de choisir les moyens employés pour réglementer cette activité. Par exemple, dans le domaine des industries extractives, elle peut prévoir une période de consultations publiques avant le début des activités,

---

<sup>136</sup> Voir Eide, A. 2002, p. 38.

formuler des règles et critères applicables à l'octroi des concessions (limites géographiques ou utilisation de certaines méthodes et technologies) et préciser les règles applicables à la production, à l'étiquetage et à la vente des aliments (afin de garantir l'adéquation des aliments disponibles). Le cadre réglementaire doit aussi prévoir des sanctions appropriées en cas d'infraction. Toutes ces mesures sont conçues pour protéger les populations défavorisées et garantir leur droit à l'alimentation (voir aussi ci-après section 4.3).

L'obligation de protéger va au-delà du devoir de prendre des dispositions administratives ou législatives efficaces. Les autorités compétentes doivent aussi régulièrement vérifier si les entités privées qui ont des activités soumises à réglementation la respectent. Pour cela, il faut faire un suivi et un contrôle périodiques, obtenir des renseignements écrits sur les activités et, en cas d'infraction, engager une procédure en vue de faire appliquer la sanction légale.

### 3.5.3 OBLIGATION DE RÉALISER (FACILITER)

L'obligation de réaliser le droit à l'alimentation peut, dans une grande mesure, être honorée par des mesures de facilitation appropriées, c'est-à-dire en créant des conditions de vie qui permettent aux individus de se nourrir par leurs propres moyens. La facilitation de l'exercice du droit à l'alimentation exige des mesures beaucoup plus ambitieuses des autorités de l'État, conçues pour renforcer les capacités d'accès aux ressources et d'utilisation de ces ressources et pour améliorer les moyens de subsistance, notamment par la sécurité alimentaire. Le détail des mesures à prendre dépend des particularités du pays. L'article 11.2 du Pacte donne quelques indications. Il exige que les États améliorent les mesures relatives à la production, à la conservation et à la distribution des aliments en employant toutes les connaissances techniques et scientifiques disponibles et en développant ou en réformant les régimes de faire-valoir. Dans certains cas, il pourrait être opportun d'envisager des mesures telles qu'une réforme agraire et d'autres moyens d'améliorer l'accès aux ressources naturelles, comme ceux qui sont recommandés dans la Directive 8 sur le droit à l'alimentation.

Il convient donc que la loi-cadre impose aux autorités publiques l'obligation:

- ◆ D'agir, notamment en adoptant ou en appliquant des politiques et mesures appropriées, pour faciliter et promouvoir l'exercice du droit à l'alimentation et créer et préserver les conditions qui permettent à chacun d'en jouir librement et en permanence.

Cette obligation générale peut être complétée par des obligations plus spécifiques de certains organismes publics. La loi-cadre peut, par exemple, exiger que les autorités compétentes soutiennent et favorisent l'accroissement de la production vivrière nationale, encouragent la production d'aliments sains et nutritifs, organisent des programmes de formation et d'éducation sur l'importance de la diversité



diététique et exigent que les aliments distribués aux groupes les plus vulnérables par les programmes d'assistance sociale publique soient achetés exclusivement sur le marché local. On peut aussi envisager d'autres obligations, comme celles de créer des incitations pour favoriser l'expansion d'organismes de micro-crédit ou d'adopter des mesures pour appuyer la production nationale de certaines denrées essentielles (voir encadré 34).

#### ENCADRÉ 34. Obligation de faciliter – exemples tirés de la pratique des États

En vertu de l'article 13 du projet de loi-cadre sur l'alimentation du **Honduras**, "l'État garanti à tous un accès physique et économique à une alimentation sans danger et nutritive, par la maîtrise de processus de production autonomes et par la promotion et la revalorisation des pratiques et technologies traditionnelles et autres, qui appuieront la conservation de la biodiversité et soutiendront la production locale et nationale, en assurant l'accès à la terre, aux forêts, à l'eau des rivières, des lacs et de la mer et aux autres ressources nécessaires pour produire et se procurer les aliments, ainsi que par la mise en place de marchés et justes et équitables". La loi précise que "l'obligation de l'État de concrétiser le droit d'alimentation signifie que l'État doit en premier lieu faciliter l'accès aux ressources et la sécurité de cet accès pour les personnes, familles et communautés qui ne sont pas en mesure de se nourrir par leurs propres moyens, en particulier s'agissant de la terre et des autres ressources productives qui leur permettront de se sustenter" (art. 18) (*traduction officielle*).

L'article 4.3 du projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate au **Pérou** établit que «L'État donnera effet au droit à l'alimentation d'une façon progressive et facilitera les conditions visant le progrès social ainsi qu'économique et prendra des mesures immédiates pour: (...) b) promouvoir une culture alimentaire et nutritionnelle qui revalorise les connaissances locales et qui permette de développer de bonnes pratiques d'alimentation et d'hygiène; c) améliorer la disponibilité des aliments en promouvant la compétitivité et la durabilité dans l'offre des aliments du niveau national; d) renforcer l'accès économique à une alimentation nutritive, saine et en quantité suffisante pour les populations exposées à souffrir de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle; e) créer des espaces adéquats pour mettre en place des marchés locaux et régionaux, spécialement dans les zones urbaines et rurales qui sont les plus pauvres».

### 3.5.4 OBLIGATION DE RÉALISER (FOURNIR)

Dans toutes les situations dans lesquelles des personnes ne peuvent pas se nourrir elles-mêmes, soit parce qu'elles ont perdu l'accès à leurs moyens de subsistance antérieurs en raison d'événements soudains et imprévus, soit parce qu'elles ne peuvent pas travailler pour cause de maladie, invalidité ou autre, les autorités publiques sont tenues de les prendre en charge directement. L'État doit leur fournir des vivres en quantité et de qualité suffisantes pour assurer leur sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il doit toujours fournir au moins la ration nécessaire pour libérer l'être humain de la faim.

L'obligation de fournir englobe plusieurs formes d'aide, qui dépendent essentiellement du degré d'insécurité alimentaire de certaines catégories de personnes; elle vise les situations dans lesquelles il n'y a pas du tout ou pas assez de vivres ainsi que les situations de pénurie d'aliments adaptés, en termes de sécurité et d'apport nutritif.

On trouvera dans l'encadré 35 un exemple de mesures tirées de la pratique des États.

#### ENCADRÉ 35. Garantir le droit à l'alimentation des enfants – exemple de l'Inde

En *Inde*, il n'existe pas de loi ni de projet de loi spécifique sur le droit à l'alimentation. Toutefois, sur la base des dispositions constitutionnelles pertinentes, la Cour suprême a récemment pris plusieurs ordonnances conservatoires exigeant que le gouvernement adopte des mesures spécifiques pour s'acquitter de ses obligations concernant la réalisation du droit à l'alimentation.

La Cour a arrêté que "tous les enfants fréquentant une école primaire subventionnée par l'État doivent recevoir un repas chaud à midi, avec un apport énergétique minimum de 300 calories et 8 à 12 grammes de protéines par journée scolaire, pendant au minimum 200 jours par an" (ordonnance conservatoire de 2001). Dans une ordonnance ultérieure, elle a dit que le gouvernement doit s'efforcer "d'améliorer les infrastructures et les services d'utilité publique (eau potable, etc.), de renforcer les inspections et les autres mesures de garantie de la qualité, tels que l'amélioration de la composition des repas de manière à fournir aux enfants des écoles primaires une *alimentation nutritive*". Elle a en outre exigé que les repas soient fournis gratuitement. Pour ce qui est de la prise en charge de ces mesures, elle a demandé que l'État central "ouvre des crédits pour couvrir le coût de la transformation des grains alimentaires en repas scolaires chauds".

### ENCADRÉ 35. Garantir le droit à l'alimentation des enfants – exemple de l'Inde (suite)

Ces ordonnances ont été prises dans le cadre de l'affaire *PUCL c. Union de l'Inde et al.*, ouverte en 2001. Le litige concernait plusieurs programmes gouvernementaux de protection sociale, dont notamment le programme national d'appui nutritionnel à l'éducation primaire, connu sous l'appellation de programme de repas scolaires. En conséquence, les écoliers ou leurs parents peuvent exiger des écoles visées la distribution de repas scolaires en tant que droit et peuvent se retourner contre le gouvernement s'ils n'obtiennent pas satisfaction. Ces ordonnances ont déjà beaucoup contribué à la généralisation des repas scolaires dans les écoles indiennes, mais il serait utile de les transformer en loi.

Il convient donc que la loi-cadre impose à l'autorité publique une obligation générale:

- ◆ D'adopter et de mettre en oeuvre des mesures pour distribuer des vivres ou les moyens de les acheter aux personnes qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance en raison de facteurs qui ne dépendent pas de leur volonté, notamment les enfants dont les parents sont morts ou ont disparu ou, pour une autre raison, ne peuvent plus s'occuper d'eux.

Outre cette disposition générale, et en particulier dans les pays dont les ressources financières sont très maigres, la loi-cadre devrait aussi comporter des dispositions relatives à certaines mesures prioritaires, de manière à garantir la fourniture d'un panier alimentaire minimum à toute personne souffrant de la faim ou de la sous-alimentation, et d'établir un ordre de priorité des plus vulnérables.

Ces dispositions sont développées dans les sous-sections ci-après.

#### a) Obligation de fournir un panier alimentaire minimum

Il convient que la loi-cadre définisse le panier alimentaire minimum que l'État est tenu de fournir pour que chacun soit libéré de la faim (voir ci-dessus, section 3.3.2). Comme les lois-cadres n'entrent pas dans le détail, le sens de l'expression «panier alimentaire minimum» et les critères servant à déterminer qui y a droit et les modalités de sa distribution devront être définis dans des textes d'application. Cette formule est préférable car, contrairement aux lois, les règlements peuvent être assez facilement modifiés et actualisés. En tout état de cause, il serait utile que la loi-cadre définisse aussi les composantes principales du panier alimentaire minimum ainsi que les conditions de base de sa distribution.

**Premièrement**, il convient que la loi-cadre:

- ◆ Désigne l'autorité compétente.
- ◆ Établit la responsabilité légale de la distribution régulière, fiable et rapide du panier alimentaire minimum à toute personne qui souffre de la faim ou de sous-alimentation ou risque d'en souffrir.
- ◆ Exige que l'autorité compétente présente au parlement un projet de règlement d'application concernant le panier alimentaire minimum dans un délai prédéterminé.

Il existe dans presque tous les pays du monde des institutions officielles responsables des questions sociales, du développement social ou de la lutte contre la pauvreté, mais leurs compétences et pouvoirs varient. La question du choix de l'organisme ou de l'échelon administratif compétent est particulièrement importante pour les pays à structure fédérale ou ceux dont les régions jouissent d'une grande autonomie. Une des possibilités est de déléguer la responsabilité de la distribution du panier alimentaire minimum. Ces dernières années, un nombre croissant de pays ont adopté le principe de la subsidiarité pour les questions sociales (voir encadré 36).

#### **ENCADRÉ 36. Décentralisation de la fourniture des prestations alimentaires – exemples tirés de la pratique des États**

La loi sur le programme national de sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'**Argentine** encourage la décentralisation par la création d'un réseau national auxquelles les provinces adhèrent par la conclusion d'un pacte. En vertu de l'article 8, c'est aux municipalités qu'il incombe de mettre en place et de renforcer la distribution et l'approvisionnement alimentaires, de promouvoir la participation et de faire en sorte que les bénéficiaires soient inscrits au registre créé par les gouvernements provinciaux. En vertu de l'article 5, les agences responsables de la mise en oeuvre, aux niveaux central et provincial, doivent instituer des mécanismes de suivi permanent pour garantir le ciblage approprié du programme.

En **Colombie**, la constitution a décentralisé les dépenses sociales, qui sont confiées aux départements et aux municipalités, et dispose que quelque 60 pour cent de l'enveloppe des dépenses leur sont distribués en fonction du nombre de personnes démunies (art. 357).



### ENCADRÉ 36. Décentralisation de la fourniture des prestations alimentaires – exemples tirés de la pratique des États (suite)

Une loi ultérieure a défini la formule de distribution. Les départements, et surtout les municipalités, qui reçoivent une grande partie des transferts sociaux sur la base de leur population, sont chargés de recenser les bénéficiaires des allocations.

En *Inde*, la mise en place du Système de Distribution Public, établi par la Loi des Biens Essentiels de 1955, est déléguée aux états. D'après l'ordonnance de 2004 sur le Système de Distribution Public à Chhattisgarh, le gouvernement est dans l'obligation de formuler des directrices visant l'identification des familles qui seront titulaires des cartes de rations alimentaires. Cependant, la responsabilité de finaliser et de contrôler ces listes de bénéficiaires dépend des autorités locales dans leur propre juridiction.

Ce mouvement de décentralisation se fonde non seulement sur la volonté de promouvoir l'autonomie locale, mais aussi sur l'idée que les collectivités locales sont plus proches des gens et donc mieux placées pour évaluer leurs besoins et préférences. Les fonctionnaires territoriaux et les membres des conseils municipaux ou communaux font partie de vastes réseaux locaux d'échanges sociaux. Cela les aide à sélectionner les bénéficiaires et contribue au respect des obligations redditionnelles puisque les dirigeants politiques ou administrateurs locaux sont connus de la communauté.<sup>137</sup> Dans des pays aussi divers que l'Allemagne, l'Argentine, la Belgique, le Canada, la Colombie, le Danemark, la France, la République de Corée, le Royaume-Uni et la Suède, ce sont les collectivités locales et non les administrations centrales qui évaluent ou déterminent les droits des bénéficiaires et distribuent les prestations d'assistance sociale (même si le montant total des prestations est souvent déterminé et financé en tout ou en partie par l'État central).

La délégation de la distribution du minimum alimentaire vital soulève aussi des difficultés: le dénuement de certaines personnes est souvent dû à des barrières sociales profondément ancrées dans la culture locale et à la manière dont la communauté gère et régule l'accès aux ressources. C'est pourquoi le fait de décentraliser toutes les compétences risque d'inciter les pouvoirs locaux à monopoliser les prestations et d'encourager la corruption, car il sera difficile au gouvernement central de contrôler la mise en œuvre des programmes.<sup>138</sup> Lorsqu'on opte pour la décentralisation, il faut

137 Voir Conning, J. et Kevane, M. 2002.

138 Voir Alderman, H. 1998.

choisir avec grand soin les compétences à déléguer. Par exemple, on pourrait ne confier aux autorités locales que la sélection des bénéficiaires (contrôle de leur droit de recevoir les aides et administration des registres) ou en plus la distribution des prestations elles-mêmes. On pourrait aussi les laisser libres de fixer les critères à employer pour la sélection des bénéficiaires et le niveau de l'aide requise. Une répartition claire des compétences et une description détaillée des modalités de mise en œuvre, ainsi que des activités de suivi et d'évaluation, aideront à tenir les administrations concernées comptables du respect des règles établies et de la distribution effective du panier alimentaire minimum.

**Deuxièmement**, il convient que la loi-cadre précise ce qu'il faut entendre par «panier alimentaire minimum» et qui y a droit. Comme nous l'avons déjà signalé, le droit à une alimentation minimale doit être défini par rapport au droit d'être libéré de la faim et de la sous-alimentation (voir ci-dessus, section 3.3.2). Cela signifie que le panier alimentaire minimum doit couvrir les besoins nutritionnels de la personne de manière à lui permettre de vivre dans la dignité, libre de la faim et de la sous-alimentation. À cet égard, il peut être utile de préciser dans les règlements d'application que les besoins nutritionnels sont ceux qui permettent à une personne de fonctionner normalement sur le plan physique et mental, d'avoir une bonne résistance immunitaire et, dans le cas des enfants, d'avoir une croissance normale. Lorsque la disponibilité et la composition de la nourriture ne répondent pas à ces besoins, il y a une situation de disette. La ration quotidienne minimale doit aussi comprendre un certain volume d'eau.<sup>139</sup>

Cela fait, l'État doit décider s'il distribuera la ration minimale en nature (panier alimentaire), sous forme de bons ou en espèces.<sup>140</sup> Quel que soit le moyen choisi, il doit fournir le nécessaire pour libérer les bénéficiaires de la faim et de la sous-alimentation. C'est pourquoi, avant de prendre une décision, il faut tenir compte de tous les facteurs qui influenceront sur l'efficacité de la réalisation de ce droit. On peut trouver des renseignements utiles sur les avantages et les inconvénients de la distribution en nature ou en espèces ou équivalent dans la littérature consacrée aux filets de sécurité alimentaire.<sup>141</sup>

La quantité minimale de nourriture doit être déterminée au cas par cas, c'est-à-dire pour chaque *membre* de la communauté et non par ménage ou chef de ménage. Elle doit être calculée en fonction de l'âge, du sexe, de l'état de santé

139 La question de savoir quel est le volume minimum d'eau qui constitue un besoin essentiel de l'homme n'est pas tranchée. L'OMS, la Banque mondiale et l'Agency for International Development des États-Unis ont recommandé entre 20 et 40 litres par personne et par jour (eau de cuisson, soins corporels et lessive et nettoyage) qui doivent se trouver à une distance raisonnable (moins de 200 mètres du foyer). Voir PNUD/FIDA 2006, chap.2, p. 63.

140 Pour plus de renseignements, voir 2006a.

141 Voir, par exemple, FAO. 2006b; voir aussi Coady, D., Grosh, M. et Hoddinott, J. 2004.

et de l'occupation de chaque individu. Elle peut être distribuée en nature, en espèces d'un pouvoir d'achat équivalent ou sous forme de bons de ration et peut inclure d'autres éléments. Les modalités et critères à employer pour déterminer le contenu précis du panier alimentaire minimum seront décrits dans la réglementation d'application, mais il convient que la loi-cadre exige que:

- ◆ Les textes d'application concernant le panier alimentaire minimum définissent la quantité exacte de calories, protéines et micronutriments que ce panier doit apporter, en fonction de l'âge, du sexe, de l'état de santé et de l'occupation de chacun.

Ces valeurs doivent être calculées pour les différentes catégories de personnes mentionnées, en fonction des particularités du pays. Ces catégories peuvent comprendre, entre autres, les enfants (par classe d'âge – jusqu'à 6 mois, entre 6 mois et 3 ans, entre 3 et 6 ans, enfants d'âge scolaire), les adolescents (filles/ garçons), les adultes (hommes/femmes), les femmes enceintes et allaitantes, les personnes handicapées, les porteurs de maladie, etc.

Une autre possibilité, en particulier lorsqu'on opte pour la distribution de l'argent nécessaire pour acheter le panier alimentaire minimum, consiste à définir un panier par catégorie de personnes, qui servira ensuite à calculer le montant de l'allocation nécessaire (voir encadré 37).

#### **ENCADRÉ 37. Définition du panier alimentaire minimum – exemple du Bélarus**

Au **Bélarus**, la loi sur le minimum de subsistance et son règlement d'application (n° 1016) déterminent le minimum de subsistance moyen distribué sous forme d'allocation. Ce minimum est calculé par personne et pour plusieurs groupes sociodémographiques (population employable, retraités et enfants), sur la base des prix relevés durant le dernier mois de chaque trimestre de l'année pour un panier de biens essentiels, y compris les aliments de base. En outre, le règlement n° 1477 de 1999 attribue aux familles ayant des enfants de moins de deux ans une allocation alimentaire sous certaines conditions de situation financière des bénéficiaires.

Il faut en outre prévoir l'obligation de faire un réexamen périodique du minimum alimentaire auquel chacun doit avoir droit, au moyen de méthodes et normes approuvées au niveau international.

**Troisièmement**, il convient que la loi-cadre dise s'il faut présenter une demande pour obtenir la ration alimentaire minimale et, dans l'affirmative, comment déterminer les critères de sélection. L'une des possibilités est de distribuer le panier alimentaire par présélection des bénéficiaires, c'est-à-dire que les personnes qui considèrent y avoir droit seraient invitées à faire connaître leur niveau de revenu ou à signaler qu'elles ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins. Il convient en outre de faire en sorte que la décision d'accorder ou non la prestation ne soit pas laissée à la discrétion de l'administration compétente: la prestation doit être automatiquement distribuée à toutes les personnes qui satisfont les critères de sélection, sans discrimination aucune.

Dans les pays où une grande partie de la population vit à la limite ou en dessous du seuil de pauvreté, il ne serait tout simplement pas réaliste d'exiger que les bénéficiaires éventuels présentent une demande. En outre, dans de nombreux pays, il existe une forte réticence culturelle, même parmi les pauvres, à l'idée de parler de la faim ou de la sous-alimentation ou d'admettre qu'on en souffre. Il serait donc peut-être préférable que le panier alimentaire minimum soit distribué à l'initiative de l'autorité compétente. En pareil cas, la loi peut exiger que les autorités locales établissent et tiennent à jour un registre des bénéficiaires résidant sur leur territoire, en indiquant leur catégorie socioéconomiques et leur état de nutrition et de santé. On trouvera dans l'encadré 38 deux exemples de méthode de sélection des bénéficiaires de l'aide alimentaire sur la base de registres établis par les pouvoirs publics.

### **ENCADRÉ 38. Sélection des bénéficiaires de prestations sociales – exemples tirés de la pratique des États**

En **Colombie**, une loi de 1993 a mis en place un mécanisme technique, objectif, équitable et uniforme pour sélectionner les bénéficiaires de différents programmes sociaux. Ce système est conçu pour être employé par tous les échelons des pouvoirs publics. Il comprend un ensemble de normes et de procédures définies au niveau central et appliquées au niveau municipal pour rassembler l'information nécessaire pour calculer l'indice de bien-être et sélectionner les bénéficiaires des nombreux programmes sociaux.<sup>142</sup>



142 Voir Castañeda, T. 2003.



### ENCADRÉ 38. Sélection des bénéficiaires de prestations sociales – exemples tirés de la pratique des États (suite)

En *Inde*, le Chhattisgarh Public Distribution System Order de 2004 établit qu'il est de la responsabilité des gouvernements des États de formuler des lignes directrices appropriées aux fins du recensement des familles vivant en dessous du seuil de pauvreté, dont en particulier les familles *Antyodaya* (c'est-à-dire les familles les plus pauvres recensées par les États). Les familles bénéficiaires doivent être sélectionnées par les collectivités locales. Le gouvernement de l'État est chargé de distribuer des cartes de rationnaire aux familles bénéficiaires qui en font la demande. Ces cartes doivent être délivrées au nom des deux membres masculin et féminin les plus âgés de la famille.

Il importe aussi, lorsqu'on met en place une procédure de demande de prestation, que ce mécanisme soit juste, simple et aisément accessible à tous. Dans de nombreux pays et communautés, les bénéficiaires éventuels sont des personnes peu instruites, qui vivent dans des zones isolées ou difficiles d'accès et ne sont donc souvent pas en mesure de demander à bénéficier des prestations disponibles. Il convient que la loi exige que les autorités apportent aide et information à toute personne qui demande à recevoir les prestations prévues. En outre, le processus de demande de prestation doit être gratuit pour le bénéficiaire éventuel.

Il convient donc que la loi-cadre dispose que les règlements d'application détermineront:

- ◆ Une procédure de demande de prestation ou de délivrance d'attestation simple et accessible.
- ◆ Des critères d'admissibilité aux bénéfices ou de certification transparents, équitables et non discriminatoires.

Les textes d'application relatifs à la ration alimentaire minimum indiqueront quelles sont les personnes qui y auront droit et, le cas échéant, qui devront la demander. Dans plusieurs pays, des programmes de prestation alimentaire aux ménages distribuaient le panier alimentaire au nom d'un adulte considéré comme chef de famille, mais cela entraînait une distribution très inégale entre les membres de la famille.<sup>143</sup> C'est pourquoi on a souvent décidé de confier à la femme responsable du foyer la distribution des prestations, ayant constaté que les femmes ne dépensent pas de la même façon que les hommes; en particulier, elles ont tendance à dépenser davantage pour la nutrition et la santé des enfants.<sup>144</sup>

143 Voir FAO. 2006b, p. 27.

144 Voir Haddad, L., Hoddinott J. et Alderman, H., (sous la direction de). 1997.

**Quatrièmement**, il convient que la loi-cadre prescrive que les textes d'application:

- ◆ Mettent en place des procédures de recours équitables, indépendantes et accessibles et des mesures correctives appropriées en cas de violation avérée du droit à l'alimentation.
- ◆ Mettent en place un mécanisme approprié de suivi et d'évaluation et chargent l'autorité compétente désignée de faire rapport régulièrement à l'autorité nationale chargée de faire respecter le droit à l'alimentation.
- ◆ Disposent que le ministre des finances ou autre ministre compétent fasse inscrire au budget national un poste assorti des ressources nécessaires pour l'exercice de ce droit fondamental.

Ces dispositions devraient contribuer à obliger les autorités chargées de mettre le panier alimentaire minimum à la disposition des bénéficiaires à rendre des comptes. Il faut mettre en place des mécanismes et procédures de réclamation à tous les niveaux de l'administration et ceux-ci doivent être accessibles même aux personnes les plus marginalisées et isolées. Les décisions administratives concernant le droit à une ration alimentaire minimum doivent pouvoir être contestées devant les tribunaux compétents ou autres organes indépendants (voir encadré 39).

#### **ENCADRÉ 39. Assurer l'obligation redditionnelle des organes délivrant des droits d'accès à la nourriture – exemples de la pratique des États**

Aux **États-Unis**, la loi de 1977 sur les bons alimentaires (*Food Stamp Act of 1977*) dispose que «l'instance publique de chaque État participant est responsable de la certification des ménages demandeurs et de l'émission des coupons ... Des registres permettant d'établir que l'exécution du programme est conforme aux dispositions de la présente loi et aux règlements émis en vertu de cette dernière, doivent être tenus. Ces registres sont disponibles pour inspection et vérification à tout moment approprié ...»

En **Inde**, conformément à l'arrêté de 2004 sur le système public de distribution du Chhattisgarh (*Chhattisgarh Public Distribution System Order*), en cas d'irrégularité concernant l'identification des bénéficiaires et l'émission des cartes de rationnement, notamment à des personnes non admissibles aux bénéfices d'un programme donné, des mesures seront prises en vertu des dispositions de la loi sur les produits essentiels (*Essential Commodities Act*).



Les mécanismes de suivi et d'évaluation (juridiques ou administratifs) sont tout aussi importants pour garantir la distribution régulière et dans les délais des prestations établies, ainsi que pour prévenir les irrégularités, notamment dans le cadre du processus de certification ou de demande de prestation.

Le coût de la mise en œuvre d'une prestation alimentaire minimale dépendra en particulier des autres prestations éventuelles qu'il est appelé à remplacer. De nombreux pays dans lesquels une grande partie de la population souffre de la faim et vit dans une pauvreté extrême ont mis en place des programmes dits de sécurité fondée sur l'alimentation, qui consistent à fournir des denrées ou des bons qui peuvent être employés pour acheter des aliments et qui sont réservés aux catégories de la population considérées comme les plus vulnérables.<sup>145</sup> Le droit minimum à l'alimentation devra donc être déterminé en fonction des autres prestations fournies par divers programmes publics du pays. Dans le cas des États qui ne peuvent pas prendre en charge la concrétisation pleine et entière d'un droit universel à un panier alimentaire minimum, la mise en œuvre peut se faire par étape: il faut commencer par les groupes les plus vulnérables (ceux qui souffrent de faim et de sous-alimentation) et élargir progressivement le programme à d'autres personnes qui sont exposées à la faim ou à la sous-alimentation.

Les autres éléments qui devraient être pris en compte de manière plus détaillée dans les textes d'application sont les questions suivantes: comment calculer la ration alimentaire minimale dont une personne a besoin pour être libérée de la faim et de la sous-alimentation; si et comment les organisations communautaires ou ONG doivent participer au recensement des ayant-droit; comment les autorités compétentes doivent sélectionner les bénéficiaires et les aviser ou, de manière générale, informer le public de ses droits; de quelle manière distribuer les aliments (en nature, sous forme de bons donnant droit à des rations ou en espèces); quelle doit être la durée de la distribution du panier alimentaire minimum.

#### **b) Dispositions visant à donner la priorité aux personnes et groupes les plus vulnérables**

En vertu du droit international des droits de l'homme, les États sont tenus de donner la priorité aux personnes les plus vulnérables lorsque les ressources sont limitées. Des mesures particulières visant à prévenir la discrimination ou à remédier à ses conséquences passées seront d'une grande aide pour beaucoup mais, dans d'autres cas – lorsque des personnes sont défavorisées pour d'autres raisons ou dans d'autres circonstances –, des mesures d'appui différentes seront nécessaires. Comme nous l'avons déjà indiqué, ces mesures peuvent être particulièrement nécessaires

---

145 Pour différents exemples de filets de sécurité alimentaire, voir, notamment, FAO. 2006a, pp. 141 à 153.

pour: a) les personnes physiologiquement vulnérables, telles que celles qui souffrent du VIH/sida et leur famille, les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes, les personnes handicapées, les malades ou les personnes âgées; b) les personnes défavorisées sur le plan géographique, c'est-à-dire celles qui vivent dans des zones isolées ou éloignées, très pauvres ou sous-développées; et c) les personnes économiquement vulnérables telles que les paysans sans terre, les enfants des rues, les pauvres ou les chômeurs en milieu urbain. Il convient de souligner que ces mesures doivent d'abord être formulées et appliquées au niveau national.

Les États doivent donc s'attacher en priorité à recenser activement ces groupes et personnes particulièrement vulnérables; les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à «établir des systèmes d'information et de cartographie sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires (SICIAV), afin d'identifier les groupes et les foyers particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire et de cibler les causes de cette dernière». Les États sont invités à «effectuer systématiquement des analyses détaillées de l'insécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de l'état nutritionnel des différentes catégories de population, en accordant une attention particulière à toute forme de discrimination qui pourrait se traduire par une plus grande insécurité alimentaire et une plus grande vulnérabilité à cette dernière ou une prévalence accrue de la malnutrition dans certaines catégories de population, voire les deux, en vue d'éliminer les causes de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition et de prévenir leur apparition». Les Directives invitent en outre les États à mettre au point et à répertorier les mesures correctives à appliquer tant dans l'immédiat que progressivement, pour garantir l'accès à une alimentation adéquate (Directives 13.1 et 2).

Un recensement précis des personnes les plus vulnérables, c'est-à-dire leur identité, leur domicile et les causes spécifiques de leur vulnérabilité, sera indispensable pour la conception et l'application des mesures d'appui appropriées visant à remédier à ces difficultés spécifiques et à faire en sorte que les personnes en question puissent jouir de leur droit à l'alimentation. La plupart des pays ont déjà des institutions chargées de ce travail, telles que l'Office national de statistique ou des organismes officiels spécifiquement chargés du suivi de la sécurité alimentaire, ou encore des organismes d'alerte rapide (voir ci-après section 3.12).

Là encore, les mesures spécifiques d'appui aux personnes et groupes vulnérables identifiés devront être précisées et appliquées conformément à des textes d'application. Les mesures à mettre au point, outre les programmes de transfert ciblés, sont notamment les suivantes: création de conditions plus favorables pour l'accès des femmes au microcrédit; construction de salles d'allaitement pour faciliter le travail des femmes; plafonnement du prix de certaines denrées ou pour certaines catégories

de la population; programmes de création d'emplois dans les zones dans lesquelles il y a un risque systémique d'insécurité alimentaire; et enfin établissement d'un lien entre les achats des pouvoirs publics et la production locale ou les régions défavorisées. On trouvera dans l'encadré 40 quelques exemples tirés de la pratique des États.

#### **ENCADRÉ 40. Mesures de soutien en faveur des plus vulnérables – exemples de la pratique des États**

**Implantations agricoles en faveur des paysans sans terre** – Aux **Philippines**, la loi de la République n° 6657 de 1988 sur la réforme agraire prévoit la distribution de parcelles aux paysans sans terre remplissant les conditions requises. Aux termes de la section 40.2 de la loi, «les terres agricoles domaniales faiblement occupées sont recensées, proclamées et constituées en colonies agricoles, en faveur des paysans sans terre remplissant les conditions requises, dans le cadre d'un programme visant à assurer leur mise en valeur ordonnée et rapide».

**Un repas quotidien équilibré pour les travailleurs à faible revenu** – Au **Venezuela (République bolivarienne du)**, la loi sur l'alimentation des travailleurs (2004) établit le droit à un repas quotidien équilibré partiel ou complet (la décision étant prise par l'Institut national de la nutrition) pour les travailleurs du secteur public et du secteur privé dont le salaire moyen ne dépasse pas deux mensualités du salaire minimum en milieu urbain et qui travaillent pour un employeur occupant au moins cinquante salariés (art.2).

**Cent jours d'emploi garanti pour les ménages ruraux pauvres** – En **Inde**, la loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (*National Rural Employment Guarantee Act*), promulguée en 2005, est considérée comme un instrument important pour la lutte pour le droit à l'alimentation. Cette loi garantit le droit à au moins 100 jours d'emploi par an à «tous les ménages ruraux du pays» dont «les membres adultes acceptent un emploi manuel non qualifié» payé au salaire minimum légal (sect. 3). Tout adulte demandeur doit être employé sans délai; si un emploi ne lui est pas proposé, il aura droit à une indemnité journalière de chômage (sect. 7).

**Accès préférentiel des femmes, des jeunes et des groupes vulnérables aux ressources foncières agricoles** – Au **Mali**, la loi d'orientation agricole interdit toute discrimination concernant «l'accès aux ressources foncières». L'article 83 précise que «des préférences sont accordées aux femmes, aux jeunes et aux groupes déclarés vulnérables dans l'attribution des parcelles au niveau des zones aménagées sur des fonds publics». Les critères d'attribution des parcelles et de déclaration de vulnérabilité sont fixés par voie réglementaire (art. 83.3).



#### ENCADRÉ 40. Mesures de soutien en faveur des plus vulnérables – exemples de la pratique des États (suite)

**Protection et promotion de l'allaitement maternel** – Aux États-Unis, l'État de l'Illinois a promulgué la loi relative à l'allaitement maternel sur le lieu de travail, qui est en vigueur depuis 2001. Cette loi demande aux employeurs d'assurer chaque jour une pause rétribuée raisonnable à toute employée devant allaiter, à moins que cette pause ne comporte «une interruption induite des activités de l'employeur». La pause d'allaitement peut coïncider avec toute autre pause déjà accordée à l'employée. Par ailleurs, les employeurs doivent s'efforcer de mettre un local privé à la disposition des mères qui allaitent; la loi indique expressément que les toilettes ne constituent pas un lieu acceptable.

En **Uruguay**, les employées du secteur public sont autorisées à travailler à temps partiel pour pouvoir allaiter leurs enfants jusqu'à l'âge de six mois.

Au **Brésil**, un comité a été mis en place dans le cadre du programme national d'allaitement maternel pour étudier le travail des femmes et l'allaitement. Ce comité a examiné les lois fédérales, des États et municipales en vigueur, constatant un manque d'uniformité entre les divers niveaux. Il a également élaboré un programme visant à apprendre aux mères à tirer leur lait pour profiter des pauses d'allaitement.

Le **Mexique** offre des exemples d'employées ayant négocié de meilleurs contrats contenant des dispositions pour les soins aux enfants.

Sources: Voir Van Esterik, P. 1992; Nations Unies. 1995b.

Il convient donc que la loi-cadre dispose que:

- ◆ Les pouvoirs publics qui s'occupent des mesures d'aide définissent leurs priorités, notamment en établissant la liste des catégories de personnes les plus vulnérables, à partir des renseignements fournis par les organismes compétents de suivi technique.
- ◆ L'autorité ou l'organisme de coordination chargé du respect du droit à l'alimentation est habilité à réviser les mesures d'appui proposées et, si besoin est, à donner des orientations supplémentaires pour faire en sorte que tous les groupes concernés soient convenablement pris en charge.
- ◆ Les pouvoirs publics compétents formulent et adoptent des mesures d'appui spécifiques pour prévenir ou compenser les désavantages dont souffrent les personnes ou groupes vulnérables identifiés en ce qui concerne l'exercice de leur droit à l'alimentation, dans un délai prédéterminé.

On trouvera dans l'encadré 41 deux exemples des dispositions juridiques traitant de l'obligation des États d'aider en priorité les personnes les plus vulnérables.

#### **ENCADRÉ 41. Obligation de donner la priorité aux plus vulnérables – exemples de la pratique des États**

Conformément au projet de loi du Pérou sur le droit à une alimentation adéquate, «l'aide alimentaire accordée par l'État vise à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans la perspective du libre exercice du droit à l'alimentation. Cette mesure doit avoir un caractère temporaire et faire l'objet d'une mise en œuvre planifiée, en fonction d'objectifs, de résultats attendus et d'indicateurs montrant objectivement les progrès annuels accomplis en matière de réalisation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans chaque zone d'intervention» (art. 4.4).

Le projet de loi cadre sur l'alimentation du Honduras prévoit l'obligation pour l'État «d'assurer de manière prioritaire le droit à l'alimentation des groupes les plus vulnérables, à savoir:

- a) des personnes vivant en dessous du seuil d'indigence: principalement, femmes enceintes, enfants de 0 à 5 ans, adultes âgés de plus de 60 ans dépourvus de couverture sociale et personnes présentant un degré de malnutrition 1, 2 et 3;
- b) des personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté: filles et garçons âgés de 0 à 14 ans, personnes handicapées, femmes enceintes et mères allaitantes, et personnes âgées de plus de 70 ans dépourvues de couverture sociale.»

La définition du seuil de pauvreté pertinente à cet effet est celle de l'Institut national de statistiques (art. 19).

En **Ouganda**, le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition contient des dispositions pour la protection spécifique des mères et des enfants. À l'article 34, il est demandé au Ministre de la santé:

- a) de prendre des mesures pour faire en sorte que les besoins nutritionnels spécifiques des femmes enceintes et des mères allaitantes soient couverts et aider les mères à donner des soins adéquats à leurs nourrissons;



**ENCADRÉ 41. Obligation de donner la priorité aux plus vulnérables – exemples de la pratique des États (suite)**

- b) de promouvoir et protéger le droit des nourrissons au lait maternel et à des aliments de sevrage appropriés à partir de six mois, et d'adopter des mesures adéquates pour assurer l'exercice du droit à l'alimentation des enfants de moins de cinq ans;
- c) d'adopter des mesures pour que soient satisfaits les besoins alimentaires et nutritionnels des enfants orphelins et vulnérables.

La loi-cadre pourrait aussi donner une liste aussi exhaustive que possible des groupes vulnérables qui doivent bénéficier en priorité de mesures d'appui. Par exemple, pour la catégorie «enfants», elle pourrait définir des sous-catégories plus précises: enfants des rues, enfants vivant dans les orphelinats, enfants travaillant dans des industries dangereuses, enfants vivant dans des situations de conflit, enfants de réfugiés, enfants souffrant de maladies débilitantes, enfants dont les parents souffrent de maladies débilitantes, etc. L'avantage d'une telle liste détaillée est qu'elle obligerait les autorités compétentes à prévoir des prestations plus spécifiques pour chacune de ces sous-catégories.

Il est essentiel que les lois ou règlements d'application définissant les mesures d'appui en faveur des groupes ou personnes les plus vulnérables soient formulés conformément aux normes du droit à l'alimentation et aux principes fondamentaux des droits de l'homme (voir ci-dessus, section 3.2.5).



## 3.6

# DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTUDES D'IMPACT

Une évaluation et une étude préalables des effets probables d'une loi, d'une politique, d'un programme ou d'un projet sur la disponibilité, l'accessibilité ou l'adéquation de l'alimentation de la population concernée peuvent éviter de compromettre leur exercice du droit à l'alimentation. On peut inclure dans la loi-cadre une obligation de faire une étude d'impact sur le droit à l'alimentation pour les autorités compétentes, ainsi que pour les acteurs privés, et préciser cette obligation dans les textes d'application.

L'insertion d'une telle obligation dans la loi-cadre donnerait effet à la directive 17.2 relative au droit à l'alimentation, qui invite les États à faire une évaluation de l'impact sur le droit à l'alimentation pour prévoir les effets des politiques, programmes et projets nationaux sur la concrétisation de ce droit. De manière générale, l'étude d'impact est un processus consistant à inventorier, prévoir, évaluer et atténuer les effets négatifs éventuels d'une politique, d'un projet ou d'un programme avant de prendre des décisions et des engagements. Ces objectifs consistent à faire en sorte que les considérations pertinentes soient prises en compte et intégrées dans les processus décisionnels, d'anticiper et d'éviter ou de réduire autant que possible les effets négatifs des propositions et de faire un arbitrage équitable entre les différents intérêts en concurrence. La méthodologie de l'étude d'impact a été mise au point dans le domaine de la protection de l'environnement, mais elle a aussi été couramment appliquée dans les domaines de la protection sanitaire, de la lutte contre la pauvreté et de la promotion des droits de l'homme (voir encadré 42).

**ENCADRÉ 42. Procéder à des évaluations d'impact – exemples tirés d'autres sources**

L'OMS, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'International Association for Impact Assessment (IAIA) ont étudié et mis au point des principes pour la mise en œuvre d'évaluations d'impact, à savoir: OMS: Évaluation de l'impact sur la santé; Banque mondiale: Évaluation de l'impact social de la pauvreté; OCDE: Principes pour l'évaluation de l'aide au développement; IAIA: Principes de bonne pratique pour l'évaluation d'impact environnemental.

Les Parties contractantes à la Convention sur la diversité biologique ont mis au point les *Lignes directrices facultatives pour la conduite d'études sur les impacts culturels, environnementaux et sociaux des projets d'aménagement ou des aménagements susceptibles d'avoir un impact sur des sites sacrés et sur des terres ou des eaux occupées ou utilisées traditionnellement par des communautés autochtones et locales* (Lignes directrices Akwé: Kon, 2004). Les Lignes directrices devraient jouer un rôle dans la fourniture d'informations sur les impacts possibles de projets d'aménagement, contribuant ainsi à prévenir les impacts négatifs de ces derniers sur les moyens d'existence des communautés autochtones et locales concernées.

Dans le contexte européen, le Guide d'évaluation de l'impact de la politique européenne sur la santé fournit des informations utiles sur les processus d'évaluation de l'impact sur la santé (voir IMPACT. 2004.)

Dans le cadre du droit à l'alimentation, les dispositions relatives à l'étude d'impact seront particulièrement utiles pour des activités telles que les industries extractives, l'exploitation forestière, l'exploitation d'autres ressources biologiques ou l'adoption de mesures d'appui à la mise au point de biocarburants qui peuvent avoir une incidence sur la disponibilité ou l'accessibilité d'une alimentation adéquate.

La réalisation d'une étude préalable de l'impact potentiel des politiques, programmes et projets pertinents sur l'exercice du droit à l'alimentation présente trois grands avantages: i) elle peut aider à formuler les mesures les mieux adaptées et conformes au droit à l'alimentation; ii) elle peut prévenir d'éventuelles atteintes aux droits existants en matière d'accès à l'alimentation ou aux moyens de se la procurer; iii) elle peut avoir un effet dissuasif dans la mesure où les décideurs sauront qu'ils doivent veiller à formuler des projets et politiques ayant le moins d'effets négatifs possible sur l'exercice du droit à l'alimentation, de manière que leurs propositions aient le maximum de chances d'être approuvées.<sup>146</sup>

---

146 D'après De Schutter, O. 2006.

Les principales étapes de l'étude d'impact sont en général les suivantes:

- Tri (identification des propositions qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact et niveau de détail de l'étude).
- Champ d'application (inventaire des questions et des effets qui seront probablement les plus importants pour ce qui est de l'exercice effectif de tel ou tel droit).
- Examen de solutions de rechange (chercher à établir d'autres options pour atteindre les mêmes objectifs).
- Analyse d'impact (identification et prévision des effets socioéconomiques et autres probables de la proposition).
- Atténuation et gestion de l'impact (mise en place des mesures nécessaires pour éviter ou réduire autant que possible les effets négatifs prévus et intégration de ces mesures dans le plan d'exécution des propositions).
- Déclaration ou rapport de l'étude d'impact, avec résumé simplifié pour un débat public.
- Consultation de la population.
- Examen du rapport d'étude (pour déterminer s'il contient toutes les données pertinentes relatives aux éventuels impacts sur l'exercice d'un droit, tient compte de tous les effets socioéconomiques éventuels de la proposition et contient des préoccupations et observations des populations qui pourraient être touchées ainsi que de toutes les informations nécessaires pour la prise de décisions).
- Prise de décisions (approbation ou rejet de la proposition et définition du cahier des charges pour sa mise en œuvre) et suivi et évaluation.<sup>147</sup>

La mise en place de procédures d'étude d'impact spécifiques pour le droit à l'alimentation exigera des ressources financières et humaines considérables et pourrait être irréalisable dans de nombreux pays. Mais il y a aussi d'autres pays dans lesquels existent déjà des procédures d'étude d'impact (impact environnemental, social ou sanitaire, droits de l'homme, etc.). Dans ce cas, on peut intégrer l'étude d'impact des politiques, projets et programmes sur la disponibilité, l'accessibilité, la stabilité, l'utilisation et l'adéquation de l'alimentation des populations concernées dans ces processus existants. Le mécanisme le mieux placé pour intégrer une étude d'impact sur le droit à l'alimentation dans ces travaux serait un mécanisme d'étude d'impact sur le droit de l'homme ou, en son absence, un mécanisme d'étude d'impact social.

---

147 D'après les IAIA Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice.

En conséquence, selon les particularités de chaque pays, la loi-cadre pourrait:

- ◆ Disposer que les autorités publiques et les acteurs privés fassent une étude de l'impact préalable sur le droit à l'alimentation soit de manière autonome, soit en l'intégrant dans d'autres processus d'étude d'impact déjà existants.

Les textes relatifs aux processus d'étude d'impact doivent se fonder sur les normes du droit à l'alimentation et les principes fondamentaux des droits de l'homme et y être conformes (voir ci-dessus, première partie). On trouvera dans l'encadré 43 un exemple de dispositions législatives concernant l'étude d'impact, tiré de la pratique des États.

#### **ENCADRÉ 43. Évaluation d'impact – l'exemple de l'Ouganda**

Le projet de loi sur l'alimentation et la nutrition de l'**Ouganda** dispose:

- 1) Qu'avant toute décision importante, l'autorité publique compétente ou la personne concernée procède à une évaluation d'impact visant à identifier, prévoir, évaluer et atténuer les effets économiques, sociaux et autres, ainsi que les politiques, programmes et projets intérieurs susceptibles d'avoir une incidence sur la réalisation du droit à l'alimentation.
- 2) Que le Conseil fasse procéder à une évaluation annuelle d'impact sur le droit à l'alimentation pour mesurer l'impact des politiques, programmes et projets intérieurs sur la réalisation de ce droit.

## 3.7 DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION

Les Directives sur le droit à l'alimentation contiennent plusieurs recommandations relatives à l'information; par exemple, elles invitent les États à informer le public de tous les droits et recours dont il peut se prévaloir au titre du droit à une alimentation adéquate (Directive 7.3), à informer le public au sujet de la sécurité alimentaire et de la protection des consommateurs (Directive 9.6) et des produits commercialisés (Directive 9.7) et s'assurer que l'alimentation des nourrissons et jeunes enfants soit conforme aux connaissances scientifiques actuelles (Directive 10.6). L'information<sup>148</sup> est capitale pour que les gens puissent exercer leurs droits ou employer au mieux les prestations auxquelles ils peuvent prétendre, choisir en connaissance de cause les aliments qu'ils achètent et consomment, éviter de mettre en danger leur santé en ayant une alimentation déséquilibrée ou carencée ou des produits alimentaires contaminés par des substances chimiques ou pesticides, donner aux nourrissons et jeunes enfants un régime adapté et équilibré, et demander réparation en cas d'infraction, et notamment de fraude (voir encadré 44). La formation est tout aussi importante pour aider les fonctionnaires de l'État à agir de manière à ne pas porter atteinte au droit à l'alimentation des individus.

---

148 On entend ici une information au sens large, comportant non seulement les données techniques pertinentes au sujet de la disponibilité, de l'accessibilité et du caractère adéquat des aliments, mais aussi toutes les activités ou mesures, y compris les lois, règlements, politiques, programmes et projets qui affectent ou pourraient affecter l'exercice effectif du droit à l'alimentation.

#### ENCADRÉ 44. Importance de l'information pour la réalisation du droit à l'alimentation – exemple de l'Inde

La loi de l'**Inde** sur le droit à l'information (*Right to Information Act, No. 22, 2005*) donne à tout citoyen le droit de recevoir des informations de la part du gouvernement. La loi s'applique au gouvernement central, aux gouvernements des États et aux administrations locales, ainsi qu'à toutes les instances publiques, contrôlées ou financées en grande partie par le gouvernement et aux organisations non gouvernementales en grande partie financées, directement ou indirectement, par des fonds fournis par le gouvernement compétent (section 2 h)). Elle s'applique également au pouvoir exécutif, judiciaire et législatif (section 2 e)).

Les populations du Karnataka rural ont tiré parti du droit à l'information pour exercer leur droit à des rations de riz à prix fixe, et faire ainsi respecter leur droit à l'alimentation. Les villageois ont participé à des audits sociaux et à des audiences publiques pour réclamer l'attribution à un juste prix des rations qui leur étaient dues. Jusque là, la distribution des rations mensuelles n'avait pas été régulière, mais les populations n'avaient pas protesté car elles manquaient d'informations sur les divers programmes mis en place, ou sur la quantité de nourriture à laquelle elles avaient droit. L'audience publique a permis aux villageois du Karnataka de réclamer leurs rations alimentaires et a conduit à une amélioration de la qualité des céréales vivrières fournies.

L'information peut aussi porter sur des mesures spéciales en faveur de personnes et groupes victimes de discrimination, des mesures d'appui aux personnes défavorisées, notamment les programmes conçus par le gouvernement pour ces groupes de personnes, sur les modifications du régime foncier et du régime de l'eau, sur les systèmes de crédit et sur les programmes de distribution de repas dans les écoles.

Même si le droit à l'information peut déjà être consacré au niveau national (dans la constitution ou dans la législation), il convient que la loi-cadre le réaffirme, renvoie à la loi déjà en vigueur s'il y a lieu et décrive plus en détail le rôle des autorités publiques s'agissant de faire respecter le droit à l'information dans le cadre particulier du droit à l'alimentation.<sup>149</sup>

**Premièrement**, il convient que la loi-cadre dispose que les autorités publiques compétentes, à tous les échelons:

- ◆ Informent la population des droits qu'elles consacrent et des textes d'application adoptés après son entrée en vigueur, ainsi que de toute autre mesure prise en vue de faciliter et de promouvoir la réalisation du droit à l'alimentation.

149 Pour la définition de l'expression «autorité publique», voir section 3.2.4.g ci-dessus.

- ◆ Emploient les moyens et méthodes les mieux adaptés de diffusion de l'information, notamment sous forme orale (radio en zone rurale) et en employant les langues locales, en particulier dans les zones les plus marginalisées et où vivent des populations très faiblement alphabétisées.

L'obligation de fournir l'information de manière à ce qu'elle soit aussi claire et accessible que possible est importante: par exemple, installer des panneaux d'affichage contenant des informations écrites au sujet d'un nouveau droit à une ration alimentaire minimale dans un village dont la majorité de la population est analphabète serait contraire à la dignité humaine fondamentale de cette population.

**Deuxièmement**, il convient que la loi-cadre réaffirme aussi le droit à l'information et l'obligation correspondante des autorités publiques de fournir l'information demandée. Ce sont des droits fermement établis dans le droit international des droits de l'homme, et qui sont considérés comme implicitement garantis par la liberté d'expression<sup>150</sup> et dans de nombreux États.<sup>151</sup>

La loi-cadre pourrait, par exemple, disposer que les autorités compétentes:

- ◆ Établissent un processus simple, équitable et accessible qui permette aux individus de demander des renseignements pertinents pour l'exercice du droit à l'alimentation.
- ◆ Fournissent l'information requise dans un délai assez bref et prédéterminé.

L'information pertinente pour l'exercice du droit à l'alimentation peut être constitué de tout renseignement détenu par une instance publique en rapport avec sa fonction. Par exemple, lorsqu'une demande d'information concerne un projet d'aménagement ou d'exploitation des ressources naturelles, les personnes concernées doivent avoir le droit de recevoir toutes les données relatives à ce projet, notamment en ce qui concerne l'octroi de la licence ou concession, ainsi que les conditions et obligations liées à l'exercice de l'activité.

---

150 Sur le continent américain, la Cour interaméricaine des droits de l'homme a reconnu dans sa jurisprudence certains aspects de l'obligation d'information des États. Très récemment, dans l'affaire *Marcel Claude Reyes et autres c. Chili*, elle a déclaré que tous les individus avaient un droit général d'accès à l'information détenue par le gouvernement (arrêt du 19/09/2006). En Europe, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu un droit d'accès à l'information dans des circonstances dans lesquelles le refus de cette information compromet l'exercice d'autres droits découlant de la Convention, tels que le droit au respect de la sphère privée et de la vie familiale (voir *Guerra et autres c. Italie*, arrêt du 19/02/1998) ainsi que le droit à la vie (voir *Oneryildiz c. Turquie*, arrêt du 30/11/2004). La Commission africaine des droits de l'homme a pris une position similaire dans sa récente Déclaration de principes sur la liberté d'expression en Afrique (adoptée à la trente-deuxième session ordinaire, 17–22 octobre 2002, Banjul, Gambie) ([www.freedominfo.org/countries/index.htm](http://www.freedominfo.org/countries/index.htm)).

151 Plus de 40 pays ont intégré le droit à l'information dans leur constitution, tandis qu'une soixantaine ont adopté des lois sur le droit à l'information qui prévoient un droit d'accès aux informations détenues par l'État ([www.freedominfo.org/countries/index.htm](http://www.freedominfo.org/countries/index.htm)).

La mise à disposition des informations sur demande ne repose pas sur un droit absolu; dans certaines situations, les autorités de l'État peuvent prendre des décisions ou appliquer des mesures qui entravent ou limitent le droit à l'information (protection des droits d'autrui, protection de la santé publique et situation d'urgence dans les zones touchées par un conflit). Ces restrictions sont légitimes lorsqu'elles sont instituées par la loi, nécessaires pour la protection d'un intérêt primordial et proportionnelles à cet intérêt. Elles ne doivent être appliquées que lorsqu'il y a un risque de dommage notable pour l'intérêt protégé et que ce dommage serait plus important que l'intérêt général de l'accès à l'information (voir ci-dessus, section 3.3.3).<sup>152</sup>

---

152 Voir, par exemple, International mechanisms for promoting freedom of expression, Déclaration conjointe du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, du Représentant de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe concernant la liberté des médias et du Rapporteur spécial de l'Organisation des États américains sur la liberté d'expression.



## 3.8

# DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉDUCATION ET À LA SENSIBILISATION

Comme l'information, l'éducation est essentielle pour la concrétisation effective du droit à l'alimentation. Sans éducation, il est impossible à une personne de comprendre l'information et de faire valoir ses droits. Le droit à l'éducation est à la fois un droit de l'homme en soi<sup>153</sup> et l'éducation elle-même est un moyen indispensable pour la réalisation des autres droits de l'homme, y compris le droit à l'alimentation.<sup>154</sup> Les Directives sur le droit à l'alimentation tiennent compte de l'importance de l'éducation et de la sensibilisation pour la réalisation du droit à l'alimentation; elles invitent les États à renforcer et élargir les possibilités d'enseignement de base, en particulier au bénéfice des jeunes filles, des femmes et d'autres groupes défavorisés (Directive 11.2), à encourager l'éducation à l'agriculture et à l'environnement aux niveaux primaire et secondaire (Directive 11.3), à prendre des mesures éducatives pour améliorer les modes de préparation des aliments, en particulier en ce qui concerne les ménages en milieu rural (Directive 11.6) et à promouvoir et/ou intégrer dans les programmes scolaires l'éducation aux droits de l'homme (Directive 11.7).

La loi-cadre peut contribuer à renforcer ce lien entre le droit à l'éducation et le droit à l'alimentation et comporter des dispositions relatives à l'éducation tant des adultes que des enfants. Dans le cadre particulier de la concrétisation du droit à l'alimentation, l'éducation aide les enfants à acquérir les compétences et connaissances nécessaires pour leur épanouissement et à devenir des adultes autonomes capables de se nourrir par leurs propres moyens. D'un autre côté, les

---

153 Le droit à l'éducation a été reconnu pour la première fois dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 26) et il a été confirmé dans plusieurs instruments ultérieurs comme le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 13.1), le Pacte international relatif au droit à l'éducation (art. 5(e) (v)), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (art. 10 14.2(d)) et la Convention sur les droits de l'enfant (art. 28).

154 Voir Vidar, M. 2005, p. 146.

enfants dont l'alimentation comporte certaines carences ou qui souffrent d'une insuffisance d'apports protéiques et énergétiques n'ont pas les mêmes capacités d'apprentissage que des enfants en bonne santé et bien nourris.

Le lien entre l'éducation et l'alimentation a été compris très tôt par les pays développés, qui ont commencé à distribuer des repas chauds dans de nombreuses écoles afin d'encourager la scolarisation et de réduire le taux d'abandon scolaire.<sup>155</sup> Cela est particulièrement important pour les filles, car le niveau d'éducation des femmes a un impact notable sur la nutrition des enfants, et donc sur la mortalité infantile et maternelle, et la santé et la sécurité nutritionnelle.<sup>156</sup> L'éducation est aussi indispensable pour que les adultes puissent participer activement à la vie sociale et politique et prendre judicieusement les décisions qui peuvent avoir une incidence sur leurs moyens de subsistance. L'acquisition de compétences et la compréhension des droits de l'homme sont également pertinentes et nécessaires pour que les fonctionnaires de l'État puissent s'acquitter de leurs devoirs et responsabilités au titre du droit à l'alimentation et de la loi-cadre. C'est pourquoi il peut être souhaitable d'introduire dans la loi-cadre des dispositions tendant à ce que les autorités compétentes (ministère de l'éducation, par exemple) fassent en sorte que:

- ◆ Les programmes scolaires comprennent un enseignement sur l'alimentation et la nutrition, sur le droit à l'alimentation et sur les principes des droits de l'homme.
- ◆ Les programmes d'éducation et de formation des adultes, lorsqu'il y a lieu, comprennent un enseignement sur l'alimentation et la nutrition, le droit à l'alimentation et les principes fondamentaux des droits de l'homme.

La composante nutritionnelle de l'enseignement est particulièrement importante. L'éducation nutritionnelle peut influencer les comportements et les habitudes alimentaires et donc avoir une incidence notable sur l'exercice du droit à l'alimentation. Elle est aussi particulièrement utile pour les enfants: en expliquant aux mères les vertus de l'allaitement au sein exclusivement durant les premiers mois de la vie du nourrisson, la nécessité de donner aux enfants des aliments à forte teneur en énergie et les moyens de prévenir la contamination et l'intoxication par des aliments, on peut améliorer considérablement la concrétisation du droit à l'alimentation pour les enfants, ainsi que leur santé.

On trouvera dans l'encadré 45 quelques exemples de dispositions légales relatives à l'éducation en rapport avec la concrétisation du droit à l'alimentation.

---

155 En Écosse, par exemple, la distribution d'un repas chaud dans les écoles a été introduite en même temps que la scolarité obligatoire dès 1872.

156 Voir Ministère fédéral allemand de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, Agence allemande de coopération technique (GTZ) et FIAN. 2005.

#### ENCADRÉ 45. Éducation au droit à l'alimentation – exemples de la pratique des États

En **Équateur**, la loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (2006) dispose que le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle «met au point, en coordination avec les organes compétents, les programmes d'étude en matière d'éducation alimentaire et nutritionnelle dont l'application sera obligatoire dans les établissements scolaires publics, privés, municipaux et conventionnés» (art. 16).

Au **Mexique**, l'éducation figure dans la norme visant à améliorer l'état nutritionnel de la population et à prévenir les problèmes de santé liés à la nutrition (NOM-043-SSA2-2005). Cette norme établit les critères pour l'éducation nutritionnelle: les personnes qui travaillent dans le domaine de la nutrition sont tenues de fournir des orientations aux secteurs public, social et privé.

Des documents d'information et d'éducation en rapport avec l'alimentation et la nutrition, le droit à l'alimentation et les principes fondamentaux des droits de l'homme pourraient être intégrés dans les programmes universitaires et scolaires, l'information destinée aux groupes vulnérables et aux zones les plus marginalisées du pays, ainsi les programmes de formation et de perfectionnement professionnel destinés aux personnes et groupes qui travaillent dans des domaines ayant un rapport avec la concrétisation du droit à l'alimentation (fonctionnaires, avocats, magistrats, organisations de la société civile, ONG, agriculteurs et entreprises privées).

## 3.9

# DISPOSITIONS RELATIVES AUX SITUATIONS D'URGENCE

En tant que droit fondamental de l'homme, le droit à l'alimentation s'applique en tout temps et en toute circonstance, en temps de paix comme en temps de guerre, en temps ordinaire comme en situation d'urgence.<sup>157</sup> Cela doit être clairement confirmé par la loi-cadre et il faut prévoir des dispositions appropriées en matière d'alerte rapide et de réponse alimentaire. Il serait particulièrement utile que les dispositions pertinentes de la loi-cadre traitent des deux aspects des situations d'urgence alimentaire: préparation (alerte rapide et mécanismes et mesures d'intervention) et réaction (organisation et gestion d'une réponse alimentaire adéquate).

Les situations d'urgence peuvent être dues à des catastrophes naturelles (sécheresse, inondation, tempête, séisme, destruction des cultures par des ravageurs ou des maladies) ou à l'action de l'homme (conflits armés internes ou internationaux). Dans le deuxième cas, outre le droit des droits de l'homme, le droit humanitaire international s'applique. Cette partie du droit international se compose des règles applicables au comportement des parties à un conflit

---

157 En situation d'urgence, les États sont autorisés à déroger à certains droits de l'homme, conformément aux dispositions et conditions pertinentes énoncées dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme. Pour ce qui est du droit à l'alimentation, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne contient qu'une clause de limitation générale (voir ci-dessus, section 3.3.3.) et ne prévoit pas de dérogation. Toutefois, la norme minimale, c'est-à-dire le droit d'être libéré de la faim, est liée au droit à la vie absolu et il ne peut donc pas y être dérogé même en situation d'urgence. Voir Cotula et Vidar, 2003.

armé:<sup>158</sup> En ce qui concerne l'alimentation, elle interdit certaines actions telles que le fait d'affamer les civils en tant que méthode de guerre et régit les activités d'aide humanitaire, y compris les distributions de nourriture et les programmes connexes.

Les populations victimes d'une situation d'urgence perdent une grande partie de leur capacité de production ou d'achat de vivres et autres produits essentiels. Il faut donc que l'État soit prêt à apporter une réponse adéquate à ce type de situation; une intervention rapide peut limiter la misère, les souffrances et les violations du droit à l'alimentation. Pour cela, il faut que les pays disposent de capacités suffisantes pour la veille, l'évaluation des risques, l'alerte rapide et la préparation aux crises éventuelles. La plupart des pays du monde ont des systèmes d'intervention plus ou moins développés pour réagir aux urgences alimentaires (souvent au moyen de stocks d'urgence), mais beaucoup n'ont pas de mesures de préparation suffisantes (voir encadré 46).

#### ENCADRÉ 46. Réserves de sécurité alimentaire – exemples de la pratique des États

La plupart des pays susceptibles d'être confrontés à des crises alimentaires ont constitué des réserves vivrières stratégiques pour pouvoir faire face aux situations d'urgence, et mis en place des systèmes d'alerte rapide pour recueillir des informations concernant la situation alimentaire actuelle et prévue dans le pays (notamment, l'Éthiopie, l'Indonésie, la République-Unie de Tanzanie, l'Ukraine et la Zambie).

En **Indonésie**, le règlement sur la sécurité alimentaire établit la réserve alimentaire nationale, composée «de réserves alimentaires d'État et de réserves alimentaires publiques». Les réserves alimentaires d'État doivent être constituées à tous les niveaux de gouvernement: gouvernement central, administrations provinciales, départements/districts et villages (art.5). Les réserves alimentaires publiques «seront constituées indépendamment et selon les possibilités de la société» (art. 8). (*Governmental Regulation No. 68/2002*, du 30/12/2002.)

158 Les principales sources du droit humanitaire international sont les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs deux Protocoles additionnels de 1977. Comme les Conventions de Genève ont été ratifiées par presque tous les pays du monde, on considère généralement que leurs dispositions ont acquis le statut de droit international coutumier et sont donc contraignantes pour tous les États, qu'ils les aient ou non ratifiées. Le nombre de pays qui n'ont pas ratifié les deux Protocoles additionnels est en revanche relativement important et la question de savoir si leurs dispositions constituent des normes du droit coutumier doit être examinée au cas par cas.

#### ENCADRÉ 46. Réserves de sécurité alimentaire – exemples de la pratique des États (suite)

La loi sur la sécurité alimentaire (*Food Security Act*) de la **République-Unie de Tanzanie** (1991) définit la gestion d'une réserve nationale de sécurité alimentaire. La responsabilité de cette réserve revient à l'Unité chargée de la sécurité alimentaire au sein du Ministère de l'agriculture. Le gouvernement ne peut pas intervenir pour stabiliser les prix, mais il procède à des achats dans les zones plus défavorisées, où le commerce privé est moins dynamique.

Plusieurs initiatives régionales ont également été lancées pour faire face aux crises alimentaires, notamment le Mécanisme régional de réserve alimentaire de la Communauté du développement de l'Afrique australe ([www.sadc.int](http://www.sadc.int)), la Réserve de riz pour les situations d'urgence en Asie de l'Est (<http://www.eaerr.com>) et la Réserve de sécurité alimentaire sud-asiatique ([www.saarc-sec.org](http://www.saarc-sec.org)).

La distribution directe de vivres est le premier moyen de préserver le droit à l'alimentation, mais il faut d'autres mesures complémentaires pour renforcer la préparation aux états d'urgence et la capacité de la population d'y faire face. Ces mesures sont les suivantes: mise en place de procédures pour accroître les réserves de vivres (voir encadré 47) et les systèmes d'intervention d'urgence, mesures visant à accélérer la production et la distribution des vivres, réforme des réseaux commerciaux, offre de services de commercialisation, emploi de méthodes de gestion du risque, distribution de crédit et d'engrais et révision de la politique de fixation des prix.<sup>159</sup> Une réponse optimale aux situations d'urgence exige donc une combinaison judicieuse de mesures de distribution et de mesures de facilitation.

Les Directives de la FAO invitent les États à mettre en place des mécanismes adéquats et opérationnels d'alerte rapide pour prévenir ou atténuer les effets des catastrophes naturelles ou causées par l'homme (Directive 16.7) et des mécanismes pour mieux comprendre les stratégies de survie des ménages victimes d'une catastrophe naturelle ou causée par l'homme (Directive 16.8). Ces mécanismes et processus doivent être définis par une loi ad hoc. Toutefois, bon nombre de pays n'ont pas ce type de loi. Certains pays n'ont qu'une déclaration de politique générale et, dans d'autres, les lois en vigueur sont insuffisantes ou inadaptées pour offrir les garanties juridiques nécessaires à la gestion et à la prévention de l'insécurité alimentaire ainsi qu'à la mise en place d'un système de réponse conforme aux

159 Voir Chiaradia-Bousquet, J.P. et Morel-Chevillet, L. 1996. Voir aussi FAO. 2002a.

principes du droit à l'alimentation et des droits de l'homme. La loi-cadre pourrait contribuer à remédier à ces carences.

En outre, tout pays devrait avoir une autorité responsable de la coordination des réponses d'urgence, mais cette autorité ne doit pas être instituée par une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Toutefois, la loi-cadre peut jouer un rôle dans l'établissement ou le renforcement des institutions compétentes en matière de réponse alimentaire en définissant une base juridique pour une action coordonnée et prompte de l'État. Il pourrait aussi être utile que la loi-cadre contienne des dispositions relatives à la gestion de l'aide alimentaire d'urgence fournie par des donateurs étrangers.

La loi-cadre pourrait donc contenir des dispositions qui:

- ◆ Prévoient que les autorités compétentes révisent le cadre réglementaire et institutionnel régissant les urgences alimentaires pour faire en sorte qu'il englobe tant l'alerte rapide que la préparation aux crises et l'organisation de la gestion de la réponse alimentaire en cas de catastrophe, ainsi que pour s'assurer qu'il soit conforme au droit à l'alimentation et aux autres normes internationales pertinentes.
- ◆ Établissent ou renforcent une institution nationale chargée de coordonner la réponse alimentaire d'urgence et fassent en sorte que le mandat et les missions de cette institution soient conformes au droit à l'alimentation et aux autres normes internationales applicables aux situations d'urgence.<sup>160</sup>
- ◆ Désignent l'autorité compétente pour lancer une demande d'aide internationale en cas de nécessité et pour superviser et coordonner la distribution de l'aide alimentaire reçue.

Les compétences et tâches spécifiques des différents acteurs publics et privés participant aux différentes étapes de l'évaluation et de la gestion des risques peuvent être définies et attribuées par des textes d'application, et les mécanismes et modalités de coordination appropriés peuvent être décrits de manière assez détaillée. Entre autres, il faut mettre en place des mécanismes de veille et d'évaluation des risques et des calamités, des systèmes d'alerte rapide (aux niveaux local, régional et national) avec la participation active des populations exposées, définir les structures de gestion de la réponse, préciser les compétences des différentes agences et organisations pour la distribution des secours d'urgence, créer ou gérer des stocks de vivres et des fonds de secours, organiser la formation et l'éducation et mettre en place des mécanismes d'échange d'informations et de coordination entre les secteurs concernés (voir encadré 47).

---

160 En 2005, à la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, 168 gouvernements ont adopté le Cadre d'action de Hyogo 2005–2015: Pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes. Un des objectifs stratégiques de ce programme est la mise en place et le renforcement des institutions, des mécanismes et de la capacité de lutte contre les catastrophes. Voir aussi FAO, 2007b.

#### **ENCADRÉ 47. Élaboration et révision de la législation relative à la gestion des situations d'urgence – exemple des Îles Salomon**

Les **Îles Salomon** ont rédigé leur première législation nationale en matière de catastrophe naturelle en 1989. En 2005, dans le cadre du Projet national de renforcement de la gestion des risques de catastrophe, le gouvernement a mis en route un programme en plusieurs étapes visant à réviser la législation et les plans en cas de catastrophe. L'objectif de ce programme est conforme aux récentes tendances internationales en matière de gestion des situations d'urgence, qui voient la possibilité d'atténuer l'incidence des catastrophes grâce à l'action humaine, et se concentre sur le point d'intersection entre les risques et les dangers identifiés et leur gestion en termes d'éducation, d'évaluation, de formation, de partage d'information et de coopération dans l'organisation sociale.

La révision de la législation est considérée comme faisant partie intégrante de la mise à jour et du renforcement des capacités de gestion des situations d'urgence du Centre national pour les catastrophes et de son bras exécutif. L'intégration de la gestion des risques de catastrophe dans la législation s'inscrit dans le cadre de l'assurance nationale pour la gestion des risques et la préparation aux catastrophes.

Le processus de révision de la législation comportera plusieurs étapes, dont la première est une analyse approfondie des textes visant à évaluer l'état actuel de la gestion des risques de catastrophe dans les îles Salomon.

*Source: Voir Kessler, N. 2006.*

Pour ce qui est de la gestion et de la coordination de l'aide alimentaire internationale, il convient d'instituer une obligation d'information sur les secours reçus (forme de l'aide reçue et distribuée, difficultés rencontrées, etc.), par exemple pour l'autorité compétente en matière de droit à l'alimentation, ainsi que de publier régulièrement les données les plus pertinentes.<sup>161</sup> La loi-cadre ou les textes d'application pourraient aussi comporter des dispositions liant l'aide alimentaire à l'achat des vivres nécessaires sur le marché local ou régional, exigeant le respect des coutumes alimentaires des populations affectées et des normes internationales relatives à l'aide humanitaire.<sup>162</sup>

161 Voir rapport du Ministère fédéral allemand de l'alimentation, de l'agriculture et de la protection des consommateurs, GTZ et FIAN, 2005, p. 57 (cit., note 156 p. 126).

162 Voir Cotula, L. et Vidar, M. 2003, chap. 3.8. Voir aussi les Directives sur le droit à l'alimentation 15 et 16.



## 3.10

# DISPOSITIONS RELATIVES À LA COOPÉRATION INTERNATIONALE

Comme nous l'avons déjà indiqué, les articles 2.1 et 11 du Pacte mentionnent la coopération et l'aide internationale parmi les moyens pouvant contribuer à la pleine réalisation du droit à l'alimentation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels considère que, dans l'intention des rédacteurs du Pacte, l'obligation de consacrer le maximum des ressources disponibles, figurant à l'article 2, renvoie tant aux ressources existant dans le pays qu'à celles que la communauté internationale peut mettre à sa disposition par la coopération et l'aide extérieure (OG 3, par. 13). La concrétisation pleine et entière du droit à l'alimentation au niveau national serait facilitée si l'environnement international appuyait les efforts nationaux.

Dans son OG 12, le Comité a souligné l'importance capitale de la coopération internationale pour la concrétisation pleine et entière du droit à l'alimentation. Dans l'exécution de leurs engagements de coopération internationale, il convient que les États prennent des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans d'autres pays, pour protéger ce droit, pour faciliter l'accès aux vivres et pour fournir les secours nécessaires en cas de besoin (par. 36). En même temps, les États ont la responsabilité individuelle et collective de coopérer pour fournir des secours d'urgence et une aide humanitaire en cas de catastrophe, notamment aux réfugiés et personnes déplacées. Il convient que chaque État apporte une contribution proportionnelle à ses moyens (par. 38). Le Comité a donné suite à cette observation en demandant régulièrement aux pays les plus riches des renseignements sur les modalités de leur coopération internationale, et notamment sur les fonds qu'ils consacrent à l'aide au développement.<sup>163</sup>

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation a considéré que, pour honorer pleinement leurs obligations découlant du droit à l'alimentation,

---

163 Voir Donati, F. et Vidar, M. 2008.

les États doivent respecter, protéger et *réaliser* le droit à l'alimentation des personnes vivant sur le territoire d'autres États.<sup>164</sup>

Néanmoins, il n'y a pas de consensus manifeste des États au sujet du caractère d'obligation juridique de la coopération internationale ni des obligations extraterritoriales.<sup>165</sup> Toutefois, rien n'empêche un État de définir dans une loi nationale des normes applicables à sa coopération internationale et au degré auquel son obligation de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation a une dimension extraterritoriale.

En ce qui concerne plus précisément la réponse alimentaire de la communauté internationale, les Lignes directrices disposent que les États qui fournissent des secours sous forme de vivres examinent régulièrement leur politique en la matière et, si besoin est, les révisent pour appuyer les efforts faits par les pays bénéficiaires en vue de réaliser progressivement le droit à une alimentation adéquate (Directive13).

La loi-cadre peut contribuer à renforcer l'action des États dans le domaine de la coopération internationale: il serait donc utile qu'elle contienne une disposition à cet effet. Elle pourrait, par exemple, exiger que les autorités compétentes:

- ◆ Veillent à ce que les activités menées à l'étranger, y compris par des acteurs privés, n'empiètent pas sur le droit à l'alimentation de la population des pays concernés.
- ◆ Encouragent la coopération internationale et fournissent une aide pour contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation dans d'autres pays si elles sont en mesure de le faire.

#### **ENCADRÉ 48. Promotion de la coopération internationale – exemple du Brésil**

Conformément à la loi cadre du **Brésil** sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'État s'engage à promouvoir la coopération technique avec d'autres pays, contribuant ainsi à la réalisation du droit humain à une alimentation adéquate au niveau international (art. 6).

164 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2006, par. 34.

165 Voir Donati, F. et Vidar, M. 2008 et Cotula, L. et Vidar, M. 2003.

Ainsi, une obligation reconnue de coopérer pourrait englober la dimension extraterritoriale des obligations des États, c'est-à-dire l'obligation de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation dans des pays tiers dans la mesure du possible.

## 3.11

# DISPOSITIONS RELATIVES À UNE AUTORITÉ NATIONALE EN MATIÈRE DE DROIT À L'ALIMENTATION

La réalisation du droit à l'alimentation est impossible sans une collaboration interdisciplinaire entre les différents secteurs, institutions et acteurs – tant publics que privés – qui peuvent avoir une influence sur la disponibilité, l'accessibilité et le caractère adéquat de l'alimentation dans un pays donné. Les Directives sur le droit à l'alimentation demandent aux États de veiller à la *coordination des efforts* des ministères, organismes et bureaux officiels compétents (Directive 5.2, non en italiques dans le texte). Aux fins de la loi-cadre sur le droit à l'alimentation, la coordination exigerait un mécanisme solide, doté de moyens techniques et budgétaires suffisants et des compétences requises afin de relier et structurer les divers éléments nécessaires pour atteindre l'objectif déclaré de la réalisation du droit à l'alimentation.

Le mécanisme de coordination peut être un organisme central unique (agence nationale du droit à l'alimentation) composé de plusieurs organes spécialisés (organes délibérants, services d'exécution technique, organes consultatifs).

Si l'on opte pour le principe d'une agence nationale du droit à l'alimentation, il convient que la loi-cadre:

- ◆ Institue ou prévoit l'institution d'une agence nationale ayant pour mission d'assurer la coordination globale de la réalisation du droit à l'alimentation au niveau national.

La loi devrait en outre exiger que, dans l'exercice de ses compétences et obligations, l'agence nationale du droit à l'alimentation:

- ◆ Applique les principes fondamentaux des droits de l'homme énoncés dans la loi-cadre (voir ci-dessus, section 3.2.5).

- ◆ Travaille en étroite coopération avec des représentants de la société civile et tienne compte de leurs avis.
- ◆ Emploie, dans toute la mesure du possible, les services, l'équipement et les informations (y compris les statistiques) des organismes publics et privés qualifiés, afin d'éviter les chevauchements d'efforts et de dépenses.

La loi-cadre elle-même ne doit pas contenir des dispositions détaillées sur le fonctionnement des organismes de coordination: ces dispositions devront être formulées dans des textes d'application qui seront adoptés conformément au calendrier énoncé dans la loi-cadre. Toutefois, il convient que le mandat, la composition et les principales fonctions de l'agence, ainsi que les dispositions visant à faire en sorte que les institutions établies disposent des moyens financiers et humains nécessaires pour s'acquitter de leur mission, soient définis dans la loi-cadre elle-même.

Les prochaines sections du présent document contiennent des recommandations relatives aux principes et aux éléments d'une agence nationale du droit à l'alimentation et d'un organe/secrétariat des services techniques. Ces recommandations sont de caractère général, car le statut, le mandat, les compétences et la composition de ces institutions varieront selon les pays en fonction de leurs traditions juridiques, de leurs politiques et d'autres caractéristiques. On trouvera dans l'encadré 49 un bref aperçu de quelques modèles de dispositions relatives à la coordination nationale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle tirés des lois ou projets de loi les plus pertinents.

#### **ENCADRÉ 49. Modèles d'organisation et de coordination en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale - exemples de la pratique des États**

En Amérique latine, le *système* de coordination des politiques nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle semble suivre un modèle ouvert à la participation de divers organes et institutions gouvernementaux et non gouvernementaux (c'est le cas notamment au Brésil, en Équateur, au Guatemala et au Nicaragua). Le statut juridique, la composition et les fonctions de ces organes diffèrent d'un pays à l'autre.

En 2006, le **Brésil** a adopté la loi portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) pour assurer le droit humain à une alimentation adéquate (Loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle n° 11.346 du 15 septembre 2006). Le SISAN regroupe un certain nombre d'organes et d'entités à tous les niveaux de l'État, ainsi que des institutions privées intéressées, avec ou sans but lucratif, s'occupant de sécurité alimentaire et nutritionnelle.



#### ENCADRÉ 49. Modèles d'organisation et de coordination en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale - exemples de la pratique des États (suite)

Les principaux organes chargés de la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle sont les suivants: a) la Conférence nationale sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle, chargée de fournir au Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) des directives et des indications concernant les priorités pour les politiques et les plans alimentaires et nutritionnels du pays, ainsi que pour l'évaluation du SISAN; b) le CONSEA, un organe consultatif chargé d'assister la Présidence de l'État dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle; et c) la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sera créée par une loi de l'Exécutif fédéral, chargée d'élaborer les politiques nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle, d'en coordonner la mise en œuvre et d'harmoniser les politiques et les plans de ses contreparties au niveau des États et des districts. La participation au SISAN des divers organes et institutions sera définie sur la base de critères établis par le CONSEA et par la Chambre interministérielle.

En 2006, l'**Équateur** a adopté la loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (loi du 27 avril 2006) portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle destiné à coordonner, promouvoir et assurer de façon adéquate et globale, à tous les niveaux de l'État, la production, la distribution, la disponibilité, la stabilité des approvisionnements, l'accès aux denrées alimentaires et la consommation de celles-ci, en tenant compte des exigences interculturelles et des considérations de parité. Le système, qui est ouvert à la participation de l'ensemble des institutions et organisations publiques, privées et communautaires, est composé principalement de deux instances: a) le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN), qui est le principal organe décisionnel, et b) le Secrétariat exécutif, qui est l'organe technique consultatif du CONASAN.

En 2005, le **Guatemala** a adopté la loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SISAN) (décret n° 32 – 2005). Le SISAN regroupe un ensemble d'autorités gouvernementales et d'organes non gouvernementaux, et opère selon une structure tripartite: a) le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN), responsable de la gestion et de la prise de décision politique; b) le Secrétariat pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SESAN), chargé de la coordination et de la planification technique; et c) diverses institutions ou agences responsables, à tous les niveaux de l'État, de la mise en œuvre des activités relatives à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Le SISAN s'appuiera également sur deux autres organes: d) une instance de consultation et de participation sociale; et e) un groupe d'institutions d'appui, constitué notamment d'organismes non membres du CONASAN et d'agences internationales de coopération en mesure de fournir un soutien technique, financier et opérationnel.



#### **ENCADRÉ 49. Modèles d'organisation et de coordination en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale - exemples de la pratique des États (suite)**

Au **Nicaragua**, le décret n° 03-2007 a porté création du Conseil National de Sécurité et Souveraineté Alimentaire au sein de la Présidence de la République, en tant qu'organe décisionnel chargé de coordonner les activités gouvernementales de lutte contre la pauvreté, la faim et la sous-alimentation. Le projet de loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles de juillet 2008 dispose l'établissement du Système national de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SINASSAN) visant à promouvoir, protéger et réaliser le droit à une alimentation adéquate, droit humain fondamental indissociable de la dignité de la personne. La participation au SINASSAN est ouverte à l'ensemble des autorités gouvernementales et organes non gouvernementaux s'occupant de questions touchant à la souveraineté et à la sécurité alimentaires au Nicaragua. Le projet de loi établit la structure du SINASSAN, en six éléments: a) la Commission nationale de souveraineté et de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASSAN), en tant qu'organe décisionnel; b) le Secrétariat pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles, organe exécutif technique chargé de promouvoir la coordination, l'exécution et la collaboration intersectorielle et interinstitutionnelle; c) les comités techniques sectoriels pour la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, qui sont les organes scientifiques et techniques consultatifs chargés d'assurer la coordination avec les représentants de différentes instances au niveau régional, départemental et municipal, et de leur apporter un soutien; d) les commissions régionales pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles dans les régions autonomes de l'Atlantique Nord et Sud; e) les commissions départementales pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles; et f) les commissions municipales pour la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles.

Au **Honduras**, au **Pérou** et en **Ouganda**, par exemple, l'autorité nationale responsable de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est structurée selon un modèle en deux éléments.

Le projet de loi-cadre du **Honduras** sur l'alimentation (2007) prévoit l'établissement de la Commission nationale du droit à l'alimentation en tant qu'organe décisionnel de coordination. Celle-ci sera assistée dans ses travaux par une unité technique, qui sera créée et régie par les règlements d'application de la loi.

Le décret suprême n° 118-2002-PCM du **Pérou** (13 novembre 2002) a établi la Commission multisectorielle de sécurité alimentaire au sein de la Présidence du Conseil des ministres. La Commission est chargée de coordonner et d'évaluer les politiques et les mesures sectorielles visant à garantir la sécurité alimentaire de la population, et d'en établir l'ordre de priorité. Le Comité technique de la Commission multisectorielle est un organe opérationnel et décisionnel relevant du Secrétariat technique de la Commission interministérielle des affaires sociales de la Présidence du Conseil des ministres.



#### **ENCADRÉ 49. Modèles d'organisation et de coordination en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale - exemples de la pratique des États (suite)**

Le projet de loi de 2007 sur le droit à une alimentation adéquate ne porte pas création de nouvelles institutions: il réaffirme la responsabilité de la Présidence du Conseil des ministres quant à la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'alimentation et de nutrition, et rétablit le groupe technique multisectoriel pour la sécurité alimentaire, dans le cadre d'une nouvelle dynamique structurelle visant à renforcer l'efficacité.

Le projet de loi de ***l'Ouganda*** sur l'alimentation et la nutrition (août 2008) porte création du Conseil ougandais de l'alimentation et de la nutrition en tant qu'organe de coordination, de suivi et de consultation sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il sera secondé dans ses activités par un Secrétariat, qui sera désigné par le Bureau du Premier ministre ou par un autre ministre (à définir).

Quelques-uns des systèmes mis en place pour la coordination de la sécurité alimentaire et nutritionnelle nationale mentionnés dans cet encadré font intervenir plusieurs organismes et sont assez complexes; cela risque de causer des doubles emplois et une bureaucratie trop lourde qui pourraient compromettre la transparence de leurs activités. Cette option peut être valable dans certains pays mais, pour la plupart, il serait préférable d'établir un organisme unique, composé de deux ou trois organes chargés de tâches spécifiques (comme dans les exemples d'organismes composés de deux organes donnés dans l'encadré).

Nous allons maintenant aborder tour à tour la structure, la mission et les fonctions et la composition de ce type d'organisme.

### **3.11.1 STRUCTURE DE L'AGENCE DU DROIT À L'ALIMENTATION**

L'agence nationale pour le droit à l'alimentation peut prendre deux formes principales: elle peut soit être rattachée à un ministère existant, soit être une autorité autonome placée au plus haut échelon des pouvoirs publics.

La plupart des pays ont créé des conseils ou commissions nationaux chargés de traiter des questions liées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Dans la pratique, ces institutions sont souvent peu efficaces car leur mission est mal définie, leurs priorités peuvent être divergentes, leur bureaucratie rigide, la communication entre les différentes administrations concernées insuffisante, il n'y a pas de suivi et souvent les ressources humaines et



financières manquent. En outre, elles sont généralement sous la tutelle d'un ministère fonctionnel (en général le ministère de l'agriculture ou, parfois, le ministère du développement social ou de la santé).

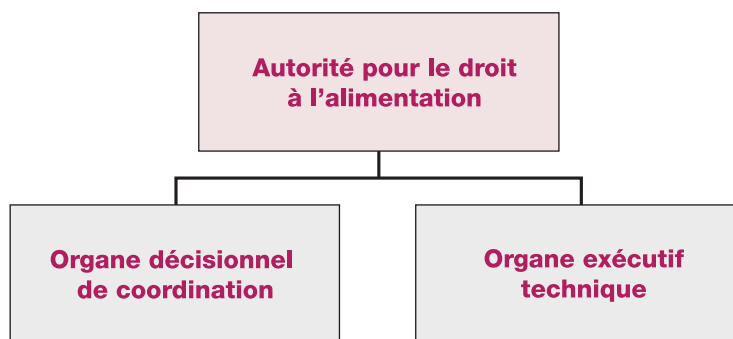
Le renforcement de la coordination au sein de la structure existante peut être la seule option politiquement réaliste dans certains pays et peut permettre quelques améliorations. Pour cela, il faut que les rôles des diverses entités soient mieux définis et que des mécanismes concrets de coordination soient mis en place. D'un autre côté, la création d'une agence nationale pour le droit à l'alimentation rattachée à un ministère fonctionnel peut aggraver les problèmes de fragmentation et de chevauchement des activités de l'État liés au droit à l'alimentation, en faussant la hiérarchie des priorités et l'allocation des ressources. Mais, surtout, étant placé sous la tutelle d'un ministère fonctionnel, le mécanisme de coordination ne jouit pas de l'autorité politique nécessaire pour obtenir la collaboration active des autres parties concernées.

C'est pourquoi il est nettement préférable de créer une agence nationale autonome ayant un rang équivalent à celui d'un ministère ou de transformer les structures existantes en une telle institution (rattachée au cabinet du président du premier ministre) pour avoir une bonne vue d'ensemble des actions des différents ministères et départements et l'autorité nécessaire pour garantir la collaboration de tous les acteurs publics et privés concernés. Cette situation hiérarchique élevée et le fait que l'agence sera chargée exclusivement de réaliser le droit à l'alimentation faciliteront l'examen systématique de ce droit ou de ses composantes dans le cadre de la prise de décisions de politiques économique, sociale, financière, agricole, commerciale ou autre. En outre, cela donnerait à la réalisation du droit à l'alimentation et à l'efficacité de la coordination plus de visibilité dans le programme politique.

Il n'est certes pas facile de créer une agence officielle unique de coordination intersectorielle, mais plusieurs pays ont adopté cette option dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (voir ci-dessus, encadré 49) et celle-ci devrait rester idéale. La voie la plus facile consiste à s'appuyer sur les structures institutionnelles existantes. On peut, par exemple, renforcer une commission ou un conseil de la sécurité alimentaire et nutritionnelle déjà existants, en coupant ses liens avec son ministère fonctionnel et en révisant son mandat, ses fonctions et sa composition pour les définir dans la loi-cadre. Mais il est indispensable que l'organisme préexistant soit entièrement absorbé par la nouvelle agence.

Le mécanisme de coordination peut être composé de deux organes, un organe décisionnel et un organe exécutif technique (voir fig. 1). Évidemment, l'organe technique serait subordonné à l'organe décisionnel.

**FIGURE 1. Mécanisme de coopération en deux parties**



### a) Organe décisionnel

Il convient d'établir un organe décisionnel de coordination à l'échelon gouvernemental le plus élevé (rattaché au Cabinet du président ou du premier ministre). Plusieurs pays qui ont récemment adopté ou envisagé d'adopter une loi relative à la sécurité alimentaire et nutritionnelle et fondée sur les droits de l'homme ont adopté cette approche (voir tableau 1).

**TABLEAU 1. Principaux organes décisionnels de coordination et leur place dans l'organigramme gouvernemental – exemples de la pratique des états dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle**

PAYS	ORGANE DÉCISIONNEL DE COORDINATION	PLACE DANS L'ORGANIGRAMME GOUVERNEMENTAL
<b>Brésil</b>	Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle	Devant être créée par décret de l'exécutif fédéral
<b>Équateur</b>	Conseil de la sécurité alimentaire et nutritionnelle national (CONASAN)	Ministère de la santé
<b>Honduras</b>	Commission nationale du droit à l'alimentation	Présidence de la république
<b>Guatemala</b>	Commission nationale de la souveraineté et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN)	Présidence de la république; Affaires générales, affaires sociales et développement rural ▼

**TABLEAU 1. Principaux organes décisionnels de coordination et leur place dans l'organigramme gouvernemental – exemples de la pratique des états dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (Suite)**

PAYS	ORGANE DÉCISIONNEL DE COORDINATION	PLACE DANS L'ORGANIGRAMME GOUVERNEMENTAL
Nicaragua	Conseil de la sécurité et de la souveraineté alimentaire	Présidence (art. 1.4 du décret no 03-2007)
	Commission nationale de la souveraineté et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASSAN)	Présidence (art. 12 du projet de loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle)
Ouganda	Conseil national de l'alimentation et de la nutrition	Cabinet du premier ministre ou ministère de l'agriculture (le choix n'a pas encore été fait)
Pérou	Commission intersectorielle de la sécurité alimentaire	Présidence du conseil des ministres (décret suprême 118-2002-pcm du 13 novembre 2002)
	Comité interdépartemental des affaires sociales	Présidence du conseil des ministres (projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate, 2007)

### b) Organe exécutif technique

La deuxième composante de l'agence nationale pour le droit à l'alimentation doit être constituée d'un service exécutif composé de techniciens et d'administrateurs. Son rôle consiste à élaborer et à proposer une stratégie nationale pour le droit à l'alimentation, à coordonner le suivi technique de la sécurité alimentaire et les échanges d'informations, à aider les membres de l'agence nationale pour le droit à l'alimentation à s'acquitter de leurs tâches et à assurer son secrétariat et les fonctions d'appui. Plusieurs pays qui ont récemment adopté une loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle fondée sur les droits de l'homme ont chargé le service exécutif technique de formuler et de proposer une politique nationale sur le droit à l'alimentation (Brésil, Équateur et Guatemala).

On peut aussi donner à l'organe exécutif un rôle plus important, c'est-à-dire la coordination de la mise en œuvre au jour le jour de la stratégie et de la loi-cadre relatives au droit à l'alimentation, en laissant à l'agence nationale pour le droit à l'alimentation les décisions stratégiques et politiques.

L'organe technique doit être composé d'administrateurs sélectionnés en fonction de leurs compétences spécialisées et capacités dans les divers domaines pertinents pour la réalisation du droit à l'alimentation. Vu la complexité de ce droit et de sa réalisation, il convient que le secrétariat puisse consulter des experts indépendants (instituts, universités, voire organisations internationales) si besoin est.

### 3.11.2 MANDAT ET FONCTIONS

Le mandat et les fonctions de l'agence nationale pour le droit à l'alimentation définis dans la loi-cadre dépendront des caractéristiques du pays, mais certaines des fonctions principales seront à peu près les mêmes dans tous les pays.

La mission première de l'agence sera de conseiller le gouvernement pour toutes les activités liées au droit à l'alimentation nationales et de coordonner ces activités. Cela signifie qu'il faut assurer une coordination entre les nombreux organismes et acteurs dont l'action a une incidence sur la réalisation du droit à l'alimentation. Il convient en outre de charger l'agence de réexaminer régulièrement la politique nationale du droit à l'alimentation pour s'assurer qu'elle est fondée sur des données réelles. En d'autres termes, cette politique doit s'appuyer sur toute l'information pertinente et disponible concernant le degré de réalisation du droit à l'alimentation dans le pays et doit répondre aux véritables besoins et demandes des populations concernées.

On peut aussi charger l'agence nationale pour le droit à l'alimentation de donner des conseils sur l'harmonisation des politiques sectorielles pertinentes. À cet effet, l'agence devra veiller à ce que le droit à l'alimentation et toutes ses composantes soient systématiquement pris en considération aux fins de la prise de décisions en matière de politiques économique, sociale, budgétaire, agricole, commerciale, notamment. L'agence serait donc habilitée à demander et recueillir des données auprès de divers acteurs publics et privés. Une information à jour et précise est indispensable pour le processus décisionnel. La qualité des décisions dépend de la qualité de cette information. Pour qu'elle puisse contribuer à la mise en œuvre de la loi-cadre et à la réalisation du droit à l'alimentation en général, il faut que l'information obtenue soit mise en commun et largement diffusée au sein des administrations publiques (à tous les échelons) et communiquée aux autres pouvoirs, tels que le parlement, la société civile et la presse.

L'agence pour le droit à l'alimentation peut aussi jouer un rôle de médiateur pour régler les divergences de vues et les différends suscités par certaines politiques qui peuvent être en conflit (utilisation de la terre ou de ressources biologiques, responsabilités institutionnelles, etc.). Les recommandations des ministères fonctionnels et autres organismes officiels doivent être fondées sur les données et renseignements reçus des organismes chargés de suivre les progrès de la réalisation du droit à l'alimentation (voir ci-après, section 3.12). Vu la complexité des relations entre ce droit et les ressources nécessaires et la diversité des moyens par lesquels on cherchera à lui donner effet, il convient aussi de charger l'agence de fixer des repères pour mesurer les progrès de la mise en œuvre de

la loi-cadre et de la réalisation du droit à l'alimentation<sup>166</sup> (voir ci-après, section 3.11.2).

La réalisation pleine et entière du droit à l'alimentation exigera du temps et des ressources. L'agence nationale doit avoir les compétences nécessaires pour pouvoir hiérarchiser les priorités et s'assurer que les ressources financières disponibles sont allouées en conséquence et employées à bon escient. Cela sera indispensable pour l'efficacité de la loi-cadre.

Une autre fonction importante de l'agence nationale pour le droit à l'alimentation sera la formulation de propositions de modification des lois, règlements ou politiques pertinents pour la réalisation de ce droit et leur présentation au ministre compétent. De même, elle devrait être habilitée à recommander aux administrations et autres organismes officiels l'adoption ou la modification de diverses politiques ou mesures relatives au droit à l'alimentation ou à l'une de ses composantes (accessibilité, disponibilité et caractère adéquat de la nourriture). De leur côté, les organismes qui reçoivent de telles propositions devraient être tenus d'y donner suite dans un délai prédéterminé ou de justifier par écrit les mesures qu'ils ont prises ou leur inaction en réponse aux recommandations de l'agence nationale et cette obligation doit aussi être établie par une loi-cadre ou des textes d'application.

L'agence nationale pour le droit à l'alimentation devra présenter régulièrement au parlement un rapport intérimaire sur la réalisation du droit à l'alimentation et l'application de la loi-cadre. Ce rapport devra comprendre une évaluation du fonctionnement et de l'efficacité de l'institution elle-même pour informer les parlementaires des contraintes rencontrées. Cela contribuerait à la responsabilisation des membres du mécanisme de coordination. Comme ce rapport portera sur la plupart des secteurs qui ont une incidence sur la réalisation du droit à l'alimentation dans le pays (voir ci-après, section 3.11.3), l'agence nationale pourrait aussi être l'institution appropriée pour examiner et commenter les observations des organisations internationales de protection des droits de l'homme relatives aux résultats obtenus par l'État en matière de réalisation du droit à l'alimentation au niveau national. Elle pourrait aussi être chargée de présenter au parlement un rapport sur ces observations.

---

166 Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a souligné la nécessité de fournir une base permettant à l'État Partie lui-même ... d'évaluer véritablement la mesure dans laquelle des progrès ont été faits en matière de respect des obligations figurant dans le Pacte. (voir OG 1, par. 6). Il convient de définir des indicateurs pour chacune des obligations découlant du droit à l'alimentation qui s'appliquent dans le pays. Le niveau auquel on fixe les repères intermédiaires est important; en outre, il convient de l'ajuster périodiquement, en particulier s'il était trop ou pas assez ambitieux au départ.

En conséquence, il convient que la loi-cadre prévoie, parmi les principales fonctions de l'agence pour le droit à l'alimentation, les tâches ci-après :

- ◆ Conseiller le gouvernement et coordonner les nombreux acteurs et activités influant sur les différents aspects de la réalisation du droit à l'alimentation aux niveaux national, régional et local.
- ◆ Formuler, négocier, adopter et réexaminer la politique nationale du droit à l'alimentation pour s'assurer qu'elle réponde bien à l'évolution des besoins et préoccupations de la population.
- ◆ Déterminer des points de repère appropriés pour mesurer les progrès de l'application de la loi-cadre elle-même et de la réalisation du droit à l'alimentation. Ces repères doivent être précis, accompagnés d'un échéancier, et objectivement mesurables.
- ◆ Rassembler les informations pertinentes pour la réalisation du droit à l'alimentation et assurer l'échange et la diffusion de cette information entre tous les acteurs concernés, sous une forme et avec un contenu adaptés aux différents utilisateurs.
- ◆ Conseiller le gouvernement sur l'organisation des politiques sectorielles pertinentes pour la réalisation du droit à l'alimentation et formuler, sur la base des données obtenues grâce au suivi technique de la réalisation du droit, des recommandations pour la faire évoluer.
- ◆ Définir les priorités et coordonner l'allocation des ressources en fonction de ces priorités.
- ◆ Présenter à un ministre compétent ou à des organismes officiels des propositions de modification de lois, règlements ou politiques, ou de nouvelles propositions de lois, politiques ou mesures en rapport avec le droit à l'alimentation ou à l'une de ses composantes (accessibilité, disponibilité et adéquation de l'alimentation).
- ◆ Présenter au parlement un rapport intérimaire sur la réalisation du droit à l'alimentation et sur l'application de la loi-cadre elle-même, ainsi que sur les conclusions de tous les organes créés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme qui ont examiné les résultats obtenus par le pays dans le domaine du droit à l'alimentation.

### 3.11.3 COMPOSITION

Il convient que la composition de l'organe de décision chargé de la coordination tienne compte du caractère multisectoriel du droit à l'alimentation. Dans l'idéal, il faudrait que soient représentés tous les secteurs et toutes les forces sociales qui interviennent dans la réalisation de ce droit: représentants du gouvernement et d'autres organismes officiels (instituts de recherche et de statistiques, universités publiques) et de la société civile, du secteur privé et des milieux universitaires. Cela garantirait la participation de différentes parties prenantes et contribuerait à adapter les lois, politiques et programmes mis en œuvre par l'agence nationale pour le droit à l'alimentation aux vrais besoins d'une population souffrant de la faim, de la malnutrition et de l'insécurité alimentaire.

En ce qui concerne les représentants du gouvernement, la loi-cadre devra exiger qu'il s'agisse de responsables du plus haut niveau (ministres ou vice-ministres), pour qu'ils puissent faire du droit à l'alimentation une priorité de leur ministère et mobiliser tous leurs services. L'agence pourrait être présidée par le président de la république ou le premier ministre. Si l'on nomme président un autre ministre, cela risque de soulever des conflits interministériels. Les secteurs qui doivent être représentés doivent refléter le caractère multisectoriel et complexe du droit à l'alimentation. Il faut que soient représentés, outre les ministères et agences qui s'occupent traditionnellement de l'alimentation et de l'agriculture, les ministères des finances, de l'éducation, de la justice et de la santé.

S'agissant des représentants de la société civile, il convient que la loi-cadre précise si ceux-ci doivent être considérés comme membres à part entière ou comme observateurs. Cela aura une influence majeure sur l'effet de leur participation.

En outre, la loi-cadre devra déterminer non seulement le nombre de représentants, mais aussi des règles pour optimiser leur participation. Ces règles sont notamment des critères de sélection transparents et non discriminatoires, des processus de conservation clairs et des méthodes de travail bien définies (voir ci-après, section 3.13.3). On trouvera dans l'encadré 50 quelques exemples tirés de la pratique des États en ce qui concerne la composition d'organes analogues (institutions travaillant dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle).

### ENCADRÉ 50. Composition des organes nationaux de coordination chargés de la sécurité alimentaire et nutritionnelle - exemples de la pratique des États

La loi-cadre du **Brésil** sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle laisse à une législation d'application la définition des critères de composition du Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA) et de la Chambre interministérielle pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Elle prévoit toutefois que le CONSEA sera constitué pour un tiers de représentants du gouvernement et pour deux tiers de représentants de la société civile. Concernant la composition de la Chambre interministérielle, ses membres seront «des ministres d'État et des Secrétaires spéciaux chargés de la sécurité alimentaire et nutritionnelle» (art. 11.III). Aucune disposition ne prévoit une représentation directe de la société civile ou du secteur privé au sein de la Chambre.

En **Équateur**, le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN) est composé du ministre de la Santé (qui sera également le président du Conseil), du ministre de l'Agriculture (vice-président), du ministre de l'Éducation et de la Culture, du ministre des Affaires sociales et du président de l'Institut équatorien de la propriété intellectuelle. La loi prévoit également, parmi les membres du Conseil, un représentant de l'organisation nationale des consommateurs, un délégué du Défenseur du peuple et un représentant de la Fédération nationale des chambres de production.

Au **Guatemala**, le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN) compte des représentants des ministères suivants: agriculture, économie, éducation, environnement, finances, santé, ressources naturelles et travail et protection sociale.

Outre les représentants du gouvernement, deux représentants du secteur privé et cinq de la société civile figurent parmi les membres du Conseil. Quant au Secrétariat pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il réunira du personnel technique des secteurs représentés au sein du CONASAN, des conseillers de l'instance de consultation et de participation sociale et des techniciens du groupe des institutions de soutien, sur demande du SESAN.

En **Ouganda**, le Conseil de l'alimentation et de la nutrition sera constitué d'un président (une personnalité éminente qualifiée et dotée d'expérience dans le domaine de l'alimentation et la nutrition) et de seize membres représentant les instances suivantes: le Bureau du Premier ministre; le ministre chargé de l'agriculture; le ministre chargé de la santé; le ministre chargé des questions de parité; le ministre chargé de la planification; le ministre chargé de la préparation aux catastrophes; le ministre chargé de l'éducation; le ministre chargé du commerce et de l'industrie; le ministre chargé des gouvernements locaux; et le directeur du Secrétariat du Plan de modernisation de l'agriculture.





#### **ENCADRÉ 50. Composition des organes nationaux de coordination chargés de la sécurité alimentaire et nutritionnelle - exemples de la pratique des États (suite)**

Le Conseil comptera également parmi ses membres: un représentant des universités et autres institutions tertiaires; un représentant de la Commission ougandaise des droits de l'homme; le Directeur du Bureau national ougandais des normes; un représentant des organisations de la société civile s'occupant de sécurité alimentaire et nutritionnelle; un représentant des associations d'agriculteurs; et un représentant de l'industrie agroalimentaire.

La loi-cadre doit aussi expressément prévoir la désignation de chargés de liaison responsables d'assurer le suivi des mesures et recommandations adoptées par l'agence nationale, au sein de chaque ministère qui est représenté à l'organe décisionnel de coordination. Ces chargés de liaison peuvent être désignés par le ministre qui siège à l'organe de coordination, qui devra être un haut fonctionnaire.

#### **3.11.4 COORDINATION VERTICALE**

L'agence devra assurer une coordination non seulement horizontale (intersectorielle) mais encore verticale, c'est-à-dire entre les différents échelons des pouvoirs publics. Cela est particulièrement important dans les pays à structure fédérale ou à forte décentralisation. Dans les États à structure fédérale, il sera probablement indispensable de créer des mécanismes de coordination au niveau infrafédéral tandis que, dans les États à structure décentralisée, la coordination pourra être assurée par des bureaux et comités de coordination créés au niveau des districts ou municipalités. Lorsqu'une partie de l'exécution d'une politique nationale est confiée à des collectivités locales, il devient d'autant plus nécessaire que l'agence nationale compétente assure la coordination de leurs activités. Dans ce cas, il faudra faire en sorte que les représentants des collectivités locales puissent participer activement aux travaux de l'agence nationale de coordination (voir tableau 2).

**TABLEAU 2. Coordination verticale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle – exemples tirés de la pratique des États**

PAYS	REPRÉSENTATION AUX ORGANES DE COORDINATION	ORGANES INFRANATIONAUX DISTINCTS
<b>Brésil</b>	<p>La Chambre interministérielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle est composée de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>représentants des organes et autorités compétents de l'Union, des États, du district fédéral et des municipalités (Art. IV).</li> </ul>	Des conférences sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle seront tenues aux niveaux des États, du district et des municipalités, et choisiront les délégués à la conférence nationale (Art. V.1).
<b>Équateur</b>	<p>Le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN) est composé entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>d'un représentant de l'Association des municipalités;</li> <li>d'un représentant de la Coordination des conseils provinciaux et d'un représentant de l'Association nationale des conseils de paroisses rurales (Art. 9).</li> </ul>	Des conseils de la sécurité alimentaire et nutritionnelle seront créés aux niveaux des provinces, des cantons et des paroisses (Art. 7).
<b>Guatemala</b>	<p>Le Conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONASAN) est composé entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du Président de l'Association nationale des municipalités (Art. 13).</li> </ul>	Des commissions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle seront créées aux niveaux des départements, des municipalités et des communautés (Art. 34).
<b>Honduras</b>	<p>La Commission nationale du droit à l'alimentation est composée entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du Président de l'Association nationale des municipalités.</li> </ul>	
<b>Nicaragua</b> (projet de loi de 2008 sur la sécurité et la souveraineté alimentaire et nutritionnelles)	<p>La Commission nationale de la sécurité et de la souveraineté alimentaire et nutritionnelle (CONASSAN) est composée entre autres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>du Président de l'Association nationale des municipalités, représentant des exécutifs municipaux;</li> <li>d'un représentant des exécutifs des régions autonomes Atlántico Norte et Sur (Art. 13).</li> </ul>	<p>Des commissions équivalentes seront créées pour les régions autonomes Atlántico Norte et Sur (Art. 22).</p> <p>Des commissions équivalentes seront créées au niveau des départements (Art. 23-24) et des municipalités (Art. 25-26).</p>
<b>Pérou</b> (projet de loi de 2007 sur le droit à une alimentation adéquate)	<p>Le Groupe technique multisectoriel de la sécurité alimentaire sera un organe du Comité interministériel des Affaires sociales. Il comptera parmi ses membres:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>un représentant de l'Assemblée nationale des exécutifs provinciaux;</li> <li>un représentant de l'Association nationale des municipalités.</li> </ul>	

## 3.12

# DISPOSITIONS CONCERNANT UN SYSTÈME DE CONTRÔLE

Le contrôle est un aspect central du respect par un État de ses obligations relatives au droit à l'alimentation, et donc de la concrétisation de ce droit humain fondamental. L'importance en est reconnue dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de même que dans la plupart des traités concernant les droits de l'homme, qui ont créé au niveau international des comités de contrôle auxquels les États parties sont tenus de rendre compte périodiquement des progrès obtenus vers la réalisation des droits et libertés garantis. Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent expressément les États à établir des mécanismes de contrôle de la concrétisation du droit à l'alimentation (Directive 17).

De manière générale, le contrôle est l'activité de suivi et d'évaluation systématiques des résultats obtenus par les États par rapport à des valeurs de référence et des cibles clairement définies. L'Unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO a établi une définition opérationnelle du contrôle, qui consiste à collecter, analyser, interpréter et diffuser périodiquement des informations permettant d'évaluer les progrès de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate pour tous les membres de la société, et de voir si ces progrès sont obtenus d'une manière compatible avec les principes et les conceptions des droits humains.<sup>167</sup> Le contrôle consistant à mesurer une situation dans une série chronologique, les rapports de situation sont à communiquer à intervalles réguliers.

---

<sup>167</sup> *Methods to monitor the human right to adequate food*, 2008, deux volumes établis par l'Unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO en coopération avec le Projet international sur le droit à l'alimentation dans le développement [International Project on the Right to Food in Development (IPRFD)]. Le document donne les informations méthodologiques et opérationnelles les plus récentes intéressant le contrôle basé sur les droits. Le présent Guide récapitule les informations sur les méthodes spécifiques et indique en référence des sources aisément accessibles de documentation technique et méthodologique. À consulter à l'adresse [www.fao.org/righttofood](http://www.fao.org/righttofood)

La loi-cadre peut servir à préciser la distinction entre contrôle technique et contrôle du point de vue des droits humains, et à constituer dans un pays donné un système de contrôle intégré (section 3.12.1), y compris en désignant une institution qui en est responsable au premier chef (section 3.12.2).

### **3.12.1 CONTRÔLE TECHNIQUE ET CONTRÔLE DU POINT DE VUE DES DROITS DE L'HOMME**

Dans le contexte du droit à l'alimentation, le contrôle se présente sous deux formes:

#### **1. Contrôle du respect par le gouvernement des obligations indispensables à la concrétisation du droit à l'alimentation.**

Ce type de contrôle permet d'évaluer la volonté et l'action du gouvernement (mesurées par l'adoption de textes législatifs primaires et secondaires, de réglementations, de politiques, de programmes, de projets, etc.) visant à appliquer la loi-cadre.

#### **2. Contrôle des progrès de la concrétisation du droit à l'alimentation.**

C'est la forme de contrôle qui mesure à quel point la population jouit effectivement du droit à l'alimentation, et les impacts des dispositions prises aux niveaux national, local et communautaire pour concourir à la réalisation de ce droit.

Au niveau des pays, il existe des institutions responsables du contrôle technique (collecte d'informations permettant de suivre les questions de sécurité alimentaire) et du contrôle du point de vue des droits humains (évaluation de la réalisation des droits humains). Les premières sont notamment des organes gouvernementaux et des agences publiques. Les services nationaux de statistique effectuent périodiquement des recensements et des enquêtes, les ministères compétents (agriculture, santé, éducation, travail, industrie, commerce, environnement ou finances) constituent et tiennent souvent des bases de données thématiques où ils conservent des informations touchant la mise en oeuvre de leurs politiques et programmes. Certains pays ont créé en outre des services gouvernementaux spécialisés qui évaluent la situation de la sécurité alimentaire, donnent au besoin l'alerte avancée, ou suivent la situation sanitaire et nutritionnelle de la population.

Les informations de contrôle procédant de ces institutions, même si elles ne concernent pas directement le droit à l'alimentation, couvrent néanmoins diverses composantes de ce droit dans le pays considéré: disponibilité, stabilité de l'offre alimentaire, accessibilité, utilisation et caractère adéquat de l'alimentation. Les rapports de ces institutions contiennent des renseignements sur des aspects tels que la superficie de terres arables par habitant; l'eau

disponible par habitant; l'offre quotidienne de calories et de protéines par habitant; le pourcentage de personnes affamées ou sous-alimentées; le taux de mortalité infantile; la production de vivres par habitant; les dépenses publiques par habitant consacrées à l'éducation, la santé et la nutrition; les différents taux de chômage; la couverture des régimes de sécurité sociale – tous aspects qui permettent d'évaluer la concrétisation du droit à l'alimentation au niveau d'un pays.<sup>168</sup> En dehors des organes gouvernementaux, il y a d'autres entités – universités, établissements de recherche, organisations non gouvernementales – qui tiennent aussi des bases de données et des systèmes d'information sur leurs domaines d'action ou d'intérêt respectifs. La principale caractéristique de ces institutions «techniques» est que leur contrôle n'est pas axé sur les droits humains: ce qu'elles mesurent, ce n'est pas à quel point le droit à l'alimentation s'exerce effectivement, mais la situation relativement à l'objet de ce droit, à savoir la sécurité alimentaire.<sup>169</sup> Or, quand on constate une amélioration de la sécurité alimentaire d'une population à partir de données agrégées, cela ne renseigne pas sur la situation de l'exercice individuel du droit à l'alimentation (de même que ces données ne révèlent pas les inégalités existantes, et laissent de côté les schémas déterminés par la culture, ainsi que les différences et les préférences individuelles).

Les institutions chargées du contrôle du point de vue des droits humains, pour leur part, comprennent des organes indépendants et des institutions de protection des droits de l'homme, qui sont tenues d'examiner le fonctionnement de la législation du point de vue des droits humains. Une commission anti-discrimination, par exemple, ou une commission de protection des données, ou une commission du VIH/sida, dans les pays où elles ont été instituées, évaluent les activités et les programmes gouvernementaux dans leur domaine particulier. Les institutions nationales de protection des droits humains – commission des droits de l'homme, médiateur... – sont pour leur part expressément mandatées pour contrôler et promouvoir l'exercice des droits de l'homme.<sup>170</sup> Pour contrôler la manière dont les pouvoirs publics respectent les droits humains et leurs résultats en matière de concrétisation de ces droits, les institutions de protection des droits de l'homme se fondent entre autres sources sur les informations des organes de contrôle «technique» mentionnés précédemment. Mais pour

---

168 Les données du recensement national, quand elles sont disponibles, peuvent être une source d'informations particulièrement utile, notamment lorsque le recensement a été conçu et réalisé de façon à permettre de ventiler les données, par exemple selon la situation de groupes marginalisés (femmes, populations autochtones), ou selon la région géographique, et selon les zones urbaines et rurales.

169 Voir Vidar, M. et Immink, M., à paraître.

170 Les institutions de protection des droits de l'homme se sont développées surtout depuis les années 1990, précisément parce qu'on a pris de plus en plus conscience de l'importance du respect de ces droits pour l'édification de sociétés démocratiques. Alors qu'en 1990, il y avait dans le monde entier 8 institutions nationales de protection des droits de l'homme, elles étaient 55 en 2002, et il y en a actuellement 123 (voir Kjærum, M. 2003, p. 1). On trouvera une liste de toutes les institutions de protection des droits de l'homme à l'adresse <http://www.demotemp360.nic.in/NationaldataList.asp>

évaluer les progrès de la réalisation des droits humains, il faut analyser aussi d'autres types de données, notamment concernant des événements, basées sur des appréciations d'experts, et sur le sentiment des ménages. Les données concernant des événements sont celles qui concernent des violations signalées, commises à l'encontre de personnes et de groupes par des acteurs étatiques et non étatiques. Elles renseignent généralement sur l'omission qui a donné naissance à la violation, sur l'identité de la ou des victimes, et sur celle de l'auteur des violations. Ces renseignements complètent ceux qu'on obtient à d'autres sources. Les données basées sur l'appréciation d'experts proviennent de sources d'information diverses, dont les médias, les rapports gouvernementaux et ceux d'ONG ou d'experts indépendants (groupes de protection des droits humains, chercheurs universitaires) à qui l'on demande d'évaluer les résultats de l'État considéré. Ces données servent généralement à comparer les résultats entre pays (qui se voient attribuer un rang) ou entre périodes.<sup>171</sup> Outre les organes gouvernementaux, il y a aussi des entités non gouvernementales, telles qu'organisations non gouvernementales et établissements universitaires, qui s'occupent de contrôler le respect par les États des normes concernant les droits humains, et leurs résultats en ce qui concerne la concrétisation de ces droits (voir encadré 51).

#### **ENCADRÉ 51. Le rôle des organisations de la société civile pour le contrôle – exemples au Brésil**

Au Brésil, un réseau d'ONG, d'associations sociales et d'institutions, appelé le Forum brésilien pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle, mène des recherches et des travaux sur le terrain pour réunir et analyser des informations concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Les résultats de ses activités et de celles de ses membres servent pour l'élaboration de propositions de politiques et de programmes, et pour le contrôle.

Une autre initiative intéressante de contrôle de l'exercice du droit à l'alimentation au Brésil est la mise en place en 2002 d'un Rapporteur national sur les droits humains à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales, la coordination étant assurée par la Plate-forme pour les droits économiques, sociaux et culturels, qui est un réseau d'organisations de la société civile.

*Source: Voir Valente, F.L.S. et Beghin, N. 2006. Voir également Bruera H.G. 2004.*

171 Sur les différentes méthodes servant au contrôle du point de vue des droits humains, voir entre autres PNUD. 2006.

Si dans la plupart des pays il existe d'une part des institutions chargées de contrôler la situation et les progrès en matière de sécurité alimentaire et de renseigner sur ces deux aspects, et de l'autre de contrôler la concrétisation des droits humains inscrits dans la législation interne, ce qui fait défaut dans la majorité des cas, c'est une conception du contrôle intégrée et basée sur les droits humains, qui serait caractérisée par: i) le partage de l'accès et des informations entre institutions gouvernementales de tout niveau, et entre institutions gouvernementales et non gouvernementales; ii) l'analyse multisectorielle des données et des informations disponibles; iii) l'utilisation d'indicateurs du droit à l'alimentation; iv) l'interprétation et l'analyse détaillée de l'information du point de vue des droits humains; v) la large diffusion des produits du contrôle aux parties prenantes, publiques et privées, et à la société civile; vi) la garantie que le gouvernement se fonde sur les informations issues du contrôle pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques visant le droit à l'alimentation.

La loi-cadre peut être utile pour la mise en place d'un tel système de contrôle intégré, en obligeant les autorités et les organismes compétents de tout niveau à:

- ◆ Collecter des données concernant la sécurité alimentaire et nutritionnelle par des méthodes et des procédés de contrôle fidèles aux principes de droits humains fixés par la loi (voir plus haut la section 3.2.5).
- ◆ Désagréger les données collectées selon l'âge, le sexe, la situation et le groupe.
- ◆ Contrôler les progrès obtenus pour la concrétisation du droit à l'alimentation dans le pays.
- ◆ Mettre en place ou désigner un mécanisme d'alerte avancée.

Du point de vue institutionnel, pour faciliter le fonctionnement d'un système viable permettant de contrôler la concrétisation au niveau national du droit à l'alimentation, il faudrait désigner ou créer dans la loi cadre une institution responsable au premier chef du contrôle (voir ci-après).

### **3.12.2 DÉSIGNATION OU CRÉATION D'UNE INSTITUTION RESPONSABLE AU PREMIER CHEF DU CONTRÔLE**

Il faudra créer ou désigner dans la loi-cadre, compte tenu des types d'institutions déjà en place, de leur mandat et de leurs capacités, une institution responsable au niveau national du contrôle du droit à l'alimentation. Elle devra être essentiellement chargée du contrôle du point de vue des droits humains, mais être en mesure aussi de définir des indicateurs bien choisis, d'interpréter les informations issues

du contrôle «technique» de ce même point de vue, et surtout de coordonner en participation les évaluations obtenues de toutes les différentes parties prenantes.<sup>172</sup> Il faudra définir dans la loi les éléments essentiels du mécanisme de contrôle et de son fonctionnement, laissant les détails à définir dans la législation annexe à adopter dans des délais déterminés, si nécessaire et approprié.

Le choix de l'institution sera fonction de l'autorité dont elle dispose pour obtenir et exiger des informations d'organes gouvernementaux, et de sa capacité à analyser et interpréter les informations voulues et à en tirer des recommandations de politiques. Ce qui importe le plus, c'est que l'institution soit indépendante des instructions gouvernementales, car c'est l'aspect qui déterminera la crédibilité de ses recommandations. C'est en fait un des principes fondamentaux du contrôle: il n'est efficace que s'il y a séparation entre contrôleur et contrôlé. Ce n'est que de cette manière que la mesure des progrès de la réalisation du droit à l'alimentation peut être effectuée de manière objective. Une telle institution peut être gouvernementale, sous réserve qu'elle n'ait elle-même aucun pouvoir ni aucune responsabilité opérationnelle dans le domaine du droit à l'alimentation, et qu'elle ne soit exposée à aucune pression d'autres agences gouvernementales. L'Unité chargée du droit à l'alimentation de la FAO a mis au point une liste de critères par rapport auxquels évaluer les attributs et les responsabilités d'une institution à laquelle confier la responsabilité principale du contrôle de la réalisation du droit à l'alimentation. Ce sont notamment les suivants: un mandat clairement défini; des ressources humaines et financières suffisantes et identifiables; un plan de travail spécifiant des produits assortis de délais; un plan de diffusion robuste ciblant les différentes parties prenantes; une forte crédibilité; un bon accès à toutes les sources d'information voulues; des comités consultatifs disposant d'une grande expertise tant technique que concernant les droits de l'homme; de bonnes capacités de plaidoyer et de communication.<sup>173</sup>

Selon le contexte du pays considéré, le choix de l'institution responsable pourra se porter sur l'une des institutions suivantes:

- a) L'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation, si elle a été créée, ou à défaut un organe de coordination interministériel tel qu'une commission ou un conseil national de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Si une autorité nationale chargée du droit à l'alimentation a été créée par la loi-cadre, ou si un organe interministériel existant y a été chargé de cette fonction, il peut paraître logique de désigner cette autorité ou cet organe comme principal responsable de contrôler la concrétisation du droit à l'alimentation. L'avantage est

172 L'institution principale doit se fonder sur les informations et le travail des autres institutions de contrôle de l'État considéré. Voir FAO. 2006c, p. 43.

173 Cette liste de critères s'inspire de ce qu'on appelle les "Principes de Paris", Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/134 du 20 décembre 1993 (voir le site Web du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme à l'adresse: <http://www2.ohchr.org/English/law/parisprinciples.htm>). Voir FAO, 2008, Vol. I, chapitre 5.



qu'en réunissant des représentants de différents secteurs, on est sûr d'un point de vue global sur les activités des pouvoirs publics, et d'une interprétation aussi intersectorielle que possible des produits du contrôle. De plus, on facilite ainsi la mise en commun des informations entre les différents organes gouvernements à tous les niveaux.

Lorsque l'institution est créée au plus haut niveau gouvernemental, elle est également investie de l'autorité politique nécessaire pour obtenir ou exiger toute l'information dont elle peut avoir besoin, et pour infléchir la définition des politiques en fonction du contrôle qu'elle exerce sur les informations recueillies. À l'inverse, une autorité chargée du droit à l'alimentation ou une commission ou un conseil de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, même transformés, comportant des représentants des différents ministères, risquent de n'être pas suffisamment indépendants de l'ingérence de ces ministères pour s'acquitter objectivement et en profondeur de leur tâche. De plus, en séparant la fonction de coordination de la fonction de contrôle, on a plus de chances de voir les valeurs de référence fixées avoir un impact réel sur l'action future du gouvernement.

- b) Un organe spécialisé indépendant, ou une institution nationale de protection des droits de l'homme.

S'il y a assez de ressources, on peut créer par la loi-cadre un organe spécialisé indépendant chargé de contrôler la manière dont le gouvernement s'acquitte de ses obligations, et ses résultats en ce qui concerne la réalisation du droit à l'alimentation (analogue à une commission pour l'égalité raciale ou une commission sur le VIH/sida). Une option plus réaliste peut être de confier la fonction de contrôle à un organe indépendant déjà en place, tel qu'une institution nationale de protection des droits de l'homme. La Directive 18 concernant le droit à l'alimentation énonce l'importance à cet égard des institutions de protection des droits de l'homme, dans le mandat desquelles il y est recommandé d'inclure «la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate».

Cette option présente de nombreux avantages. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme – commissions des droits de l'homme, ou médiateurs – sont par excellence mandatées pour contrôler et promouvoir la concrétisation des droits humains.<sup>174</sup> Leur mandat et leurs attributions ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre, mais on peut dire que leur développement peut être considéré comme mondial, car dans toutes les régions du monde, les institutions nouvelles de ce type se sont multipliées.<sup>175</sup> Si les institutions nationales

174 Voir plus haut, note 168.

175 Si dans les pays de common law et dans des pays d'Afrique et d'Asie du Sud (dont certains sont aussi des pays de *common law*) ont été instituées des commissions des droits de l'homme (par exemple en Afrique du Sud, en Australie, en Inde, en Irlande ou en Nouvelle-Zélande), en Europe du Nord, en Amérique latine et dans certains pays d'Europe centrale et orientale, ce sont les médiateurs pour les droits de l'homme qui ont obtenu le statut officiel d'institutions nationales.

sont nombreuses à être rattachées d'une manière ou d'une autre au pouvoir exécutif, leur indépendance est généralement protégée vis-à-vis des interventions gouvernementales, souvent par des moyens juridiques, opérationnels et financiers, des procédures démocratiques et ouvertes de nomination et de destitution, et le mode de fonctionnement. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme ont le statut et la crédibilité voulus du fait qu'elles ont un mandat légal établi; elles ont aussi les connaissances et les compétences nécessaires pour interpréter et analyser l'ensemble des informations concernant les droits de l'homme issues du contrôle. Même si ces organes s'occupent pour l'essentiel des droits civils et politiques, dans nombre de pays leur mandat s'est élargi et ils sont le lieu tout naturel du contrôle des droits humains de toute nature. On donne dans l'encadré 52 quelques exemples d'institutions de protection des droits de l'homme qui contrôlent les progrès de la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels.

#### **ENCADRÉ 52. Le rôle des institutions de protection des droits de l'homme – exemples tirés de la pratique des États**

La Commission nationale des droits de l'homme de l'**Inde** a été créée en application de la Loi sur la protection des droits de l'homme de 1993. Elle a pour mandat de protéger et promouvoir les droits garantis par la Constitution de l'Inde ou inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La Commission a été très active, contrôlant la manière dont les pouvoirs publics respectent les droits humains, y compris les droits économiques, sociaux et culturels; elle a souvent recommandé des changements à apporter aux textes législatifs existants ou proposés. C'est par exemple sur son insistance que la Loi nationale sur la garantie d'emploi rural, qui garantit au minimum 100 jours d'emploi par an, a été modifiée par la suppression de la mention «une personne valide» par ménage. Une autre modification importante apportée à la Loi hindoue de succession, qui donne désormais aux femmes des droits de propriété égaux pour tous les types de biens, y compris les terres agricoles, fera beaucoup progresser le pouvoir des femmes et l'élimination de la discrimination fondée sur le sexe.

La Commission nationale des droits de l'homme de la **République de Corée** a récemment inscrit la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels au nombre de ses priorités. Elle a donc créé une société de recherche sur ces droits, composée d'universitaires, de juristes et de militants des droits de l'homme, et lancé une analyse développée de ces droits dans le pays. Elle prépare des recommandations de politiques, notamment en ce qui concerne les expulsions forcées (qui touchent le droit au logement).



### ENCADRÉ 52. Le rôle des institutions de protection des droits de l'homme – exemples tirés de la pratique des États (suite)

Le contrôle tient une place importante dans les travaux que poursuit systématiquement la Commission des droits de l'homme de **Nouvelle-Zélande** sur la mise en œuvre du Plan d'action pour les droits de l'homme. La Commission s'active dans le domaine légal et celui des politiques, communiquant aux pouvoirs publics, tant centraux que locaux, des avis sur le respect des droits de l'homme dans les propositions de politiques et de textes législatifs. Ses observations relatives aux incidences sur les droits économiques, sociaux et politiques sont vitales, car les procédures gouvernementales en place n'obligent à vérifier officiellement que la conformité des politiques aux droits civils et politiques énoncés dans la législation néo-zélandaise relative aux droits de l'homme.

La Constitution de l'**Afrique du Sud** donne expressément mandat à la Commission sud-africaine des droits de l'homme de contrôler la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation. La Commission est tenue d'enquêter sur le respect des droits économiques et sociaux, de rendre compte de ses investigations et de mener des recherches sur la question, de faire le nécessaire pour obtenir une réparation appropriée lorsqu'il y a eu violation de ces droits, et d'éduquer les organes de l'État sur la nécessité de protéger et promouvoir ces droits. Chaque année, la Commission doit demander aux organes compétents de l'État de lui communiquer des renseignements sur les mesures prises en vue de la réalisation des droits socioéconomiques, y compris le droit à l'alimentation. À partir de ces informations, un rapport est publié sur la concrétisation par l'État des droits économiques et sociaux en Afrique du Sud. La Commission a également organisé des auditions publiques dans nombre de régions du pays, ainsi que plusieurs ateliers consultatifs et éducatifs à l'intention de responsables gouvernementaux et d'organisations de la société civile.

La Commission des droits de l'homme de l'**Ouganda** est tenue, aux termes de la Constitution de 1995, de rendre compte tous les ans au Parlement de la situation des droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux dans le pays. Ses rapports ont servi à analyser la situation de certains droits économiques, sociaux et culturels en Ouganda. La Commission met actuellement au point des outils de contrôle concernant le droit à une alimentation adéquate, le droit à un logement décent, le droit à l'éducation et le droit à un abri adéquat. Elle s'occupe activement de contrôler le respect des droits humains par l'État: elle a avancé diverses recommandations au Parlement, suggérant par exemple que ces droits forment une partie de la Constitution, qui garantit les droits humains et libertés fondamentaux.

Sources: Voir NHRC et OHCHR *Inde*, 2005. Voir <http://www.nhrc.nic.in/publications/escr.pdf>.

Quelle que soit l'option retenue, le principal est de veiller à ce que l'institution responsable ait les ressources humaines et financières et la crédibilité nécessaires pour contrôler et promouvoir le droit humain à l'alimentation dans l'indépendance et l'efficacité. De plus, les organisations de la société civile devraient aussi, au besoin, être représentées au sein de cette institution créée ou désignée dans la loi-cadre (voir plus loin la section 3.13.2).

## 3.13

# DISPOSITIONS CONCERNANT LA REPRÉSENTATION ET LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Dans les Directives sur le droit à l'alimentation, les États sont invités à faire en sorte «que les institutions concernées permettent une participation totale et transparente du secteur privé et de la société civile et en particulier des représentants des groupes les plus exposés à l'insécurité alimentaire». Les acteurs ne relevant pas des pouvoirs publics (cultivateurs, collectivités locales, ONG/organisations de la société civile, secteur privé) doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs préoccupations aux pouvoirs publics et d'apporter leur concours aux politiques et programmes appelés à avoir une incidence sur eux.<sup>176</sup> Comme on l'a fait observer précédemment, le droit de participer à la vie publique est inscrit dans plusieurs instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.<sup>177</sup> Comme on l'a dit plus haut (section 3.2.5a), la participation est un principe à inclure dans la loi-cadre au chapitre concernant les principes.

La légitimité des organisations de la société civile procède de leurs origines: elles naissent d'un besoin réel ressenti dans une communauté ou une société, auquel elles cherchent à répondre. Leur capacité d'influer sur la société et d'y susciter des changements leur permet d'être le principal moyen de la

---

176 «La société civile est liée à l'idée de participation, tandis que la démocratie parlementaire est liée à celle de représentation... la société civile est un complément, et non une rivale, de la démocratie représentative» (voir Marschall, M. 2001. Voir aussi Boyer, B. 2001).

177 Le droit de participation est implicite dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Art. 8, liberté d'association, Art. 13, droit à l'éducation, et Art. 15, participation à la vie culturelle) et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Art. 25.1, droit de prendre part aux affaires publiques). Il est expressément inclus dans la Déclaration sur le droit au développement adopté par l'ONU en 1986 et dans la Déclaration et le Programme d'action de Vienne (1993).

démocratie participative et non représentative; la représentation de la société civile n'est pas la représentation des intérêts du «peuple». En réalité, les divers groupes de la société y représentent toujours un intérêt particulier, et bien souvent ces intérêts entrent en concurrence.

La participation de la société civile à la prise de décisions a pour objet de rendre l'action des pouvoirs publics plus transparente, plus efficace et plus rationnelle. Elle donne également crédibilité et légitimité aux décisions qu'ils prennent. Une participation active de toutes les parties prenantes qui s'occupent de faire concrétiser le droit à l'alimentation donne des informations depuis «la base», garantissant que les politiques poursuivies répondent à des besoins réels, et que les préoccupations locales y trouvent un écho. Elle permet aussi de faire intervenir dans le débat le point de vue et les idées des parties directement touchées par les décisions. La participation active de la société civile aux travaux des institutions chargées de contrôler la concrétisation du droit à l'alimentation dans un pays peut en outre présenter l'avantage de donner un sentiment de maîtrise et de responsabilité aux acteurs de la société civile, qui de ce fait se dissocieraient d'exigences et d'attentes irréalistes, s'investissant plus dans les politiques et programmes gouvernementaux effectivement menés, et y prenant une part plus active, car ils auraient contribué à les formuler.

En revanche, la participation active de la société civile aux institutions créées en vertu de la loi-cadre peut être cause de certaines difficultés. La première pourrait provenir de la nécessité d'intégrer une gamme d'intérêts divers au processus de formulation des politiques. Ni le processus ni son issue ne doivent subir une influence disproportionnée d'un ou plusieurs secteurs. Des difficultés peuvent naître aussi du choix de l'entité qui choisit les représentants de la société civile habilités à participer au processus (voir plus loin, section 3.13.3).

Deuxièmement, les groupes de la société civile peuvent dans certains pays manquer de capacités – ce qui rend plus difficile une participation authentique. La participation exige les savoirs et les moyens permettant d'apporter un concours aux débats, à la définition des priorités, puis à l'analyse et à l'évaluation des politiques et des programmes. Enfin, si la collaboration entre pouvoirs publics et société civile n'est pas dans la culture d'un pays, ou lorsque les structures gouvernementales en place ne permettent pas la pleine participation des groupes et associations de la société civile dans des conditions d'égalité et de respect, il peut être difficile de susciter la participation.

Pour toutes ces raisons, les mécanismes institutionnels et les processus de consultation doivent être définis clairement dans la loi-cadre. On examine dans les sections suivantes certains des domaines principaux à inclure dans la loi-cadre pour avoir plus de chances d'obtenir une participation effective et authentique des groupes de la société civile.

### 3.13.1 DOMAINES DE PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Il convient de définir dans la loi-cadre les domaines dans lesquels les autorités publiques compétentes – de tout niveau – sont tenues de rechercher le concours de la société civile et d'en tenir compte, ou encouragées à le faire. Il peut s'agir notamment de l'élaboration des politiques et de la législation, de la définition des valeurs de référence, et de l'évaluation des progrès de la concrétisation du droit à l'alimentation. On peut également prévoir ce type de concours, si nécessaire et approprié, pour la prise de décisions administratives.

Par définition, les organisations de la société civile sont celles qui sont le plus proches des personnes dont le droit à l'alimentation doit être respecté, protégé et assuré. Il faut donc que la loi-cadre fasse obligation aux autorités publiques compétentes de tout niveau de mettre en place des filières de consultation, garantissant la prise en compte des vues des organisations de la société civile compétentes pour l'élaboration des politiques ou des programmes susceptibles de retentir sur la concrétisation du droit à l'alimentation ou certaines de ses composantes.

C'est toutefois au niveau local que les gens sont le mieux placés pour définir leurs préoccupations prioritaires, et exprimer comment y répondre. Les autorités locales peuvent être une source cruciale de pouvoirs accrus pour la population, lui donnant des possibilités concrètes de participation à la prise de décision locale, faisant connaître les besoins locaux aux échelons supérieurs, et assurant un soutien adapté aux initiatives de la population locale.<sup>178</sup> La participation de la société civile aux niveaux infranationaux et locaux d'administration publique offre un double avantage: d'une part, elle peut faire que les décisions des pouvoirs publics soient mieux adaptés aux besoins et préoccupations réels de la population, et de l'autre, elle donne aux groupes de la société civile la possibilité d'assumer des responsabilités, et grâce à leurs structures de réseaux, de renforcer les capacités et de mieux faire connaître dans le public le droit à l'alimentation et les activités des pouvoirs publics dans ce domaine.

La société civile devrait aussi prendre une part active à la définition de valeurs de référence bien choisies et à la mesure des progrès de la concrétisation du droit à l'alimentation dans le pays considéré. En la faisant participer aux activités de contrôle, on contribue aussi à faire en sorte que les cibles ne soient pas fixées trop bas, et à réunir l'accord le plus large sur un rythme de progrès adéquat.

Il est peu probable que soient inscrites dans la loi-cadre les filières de consultation exactes à utiliser (cet aspect relève des textes d'application). On peut envisager, parmi les dispositifs possibles, de solliciter les personnes et les groupes intéressés pour qu'ils présentent des textes écrits, de tenir des auditions publiques avec des auditoires divers et de réunir des tables rondes

---

178 Voir FIDA. 1995.

pour des débats entre différents groupes intéressés. Dans les zones rurales et isolées, ou les régions habitées par des groupes ethniques minoritaires, il sera particulièrement souhaitable d'organiser des auditions dans les langues locales, afin d'accroître la participation.

Pour garantir la participation du public et faire jouer un rôle dynamique en ce sens à l'État, on pourra inscrire certaines obligations dans la loi-cadre:

- ◆ Garanties qu'il y ait effectivement des consultations concernant certains domaines d'application précis de la loi-cadre.
- ◆ Obligation de tenir tous les deux ans une audition publique nationale, lors de laquelle l'État sera tenu de rendre compte des progrès de l'application de la loi-cadre et de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation dans le pays.

Éventuellement, obligations analogues imposées également aux autorités publiques infranationales.

### 3.13.2 DISPOSITIFS INSTITUTIONNELS ET FORMES DE REPRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

Des dispositifs divers peuvent servir à assurer la représentation de la société civile pour la prise de décision, et la planification et l'application des mesures ayant une incidence sur le droit à l'alimentation des groupes qui la composent.<sup>179</sup> Il y a trois façons d'institutionnaliser dans la loi-cadre la participation du public: i) inclure des représentants de la société civile dans l'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation; ii) instituer un groupe consultatif qui donne des avis à l'autorité chargée du droit à l'alimentation; iii) faire l'un et l'autre.

Au cours des décennies récentes, les pays ont été nombreux à rendre officielle la consultation du public pour la prise de décision gouvernementale en *ouvrant les organes nationaux de coordination à la représentation de la société civile*: des représentants de cette dernière ont participé aux travaux d'autorités nationales de coordination en matière de protection de l'environnement, de VIH/sida, de stupéfiants, de corruption et de justice pénale, par exemple. Plusieurs lois récemment adoptées sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle prévoient aussi la participation de représentants de la société civile aux conseils nationaux de sécurité alimentaire et nutritionnelle (voir encadré 53).

---

179 Pour une intéressante analyse des formes de coopération entre pouvoirs publics et société civile en Europe, on se reportera à Bullain, N. et Toftisova, R. 2005.



**ENCADRÉ 53. La représentation de la société civile dans les organes nationaux de coordination – exemples tirés de la pratique des États**

En **Équateur**, au **Guatemala** et au **Nicaragua**, les conseils nationaux de la sécurité alimentaire et nutritionnelle comprennent des membres venant d'organisations de la société civile (respectivement un, cinq et deux).

En **Ouganda**, le projet de Loi sur l'alimentation et la nutrition prévoit la participation d'un représentant des organisations de la société civile qui s'occupent de sécurité alimentaire et nutritionnelle, et d'un représentant des associations de cultivateurs.

Il conviendra de définir précisément dans la loi-cadre le rôle des représentants de la société civile au sein de l'organe national de coordination: sont-ils appelés à y siéger en tant que membres à part entière, ou à n'y être que des observateurs? Même s'ils en sont membres à part entière, le nombre de ces représentants peut limiter leur capacité de peser sur la prise de décision au sein de l'autorité chargée de la sécurité alimentaire. Il y aura donc lieu, en appoint à leur représentation au sein de cette autorité, de mettre en place d'autres dispositifs «diffus» de consultation (voir plus haut).

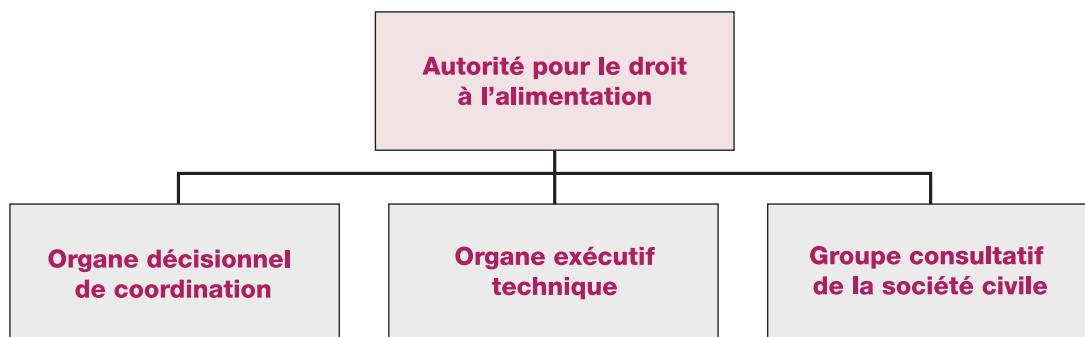
Une autre possibilité est de convoquer simplement un *groupe consultatif distinct* rattaché à l'organe de coordination et de décision ou à l'organe exécutif technique. Ce dispositif devrait permettre de faire entendre et prendre en compte les exigences et les intérêts des populations les plus touchées lors de l'adoption au niveau gouvernemental des décisions et des politiques les concernant. Cet organe consultatif pourrait être composé uniquement de représentants de la société civile ou réunir de manière équilibrée des représentants du gouvernement et de groupes de la société civile. C'est la première option qui a été retenue dans la Loi du Guatemala sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, tandis que le Brésil a choisi la seconde (voir plus haut, encadré 49).

L'organe consultatif peut être soit autonome, soit rattaché à l'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation. Cette dernière solution présente l'avantage de permettre aux représentants de la société civile de travailler directement avec des membres du gouvernement occupant des positions de haut niveau, ce qui peut leur donner plus de poids dans la prise de décision. On pourra faciliter le jeu de cette modalité en définissant clairement la force juridique des apports du groupe, ses méthodes de travail, et les critères de sélection de ses membres.

Un autre aspect important que devra définir la loi-cadre est la force juridique à donner aux apports des participants de la société civile. On peut par exemple indiquer dans la loi que l'autorité publique compétente «doit» ou «devrait» prendre ces apports en considération, ou qu'elle est tenue de justifier clairement les décisions qui s'écarteraient de ces recommandations.

La forme la plus appropriée de représentation de la société civile sera naturellement fonction des circonstances particulières au pays considéré. Pourtant, dans la plupart des cas, la meilleure solution pourrait bien être une combinaison des deux options: représentation au sein de l'organe national de coordination des décisions, et parallèlement création d'un groupe consultatif auprès de cet organe, comme on le montre dans la figure 2. Avec ce type de structure, l'autorité chargée du droit à l'alimentation aura la possibilité d'assurer aux représentants de la société civile la participation la plus complète et la plus large à la concrétisation dans la pratique du droit à l'alimentation.

**FIGURE 2. Modèle tripartite de coordination**



### 3.13.3 CRITÈRES DE SÉLECTION ET DE REPRÉSENTATION

En théorie, toutes les organisations de la société civile qui s'occupent du droit à l'alimentation ou à certaines de ses composantes devraient être consultées lorsqu'une décision touche leurs intérêts. Toutefois, il est peu probable que ce soit possible dans la pratique. Il est donc indispensable, pour que la représentation de la société civile soit effective, de définir clairement comment ses représentants sont choisis, et sur quels critères (voir encadré 54).

#### ENCADRÉ 54. Le choix des représentants de la société civile – exemples tirés de la pratique des États

Au **Brésil**, la loi fait obligation à la Conférence nationale de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de déterminer les critères et les procédures régissant le choix des membres du Conseil national (Art. 12).

Au **Guatemala** (Accord N. 75 qui fixe le Règlement du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle), la liste des secteurs qui doivent être représentés au sein de l'organe national de coordination est prédéterminée: ce sont les populations autochtones, les cultivateurs, les entreprises privées, les églises, les universités, les ONG, les associations féminines et les conseils professionnels (Art. 31).

Le projet de Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle de l'**Ouganda** prévoit d'habiliter le Premier ministre ou un Ministre (à préciser) à nommer un représentant des organisations de la société civile et des associations de cultivateurs, ce qu'il fera «en consultation avec les organisations et autorités qui lui sembleront appropriées, et parmi des personnes ayant qualité pour être ainsi nommées du fait de leurs qualifications professionnelles et de leur expérience des questions d'alimentation et de nutrition. Le ministre habilité devra en outre tenir compte des capacités organisationnelles de l'organisation et veiller à une représentation effective et à l'équité entre les sexes» [Art. 13. (par. 2 à 4)].

Le choix des représentants doit se faire en participation, sans discrimination et en toute transparence. Il faudra par exemple identifier dans la loi-cadre le mode de participation des différents groupes – sont-ils toujours représentés, ou représentés par roulement? Mais ni la loi-cadre ni les textes d'application n'ont à préciser quels groupes de la société civile peuvent être représentés, car on risquerait autrement d'exclure des groupes qui n'auraient pas été mentionnés ou «reconnus» par le gouvernement. De même, la loi-cadre doit garantir que c'est par la société civile elle-même que ses représentants sont choisis, et non sur invitation des pouvoirs publics.

Pour que la représentation soit équitable, on peut inscrire dans la loi-cadre l'obligation pour les groupes de la société civile de respecter un équilibre entre domaines de compétences, régions du pays, ou d'autres critères comme les suivants:

- ◆ Capacité du groupe considéré à représenter les communautés voulues.
- ◆ Effectif du groupe qu'ils représentent.
- ◆ Type de région géographique (urbaine, rurale, forestière).

- ◆ Compétences spécialisées de l'organisation s'agissant du droit à l'alimentation.
- ◆ Capacités organisationnelles du groupe.
- ◆ Équilibre entre hommes et femmes.
- ◆ Représentation équilibrée des communautés considérées, et des intérêts présents dans la société (cultivateurs, populations autochtones, pêcheurs, collectivités locales, communautés forestières, etc.).

Le plus important est de veiller à ce que les critères retenus n'aient pas pour résultat d'exclure la représentation d'un groupe particulier. L'entité responsable de la nomination des représentants de la société civile aura à apprécier dans chaque cas si les critères applicables ont véritablement été respectés.

Enfin, il faudra s'assurer que les groupes de la société civile ont mis eux-mêmes en place un système de consultation efficace et démocratique. La loi-cadre peut n'avoir pas d'effet réel à cet égard, mais les textes d'application peuvent être utiles en indiquant exactement en quoi les personnes choisies seront véritablement représentatives (par exemple comment elles consulteront les communautés dont elles défendent les intérêts) et comment elles rendront compte à ceux qu'elles représentent (au niveau local, par exemple).

## 3.14

# DISPOSITIONS RELATIVES AUX VOIES DE RECOURS

Il y a des facteurs essentiels qui jouent fortement pour la concrétisation des droits de l'homme garantis par la loi: ce sont l'existence et l'accessibilité des dispositifs qui permettent de se plaindre en cas de violation. Parallèlement au principe fondamental de la primauté du droit, et en faisant partie intégrante, l'accès à la justice est donc crucial pour faire respecter le droit à l'alimentation. En vertu du droit international concernant les droits de l'homme, l'accès à la justice comprend le droit à un «recours effectif» pour toute personne aux droits ayant subi une violation.<sup>180</sup> Bien que la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels ait longtemps été controversée,<sup>181</sup> plusieurs auteurs ont cherché à démontrer que ces positions n'étaient pas fondées.<sup>182</sup> La notion de justiciabilité désigne de manière générale la possibilité pour un particulier de s'adresser à un tribunal ou une autre autorité indépendante pour présenter une allégation de violation d'un de ses droits humains (droit à l'alimentation par ex.), et d'obtenir une réparation effective si le tribunal constate que la violation est avérée. Il est largement reconnu, à l'heure actuelle, que la protection interne des droits de

---

180 Voir par exemple l'Article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Article 2.3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et les Articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

181 La notion de «justiciabilité» désigne en général le fait qu'un droit peut faire l'objet d'un différend porté devant un tribunal et d'une décision exécutoire. Voir par exemple Vierdag, E.G. 1978.

182 Voir par exemple Van Hoof, G.J.H. 1984; Eide, A. 1993; Scheinin, M., 1995. La reconnaissance internationale de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels se fonde très largement sur le fait que des questions ayant une incidence sur ces droits sont fréquemment examinées par des tribunaux nationaux dans nombre de pays, ainsi que par des instances internationales et régionales de protection des droits de l'homme. Voir par exemple Eide, A. Krause, C. et Rosas, A. 2001 et Borghi, M. et Postiglione Blommestein, L. (dir.) 2006.

l'homme ne peut être pleinement assurée sans le système judiciaire, qui en est la garant en dernier recours,<sup>183</sup> encore que certains maintiennent encore que les droits économiques et sociaux n'ont pas les caractéristiques de la justiciabilité.<sup>184</sup>

Le droit à un recours effectif n'a pas à être interprété comme exigeant pour chaque affaire sans exception un recours à la justice, les recours administratifs étant souvent moins coûteux, plus rapides et plus accessibles aux particuliers qu'un procès en bonne et due forme. Mais toutes les procédures et tous les recours administratifs doivent être accessibles, abordables, rapides et utiles. Il est bon aussi qu'on puisse se prévaloir d'un recours judiciaire de dernier ressort contre des procédures administratives de ce type. Il y a toutefois des obligations, comme celles concernant la non discrimination, pour lesquelles il semble indispensable d'offrir un recours judiciaire, sous une forme ou une autre, pour satisfaire aux critères du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Observation générale 9, par. 9). Pour ce qui est des Directives sur le droit à l'alimentation, les États y sont invités à mettre en place des mécanismes administratifs, judiciaires et d'ordre juridictionnel, qui offrent des voies de recours adéquates, efficaces et rapides, en particulier aux groupes vulnérables (Directive 7.2).

L'application du principe de la primauté du droit et de l'accès à la justice dans le contexte de la loi-cadre appelle donc des dispositions claires sur les mécanismes de recours en cas d'allégation de violation du droit à l'alimentation. Ces dispositions seraient utiles aussi à l'application du principe de responsabilisation des autorités publiques compétentes en ce qui concerne le respect et l'exécution des dispositions de la loi-cadre. En théorie, ces dispositions comprendraient les recours administratifs, les recours judiciaires, et aussi les mécanismes juridictionnels tels que commission des droits de l'homme ou médiateur.

Ce sont ces différents recours qui font l'objet des sections suivantes.

### 3.14.1 VOIES DE RECOURS ADMINISTRATIVES

Dans la pratique, les systèmes nationaux sont nombreux à exiger comme condition préalable à tout recours judiciaire que les procédures administratives de recours aient été épuisées. Il est généralement possible de contester des décisions, mesures ou omissions administratives devant une autorité administrative de niveau supérieur (voir encadré 55).

---

183 Pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, toute personne ou tout groupe victime d'une violation du droit à une nourriture suffisante devrait avoir accès à des recours effectifs, judiciaires ou autres, aux échelons tant national qu'international. Toutes les victimes de telles violations ont droit à une réparation adéquate - réparation, indemnisation, gain de cause ou garantie de non-répétition. (Observation générale 12, par. 32).

184 Voir par exemple Dennis, M.J. et Stewart, D.P. 2004, p. 515.

S'agissant par exemple de la quantité minimum de nourriture à laquelle il ait droit, un particulier peut contester le fait que la prestation à laquelle il a droit n'a pas été fournie, ou a été fournie sous une forme qui n'est pas la bonne (alimentation ne correspondant pas aux critères établis, en qualité ou en quantité, par exemple).

On peut inscrire dans la loi-cadre les dispositions suivantes:

- ◆ Possibilité de contester devant l'autorité administrative de niveau supérieur toute décision ou mesure administrative prise contrairement à l'une quelconque des dispositions de la loi-cadre ou de la législation annexe, ou l'omission d'agir conformément à ces dispositions.

Un país también podría simplemente optar por incorporar una disposición que haga referencia a la legislación vigente en materia de las responsabilidades de los funcionarios públicos. En el Recuadro 55 se ofrecen algunos ejemplos de disposiciones jurídicas en materia de recursos administrativos.

#### **ENCADRÉ 55. Voies de recours administratives pour le respect du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États**

Au **Mexique**, la Loi de 2004 sur le développement social prévoit que «toute personne ou organisation de la société civile a le droit de porter officiellement plainte de tout acte ou omission qui porte ou pourrait porter atteinte à l'exercice d'un quelconque des droits établis par la Loi» (Art. 62), ce qui inclut donc le droit à l'alimentation, garanti à l'Article 4. La loi garantit également le droit de formuler une plainte publique (*denuncia popular*) comme moyen d'accéder à la justice en matière de développement social. Toute personne a ainsi le droit de se plaindre à l'Inspection d'État de toute mesure prise par les autorités compétentes qu'elle considère être une violation de l'un quelconque des droits établis par la loi (Art. 64 à 67).

Le projet de Loi sur la sécurité alimentaire d'**Afrique du Sud** dispose que «toute personne touchée peut interjeter appel au Ministre (de l'agriculture) d'une décision prise par toute personne agissant en vertu d'un pouvoir délégué par le Ministre en application de la présente Loi» (Art. 39.1).

Le projet de Loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaire et nutritionnelle du **Nicaragua** dit que «toute violation, par action ou omission, des dispositions de la présente loi constitue une infraction administrative des autorités publiques en vertu de la Loi sur la fonction publique. La réglementation annexe à la présente loi fixera au cas par cas les sanctions administratives applicables» (Art. 34).



### ENCADRÉ 55. Voies de recours administratives pour le respect du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États (suite)

Il établit en outre expressément une procédure de «révision, de réclamation et de recours pour toute personne qui estime que son ou ses droits ont été violés par une règle administrative édictée par une autorité administrative sur la base de la présente loi» (Art. 36).

Le projet de Loi sur le droit à une alimentation adéquate du **Pérou** prévoit que «les fonctionnaires d'organismes publics, du gouvernement national et des administrations régionales et locales qui empêchent l'exercice du droit à une alimentation adéquate seront punis conformément aux dispositions de la Loi-cadre concernant les emplois publics, Loi N° 28175» (Art. 16).

Il faut que la loi-cadre fasse aussi obligation de prévoir dans les lois ou règlements d'application des procédures administratives effectives et des recours adéquats. Aux recours purement administratifs doit s'ajouter le droit de faire examiner ensuite l'affaire par le tribunal compétent.

#### 3.14.2 VOIES DE RECOURS JUDICIAIRES

Dans la plupart des pays, ce sont les tribunaux ordinaires qui sont chargés de la protection des droits humains garantis. Même s'il peut y avoir ailleurs dans l'appareil juridique du pays des moyens de recours spécifiques (par exemple en vertu de lois sectorielles spécifiques, ou d'une constitution d'État fédéré), une loi-cadre devra introduire une voie de recours judiciaire générale concernant l'alimentation. Cela permettra aux personnes en cause d'introduire une plainte concernant non seulement une violation des dispositions de la loi, mais aussi et surtout, de contester les limites d'une législation donnée pour ce qui est de *garantir leur droit à l'alimentation*. Par exemple, sur la base de la loi sur la sécurité sociale, une personne pourrait contester non seulement le défaut de fourniture de prestations, mais aussi contester le niveau de prestations attribuées en vertu de la loi sur la sécurité sociale, comme insuffisant pour assurer l'accès à une alimentation suffisante et adéquate, ou, s'agissant de la législation sur l'innocuité des aliments, contester le niveau des obligations imposées à cet égard par la réglementation, comme ne suffisant pas à assurer la protection du droit existant à l'alimentation.



On pourrait inclure dans la loi-cadre une disposition prévoyant que:

- ◆ Quiconque considère qu'il y a eu violation de son droit à l'alimentation, tel que défini par la loi-cadre, doit avoir accès à une procédure d'examen par un tribunal.

Le droit d'avoir accès à un tribunal comprend celui de faire exécuter une décision de justice, faute de quoi le droit de faire examiner une affaire par un tribunal n'aurait aucune valeur. Un tribunal est donc appelé non seulement à déterminer s'il y a eu violation d'un droit humain, mais aussi à accorder une réparation appropriée si tel est bien le cas.

Les recours judiciaires pour violation des droits de l'homme varient en fonction du système juridique du pays considéré (*common law*/droit civil), du type de droit humain invoqué (droits civils et politiques/droits économiques, sociaux et culturels)<sup>185</sup> et du type de tribunal ayant compétence pour ces questions (cour suprême/cour constitutionnelle/tribunaux ordinaires). Compte tenu de la nature complexe du droit à l'alimentation, qui comporte des aspects multiples, les recours judiciaires possibles en cas de violation du droit humain à l'alimentation<sup>186</sup> sont notamment les suivants:

- ◆ Rétablissement du droit (par ex. faisant donner effet au droit à telle ou telle prestation, rétablissant l'accès aux moyens d'existence, faisant retirer du marché des aliments ne présentant pas les qualités d'hygiène voulues).
- ◆ Cessation des violations ou garanties de non répétition (par ex. faisant cesser des activités d'abattage d'arbres, interdisant l'extraction minière dans une certaine zone pour empêcher que le droit à l'alimentation soit à nouveau entravé).
- ◆ Réintégration dans les droits (par ex. par une enquête approfondie et efficace pour établir la responsabilité d'officiels ou d'organes de l'État ainsi que d'acteurs privés s'agissant des actes ou des omissions qui ont entraîné une violation grave du droit à l'alimentation telle que des décès dus à la famine ou un décès causé par des aliments dangereux); la réintégration dans les droits est généralement conjuguée avec une indemnisation à raison du dommage causé par la violation du droit.

---

185 La reconnaissance internationale de la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels est basée sur le fait que les questions retentissant sur ces droits sont souvent examinées par les tribunaux nationaux dans nombre d'États, ainsi que par des instances internationales et régionales. Voir par exemple Liebenberg S., 2001, p. 25, et Borghi, M. et Postiglione Blommestein, L. (dir.) 2006.

186 Les Directives de Maastricht relatives aux violations des droits économiques, sociaux et culturels (1997) prévoient que «Toutes les victimes de violations des droits économiques, sociaux et culturels peuvent prétendre à une réparation adéquate, qui peut prendre la forme d'une restitution, d'une indemnisation, d'une réintégration dans ses droits et d'une satisfaction ou de garanties de non répétition» (Principe 23).

- ◆ Indemnisation, en nature ou en espèces, pour le dommage (matériel et moral) causé par la violation du droit à l'alimentation (par exemple offrant d'autres terres cultivables en cas d'expulsion nécessitée par l'utilisation des terres justifiée par l'intérêt public contraignant, ou indemnisation d'une perte de récolte due à une activité industrielle non réglementée).
- ◆ Ordre d'instituer des mesures de redressement systémiques orientées vers l'atténuation ou l'amélioration des schémas de violations tenaces ou vers la nécessité de réorganiser des programmes gouvernementaux, etc. (par ex. en réformant une législation nuisant au droit à l'alimentation, telle que la déréglementation du pétrole ou des industries extractives, et en instituant des programmes en faveur de l'égalité entre les sexes afin de corriger de manière prospective et d'empêcher les violations futures).

L'encadré 56 donne un exemple de disposition générale concernant les recours en cas de violation du droit à l'alimentation.

#### **ENCADRÉ 56. Voies de recours judiciaires en cas de violation du droit à l'alimentation – exemple du Honduras**

Un projet de Loi-cadre sur l'alimentation au **Honduras** contient des dispositions assez détaillées sur la justiciabilité: l'article 20 stipule que «toute personne ou tout groupe de personnes qui estiment que leur droit à une alimentation adéquate a été violé ou se trouve exposé à un risque imminent a le droit d'accéder à des voies de recours efficaces, voies judiciaires ou autres voies de recours appropriées, pour faire protéger ce droit et obtenir réparation conformément aux règles d'une procédure régulière. S'agissant de procédures concernant une violation du droit à l'alimentation, la charge de la preuve incombe au défendeur» (par. 1).

Dans les cas où une telle violation n'est pas encore établie mais où le risque en est imminent, les autorités judiciaires peuvent adopter des mesures conservatoires pour garantir l'intégrité d'un droit en attendant une décision de justice ayant la force de la chose jugée (par. 2).

Toutes les victimes d'une violation du droit à l'alimentation ont droit à une réparation adéquate, qui peut prendre la forme d'une restitution, d'une indemnisation, d'une satisfaction et de garanties de non répétition, ou d'une combinaison de ces mesures (par. 3).

En outre, étant donné que les conséquences d'une violation du droit humain à l'alimentation peuvent être graves, il faut aussi donner aux tribunaux le pouvoir

d'accorder au besoin des mesures intérimaires d'aide en attendant la décision finale. L'encadré 57 donne un tour d'horizon rapide des dispositions intérimaires ordonnées par la Cour suprême de l'Inde dans une grande affaire de droit à l'alimentation, décisions qui ont (et continuent d'avoir) une influence déterminante sur la reconnaissance et la concrétisation du droit à l'alimentation dans ce pays.

**ENCADRÉ 57. Les mesures conservatoires ordonnées par la Cour suprême de l'Inde dans l'affaire *PUCL c. l'Union de l'Inde et al.*, et leur importance pour la concrétisation du droit à l'alimentation dans ce pays**

Les droits économiques, sociaux et culturels sont inscrits dans la Constitution de l'Inde en tant que «principes directeurs de la politique de l'État», et n'ont donc pas force obligatoire pour les juges du pays, pourtant depuis la fin des années 1970, les tribunaux indiens se sont mis à citer les principes directeurs dans leur interprétation des droits civils et politiques. La Cour suprême a ainsi dit expressément à plusieurs reprises que le droit à la vie est à interpréter comme droit de «vivre dans la dignité de la personne humaine», qui comprend le droit à l'alimentation et à d'autres nécessités de base.

L'affaire qui a marqué le grand tournant en matière de droit à l'alimentation a été celle de la requête présentée en 2001 à la Cour suprême par la People's Union for Civil Liberties (PUCL) [Union du peuple pour les libertés civiles], en réaction aux décès dus à la famine dans les zones rurales, en particulier dans les régions du Rajasthan et de l'Orissa souffrant de la sécheresse (voir aussi encadré 14). La requête était axée sur la nécessité générale de défendre le droit à l'alimentation, qui découle du «droit à la vie», droit fondamental inscrit à l'Article 21 de la Constitution indienne. La Cour suprême s'est régulièrement penchée depuis avril 2001 sur cette affaire, qui a attiré une large attention nationale et internationale.

Bien que l'arrêt final n'ait pas encore été rendu, des mesures conservatoires importantes ont été ordonnées périodiquement. La Cour suprême a par exemple ordonné au Gouvernement indien: i) d'instituer des repas de midi cuisinés dans toutes les écoles primaires; ii) de fournir 35 kg de céréales par mois à un prix fortement subventionné à 15 millions de ménages indigents au titre de la composante Antyodaya du Système de distribution publique; iii) de doubler les ressources affectées au programme Sampoorna Grameen Rozgar (le plus important programme d'emploi rural de l'Inde à l'époque, remplacé désormais par la Loi sur la garantie d'emploi rural); et iv) de rendre universels les Services intégrés de développement de l'enfant.

Source: <http://www.righttofoodindia.org/index.html>

Les procédures judiciaires concernant une allégation de violation du droit à l'alimentation devront se conformer aux principes de base généraux sur lesquels repose le système de protection des droits de l'homme (charge de la preuve, capacité pour agir). Ces principes pouvant varier en fonction de la tradition juridique d'un pays donné, il pourra être utile d'inclure dans la loi-cadre une référence aux principes applicables, tels qu'inscrits et établis dans les systèmes juridiques nationaux. Le législateur aura à s'assurer dans ce cas que les références en cause n'entraînent ni doublons, ni confusion.

Parmi les principes applicables, on peut songer aux suivants: assistance judiciaire pour les personnes ne disposant pas de ressources suffisantes; charge de la preuve pour l'autorité publique, tenue de démontrer qu'il n'y a pas eu dans une affaire donnée d'atteinte au droit considéré; capacité d'agir pour les associations, organisations ou autres organes (ONG, organisations de la société civile, institutions chargées de la protection des droits de l'homme) qui ont un intérêt légitime à défendre et promouvoir le droit à l'alimentation; obligation imposée aux juges d'interpréter lesdites dispositions légales par rapport au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et aux autres instruments internationaux pertinents concernant les droits de l'homme.

### 3.14.3 VOIES DE RECOURS JURIDICTIONNELLES

Les tribunaux constituent le dispositif national de base pour la protection des droits de l'homme, mais ils ne peuvent généralement intervenir que quand une affaire est portée devant eux et ne disposent pas de capacités de recherche indépendantes. En revanche, les institutions nationales de protection des droits de l'homme, lorsqu'elles sont dotées de compétence juridictionnelle, peuvent entamer une procédure de leur propre chef et recommander des remèdes novateurs et étendus répondant non seulement aux caractéristiques précises de l'affaire en cause, mais aussi aux causes et aux conséquences systémiques plus larges des violations des droits de l'homme (voir encadré 58).<sup>187</sup> En outre, les procédures engagées devant les institutions de protection des droits de l'homme sont généralement plus simples et moins coûteuses, et peuvent être plus faciles d'accès pour les pauvres.

Les violations du droit à l'alimentation (et de la plupart des droits économiques, sociaux et culturels) procédant souvent de problèmes systémiques ou structurels (par exemple de lacunes de la législation ou de politiques gouvernementales), les institutions nationales de protection des droits de l'homme sont appelées à jouer un rôle important pour faire respecter ce droit.

---

187 Il y a des pays où le ministère public (bureau du procureur), traditionnellement responsable uniquement des poursuites pénales, a aussi pour attribution de veiller à une bonne administration de la primauté du droit, y compris à la protection des droits humains garantis. Il mène donc des enquêtes sur les violations, tant individuelles que systémiques. Il est particulièrement important à cet égard que cette institution ait le statut d'un organe judiciaire, qui lui donnera plus d'indépendance et d'impartialité.

**ENCADRÉ 58. Institutions nationales de protection des droits de l'homme dotées de compétence juridictionnelle – exemples tirés de la pratique des États**

Il y a bon nombre de pays où les institutions nationales de protection des droits de l'homme ont été dotées de compétence juridictionnelle, et mandatées pour recevoir et examiner des plaintes et des requêtes individuelles. C'est par exemple le cas en **Afrique du Sud**, au **Canada**, au **Ghana**, en **Inde**, en **Irlande**, en **Lettonie**, au **Mexique**, en **Mongolie**, au **Népal**, et en **République Unie de Tanzanie**. En outre, la plupart des médiateurs institués dans les pays d'Amérique latine ont également pour mandat d'enquêter sur les plaintes de violations de droits de l'homme et de recevoir ces affaires. Ils recommandent un règlement aux différends, ou prennent concernant les plaintes des décisions à appliquer par les autorités publiques.

Au **Brésil**, il existe plusieurs organes juridictionnels habilités à traiter les plaintes concernant le droit à l'alimentation: la Commission nationale de contrôle des violations des droits humains est mandatée pour connaître des plaintes concernant le droit humain à l'alimentation et enquêter sur ces plaintes. Le ministère public est un organe autonome qui a pour obligation de veiller aux droits constitutionnels en les protégeant des actions et omissions des pouvoirs publics. Les enquêtes civiles et les actions publiques civiles sont au nombre des moyens dont il dispose aux termes de la Constitution.

Au **Guatemala**, le mandat du Bureau du Médiateur pour les droits de l'homme comprend la protection des droits de l'homme, dont le droit à l'alimentation. Il a pour attributions entre autres la médiation, la conciliation, la prise de décisions juridictionnelles, l'assistance judiciaire et l'enregistrement des violations. Le Médiateur peut présenter des recommandations aux autorités publiques pour faire mieux protéger les droits humains garantis, et les autorités sont tenues de leur donner effet.

Dans certains pays, les institutions nationales de protection des droits de l'homme, qui ne sont compétentes que pour connaître des droits civils et politiques, ont néanmoins interprété et appliqué leur mandat comme comprenant aussi les droits économiques, sociaux et culturels. La Commission des droits de l'homme des **Philippines**, par exemple, a ainsi mis en place à la fin des années 1990, malgré une décision de la Cour suprême confirmant qu'elle ne pouvait enquêter que sur des violations des droits civils et politiques, un système de «contrôle par investigation» des droits économiques, sociaux et culturels, se fondant sur son obligation constitutionnelle de contrôler le respect par les pouvoirs publics de ses obligations en vertu des traités internationaux, y compris le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.



**ENCADRÉ 58. Institutions nationales de protection des droits de l'homme dotées de compétence juridictionnelle – exemples tirés de la pratique des États (suite)**

En **République de Corée**, la Loi nationale relative aux droits de l'homme fixe clairement les limites aux investigations sur les plaintes, lesquelles, en principe, doivent être une allégation de violation des droits civils. La Commission a non seulement fait réviser le texte, mais se penche également sur certains cas limités de violations des droits économiques, sociaux et culturels en interprétant dans un sens large l'Article 10 de la Constitution, qui garantit le droit à la dignité de la personne humaine.

*Sources: Voir Kjærum, M. 2003; Beurlen de França, A. 2006; Valente, F.L.S., Franceschini, T. & Burity, V. 2006 et Chan-Un Park, 2005.*

Les remèdes pour les défauts systémiques peuvent comprendre l'adoption de mesures appropriées, légales ou d'autre nature (ou les deux), et la mise en place de mécanismes préservant un bon équilibre entre l'intérêt général de la société dans son ensemble (considérations de développement économique, par ex.) et l'intérêt qu'il y a à garantir aux personnes le droit humain à l'alimentation. Ce type de mesure corrective peut être recommandé par les institutions de protection des droits de l'homme, qui ont compétence pour traiter des violations des droits de l'homme.

Il faut donc que la loi-cadre relative au droit à l'alimentation confie ce mandat à l'institution nationale de protection des droits de l'homme, quand elle existe, la chargeant d'assurer une aide juridique, d'enregistrer les allégations de violations au droit à l'alimentation et de mener l'enquête sur ces allégations (voir encadré 59). De plus, on pourrait s'y inspirer utilement du manuel du HCDH pour renforcer les institutions nationales de protection des droits de l'homme en mentionnant les caractéristiques suivantes: exactitude et objectivité; action en temps utile; diversité de l'information: conformité avec les normes concernant les droits de l'homme; et respect pour toutes les parties.<sup>188</sup>

---

188 Voir ONU 1995a.

### ENCADRÉ 59. Voies de recours juridictionnelles pour la protection du droit à l'alimentation – exemples tirés de la pratique des États

Un projet de Loi-cadre sur l'alimentation au **Honduras** fait obligation à la Commission nationale des droits de l'homme et aux autres organisations de protection des droits de l'homme de recueillir des éléments de preuve de violations du droit à l'alimentation et de dénoncer ces violations (Art. 20.9).

Le projet de Loi relatif à la souveraineté et à la sécurité alimentaires et nutritionnelles du **Nicaragua** fait obligation à l'Avocat général chargé de défendre les droits de l'homme de désigner un Avocat spécial chargé de la souveraineté et de la sécurité alimentaires et nutritionnelles (Art. 39a).

L'Avocat général national chargé de défendre les droits de l'homme est tenu également de rendre compte chaque année à l'Assemblée nationale de la situation au regard du droit à la souveraineté et à la sécurité alimentaires et nutritionnelles, ainsi que de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation (Art. 39.b).

En **Ouganda**, le projet de Loi sur l'alimentation et la nutrition dispose que toute personne dont le droit à l'alimentation fait l'objet d'une violation a le droit de porter l'affaire devant la Commission ougandaise des droits de l'homme pour demander réparation (Art. 40.1).

Nombre d'institutions nationales de protection des droits de l'homme ont constaté lorsqu'elles se sont occupées de plaintes et de pétitions individuelles que c'était une tâche très difficile, exigeant beaucoup de temps, de ressources et de connaissances. Pour réussir à traiter efficacement et sans retard des plaintes et pétitions individuelles, ces institutions doivent être dotées de ressources et de pouvoirs suffisants pour s'acquitter de leur mandat et exercer leurs fonctions. Mais pour leur part, elles devront mettre en place des mécanismes et des stratégies qui leur donnent les moyens de réagir en temps utile et avec efficacité, se fixer des priorités strictes et se conformer aux plans stratégiques et aux budgets fixés et approuvés.

Il importe par ailleurs de bâtir de bonnes relations entre les institutions nationales de protection des droits de l'homme et le système judiciaire, en faisant valoir leur caractère complémentaire pour la protection du droit à l'alimentation. Les institutions nationales de protection des droits de l'homme peuvent jouer leur rôle pour que les instances judiciaires améliorent leurs connaissances des normes internationales concernant les droits de l'homme, obtenant ainsi qu'elles soient appliquées dans la jurisprudence interne; réciproquement, les décisions de justice peuvent servir dans les activités quotidiennes de protection du droit à l'alimentation des institutions nationales.

## 3.15

# DISPOSITIONS D'APPLICATION

Pour avoir des effets réels, une loi-cadre sur le droit à l'alimentation devra comporter des dispositions d'application. Comme on l'a noté précédemment, l'application de la loi-cadre nécessitera l'élaboration et la promulgation d'une série d'autres textes juridiques (législation annexe, règlements, décrets ministériels, etc.).

Il faudra donc stipuler dans la loi-cadre:

- ◆ Que le gouvernement doit adopter les textes d'application voulus dans un délai précis.
- ◆ Que les lois adoptées à l'avenir ayant un effet sur la concrétisation du droit à l'alimentation devront être compatibles avec ce droit et avec la loi-cadre.
- ◆ Que les autres lois pertinentes devront être interprétées de manière compatible avec le droit à l'alimentation.

L'application de la loi-cadre devant probablement obliger à modifier diverses lois sectorielles et à promulguer des textes annexes dans ces domaines sectoriels, il faudra également y prévoir:

- ◆ Une liste des domaines sectoriels où les textes seront à réexaminer en priorité et à modifier le cas échéant, afin de vérifier qu'ils sont compatibles avec le droit à l'alimentation dans le pays considéré et en favorisent la concrétisation.
- ◆ L'obligation d'abroger toute loi que l'organe chargé de l'examiner estime incompatible avec le droit à l'alimentation et la loi-cadre.



L'encadré 60 donne quelques exemples de dispositions analogues tirées de la pratique des États.

#### **ENCADRÉ 60. Dispositions d'application de la législation d'encadrement – exemples tirés de la pratique des États**

La Loi d'orientation agricole du **Mali** est un exemple de législation d'encadrement, ce qui signifie que l'application et la mise en œuvre en nécessitent l'adoption d'autres instruments annexes. Pour faciliter la chose, il est prévu dans la loi que «les lois régissant le secteur agricole, notamment l'agriculture, l'eau, la pêche, l'élevage, l'environnement, la foresterie, la chasse, le foncier rural, la protection sociale, la protection des végétaux, la santé animale, les semences, les sols, sont réexaminées et au besoin amendées conformément à la présente loi» (Art. 199).

Au **Guatemala**, la Loi portant création du Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle fait obligation au CONASAN, par l'intermédiaire du SESAN, d'élaborer le projet de réglementation correspondant, et de le soumettre pour adoption à la Présidence de la République dans les 90 jours suivant la date de promulgation de la Loi (Art. 42).

Le projet de Loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles du **Nicaragua** prévoit que les Ministres d'État proposent la révision des lois sectorielles s'appliquant à la disponibilité, à l'accessibilité, à la consommation et à l'utilisation biologique de l'alimentation, afin de garantir l'application du Système de souveraineté et de sécurité alimentaires et nutritionnelles. C'est au Président de l'État qu'il appartient de présenter à l'Assemblée nationale pour approbation, dans un délai d'un an à compter de la publication de la Loi, des propositions de modifications de ces lois sectorielles (Art. 38a).

Le projet de Loi prévoit également que «la présente Loi entraîne l'abrogation de toutes les normes de statut égal ou inférieur qui seraient contraires à ses dispositions» (Art. 43).

Il faudra aussi que la loi-cadre oblige les ministres compétents et les autres autorités exécutives responsables à rendre périodiquement compte à l'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation, en particulier sur:

- ◆ Les mesures législatives et réglementaires élaborées et adoptées et les délais dans lesquels on compte en atteindre les objectifs (voir encadré 61).

### ENCADRÉ 61. Dispositions légales concernant les rapports – exemples tirés de la pratique des États

Le projet de Loi sur la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles du **Nicaragua** fait obligation à l'Avocat général chargé de défendre les droits de l'homme de présenter chaque année à l'Assemblée nationale un rapport sur la situation en ce qui concerne le droit à la souveraineté et la sécurité alimentaires et nutritionnelles et sur la concrétisation progressive du droit à l'alimentation (Art. 39b).

Le projet de Loi-cadre sur l'alimentation du **Honduras** prévoit à l'Article 22 que la Commission nationale chargée du droit à l'alimentation nomme un rapporteur indépendant sur le droit à l'alimentation [...] qui rend compte à la Commission et aux autres organes compétents de la situation du droit à l'alimentation dans le pays.

Au **Pérou**, le projet de Loi sur le droit à une alimentation adéquate impose aux ministères siégeant au Comité interdépartemental des affaires sociales de soumettre tous les six mois à la Présidence du Conseil des Ministres un rapport d'étape sur la réalisation des objectifs et cibles fixés en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. La Présidence du Conseil des Ministres doit soumettre au Congrès de la République un rapport annuel sur les progrès obtenus en ce qui concerne le respect, la protection et l'exercice du droit humain à une alimentation adéquate, conformément aux objectifs définis dans la Stratégie nationale de sécurité alimentaire, et les priorités fixées par le comité interministériel (Art. 13). De plus, la *Defensoría del Pueblo* (Bureau du Médiateur) doit s'assurer que le droit à une alimentation adéquate est respecté, protégé et exercé, et présenter des rapports d'étape sur les résultats dans le rapport annuel au Congrès de la République (Art. 14).

## 3.16

# DISPOSITIONS FINANCIÈRES

Il faudra prévoir des ressources financières suffisantes pour la mise en œuvre progressive des obligations assumées par les États au titre du droit à l'alimentation tel que défini dans la loi-cadre, et pour le contrôle correspondant. Dans les Directives sur le droit à l'alimentation, les États sont encouragés «à prévoir dans leur budget des ressources pour lutter contre la faim et promouvoir la sécurité alimentaire» et il est dit qu'il convient qu'ils «assurent la transparence et veillent au respect de l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources publiques» (Directive s12.1 et 12.2).

On peut stipuler dans la loi-cadre les arrangements financiers nécessaires pour la mise en œuvre de ce droit humain fondamental, ainsi que les principes devant régir l'affectation et le décaissement des ressources. Selon les observations générales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, le principe de la concrétisation progressive signifie que les réductions de budget, qui sont parfois inévitables, doivent être effectuées sur une base rationnelle et équitable. Mais il convient toujours d'assurer le minimum essentiel du droit à l'alimentation qui soit compatible avec l'impératif de dignité humaine, quelles que soient les restrictions de ressources (voir plus haut la section 3.3.2). On peut par exemple inclure dans la loi-cadre des dispositions:

- ◆ Qui obligent le ministre des finances à allouer dans le budget annuel des ressources suffisantes spécifiquement destinées à concrétiser le droit à l'alimentation, conformément aux priorités fixées par l'autorité nationale chargée de ce droit.
- ◆ Qui obligent à donner pour objectif à l'affectation de ces ressources la concrétisation progressive à long terme du droit à l'alimentation.
- ◆ Qui réaffirment qu'il est exclu de dévier jamais, par des réductions budgétaires temporaires ou permanentes, de l'obligation de faire respecter le droit de chaque personne de ne pas souffrir de la faim.

On peut aussi inclure dans la loi-cadre des dispositions relatives à d'autres sources possibles de financement des activités liées au droit à l'alimentation, telles que fonds spéciaux, interventions fiscales, etc. On trouvera dans l'encadré 62 quelques exemples de telles dispositions, tirées de la pratique des États.

### ENCADRÉ 62. Dispositions financières – exemples tirés de la pratique des États

En **Équateur**, la Loi sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle prévoit l'institution d'un fond national de sécurité alimentaire et nutritionnelle, financé notamment par: des fonds imputés sur le budget national, des ressources économiques d'institutions nationales et internationales, et des ressources provenant de l'échange de dette publique extérieure contre des projets de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Art. 20).

Au **Guatemala**, la Loi sur le Système national de sécurité alimentaire et nutritionnelle fait obligation au Ministre des finances de prévoir dans le budget général un montant en représentant en moyenne 0,5%, à utiliser spécifiquement pour des programmes et des projets de sécurité alimentaire et nutritionnelle visant les populations les plus touchées (Art. 38). De plus, le CONASAN doit demander chaque année au Ministère des finances de communiquer un chiffre estimatif des recettes de la taxe à la valeur ajoutée, de manière à pouvoir tenir compte, dans la gestion et la planification budgétaires, des ressources dont disposeront les institutions qui entrent dans le Plan stratégique national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (Art. 39). Enfin, lors de l'élaboration du budget général des recettes et des dépenses pour chaque exercice annuel, le Ministère des finances publiques doit prévoir les crédits à affecter à la mise en œuvre du SINASSAN dans son ensemble, tel que formulé par le Secrétariat et communiqué par les filières appropriées (Art. 40).

En vertu de la Loi d'orientation agricole du **Mali**, «dans le cadre de la loi de Finances et des lois de programmation des dépenses et des investissements publics, l'État consent des ressources budgétaires conséquentes en rapport avec les objectifs et ambitions de la loi» (Art. 196).

Au **Pérou**, le projet de Loi sur le droit à une alimentation adéquate dispose que «la Présidence du Conseil des Ministres et le Ministère de l'économie et des finances consacrent les investissements et les dépenses destinés à la sécurité alimentaire et nutritionnelle aux activités prioritaires fixées à tous les niveaux de l'État selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats» (Art. 11).



### ENCADRÉ 62. Dispositions financières – exemples tirés de la pratique des États (suite)

En outre, «la *Contraloría de la República* (Bureau du contrôleur) contrôle l'utilisation des ressources consacrées à la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour en garantir l'efficacité» (Art. 14.1).

«La Présidence du Conseil des Ministres, par l'intermédiaire du Comité interdépartemental des affaires sociales [organe de coordination] et du Ministère de l'économie et des finances, met en place un système motivant les autorités locales et régionales à prendre des mesures et consacrer des ressources en faveur du droit à une alimentation adéquate» (Art. 15).

Il faut assurer aussi des ressources financières adéquates pour un bon fonctionnement du dispositif institutionnel servant à concrétiser le droit à l'alimentation (pour financer l'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation et l'institution principale de contrôle). Ces ressources devraient couvrir les dépenses occasionnées par les réunions, le secrétariat, la diffusion de l'information, les activités de renforcement des capacités, les programmes (prestation alimentaire minimum, par ex.)<sup>189</sup> et l'évaluation. Il peut y avoir lieu aussi de prévoir des fonds pour obtenir des concours spécialisés externes pour la recherche, les enquêtes et les évaluations. Naturellement, il faut que des mécanismes de responsabilisation adéquats et efficaces soient en place.

---

189 Il faut assurer aussi des ressources financières adéquates pour un bon fonctionnement du dispositif institutionnel servant à concrétiser le droit à l'alimentation (pour financer l'autorité nationale chargée du droit à l'alimentation et l'institution principale de contrôle). Ces ressources devraient couvrir les dépenses occasionnées par les réunions, le secrétariat, la diffusion de l'information, les activités de renforcement des capacités, les programmes (prestation alimentaire minimum, par ex.) et l'évaluation. Il peut y avoir lieu aussi de prévoir des fonds pour obtenir des concours spécialisés externes pour la recherche, les enquêtes et les évaluations. Naturellement, il faut que des mécanismes de responsabilisation adéquats et efficaces soient en place.

## 3.17

# EN CONCLUSION

Dans un domaine plurisectoriel et complexe comme celui du droit à l'alimentation, il est indispensable de légiférer pour que l'État puisse prendre des mesures cohérentes en vue de la pleine réalisation de ce droit humain.

Il est largement admis à l'heure actuelle qu'en s'attaquant à la faim et à l'insécurité alimentaire en ordre dispersé, on se rend la tâche plus difficile, et plus coûteuse si on veut obtenir des résultats durables. Les sections qui précèdent avaient pour objet de montrer l'utilité d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. Une telle loi permet de dégager plus précisément ce que recouvre ce droit fondamental, de définir clairement les obligations des pouvoirs publics, et de prévoir les moyens de le faire respecter, aux niveaux administratif, judiciaire et juridictionnel.

Une loi-cadre peut offrir le fondement théorique et la base légale nécessaires pour organiser les différents secteurs de l'État au moyen d'un minimum d'arrangements institutionnels. Elle permet de faciliter et de préciser diverses activités visant la disponibilité et la stabilité, l'accessibilité, le caractère adéquat et l'utilisation de l'alimentation. Elle peut servir à ancrer une politique intégrée de concrétisation progressive du droit à l'alimentation dans un pays. Elle peut être à la base d'une répartition et d'une utilisation plus efficaces des ressources du pays.

Dans la mesure où une loi-cadre énonce les objectifs et les mécanismes de suivi et de contrôle de la réalisation du droit à l'alimentation, elle peut contribuer notablement aussi à faire reculer le favoritisme et la corruption, fréquents dans nombre de lieux où l'insécurité alimentaire est répandue.

Dans un pays donné, les éléments à inclure dans une loi-cadre sur le droit à l'alimentation seront naturellement déterminés par le contexte juridique et politique de ce pays. Les caractéristiques de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité, le degré de concrétisation du droit à l'alimentation, et la manière dont se comprennent les causes sous-jacentes de la situation joueront aussi pour la teneur de la loi. Les priorités et les ressources nationales sont également des facteurs déterminants. Certains pays peuvent décider de suivre le présent guide et d'inclure tous les éléments qui y sont présentés, d'autres préféreront n'inclure que certains de ces éléments. D'autres encore décideront peut-être d'aller plus loin et d'inclure d'autres aspects dont il n'a pas été question ici.

Quelle que soit la forme générale finale de la législation nationale concernant le droit à l'alimentation et quel qu'en soit le degré de détail, une norme juridique explicite établissant le droit de chaque personne à une alimentation adéquate donnera aux particuliers et aux groupes la base dont ils ont besoin pour exiger de faire concrétiser ce droit et de faire contrôler les progrès en ce sens.





# QUATRIÈME PARTIE

## EXAMEN SECTORIEL DE COMPATIBILITÉ

<b>4.1 PLANIFICATION DE L'EXAMEN</b>	<b>207</b>
4.1.1 Contexte et champ d'application	207
4.1.2 Responsabilité institutionnelle	209
4.1.3 Processus participatifs	211
<b>4.2 MÉTHODOLOGIE</b>	<b>212</b>
4.2.1 Sélection des secteurs à examiner	212
4.2.2 Évaluation de la législation du point de vue du droit à l'alimentation	214
4.2.3 Suivi de l'examen– préparation du rapport et du plan d'action	220
<b>4.3 TERRE</b>	<b>222</b>
4.3.1 Caractéristiques des droits fonciers	224
4.3.2 Interface entre le droit législatif et les règles coutumières	231
4.3.3 Administration foncière	233
4.3.4 Réglementation des activités économiques	234
<b>4.4 EAU</b>	<b>238</b>
4.4.1 Répartition de l'eau et systèmes de distribution	240
4.4.2 Participation et gestion intégrée de l'eau	244
<b>4.5 LA PÊCHE</b>	<b>245</b>
4.5.1 Gestion de la pêche	248
4.5.2 Aquaculture - activités après captures et commerce	251
4.5.3 Mesures spéciales en faveur des groupes défavorisés	252
<b>4.6 LES RESSOURCES GÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE</b>	<b>254</b>
4.6.1 L'accès aux ressources et le partage des avantages découlant de leur exploitation	258
4.6.2 La commercialisation des semences	260
4.6.3 Les droits de propriété intellectuelle dans le secteur de l'agriculture	262
<b>4.7 LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES</b>	<b>265</b>
4.7.1 Le soutien interne à la production alimentaire locale	268
4.7.2 Le soutien des prix	270
4.7.3 La protection des frontières et l'accès aux marchés	271

<b>4.8 LA MAIN-D'ŒUVRE</b>	<b>272</b>
4.8.1 Barème des salaires/rémunération	273
4.8.2 La main-d'œuvre féminine et les travailleurs du secteur informel	276
4.8.3 Travailler dans le cadre de projets publics	278
<b>4.9 LA PROTECTION SOCIALE</b>	<b>281</b>
4.9.1 Une protection garantie par la loi	283
4.9.2 Le ciblage et la nature des prestations	284
<b>4.10 NUTRITION, SÉCURITÉ ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS</b>	<b>289</b>
4.10.1 Normes d'hygiène alimentaire	290
4.10.2 Les normes relatives à la nutrition	296
4.10.3 Étiquetage, promotion et commercialisation	299

## QUATRIÈME PARTIE

# EXAMEN SECTORIEL DE COMPATIBILITÉ

Même lorsque le droit à l'alimentation est inscrit dans la Constitution ou dans une loi-cadre, voire dans les deux, il faut veiller à ce que la législation sectorielle ne compromette pas l'exercice de ce droit. Quelle que soit, de ces options, celle envisagée dans l'ordre juridique national pour protéger le droit à l'alimentation, il faut que les gouvernements passent en revue toutes les lois et réglementations sectorielles qui influent ou pourraient influencer sur les éléments constitutifs du droit à l'alimentation (tels que l'accessibilité; la disponibilité d'aliments, la disponibilité alimentaire suffisante) afin de veiller à ce que la législation nationale, en instaurant un environnement propice, garantisse à chaque individu la possibilité de se nourrir dans la dignité.

L'action à entreprendre pour que la législation sectorielle d'un pays favorise l'exercice du droit à l'alimentation consiste, dans un premier temps, à effectuer un bilan des lois pertinentes tant en ce qui concerne les normes du droit à l'alimentation que sous l'angle des principes qui fondent les droits de l'homme. Les difficultés inhérentes à une réglementation sectorielle peuvent tenir, entre autres, au fait qu'elle ne prescrit pas clairement les prestations garanties, n'attribue pas de mandats ou de pouvoirs appropriés aux autorités administratives, n'impose pas un suivi obligatoire couplé à des procédures concrètes pour le mettre en œuvre ni ne prévoit de voies de recours en cas de violation du droit à l'alimentation. Dans un deuxième temps, les dispositions législatives jugées contraire aux normes relatives au droit à l'alimentation et aux principes qui fondent les droits de l'homme seront modifiées ou abrogées afin d'optimiser le dispositif législatif qui doit servir de socle à la concrétisation du droit à l'alimentation. Pour obtenir un bilan équilibré, il convient aussi de présenter les aspects positifs relevés pendant l'examen.

Après une brève description des étapes de planification de l'examen, la quatrième partie du Guide évalue les effets directs et les répercussions possibles de la réglementation sectorielle sur la concrétisation du droit à l'alimentation dans quelques domaines d'activités précis. Une telle analyse devrait permettre non seulement de relever les principaux problèmes liés au droit à l'alimentation dans ces secteurs mais aussi de montrer par quels mécanismes une réglementation sectorielle peut influencer positivement ou négativement sur la capacité des personnes à se nourrir de manière adéquate et par leurs propres moyens.

## 4.1 PLANIFICATION DE L'EXAMEN

### 4.1.1 CONTEXTE ET CHAMP D'APPLICATION

Un examen de compatibilité peut porter sur la législation en place (lorsqu'il a une valeur rétrospective) ou sur la législation future (s'il s'agit d'un examen préalable). Un examen préalable est généralement circonscrit et porte sur la conformité technique et juridique du contenu normatif d'un projet de texte avec les principes du droit à l'alimentation. Un examen de compatibilité rétrospectif peut aller d'une évaluation sur documents, de portée limitée, à une analyse très détaillée de l'efficacité "sur le terrain" des dispositions législatives en vigueur, qui exige des vérifications poussées à l'échelle locale. En règle générale, un examen rétrospectif prend en compte divers aspects liés à l'application d'une loi ou d'une réglementation sur le terrain.

En raison de la nature transsectorielle du droit à l'alimentation, la réalisation d'une étude de compatibilité constitue pour de nombreux pays un défi ambitieux au plan des ressources. Elle est toutefois un élément clé de la concrétisation du droit à l'alimentation. L'évaluation des divers aspects de la mise en œuvre est plus ardue qu'une analyse théorique sur la conformité des lois avec le principe du droit à une alimentation adéquate; pourtant, seule une double analyse théorique et pratique des lois en vigueur permet aux responsables des gouvernements et de la société civile de saisir entièrement la façon dont la législation favorise ou freine la concrétisation du droit à l'alimentation. Chaque fois que possible, l'examen de compatibilité rétrospectif devra donc porter à la fois sur la conformité technique et juridique du contenu et sur les questions liées à l'application.

Il existe deux types d'examen de compatibilité: (i) un examen exclusif axé sur le droit à l'alimentation et (ii) un examen du droit à l'alimentation intégré dans un processus plus vaste d'analyse et d'évaluation de la législation. L'examen

exclusif à l'avantage de permettre une évaluation plus approfondie des lois par rapport aux exigences du droit à l'alimentation; en revanche, il serait coûteux de l'instituer comme processus continu. La formule est particulièrement indiquée pour les évaluations a posteriori à caractère ponctuel. La seconde option, qui consiste à intégrer les éléments du droit à l'alimentation dans les mécanismes d'évaluation existants est moins onéreuse et donne une bonne vision d'ensemble mais, du point de vue du droit à l'alimentation, le degré d'approfondissement peut s'avérer insuffisant.

La réalisation, dans le cadre de l'évaluation préalable, d'un examen exclusivement axé sur le droit à l'alimentation diminue les risques d'obstacles futurs à la concrétisation de ce droit dans la nouvelle législation. De nombreux pays procèdent à une évaluation préalable de leurs textes législatifs au plan de la cohérence avec les droits de l'homme en général.<sup>190</sup> Lorsque le protocole d'évaluation n'inclut pas le droit à l'alimentation parmi les droits considérés, il conviendra d'y incorporer des questions portant spécifiquement sur ce droit.

Au cours des dernières décennies, de nombreux pays ont entamé un examen de leur législation dans des domaines d'activités spécifiques afin d'en renforcer l'efficacité ainsi que, souvent, la conformité aux normes internationales. Plusieurs domaines, tels que la réforme agraire, l'agriculture, les pêches, la sécurité sanitaire des aliments et la gestion de l'eau ont été soumis à des examens de ce type. Inclure dans ces examens rétrospectifs une évaluation de la compatibilité avec le droit à l'alimentation serait d'une grande utilité et la formule peut être plus avantageuse pour les pays disposant de ressources limitées (au lieu d'un examen uniquement consacré au droit à l'alimentation).

La Section 4.2 (méthodologie relative à l'étude de compatibilité) ainsi que les tableaux 3 (normes en matière de droit à l'alimentation) et 4 (principes qui fondent les droits de l'homme) fournissent quelques orientations sur les questions et les critères qui devraient être incorporés aux procédures existantes d'examen de la législation afin de prendre en compte les effets des lois et des réglementations concernant la concrétisation du droit à l'alimentation dans un pays. Les sections 4.3 à 4.10 font le point sur certaines questions importantes touchant les divers secteurs.

Huit domaines sujets à des réglementations sectorielles ont été sélectionnés sur la base des Directives sur le droit à l'alimentation, qui sont également utilisées comme référence pour l'analyse.

Dans bon nombre de ces domaines d'activités, la dimension internationale est importante car les pays ont souscrit des accords internationaux portant sur

---

190 Dans la plupart des cas, c'est une institution nationale chargée de la protection des droits de l'homme (médiateur ou commission des droits de l'homme) qui s'occupera de cet aspect de l'évaluation.

problèmes précis (le commerce, l'agriculture, l'environnement ou la sécurité sanitaire des aliments) ainsi qu'à des traités sur les droits de l'homme. Ainsi, les orientations d'un pays qui concernent la réglementation d'un secteur particulier et ont une influence sur le droit à l'alimentation peuvent être – et c'est souvent le cas – déterminées par les engagements de celui-ci à l'échelle internationale. Selon certains, même s'il n'existe aucun classement hiérarchique des accords internationaux, il semblerait fondé de considérer qu'en cas de conflit, les droits de l'homme devraient avoir la priorité.<sup>191</sup> C'est pourquoi les principaux instruments internationaux en vigueur dans ce domaine sont également mentionnés.

#### 4.1.2 RESPONSABILITÉ INSTITUTIONNELLE

Avant d'entreprendre un examen de compatibilité avec le droit à l'alimentation, il faudra identifier l'institution ou le groupe d'institutions qui en sera responsable. Évaluer la compatibilité de la législation sectorielle avec le droit à l'alimentation nécessite une bonne connaissance du secteur en question, ainsi que des compétences juridiques et en matière de droits de l'homme. En outre, pour réaliser ce type d'analyse il faut savoir analyser les répercussions socio-économiques, afin d'évaluer les effets de la législation sur le terrain. Une telle exigence ferait plutôt pencher pour un organisme à vocation technique. Par ailleurs, un soutien politique de haut niveau est indispensable pour la mise en œuvre et le suivi des recommandations et du plan d'action découlant de l'examen. Compte tenu de tout cela, il serait préférable de désigner un premier organisme pour la réalisation de l'examen tandis qu'un autre organisme, de plus haut niveau et doté de pouvoirs réels pour prescrire et mettre en œuvre les changements serait responsable de la supervision. Les deux organes respectivement chargés de la supervision et des opérations identifieraient de commun accord les textes à examiner et l'organisme de supervision fixerait les priorités, les échéances et contrôlerait les activités de l'équipe spécialement constituée pour mener à bien l'examen.

L'organe de supervision pourrait être parlementaire, gouvernemental ou indépendant; ces trois options ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients et le choix reposera en dernière analyse sur les circonstances propres au pays. S'il existe déjà un comité parlementaire chargé d'examiner la compatibilité de la législation avec les droits de l'homme ou de surveiller l'application des instruments internationaux dans ce domaine, c'est à lui que pourrait être confiée la responsabilité de superviser et de coordonner l'examen de compatibilité. Ce comité relevant du Parlement, une telle option aurait l'avantage d'aboutir à un plan d'action faisant autorité et de garantir l'appui politique nécessaire à la mise en œuvre des changements recommandés (voir la section 4.2.3 ci-dessous).

---

191 Voir Cullet, P. 2003, p. 37.

Une autre option pourrait consister à désigner une unité gouvernementale pour superviser l'examen de compatibilité de la législation avec le droit à l'alimentation. Une autorité nationale du droit à l'alimentation, lorsqu'elle existe (voir ci-dessus la section 3.1.1), ou un organe de coordination à l'échelon interministériel peuvent être bien placés pour assumer cette responsabilité. Ils possèdent l'avantage d'accéder facilement aux informations concernant les impacts réels de la législation à l'étude sur la jouissance du droit à l'alimentation dans le pays. Le contrôle exercé par le gouvernement sur le processus d'examen peut aussi contribuer à intégrer le droit à l'alimentation dans les activités de divers départements au sein du gouvernement et à renforcer l'engagement des fonctionnaires vis-à-vis de ce droit fondamental. Mais il se peut aussi que le gouvernement, qui est souvent à l'origine des textes de loi examinés et qui veille à leur application, soit dépourvu de l'objectivité et du recul nécessaires à la supervision.

Une autre option consiste à confier la responsabilité à un organisme indépendant. Il peut s'agir d'une institution nationale chargée de la protection des droits de l'homme, d'un organisme de recherche indépendant, d'une université, le critère étant de choisir une entité dotée d'une réelle autorité de supervision et capable de mettre en œuvre les changements recommandés. Dans de nombreux pays, les institutions nationales qui s'occupent des droits de l'homme jouent déjà un rôle dans l'évaluation et l'examen de la compatibilité de la législation nationale avec les droits de l'homme (voir ci-dessus la section 3.12.1). Le plus souvent, l'examen porte sur des projets de textes législatifs, bien que certaines de ces institutions aient aussi la responsabilité d'examiner la législation en vigueur, d'un point de vue théorique et dans la pratique.

Quoi qu'il en soit, la réalisation de l'examen à proprement parler devrait être confiée à une équipe spécialisée, qui ferait rapport à un organe de supervision. Cette équipe chargée de l'examen devrait travailler en étroite collaboration avec d'autres institutions gouvernementales, notamment celles qui se consacrent au suivi de la sécurité alimentaire et qui s'occupent de droits de l'homme ainsi qu'avec les organismes non gouvernementaux et la société civile (voir ci-dessus les sections 3.1.3 et 3.13). L'équipe devrait être largement représentative, rassembler des compétences diverses et faire preuve d'objectivité et d'engagement vis-à-vis de la concrétisation du droit à l'alimentation. Parmi les membres de l'équipe chargée de l'examen devraient figurer des experts de disciplines et d'horizons variés: des experts des questions juridiques, y compris au moins un spécialiste du droit à l'alimentation, ainsi que divers techniciens du secteur à l'étude.

La plupart des éléments qui précèdent concernent la réalisation et la supervision d'un examen touchant spécifiquement au droit à l'alimentation. Lorsqu'on opte pour l'intégration de l'examen du droit à l'alimentation et des principes des droits de l'homme dans les processus d'évaluation existants, il peut suffire d'amender le mandat de l'institution ou du groupe d'institutions responsable de l'examen et de veiller à ce que la composition de l'équipe qui se chargera de l'examen dispose de compétences en matière de droit à l'alimentation.



### 4.1.3 PROCESSUS PARTICIPATIFS

En ce qui concerne la rédaction d'une nouvelle loi-cadre, ce guide a déjà évoqué, à la section 3.1.3, l'importance de faire participer activement toutes les parties prenantes et exposé quelques procédures et mécanismes susceptibles de garantir la participation et la consultation. La participation revêt un caractère essentiel pour les examens de compatibilité réalisés dans le cadre d'évaluations a posteriori, qui portent sur l'efficacité de la législation dans son application pratique (voir la section 4.2.2 ci-dessous). En effet, les informations et les observations provenant des personnes, des groupes et des communautés locales directement touchés par une loi sectorielle (qu'il s'agisse des agriculteurs, des populations autochtones, des pêcheurs artisanaux ou des consommateurs) sont essentielles pour évaluer la manière dont la législation influe sur leur capacité à se nourrir de manière adéquate par leurs propres moyens et, partant, à concrétiser leur droit à l'alimentation. Les parties prenantes concernées devraient avoir la possibilité d'intervenir tout au long du processus d'examen et de fournir également des commentaires sur le rapport final et le plan d'action résultant de l'examen (voir ci-dessous la section 4.2.3).

## 4.2 MÉTHODOLOGIE

Comme indiqué précédemment, les objectifs d'un examen de compatibilité avec le droit à l'alimentation consistent à identifier les dispositions législatives qui favorisent<sup>192</sup> ou compromettent la jouissance du droit à l'alimentation de la part des individus et à soutenir l'introduction de dispositions juridiques favorisant un renforcement de l'autosuffisance chez ces derniers. La présente section examine une méthodologie possible pour la réalisation de cet examen et donne quelques exemples des questions qui devraient le sous-tendre.

### 4.2.1 SÉLECTION DES SECTEURS À EXAMINER

Il serait souhaitable en théorie d'examiner toute la législation nationale influant ou susceptible d'influer sur la capacité des personnes à se nourrir par leurs propres moyens. Toutefois, il n'est pas toujours possible de la couvrir en totalité en raison de la quantité et de la diversité des textes en vigueur, qu'il s'agisse de législation primaire, de règlements gouvernementaux, de décrets ministériels, de dispositions supplémentaires et autres instruments. Dans certains pays, il peut être opportun d'étendre l'examen aux normes et pratiques coutumières,<sup>193</sup> parfois caractérisées par une abondance et une diversité tout aussi grandes dans les domaines d'activités pertinents. La sélection des textes législatifs et la fixation de priorités constituent donc une procédure cruciale pour l'efficacité de l'examen de compatibilité. Lorsque les ressources sont limitées, il est préférable d'effectuer un examen efficace de quelques éléments de la législation dans un seul secteur plutôt qu'un examen superficiel d'un grand nombre de secteurs et de lois.

---

192 Si le principal objectif est d'identifier les problèmes dans le but de les résoudre, les éléments positifs pourraient aussi être mis en évidence par souci d'équilibre et pour éviter qu'ils ne disparaissent.

193 Dans de nombreux pays, l'accès aux ressources telles que la terre et l'eau est réglementé non seulement officiellement mais aussi, dans une large mesure, par le droit coutumier. Même s'il est peu probable que l'examen de compatibilité couvre le droit coutumier (entre autres raisons parce qu'il n'est pas écrit), il devrait essayer de comprendre si les problèmes de droit à l'alimentation proviennent du contenu des lois coutumières ou de leur interface avec le droit statuaire et s'ils méritent une analyse plus détaillée.

Comme indiqué plus haut, les États sont tenus de concrétiser progressivement le droit de chaque individu à une nourriture suffisante et adéquate. En même temps, ils devraient accorder la priorité aux segments les plus vulnérables de la population, ceux qui ont le plus d'obstacles à surmonter pour parvenir à la concrétisation de leurs droits.

La prise en compte de cette vulnérabilité devrait être prioritaire lors de la sélection des secteurs à examiner. À l'échelle mondiale, la majorité des personnes qui souffrent de la faim vivent dans les zones rurales. Près de la moitié d'entre elles appartiennent à des ménages de petits exploitants agricoles. Les deux dixièmes environ sont des sans-terre. Un dixième est constitué d'éleveurs nomades, de pêcheurs artisanaux et de personnes qui sont tributaires de la forêt. Les deux dixièmes restants sont des pauvres des zones urbaines.<sup>194</sup> Cette répartition donne une idée générale des secteurs prioritaires à retenir pour l'examen de compatibilité. Il ne faut pas en déduire qu'un tel examen n'est pas nécessaire dans les pays peu exposés à l'insécurité alimentaire; au niveau national, tous les pays connaissent des problèmes liés à la faim et au droit à l'alimentation, avec des caractéristiques et des causes qui leur sont propres. Elles devront être dûment analysées et cartographiées afin de permettre à l'équipe chargée de l'examen de sélectionner les secteurs à évaluer en priorité.

Une connaissance approfondie des principaux facteurs d'insécurité alimentaire d'un pays est indispensable pour identifier les secteurs qui nécessitent ou pourraient nécessiter une modification urgente de la législation et pour sélectionner les lois à examiner en priorité. Bien souvent, le problème ne tient pas à une pénurie d'aliments, mais au manque d'accès à la nourriture disponible (voir la section 3.1.2). Par conséquent, les lois qui établissent *un droit d'accès ou des prestations* (accès à la terre, licence de pêche, emploi, sécurité sociale) devraient recevoir une priorité élevée dans le cadre de l'examen. Dans d'autres cas, l'impossibilité de jouir librement du droit à l'alimentation peut résulter de certaines *activités économiques* qui conditionnent l'accès à des aliments adéquats ou la capacité de les acheter (comme l'extraction de ressources naturelles, le bâtiment et la construction, la production, la transformation et la commercialisation des aliments, les investissements étrangers). À cet égard, les Directives sur le droit à l'alimentation sont un outil précieux car elles identifient les principaux secteurs où des mesures peuvent être nécessaires, notamment par le biais de la législation, pour faciliter la concrétisation du droit à l'alimentation.

Si possible, l'examen de compatibilité devrait aussi inclure une analyse de la législation nationale pertinente au libre exercice des droits de l'homme et des libertés individuelles (tels que les lois sur le droit d'association, les codes administratif et civil, le code pénal, les lois sur les institutions de protection des droits de l'homme). Indirectement, ces règles et réglementations peuvent en effet peser sur la faculté, pour des individus, de participer activement au processus de mise en œuvre du droit à l'alimentation dans un pays, d'exercer pleinement leur droit à une nourriture adéquate et d'en revendiquer la défense en cas de violation.

---

194 Projet du Millénaire des Nations Unies. 2005a, p. 6.

#### 4.2.2 ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION DU POINT DE VUE DU DROIT À L'ALIMENTATION

L'examen aura pour but principal d'identifier les lois et réglementations, ou les dispositions qu'elles contiennent, qui pourraient conditionner la capacité des personnes à disposer d'une alimentation suffisante et adéquate. Plus spécifiquement, l'équipe chargée de l'examen s'efforcera d'identifier:

- ☑ Les dispositions qui limitent directement ou indirectement (ou ne sont pas susceptibles de donner lieu à une réduction) de la capacité des personnes à exercer leur droit à l'alimentation, en vérifiant si de telles contraintes sont justifiées (Tableau 3).

Les dispositions qui limitent directement l'aptitude d'un individu à accéder aux aliments peuvent revêtir plusieurs formes: un salaire minimum insuffisant, des conditions discriminatoires pour l'accès à la terre et aux ressources naturelles, une procédure trop bureaucratifiée et/ou des critères d'éligibilité excessifs pour les prestations de sécurité sociale ou l'achat d'une licence d'exploitation commerciale. D'autres dispositions juridiques, telles que celles qui régissent les incitations pour les investissements étrangers ou les activités économiques fondées sur les ressources naturelles, ainsi que les interventions sur les prix ou des normes insuffisantes en matière de sécurité sanitaire des aliments, peuvent aussi limiter dans l'immédiat ou à terme la capacité d'une personne à exercer son droit à l'alimentation.

- ☑ Les normes apparemment favorables ou neutres qui pourraient limiter la capacité d'un individu à exercer son droit à l'alimentation.

Un exemple typique de ces normes est constitué par les dispositions qui ne font pas la distinction entre les hommes et les femmes pour toutes les questions traitées dans le cadre d'une loi. Même s'il existe une égalité théorique entre les sexes, les femmes ont souvent des difficultés à exercer leurs droits en raison d'attitudes et de conceptions fortement enracinées dans la culture. Par exemple, sachant que des ressources telles que le temps, l'argent et le pouvoir sont inégalement réparties, les régimes fonciers qui reposent sur une hypothèse d'égalité et d'unité communautaire peuvent, dans la pratique, donner lieu à des discriminations à l'encontre des femmes.

- ☑ Les lacunes et les incohérences des dispositions législatives ou du cadre institutionnel qui peuvent limiter la concrétisation du droit à l'alimentation et nécessitent des mesures correctives.

S'agissant de dispositions législatives, une lacune peut désigner une loi qui impose un plafond sur la taille des propriétés terriennes sans prévoir de sanction pour les cas de violation (ce qui peut priver un individu de la possibilité de concrétiser son droit à l'alimentation). Un exemple d'incohérence serait une loi

portant création d'une réserve naturelle dans une zone forestière dans le but d'améliorer la disponibilité d'aliments et l'accès aux sources d'approvisionnement pour les communautés forestières et prévoyant en même temps des incitations pour la mise en culture des terres au sein de la réserve, destinées entre autres à des communautés non forestières.

- ✓ Les lacunes dans la réglementation et les questions qui devraient être résolues par des mesures juridiques.

L'équipe chargée de l'examen devra aussi être attentive aux lacunes éventuelles dans la réglementation et aux questions qui devraient être réglementées par la loi pour une concrétisation complète du droit à l'alimentation à l'échelle nationale. Ainsi, l'absence de toute législation sur les normes nutritionnelles et la protection des consommateurs serait une lacune préjudiciable à la garantie du droit à une alimentation adéquate.

Lorsque l'examen rétrospectif d'un texte n'est pas limité à l'analyse technique sur la conformité du contenu normatif, l'équipe chargée de l'examen devra aussi vérifier:

- ✓ Si les normes établies par la législation sont à la fois appliquées et observées par le groupe concerné (fonctionnaires de l'administration publique, particuliers, opérateurs du secteur privé).
- ✓ Les conséquences non planifiées ou imprévues d'un loi ou d'une réglementation.
- ✓ Les effets concrets de toute violation.
- ✓ L'importance de ces effets en tant qu'obstacles à la concrétisation du droit à l'alimentation.

Les textes sélectionnés devront être examinés dans le détail pour vérifier leur compatibilité avec les normes du droit à l'alimentation et les principes des droits de l'homme sanctionnés par le droit international. Ces derniers font l'objet d'une analyse approfondie dans la première et la troisième partie de ce guide, notamment aux sections 3.3 et 3.5. Parmi les recommandations des Directives sur le droit à l'alimentation, celles qui portent sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation à l'échelon national devront aussi être utilisées en tant que référence pour l'analyse.

L'évaluation devra commencer par identifier les répercussions éventuelles des dispositions législatives sur divers éléments du droit à l'alimentation (à savoir la disponibilité d'aliments, la stabilité, l'accessibilité, la disponibilité alimentaire suffisante et l'utilisation des aliments dans un pays) dans le but de vérifier si ces dispositions constituent ou pourraient faire obstacle à l'amélioration progressive des conditions de vie dans un pays et à l'autosuffisance des personnes. Le Tableau 3 montre un exemple de ce type d'évaluation.

**TABLEAU 3. Évaluation d'une disposition législative par rapport aux éléments du droit à l'alimentation**

DISPOSITION LÉGISLATIVE	ÉVALUATION PAR RAPPORT AUX ÉLÉMENTS DU DROIT À L'ALIMENTATION		
	Disponibilité, stabilité et durabilité des approvisionnements	Accessibilité	Disponibilité alimentaire suffisante et utilisation des aliments
<b>Paiement de droits d'eau</b>	Peut avoir une incidence positive en décourageant le vol et le gaspillage, améliorant ainsi la disponibilité d'eau pour la préparation des aliments et l'irrigation des cultures vivrières.	Une gestion améliorée de l'eau et de meilleurs systèmes d'adduction d'eau peuvent favoriser l'accès aux ressources hydriques pour la préparation des aliments. L'accessibilité peut être réduite lorsque les tarifs sont trop élevés et qu'aucune exemption n'est prévue pour les ménages pauvres ou les zones à faible revenu (le cas échéant les deux à la fois).	Une gestion améliorée de l'eau, un réseau hydrique accessible à proximité des habitations peuvent contribuer à l'amélioration de l'hygiène et, par conséquent, permettre la consommation d'aliments plus adéquats. Lorsque les droits d'eau sont trop élevés, les gens sont incités à réduire leur consommation d'eau, ce qui peut avoir des incidences négatives sur la disponibilité alimentaire suffisante et sur l'utilisation des aliments.

Comme indiqué plus haut, l'évaluation de la législation du point de vue du droit à l'alimentation devra aussi inclure l'évaluation des dispositions législatives par rapport aux principes qui fondent les droits de l'homme. Plus particulièrement, le processus d'examen devra vérifier si ces principes sont exprimés, et dans quelle mesure, au sein de la législation sectorielle sélectionnée. Lorsqu'elle est conforme aux principes des droits de l'homme, la législation sectorielle permet aux individus de faire valoir leur droit à l'alimentation et de demander des comptes au gouvernement pour ses actions ou omissions.

Le Tableau 4 donne quelques exemples des questions qui peuvent guider l'équipe dans l'évaluation de la compatibilité des textes choisis avec les principes des droits de l'homme. Les questions proposées sont destinées à stimuler la discussion et l'analyse et devraient être complétées par d'autres questions plus précises, spécifiques au secteur considéré (voir les sections 4.3. à 4.10).

**TABLEAU 4. Évaluation de la législation par rapport aux principes des droits de l'homme**

<b>DROITS DE L'HOMME: PRINCIPES ET DÉFINITIONS</b>	<b>QUESTIONS UTILES POUR ÉVALUER LA LÉGISLATION</b>
<p><b>PARTICIPATION</b></p> <p>Les personnes doivent pouvoir prendre part à la planification, à la conception, au suivi et à l'évaluation des décisions les concernant. La participation doit être active, libre et concrète.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les bénéficiaires de la loi et les parties prenantes concernées ont-ils le droit de participer à la mise en œuvre de la législation?</li> <li>• Qui peut participer et de quelle manière? Y a-t-il des exceptions?</li> <li>• Une procédure de participation est-elle expressément prévue?</li> <li>• La législation prévoit-elle un mécanisme institutionnel de participation?</li> <li>• Le processus de sélection est-il non discriminatoire et transparent?</li> <li>• Les autorités compétentes sont-elles tenues par la loi de consulter les parties prenantes concernées?</li> <li>• Quelles sont les formes de consultation prévues?</li> <li>• Les rôles des bénéficiaires et des parties prenantes sont-ils clairement établis?</li> </ul>
<p><b>OBLIGATION REDDITIONNELLE</b></p> <p>Les fonctionnaires des pouvoirs publics doivent répondre devant leurs supérieurs et devant les citoyens des actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leur mandat et des fonctions qui leurs sont confiées. Cette imputabilité peut être garantie par le biais de processus et de mécanismes de contrôle relevant du domaine social, administratif, politique ou judiciaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les autorités compétentes chargées de mettre en œuvre et de faire appliquer la loi sont-elles clairement indiquées? Leur mandat et leurs responsabilités sont-ils clairement établis?</li> <li>• Quel est leur pouvoir discrétionnaire dans la prise de décision, par exemple par rapport à l'octroi des droits, des services ou des prestations prévus par la loi?</li> <li>• Des échéances ont-elles été fixées pour la mise en œuvre des différentes dispositions? Ces échéances sont-elles réalistes?</li> <li>• La législation prévoit-elle l'obligation d'informer les bénéficiaires prévus au sujet des dispositions de la loi?</li> <li>• Les mécanismes d'obligation redditionnelle inscrits dans la loi sont-ils accessibles au public?</li> <li>• Des sanctions et réparations appropriées sont-elles prévues en cas de non respect des obligations incombant aux autorités?</li> <li>• Les procédures et mécanismes d'obligation redditionnelle sont-ils efficace (ou susceptibles de l'être) dans la pratique?</li> <li>• La législation prévoit-elle un mécanisme de suivi et/ou d'évaluation? Dans l'affirmative, son fonctionnement tient-il compte des principes des droits de l'homme?</li> <li>• Les autorités administratives compétentes ont-elles des pouvoirs et des ressources suffisants pour mettre en œuvre la législation à l'étude?</li> </ul>
<p><b>NON-DISCRIMINATION</b></p> <p>Aucun individu ou groupe ne doit être l'objet de discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'âge, la langue, la religion, l'opinion politique ou autre, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. Une attention particulière doit être accordée aux personnes qui ne sont pas en mesure de jouir de tous leurs droits au même titre que d'autres individus ou groupes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La législation contient-elle des dispositions qui sont explicitement défavorables pour une catégorie ou un groupe de personnes?</li> <li>• La législation suppose-t-elle un traitement différent de certains individus ou groupes fondé sur des motifs non admissibles?</li> <li>• Y a-t-il des dispositions apparemment neutres qui sont ou pourraient être défavorables à une catégorie ou à un groupe de personnes? Les procédures en place garantissent-elles une égalité effective?</li> <li>• La législation prévoit-elle des mesures spéciales ayant pour but de contribuer à résoudre/corriger la discrimination exercée contre certains catégories d'individus (tels que les femmes, les populations autochtones, les pêcheurs et agriculteurs de subsistance)?</li> <li>• La législation appuie-t-elle la discrimination exercée par le biais des lois, des traditions et des pratiques coutumières ou s'efforce-t-elle de corriger les pratiques discriminatoires?</li> <li>• Les droits établis ainsi que les mécanismes de services et de prestations sont-ils réellement destinés à tous et accessibles pour tous?</li> <li>• Lorsque le pays a plus d'une langue officielle, la loi est-elle disponible dans toutes les langues concernées et les différentes versions linguistiques sont-elles harmonisées?</li> </ul>

**TABLEAU 4. Évaluation de la législation par rapport aux principes des droits de l'homme (suite)**

<b>DROITS DE L'HOMME: PRINCIPES ET DÉFINITIONS</b>	<b>QUESTIONS UTILES POUR ÉVALUER LA LÉGISLATION</b>
<p><b>TRANSPARENCE</b></p> <p>Les personnes concernées doivent disposer des informations nécessaires sur les processus décisionnels et sur les autorités responsables et leurs domaines de responsabilité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La législation oblige-t-elle à informer les bénéficiaires/personnes touchées concernés au sujet des droits/services/normes établis?</li> <li>• La législation mentionne-t-elle le droit des personnes à demander des renseignements et l'obligation des autorités compétentes à fournir ces renseignements?</li> <li>• La législation est-elle claire au sujet des organismes responsables de sa mise en oeuvre?</li> <li>• Lorsque l'application d'un droit/service/norme est soumise à des critères particuliers, ces critères sont-ils définis avec une précision suffisante?</li> <li>• Est-il fait obligation aux autorités de veiller à ce que les informations soient disponibles non seulement dans les langues officielles du pays mais aussi dans les langues vernaculaires pertinentes?</li> <li>• Lorsque la législation prévoit la perte de droits (par expropriation, révocation de licence, etc.) les conditions sont-elles décrites avec une précision suffisante?</li> </ul>
<p><b>DIGNITÉ HUMAINE</b></p> <p>La notion de dignité humaine renvoie à la valeur absolue et intrinsèque des individus du seul fait qu'ils sont humains, et non en vertu d'un quelconque statut social ou de pouvoirs particuliers. Le concept de dignité humaine revêt aussi une importance particulière pour les enfants, les handicapés et les personnes âgées.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les critères, procédures et autres dispositions peuvent-elles porter atteinte à la dignité des personnes?</li> <li>• Y a-t-il des dispositions obligeant les représentants des pouvoirs publics à traiter les bénéficiaires de services avec respect, et de respecter la dignité des personnes lorsque s'imposent des interventions comportant une restriction de l'accès aux aliments?</li> <li>• Lorsque la législation en vigueur établit un droit ou traite de la prestation de services, fait-elle obligation aux autorités responsables de communiquer les informations aux personnes concernées, y compris sous une forme accessible aux illettrés?</li> <li>• La loi ou la réglementation à l'étude fournit-elle s'il y lieu une évaluation personnalisée des besoins (tels que l'assistance alimentaire destinée aux nourrissons, aux enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes)?</li> </ul>
<p><b>HABILITATION</b></p> <p>Les gens doivent avoir le pouvoir, la capacité, les moyens et les informations nécessaires pour changer leur vie, y compris la possibilité de saisir les pouvoirs publics de demandes en réparation en cas de violation de leurs droits.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Y a-t-il des dispositions permettant aux individus de connaître leurs droits et de les faire valoir?</li> <li>• L'éducation et la sensibilisation du public figurent-elles au nombre des obligations de l'organisme et des fonctionnaires responsables?</li> <li>• Les rapports de suivi et leurs conclusions sont-ils largement disséminés et accessibles aux personnes et aux groupes concernés?</li> <li>• Existe-t-il des mécanismes pour l'application de la loi et des voies de recours? Sont-ils accessibles dans la pratique?</li> </ul>





**TABLEAU 4. Évaluation de la législation par rapport aux principes des droits de l'homme (suite)**

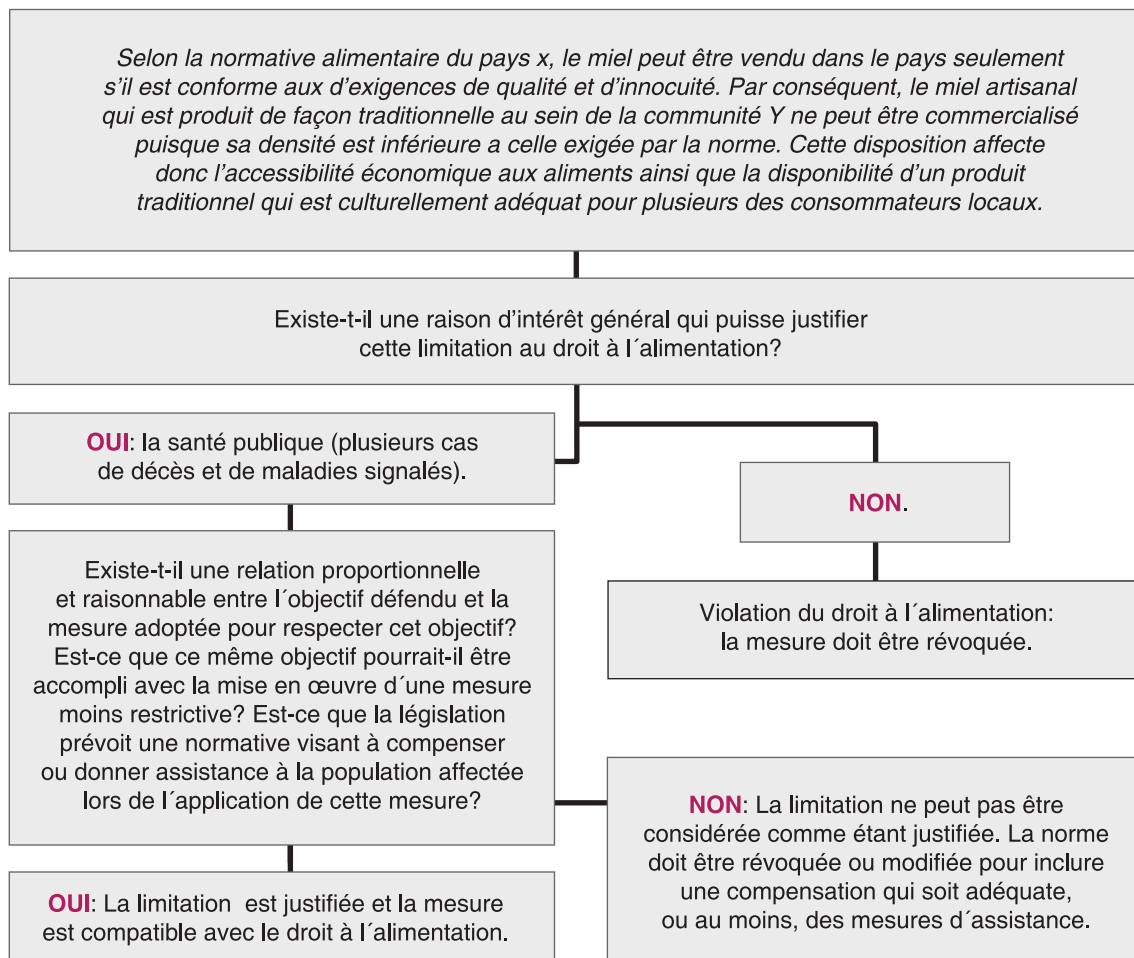
<b>DROITS DE L'HOMME: PRINCIPES ET DÉFINITIONS</b>	<b>QUESTIONS UTILES POUR ÉVALUER LA LÉGISLATION</b>
<p><b>ÉTAT DE DROIT</b></p> <p>Tout membre de la société, y compris l'État, doit respecter la loi.</p> <p>Les lois doivent être claires, bien interprétées et les mécanismes d'application équitables. Les individus devraient disposer de voies de recours devant une instance judiciaire indépendante ou tout organisme équivalent, avoir le droit à une procédure régulière et le droit à une réparation adéquate.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tous les individus, y compris les fonctionnaires publics, sont-ils égaux devant la loi?</li> <li>• Le libellé de la loi est-il aussi clair et simple que possible? La loi contient-elle des dispositions ambiguës ou excessivement vagues?</li> <li>• Y a-t-il des dispositions sur le droit de porter plainte au sujet de décisions prises par les autorités compétentes. Les instances de recours sont-elles indépendantes et impartiales et, lorsqu'elles constatent une violation du droit à l'alimentation, ont-elles le pouvoir d'imposer des mesures de réparation?</li> <li>• Existe-t-il un droit d'appel?</li> <li>• La loi prévoit-elle des voies de recours spécifiques pour les divers cas de violation? Quels types de mécanismes? Sont-ils appropriés, rapides et efficaces?</li> </ul>

L'équipe chargée de l'examen est susceptible de trouver dans la législation sectorielle des dispositions qui limitent l'exercice du droit à l'alimentation. Un État peut être obligé, pour des raisons diverses et dans un but relevant de l'intérêt général du pays, d'adopter des mesures qui risquent d'exercer une contrainte sur le droit à la nourriture de son peuple. Toutefois, d'après les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les États doivent s'efforcer d'équilibrer les intérêts de l'ensemble de la communauté (tels que le bien-être du pays) et l'exercice effectif du droit à l'alimentation de la part des individus (voir la section 3.3.3 ci-dessus). Le rôle de l'équipe chargée de l'examen, lorsqu'elle identifie une disposition susceptible de restreindre le droit à l'alimentation, consiste à établir:

- Si la restriction du droit à l'alimentation peut être considérée comme justifiée parce que nécessaire à la résolution d'un problème urgent lié à l'intérêt général et au bien-être du pays.
- Si la loi contient l'obligation expresse d'adopter les mesures subsidiaires nécessaires à la sauvegarde du droit à l'alimentation des personnes auxquelles elle s'applique.

Ce type d'évaluation est illustré par un exemple à la Figure 3.

**FIGURE 3. Évaluation d'une disposition législative susceptible de limiter le droit à l'alimentation**



#### 4.2.3 SUIVI DE L'EXAMEN – PRÉPARATION DU RAPPORT ET D'UN PLAN D'ACTION

Lorsque l'équipe chargée de l'examen aura terminé son travail et identifié les points faibles de la législation sectorielle, elle devra rédiger un rapport et élaborer un plan d'action à soumettre à l'organisme de supervision. Tout en notant les principaux aspects positifs, le rapport devra avoir pour principal objectif de mettre en évidence les éléments négatifs contenus dans les dispositions

législatives examinées ainsi que les principaux problèmes appelant des mesures correctives. Le rapport devra aussi expliquer les raisonnements et les motifs à l'origine des propositions formulées par l'équipe et préciser les buts et objectifs visés.

Le plan d'action peut contenir des recommandations concernant les aspects suivants:

- ✓ Les amendements suggérés pour assurer la conformité de la législation aux normes du droit à l'alimentation.
- ✓ Les modifications du mandat des autorités publiques responsables de l'application et du respect de la législation.
- ✓ Les mesures nécessaires à l'échelon gouvernemental pour garantir une mise en œuvre plus efficace.
- ✓ Les problèmes et les secteurs nécessitant la poursuite des travaux d'évaluation et des efforts de réglementation.

Avant de soumettre le rapport et le projet de plan d'action à l'organisme de supervision, l'équipe chargée de l'examen aura soin d'en diffuser des versions provisoires pour consultation et commentaires aux ministères compétents, aux parties prenantes concernées et, si possible, au Parlement national.

## 4.3 LA TERRE

Les Directives sur le droit à l'alimentation prévoient 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. Elles prévoient également que les États mettent en œuvre, dans le respect des 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 (Directive 8.1)

L'accès aux terres agricoles et forestières est non seulement un moyen de production vivrière et une source d'emplois mais permettent également d'accumuler d'autres richesses et de se rétablir à l'issue d'une crise, qu'elle soit d'origine naturelle ou induite par l'homme. D'après le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, "l'accès à la terre et la réforme agraire doivent faire partie intégrante du droit à l'alimentation étant donné qu'il est souvent fondamental d'accéder à la terre pour avoir accès à la nourriture et à des moyens de subsistance et donc être à l'abri de la faim".<sup>195</sup> Plusieurs instruments internationaux reconnaissent qu'il est nécessaire de sécuriser les droits à la terre et aux ressources et d'améliorer l'accès des sans terre, des pauvres et des segments défavorisés de nos sociétés (voir l'encadré 63). Ces aspects devraient donc être également pris en compte au cours du processus d'examen dans les pays qui se sont engagés à les respecter. Le droit à l'alimentation risque d'avoir des conséquences particulièrement rudes dans les cas où prévaut une répartition très irrégulière et inégale de l'accès à la terre et où, dans le même temps, la population rurale souffre de la faim et de la pauvreté.<sup>196</sup>

---

195 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2002b.

196 Voir Coomans F., 2006

### ENCADRÉ 63. L'accès à la terre dans les instruments internationaux

En vertu de l'article 11.2 (a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels les États doivent améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des aliments par, entre autres mesures, “le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles/.../”.

Dans son Observation générale n° 12 sur le droit à l'alimentation, le Comité des droits économiques sociaux et culturels affirme que toute stratégie nationale pour la concrétisation de ce droit “devrait tenir particulièrement compte de la nécessité de prévenir la discrimination dans l'accès à la nourriture ou aux ressources servant à la production alimentaire. Elle devrait prévoir les garanties d'un accès sans restrictions et en pleine égalité aux ressources économiques, en particulier pour les femmes, y compris le droit de posséder la terre et d'autres biens ainsi que d'en hériter, le droit au crédit, aux ressources naturelles et aux technologies appropriées... ”.

Le Programme Action 21, adopté lors de la Conférence sur l'environnement et le développement déclare que “les principaux instruments d'un développement agricole et rural durable sont la politique générale et la réforme agraire, la diversification des revenus, la conservation des terres et la gestion améliorée des intrants ” Les États doivent “examiner et réorienter les mesures en vigueur pour élargir l'accès à la terre” et sont invités instamment à “assurer à la population rurale, en particulier aux femmes, aux petits exploitants, aux sans-terre et aux populations autochtones un accès équitable à la terre, à l'eau et aux ressources forestières” (Chapitre 14).

La Convention sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes réaffirme le droit d'accès des femmes rurales au crédit et aux prêts agricoles, ainsi qu'aux services de commercialisation et aux technologies appropriées, et leur droit de recevoir un traitement égal dans les réformes foncières et agraires et dans les projets d'aménagement rural (voir l'article 14(2)g).

En ce qui concerne les populations autochtones, la Convention 169 de l'OIT déclare que les “les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés”. Les gouvernements doivent “en tant que de besoin prendre des mesures pour identifier” ces terres et pour “garantir la protection effective” des droits qui leurs sont reconnus.



**ENCADRÉ 63. L'accès à la terre dans les instruments internationaux (suite)**

En outre, la jurisprudence récente au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 27 (sur le respect du droit des populations autochtones à leur propre vie culturelle) fait valoir l'inclusion des droits à la terre et aux ressources lorsqu'ils constituent un élément essentiel de la vie d'une communauté (voir entre autres *Lubicon Lake Band c. Canada*, Communication n° 167/1984 du CDH, constatations adoptées le 26/03/1990, paragraphe 32.2; *Kitok c. Suède*, Communication n° 197/1985 du CDH, constatations adoptées le 27/07/1988, paragraphe 9.2).

Enfin, la récente Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fait obligation aux gouvernements d'assurer la reconnaissance et la protection juridique des terres occupées traditionnellement par les populations autochtones.

À l'échelle nationale, plusieurs pays ont récemment lancé une réforme du droit foncier.<sup>197</sup> Les modalités de la réforme agraire devraient être décidées par chaque pays en fonction de ses particularités historiques, juridiques, sociales, économiques et autres,<sup>198</sup> des choix qui ne relèvent pas du présent guide. La section suivante aborde les principaux aspects du droit foncier national qui peuvent avoir de réelles répercussions sur le droit à l'alimentation et sur lesquels devrait se pencher de près l'équipe nationale chargée de l'étude.

**4.3.1 CARACTÉRISTIQUE DES DROITS FONCIERS**

Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à favoriser un accès durable, non discriminatoire et garanti aux ressources et la possibilité de les exploiter, et à protéger les moyens de production grâce auxquels

197 Au nombre des préoccupations qui ont motivé les évolutions vers une réforme agraire au cours des dernières décennies, il convient de citer: la libéralisation des marchés; l'atténuation de la pauvreté et la sécurité alimentaire; le renforcement de la démocratie; la décentralisation; l'existence d'un droit coutumier et de régimes fonciers autochtones; ainsi que la gestion durable des terres et des ressources naturelles. Dans certains pays, la constitution nationale entérine le droit à la restitution des terres (Afrique du Sud) ou établit l'obligation de les exploiter de manière productive, dans l'intérêt de la société (Brésil), ce qui constitue un fondement juridique précis pour la réforme agraire. Voir également Quan J. 2006; Ziegler J., Way S.A. et Golay C., 2006.

198 D'après le Secrétaire général de l'ONU, une réforme agraire à la fois acceptable sur le plan politique et économiquement viable comporterait quatre volets, à savoir: i) la conversion des droits locataires; ii) la redistribution de la propriété des terres non cultivées; iii) l'octroi de titre de propriété sur les terres et les cours d'eau appartenant à l'État; et iv) la redistribution des terres sur le principe de l'accord entre acheteur et vendeur. Voir ONU, 2003b, paragraphe 48.

les populations assurent leur subsistance (Directive 8.1). L'étude de la compatibilité du droit foncier avec le droit à l'alimentation devrait donc porter sur: les dispositions légales portant établissement des droits fonciers et leur teneur (par exemple droit d'exploitation, hypothèque, vente); les dispositions concernant la location des terres, la durée d'un droit foncier, l'obligation d'exploiter la terre d'une certaine manière; les dispositions réservant à l'État le droit d'attribuer des concessions à des fins d'activités économiques; et les autres dispositions laissant à l'État une possibilité d'ingérence importante.

Les droits fonciers (ou droits d'occupation des terres) définissent les modalités de jouissance de la terre, ceux qui en bénéficient, pendant combien de temps et à quelles conditions. Ils englobent les droits de propriété ainsi que d'autres modes de faire-valoir et d'exploitation de la terre (par exemple le bail emphytéotique, l'usufruit, les servitudes et les droits de pâturage) qui peuvent coexister pour une même parcelle de terre.<sup>199</sup> Ces droits peuvent être détenus individuellement, collectivement ou par l'État. Le droit foncier, selon sa nature et ses caractéristiques, peut avoir une réelle incidence sur la jouissance du droit de l'être humain à l'alimentation s'il l'empêche de produire pour se nourrir ou de se procurer un revenu lui permettant d'acheter des vivres, et s'il limite sa capacité d'empêcher l'État ou d'autres acteurs de porter atteinte à ses droits à la terre, une violation qui se répercute sur sa faculté de se nourrir.

Dans bien des régions du monde, les droits fonciers sont limités ou mal définis, outre qu'il peut exister plusieurs types de régime juridique (légal, coutumier ou un panachage des deux) s'appliquant au même territoire, une situation qui entraîne un chevauchement des droits, des règles contradictoires et des autorités dont les pouvoirs se télescopent ("pluralisme juridique").<sup>200</sup> Les droits mal définis et le pluralisme juridique peuvent entraîner dans un pays l'insécurité de l'accès à la terre et aux ressources naturelles, ainsi que de leur exploitation et de leur gestion.

L'insécurité foncière peut porter atteinte au droit à l'alimentation en dissuadant le détenteur du droit d'investir dans les ressources et leur mise en valeur, dans la mesure où sait qu'il ne peut garder ses droits d'occupation pendant une période assez longue. En outre, la terre ne peut alors servir de garantie pour obtenir un crédit, une situation qui peut se répercuter sur les disponibilités alimentaires nationales.<sup>201</sup> L'insécurité foncière peut également mettre en péril la pérennité (écologique) de l'utilisation de cette ressource,

---

199 Voir Hodgson, S. 2004; Cotula, L. (ed.) 2006.

200 Voir Cotula L., Toulmin C. et Quan J. 2006, p. 19. Voir également Meinzen-Dick R., Pradhan R. et Di Gregorio M., 2004.

201 Pour une étude intéressante sur les effets et les conséquences de l'insécurité foncière sur la sécurité alimentaire et le rôle des cadres législatifs nationaux, voir Unruh J.D. et Turray H., 2006.

sa productivité et, en fin de compte, sa valeur, car le détenteur du droit, ignorant jusqu'à quand il le détiendra, pourra souhaiter en tirer le maximum le plus rapidement possible. Du fait de l'insécurité foncière, le détenteur du droit sera par ailleurs moins enclin à louer la terre, craignant qu'elle puisse ne pas lui être rendue. Une telle situation peut restreindre l'accès à la terre pour les fermiers, les preneurs de bail ou les acheteurs, et donc accroître l'insécurité alimentaire.

Il est généralement admis que, pour sécuriser les droits fonciers, il n'est pas nécessaire d'établir la propriété individuelle de la terre.<sup>202</sup> De fait, l'attribution et l'enregistrement de titres de propriété individuels peuvent aussi contribuer à l'insécurité foncière en agitant le spectre de l'accaparement des terres par des personnes extérieures ou des créanciers et en perturbant des régimes reconnus localement sans pour autant les remplacer par d'autres institutions susceptibles ou désireuses de protéger efficacement les nouveaux droits.<sup>203</sup> Un régime foncier peut-être compatible avec le droit à l'alimentation qu'il établisse des droits individuels ou des droits collectifs et quelles que soient les modalités particulières des droits d'usage prévus. Ce qui importe, c'est que les droits établis soient définis avec précision s'agissant de leur contenu, de leur durée et des moyens de les faire respecter, conformément aux principes de la transparence et de la primauté du droit (voir le tableau 3 ci-dessus). Dans les cas où les droits fonciers sont limités ou mal définis dans la législation, les fonctionnaires compétents interpréteront et appliqueront la loi d'une manière plus discrétionnaire, une situation susceptible d'entraîner des dérapages. Par exemple, des droits fonciers mal définis pourraient être ignorés dans la pratique dans les cas où des pouvoirs plus spécifiques sont accordés aux fonctionnaires de l'État par la législation concernant la foresterie et l'extraction minière ou par d'autres dispositions qui réglementent l'activité économique. L'encadré 64 présente deux exemples de lois récentes qui sécurisent le régime foncier national en établissant des droits individuels et collectifs sur les terres appartenant à l'État.

---

202 Dans de nombreuses régions d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine, l'État s'est efforcé de sécuriser les droits fonciers en instaurant des régimes de propriété privée individuelle, mais dans bien des cas, et surtout en Afrique, sans succès. Voir Cotula, L. Toulmin, C et Quan J., 2006 et FAO, 2002b.

203 *Ibid.*. Voir également Quan, J. 2006



#### ENCADRÉ 64. Les droits fonciers – quelques exemples de législation nationale

Un certain nombre de pays d’Afrique ont récemment adopté une législation visant à garantir des droits fonciers sur des terres qui restent de la propriété de l’État.

La loi foncière du **Mozambique** (1997) réaffirme le principe de dévolution à l’État de la propriété de la totalité des terres et des ressources naturelles mais reconnaît “un droit d’usage et de jouissance” de la terre de la part des individus (hommes et femmes), des communautés et des entreprises (art. 10). Les personnes qui occupent des terres en vertu de normes et de pratiques coutumières ou les occupants présumés de bonne foi, depuis plus de dix ans, de terres non couvertes par une coutume reconnue peuvent acquérir le droit à l’usage et à la jouissance desdites terres (art. 12). Les individus ont le droit d’occuper les terres et peuvent en obtenir la reconnaissance juridique sans titularisation officielle. Le détenteur peut céder son droit, y compris par héritage, et peut l’hypothéquer sous certaines conditions mais n’est pas autorisé à le vendre (art. 16).

La loi foncière prévoit aussi des processus obligatoires de consultation des communautés avant l’attribution de droits d’usage et de concessions forestières aux investisseurs (art. 3 et 24).

D’après la loi foncière de **l’Angola** (2004), l’État est détenteur des droits du “domaine direct” et a la faculté de conférer ou de transférer les droits du “domaine utile” de la terre à des individus ou entités. Les communautés rurales peuvent obtenir un “droit d’usage perpétuel du domaine utile coutumier”. Ce transfert n’inclut pas automatiquement un droit aux ressources naturelles (art. 10). La loi exige que l’usage effectif de la terre fondé sur la coutume soit défini par l’autorité compétente au moment du transfert du droit: Toutefois, la reconnaissance d’un droit foncier lié à des usages spécifiques (“traditionnels ou coutumiers”) peut exclure la possibilité d’utilisations autres que les usages coutumiers ou les pratiques déjà en place et se solder par la perte éventuelle des droits fonciers en cas de conversion de la terre à d’autres usages.

Comme le montrent les exemples présentés dans l’encadré, le fait d’accorder un titre officiel sur leur terre, et donc la sécurité juridique, donne aux particuliers ou aux communautés le pouvoir d’affirmer leurs droits et de solliciter la protection en cas d’ingérence, y compris de l’État.

La question de savoir quelles personnes physiques ou quels groupes peuvent acquérir les droits établis aux termes d’une loi foncière est un autre aspect important sur lequel doit se pencher l’équipe chargée de l’étude. La définition du “détenteur du droit foncier” retenue dans la législation peut poser des

problèmes de compatibilité avec le droit à l'alimentation si elle ne permet pas à certaines personnes ou à certains groupes d'obtenir un droit foncier et porte ainsi atteinte à leur capacité de jouissance du droit à l'alimentation. Par exemple, les définitions prescrivant d'utiliser la terre d'une certaine façon pourrait exclure certaines personnes ou communautés, telles que les migrants (à savoir, les populations pastorales ou les cueilleurs-chasseurs), du champ d'application de la loi et faire obstacle à leur quête de reconnaissance de leur droit d'occupation de la terre (voir l'encadré 64). De même, dans le cas où une loi reconnaît et protège les droits fonciers de "communautés" (par exemple les "communautés locales" au Mozambique, les "communautés rurales" en Angola, les "villages" en République-Unie de Tanzanie), la définition ne devrait pas privilégier de manière indue ou défavoriser certains membres d'une communauté (voir ci-après).<sup>204</sup>

### Les droits fonciers des femmes

Les Directives sur le droit à l'alimentation encouragent la pleine participation des femmes dans l'économie, sur un pied d'égalité avec les hommes et, à cette fin, introduisent et mettent en œuvre, lorsqu'il n'en existe pas, une législation soucieuse du rôle des femmes et leur assurant le droit d'hériter et de posséder des terres et d'autres biens (Directive 8.6). Les agricultrices assument l'essentiel de la production vivrière des pays en développement, mais dans la plupart des cas ne peuvent accéder de manière autonome à la terre et à ses ressources, ou en avoir la maîtrise de la gestion. Dans bien des cas, elles ne peuvent accéder à la terre ou aux ressources que par l'intermédiaire d'un homme (c'est-à-dire par le mariage ou par le biais de l'attribution de parcelles à des hommes de leur famille). Or, en l'absence de terre et de droits fonciers sécurisés en leur nom propre, les femmes ne peuvent s'émanciper ou devenir plus autonomes, risquent de rester dépendantes des hommes et ne peuvent donc pas exercer librement leur droit à l'alimentation.<sup>205</sup> Les femmes célibataires sont particulièrement vulnérables. L'importance que revêt l'accès des femmes à la terre, au crédit et aux services de vulgarisation est reconnu au niveau international non seulement dans les traités relatifs aux droits de l'homme mais également dans les instruments ayant trait à l'environnement et au développement durable (voir l'encadré 63 ci-dessus).

Même si la législation nationale comporte une clause générale sur l'égalité, sa mise en application dans la pratique est susceptible d'entraîner, et entraîne souvent, une situation moins favorable pour les femmes que les hommes. L'examen de la législation devrait porter non seulement sur les prescriptions relatives à l'acquisition, à l'enregistrement des terres et à l'attribution des titres fonciers mais également sur l'application des règles dans la pratique, pour

204 S'agissant des répercussions d'une définition du terme "communautés", voir Cotula, L. 2007, p. 55 à 58.

205 Pour ce qui est de la pertinence des droits de la femme s'agissant du droit à l'alimentation, voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2003b.

savoir s'il existe une discrimination en faveur des hommes. Dans les cas où la législation reconnaît les droits fonciers des régimes coutumiers ou pluralistes, il ne s'agit pas de cautionner les pratiques discriminatoires qui pourraient exister dans le cadre de ces derniers. Ainsi, les lois autorisant les autorités coutumières à attribuer et à gérer les terres communales devraient explicitement prescrire de le faire d'une manière non discriminatoire, notamment à l'égard des femmes.<sup>206</sup> Des mécanismes et des mesures de protection appropriés devraient exister pour prévenir ou corriger les pratiques discriminatoires existantes (par exemple obligation de représentation des femmes dans les structures traditionnelles à l'échelle des communautés). On trouvera dans l'encadré 65 quelques exemples de dispositions juridiques pertinentes contenues dans des lois d'adoption récente.

#### **ENCADRÉ 65. Les droits fonciers des femmes – exemple de la République unie de Tanzanie**

La loi foncière villageoise de **Tanzanie** (1999) est particulièrement innovante en matière de droits des femmes à la terre. D'un trait de plume, la loi invalide toutes les pratiques coutumières discriminatoires à l'égard des femmes: "[Toute] règle de droit coutumier ou toute décision relative à des terres détenues au titre de droits coutumiers est nulle, inopérante et ne pourra être appliquée par un conseil ou une assemblée de village ou par un individu ou groupement, quels qu'ils soient, exerçant une quelconque autorité sur les terres villageoises ou vis-à-vis d'une quelconque instance judiciaire ou autre organisme, dans la mesure où ladite règle prive des femmes, des enfants ou des personnes handicapées d'un accès légitime à la propriété, à l'occupation ou à l'usage de ces terres" (section 20(2)).

La contient une autre disposition digne d'intérêt: le Conseil foncier villageois (compétent en matière de règlement des différends) est composé de sept personnes; les candidatures sont proposés par le Conseil villageois et approuvées par l'Assemblée villageoise. Trois des membres sont des femmes (section 60).

Outre la législation foncière, l'équipe chargée de l'étude devrait examiner la législation dans les domaines apparentés tels que ceux de la famille et de la succession ainsi que de l'accès au crédit et aux marchés, dans la mesure où les dispositions en la matière peuvent également avoir des répercussions négatives pour l'égalité des femmes.

206 Voir Ikdaht I. et al., 2005.

## Les droits fonciers des populations autochtones et tribales

En raison de longs processus historique d'expansion coloniale non autochtone et d'exclusion politique et économique, les peuples autochtones comptent parmi les groupes les plus exposés à la pauvreté, à la faim et à la malnutrition.<sup>207</sup> Les risques sont d'autant plus importants que les régimes juridiques des États ne reconnaissent généralement pas les formes autochtones de droits fonciers. En outre, les terres et territoires autochtones recèlent souvent en grande quantité du pétrole et du gaz, des produits miniers, du bois et d'autres ressources naturelles précieuses. Certains auteurs sont d'avis que cette situation entraîne souvent des "tensions entre les gouvernements et les intérêts extérieurs qui ne souhaitent pas accorder aux peuples autochtones une maîtrise substantielle de ces richesses".<sup>208</sup> Mais quoi qu'il en soit, les populations autochtones et tribales ont besoin de droits fonciers pour se nourrir et préserver leur culture et leur identité singulière en recourant à des activités économiques et de subsistance traditionnelles telles que la chasse, la cueillette, l'agriculture ou la pêche.<sup>209</sup> De plus, en l'absence de droits fonciers sécurisés, les populations autochtones ne peuvent prendre part à la conception ou à la gestion des projets exécutés sur leur territoire, même si ces derniers entraînent souvent l'appauvrissement de leur terre et de leurs ressources et, dans bien des cas, le déplacement de communautés sans compensation adéquate. La reconnaissance et la protection juridique des droits fonciers des populations autochtones revêtent donc une importance fondamentale pour la concrétisation de leur droit à l'alimentation.<sup>210</sup>

Les droits fonciers des peuples autochtones sont spécifiquement protégés par le droit international (voir l'encadré 63 ci-dessus). Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à prêter une attention particulière aux peuples autochtones et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles (Directive 8.1). Plusieurs pays ont déjà pris des mesures législatives pour reconnaître les droits des membres des populations autochtones et tribales sur leurs terres, territoires et ressources communaux, mais de nombreux problèmes subsistent. L'équipe chargée de l'étude devrait en priorité examiner la nature et la teneur des droits des peuples autochtones sur leurs terres, territoires et ressources naturels ainsi que leur durée, pour savoir, par exemple, si le droit législatif ou le droit coutumier garantissent la délivrance pour ces terres et territoires d'un titre légal en établissant l'usage et la jouissance permanents. L'équipe devrait également examiner les obligations et les délais imposés pour délimiter et attribuer les terres autochtones,<sup>211</sup> en particulier dans les cas où les populations autochtones et tribales concernées sont étroitement associées et consultées à cette fin.

207 Voir Ziegler, J. Way, S.A. et Golay, C. 2006.

208 Voir Cotula, L. Toulmin, C. et Quan, J. 2006, p. 31.

209 Voir Ziegler, J. Way, S.A. et Golay, C. 2006.

210 Pour ce qui est des liens et du rapport entre le droit à l'alimentation et les populations autochtones, voir Knuth, L. 2009.

211 Voir Quan J., p. 29.

De manière plus générale, l'équipe chargée de l'étude devrait examiner si les dispositifs et procédures en place permettent aux populations autochtones et tribales concernées de prendre part d'une manière efficace et significative à la prise des décisions concernant l'exploitation ou la conservation des ressources de leurs territoires. Le droit d'usage et de jouissance de leur territoire n'aurait aucun sens s'il n'était aucunement en rapport avec les ressources naturelles qui s'y trouvent et sont nécessaires au développement et à la survie de ces populations. Dans les cas où la législation ou le droit coutumier limite les droits des peuples autochtones, il leur faut prévoir des mesures de protection, y compris la consultation (et, s'il y a lieu, un droit d'obtention du consentement), le partage des avantages et l'évaluation de l'impact environnemental et social. Quand aucune loi spécifique n'existe, l'équipe chargée de l'étude pourra souhaiter recommander l'adoption d'une telle loi et l'inclure dans le plan d'action.

#### **4.3.2 INTERFACE ENTRE LE DROIT LÉGISLATIF ET LES RÈGLES COUTUMIÈRES**

Dans bien des pays, le droit coutumier recoupe la législation dans le domaine de l'accès à la terre et aux ressources naturelles. L'un des aspects particulièrement épineux de la législation foncière tient au statut des droits fonciers relevant du droit coutumier. Dans certains cas, le droit écrit reconnaît les droits fonciers coutumiers mais pas dans tous. Quel que soit le cas, les règles du droit coutumier seront pertinentes dans le cadre de l'étude de la compatibilité de la législation avec le droit à l'alimentation dans la mesure où une bonne part de la population tire sa subsistance de la terre et d'autres ressources régies par des droits coutumiers complexes et qui, souvent, se recourent.

Comme on l'a vu plus haut, dans certains pays, les lois nationales récentes ont reconnu les droits fonciers des "communautés" (voir l'encadré 64). Quand un titre de propriété est attribué à une communauté, dans la plupart des cas, l'attribution de parcelles individuelles d'une zone communale définie par la loi, et leur utilisation, seront régies par des règles coutumières ou des usages traditionnels. Mais les régimes communaux d'occupation des terres sont souvent très complexes, la même ressource étant exploitée par divers utilisateurs détenant des droits qui se superposent. Dans de nombreux contextes, ces régimes peuvent être incompatibles avec les principes des droits de l'homme, principalement la non discrimination, l'obligation de rendre des comptes et la transparence (même s'ils sont inscrits dans la Constitution nationale ou dans la législation). Un certain degré d'officialisation des titres de propriété individuels au sein d'une zone communale, et une définition juridique plus précise des pouvoirs et des responsabilités des chefs coutumiers peuvent être nécessaires pour garantir la non discrimination, en particulier à l'égard des femmes et des populations autochtones, ainsi qu'une obligation minimale de rendre des comptes, de transparence et d'autonomisation des structures

traditionnelles et coutumières.<sup>212</sup> Une autre question préoccupante s'agissant du droit à l'alimentation est le fait que, dans les cas où un droit foncier reconnu est transféré à une communauté, ce transfert peut saper le pouvoir de décision et la responsabilisation à d'autres égards (par exemple, au niveau familial). Le chef ou les chefs coutumiers peuvent par exemple ignorer les dispositions en vigueur et vendre les parcelles à des personnes extérieures. L'encadré 66 donne un exemple d'une affaire récemment portée devant la Cour suprême d'Afrique du Sud dans laquelle est contestée la constitutionnalité de la Loi sur les droits fonciers communaux, récemment adoptée, qui autorise les conseils traditionnels à se transformer en comités d'administration foncière.

#### ENCADRÉ 66. L'interface entre droit statuaire et droit coutumier – exemple de l'Afrique du Sud

La loi sur les droits fonciers communaux (2004) d'**Afrique du Sud** a été adoptée dans le but de sécuriser l'accès à la terre des personnes et des communautés dont les droits fonciers ont été compromis par de lois ou de pratiques discriminatoires à caractère racial. La loi prévoit entre autres que c'est à l'entité dénommée 'Conseil traditionnel', lorsqu'elle existe, de représenter les communautés "en tant que propriétaire des communs" et que celui-ci aura le pouvoir d'attribuer et d'enregistrer les droits "nouvellement acquis" sur les terres communales.

Cette disposition a suscité des controverses car les autorités tribales constituaient le fondement du système politique des bantoustans et leurs prérogatives en matière foncière avaient été étendues en vue d'obtenir la coopération de la chefferie traditionnelle et de sanctionner ceux qui refusaient de coopérer avec le "développement séparé". Si certaines autorités tribales sont plus légitimes que d'autres et que leurs frontières correspondent aux territoires et aux identités historiques, nombreuses sont celles dont les limites géographiques et le fonctionnement sont fortement contestés.

Dans une plainte déposée devant la Cour Suprême, quatre groupements de ruraux ont argué que le transfert des titres aux anciennes autorités tribales diminuait leur faculté de contrôle et de gestion des terres à divers niveaux de l'organisation sociale. Une autre réclamation importante concerne le risque de renforcement des relations de pouvoir patriarcales qui vulnérabilisent les femmes. Le traitement de l'affaire est en cours depuis avril 2008.

Source: Voir Claasens, A. 2008, pp. 107-119.

212 Voir FAO, 2002b, p. 230 et 231.

### 4.3.3 ADMINISTRATION FONCIÈRE

L'administration foncière est un autre domaine de la réglementation qui a une incidence pour le droit à l'alimentation. L'étude de la compatibilité devra se pencher sur les rôles et les responsabilités des autorités administratives chargées de l'application de la loi ainsi que sur les procédures du régime d'administration foncière. Par exemple, les dispositions juridiques établissant des frais d'enregistrement élevés ou des prescriptions rigides d'attribution des titres fonciers ou d'enregistrement pourraient dissuader les particuliers et les communautés de solliciter l'acquisition de droits fonciers, réduisant ainsi l'accès à la terre et donc à l'alimentation pour de nombreuses personnes. Les régimes d'administration des terres mal conçus, trop complexes ou inadaptés d'un point de vue social peuvent porter atteinte à la sécurité foncière ou exacerber les conflits, avec là encore des répercussions sur la disponibilité et l'accessibilité de la nourriture. La transparence de l'administration foncière prévient la corruption et les pratiques discriminatoires et améliore la sécurité foncière.<sup>213</sup> Imposer aux autorités compétentes l'obligation explicite d'informer les parties prenantes de leurs droits établis et de leur dispenser des conseils juridiques, si besoin est, contribuera à donner à la population une autonomie juridique et à concrétiser son droit à l'alimentation. L'acceptation juridique des preuves verbales des droits fonciers établis sera utile dans les pays où le taux d'analphabétisme est élevé. L'encadré 67 donne quelques exemples de dispositions juridiques pertinentes de lois d'adoption récente.

#### ENCADRÉ 67. Acquisition des droits fonciers et administration des terres – quelques exemples de législation nationale

Conformément à la loi foncière du **Mozambique** (1997) la titularisation n'est pas une condition indispensable à la revendication du droit d'usage et du droit de jouissance de la terre (art. 13).

Cette disposition est particulièrement utile pour ceux qui sont dépourvus d'un titre prouvant leur occupation légitime du sol. En outre, l'absence de procédure d'enregistrement des terres n'est pas préjudiciable au droit d'exploitation et aux avantages connexes; ce droit peut être également attesté par des "preuves reposant sur les témoignages d'hommes et de femmes membres des communautés locales" (art. 13 à 15).

Aux termes de la loi foncière villageoise de **Tanzanie** (1999), le village détient toutes les terres dépendant de son territoire. La gestion des terres est confiée au conseil villageois qui est chargé de l'attribution des terres, de la délivrance des certificats d'occupation coutumière et de la tenue d'un cadastre.

213 Voir FAO, 2007c.

### **ENCADRÉ 67. Acquisition des droits fonciers et administration des terres – quelques exemples de législation nationale (suite)**

Les villageois et les non villageois peuvent présenter une demande d'enregistrement et obtenir un certificat. La demande doit être soumise au conseil du village qui, dans le cas de requérants étrangers au village, doit demander l'avis d'un Commissaire. Le conseil délibère en tenant compte, entre autres, de la disponibilité de terres et de la capacité du demandeur d'exploiter la terre de façon productive (section 23). La loi prévoit aussi des dispositions spéciales pour l'établissement d'un conseil foncier villageois "comme instance d'arbitrage et d'assistance aux parties pour arriver à des solutions mutuellement acceptables sur toute question touchant aux terres villageoises" (section 60).

Outre qu'il faut sécuriser leurs droits fonciers, il est indispensable de faciliter l'accès des particuliers ou des communautés aux institutions de règlement des différends (légales ou coutumières, ou les deux) pour protéger leurs droits à la terre et aux ressources ainsi que leur droit à l'alimentation face aux demandes concurrentes de tiers, y compris de l'État.<sup>214</sup> La législation foncière pertinente devrait donc prévoir un mécanisme d'application et des systèmes de gestion des conflits qui définissent clairement les rôles des tribunaux et des instances coutumières de règlement des différends et, s'il y a lieu, des dispositifs permettant aux pauvres d'y accéder. De plus, la question de savoir si une décision coutumière peut être finale devrait également être examinée quand on abordera ce sujet.

#### **4.3.4 RÉGLEMENTATION DES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES**

L'État, parce qu'il se doit de protéger le droit de tout être humain à l'alimentation, est tenu de veiller à ce que les acteurs privés ne privent pas la population de leur accès à la nourriture ou des moyens de s'en procurer. Les modalités d'attribution par l'État de concessions ou de licences d'exploitation de ressources à des fins commerciales (activités agro-industrielles, pêche, extraction minière, tourisme), notamment sur les terrains utilisés par les communautés et les peuples autochtones, peuvent avoir de sérieuses répercussions sur le droit à l'alimentation. Dans de nombreux pays, du fait de la paupérisation et de l'insécurité alimentaire, des acteurs privés se sont lancés dans des secteurs industriels dangereux et des activités dommageables, avec l'autorisation de l'État. Promouvoir les activités économiques et les projets d'investissement peut certes contribuer au bien-être d'un pays et donc à la concrétisation du droit de tout être humain à l'alimentation (y compris en créant des possibilités d'emploi), mais peut également porter atteinte aux moyens d'existence

214 Pour une comparaison des coûts et des procédures d'attribution formelle et informelle de droits de propriété, voir l'intéressant document de Henrysson E. et Joireman S.F., 2007.



en réduisant la disponibilité, l'accessibilité et/ou la qualité des ressources naturelles dont dépendent les personnes et les communautés concernées. Les dispositions et mesures de protection appropriées doivent donc avoir été prises.

Du point de vue du droit à l'alimentation, les conditions d'attribution d'une concession ou d'un permis d'entreprendre une activité liée aux ressources sont une question particulièrement préoccupante. Pour respecter les critères du droit à l'alimentation, la législation pertinente devrait prévoir, par exemple, l'obligation de réaliser une évaluation de l'impact, le consentement en connaissance de cause des personnes concernées par l'utilisation prévue de leurs terres et de leur environnement, et la négociation - sur un pied d'égalité - avec les personnes et les communautés concernées en vue de partager les avantages qui découlent de l'activité. Dans les cas où les moyens de subsistance de la population risquent d'en pâtir, la législation pertinente devrait restreindre comme il se doit l'exercice d'une activité économique donnée. Elle pourra par exemple la limiter géographiquement et interdire le recours à certaines méthodes et technologies pour prévenir ou réduire au minimum les effets dommageables pour les sources d'alimentation de la population et leur capacité de subsistance autonome, y compris en prévoyant une compensation juste et équitable pour l'utilisation de la terre et tout dommage résultant de l'activité, tel que la pollution et l'épuisement des ressources.<sup>215</sup>

Dans certains cas, exercer une activité économique basée sur les ressources peut nécessiter l'expropriation de certaines terres. Le droit à l'alimentation, pas plus qu'aucun autre droit de l'homme, ne suppose l'interdiction de l'expropriation en tant que telle. L'État, en tant que garant des droits juridiques établis, peut obliger un particulier ou un groupe à céder ou à perdre ses droits fonciers au nom d'un intérêt public supérieur bien que, dans la plupart des pays, une compensation adaptée soit prévue en cas d'expropriation.

Dans le cas où l'éviction de la terre utilisée à des fins de subsistance est inévitable au nom d'un intérêt public supérieur, elle devra être exécutée conformément à plusieurs principes fondamentaux de manière à respecter le droit à l'alimentation: préavis raisonnable des personnes concernées; pleine information; mesures adéquates de compensation déterminées en associant pleinement les intéressés; interdiction de la discrimination; et droit de recours devant une autorité indépendante (contre l'expropriation mais aussi contre le montant ou la forme de l'indemnisation offerte).<sup>216</sup>

---

215 Exemples de ce type de dispositions: demander et publier des évaluations de l'impact environnemental et social; favoriser la participation active et en connaissance de cause des personnes et communautés concernées à la prise des décisions; prévoir un droit de solliciter, et d'obtenir, des renseignements pertinents et un suivi une fois la licence délivrée. Enfin, le gouvernement ne devrait pas être autorisé à attribuer une licence ou une concession demandée si la communauté concernée n'a pas donné son consentement. Pour plus amples renseignements sur cette question, voir Cotula L., Toulmin C. et Quan J., 2006.

216 Voir l'Observation générale n° 4 du CDESC sur le droit à un logement suffisant du 13 décembre 1991 et l'Observation générale n° 7 sur le droit à un logement suffisant: évictions forcées du 20 mai 1997. Voir également ONU, 1997.

Pour décider des mesures d'accompagnement, le fait que la terre ait permis à une personne ou à un groupe d'être autosuffisant revêt une importance particulière. Dans certaines circonstances, par exemple, une indemnisation monétaire ou un filet de sécurité alimentaire peut ne pas être compatible avec l'aspect qualitatif du droit à l'alimentation, car ni l'une ni l'autre de ces mesures ne préserverait la faculté des personnes ou groupes concernés de subvenir à leurs propres besoins; il serait plus conforme au droit de tout être humain à l'alimentation de respecter et de protéger les droits existants des groupes qui, sinon, deviendraient vulnérables.<sup>217</sup> Dans de tels cas, la législation devrait donc explicitement stipuler que les mesures d'équilibrage préservent l'aptitude des personnes concernées à subvenir à leurs besoins d'une manière autonome et digne (voir l'encadré 68 et le tableau 3 ci-dessus).

#### **ENCADRÉ 68. Expropriation et indemnités compensatoires – exemple de l'Afrique du Sud**

En **Afrique du Sud**, la législation encadre strictement l'expropriation. La loi de sécurisation foncière (1997) rend la procédure moins systématique en exigeant dans certains cas que l'instance judiciaire se prononce au préalable sur le caractère juste et équitable de l'ordre d'éviction compte tenu des circonstances spécifiques. Bien que la loi ne soit pas explicite en la matière, lorsque l'occupant fait usage de la terre pour la production d'aliments, le tribunal peut être amené à évaluer si l'éviction porte atteinte à l'exercice de son droit à l'alimentation, garanti par la Constitution nationale (sec. 8.1).

Dans un arrêt récent du tribunal foncier d'Afrique du Sud, l'indemnité reçue par la communauté de Kranspoort en compensation de la perte de ses droits lorsqu'elle a été chassée de ses terres n'était pas "juste et équitable" car elle ne couvrait que les améliorations apportées à la terre et non la perte des "avantages découlant de l'occupation", à savoir la perte des possibilités de faire-valoir liées au pâturage et aux cultures, grâce auxquelles ils réalisaient leur droit à l'alimentation. (Voir *Re Kranspoort Community* 2000 (2) SA 124 (LCC).)

La portée des dispositions relatives à l'expropriation est un autre aspect important: dans la mesure où, dans de nombreux pays, la terre appartient officiellement à l'État et est occupée et exploitée sans droits formels (par exemple fermage, droit coutumier), la compensation de l'expropriation ne devrait pas se limiter aux droits de propriété fondés sur un titre de propriété

217 Voir Eide A., 2007, p. 149.

officiel, mais viser également les droits d'usage.<sup>218</sup> S'il y a lieu, le droit d'obtenir compensation devrait concerner les propriétaires, les locataires, les travailleurs ou toute personne pouvant faire état de la perte d'un intérêt du fait de l'expropriation. Outre les critères du droit à l'alimentation et les principes des droits de l'homme examinés précédemment, l'équipe chargée de l'étude devrait également examiner les normes pertinentes élaborées au niveau international en ce qui concerne le droit au logement et les évictions forcées.<sup>219</sup>

Dans certains cas, l'expropriation peut-être une mesure prise pour faciliter l'accès à la terre<sup>220</sup> des pauvres et des sans terre, et de ce fait, peut contribuer à la concrétisation du droit à l'alimentation. Des mesures de protection doivent être prises toutefois pour protéger l'accès à l'alimentation des travailleurs agricoles, des agriculteurs et des consommateurs, entre autres, même dans de tels cas.<sup>221</sup>

---

218 Voir Cotula L. Toulmin C. et Quan J., 2006.

219 Voir, en particulier, les Observations générales 4 et 7 du CDESC; voir également ONU, 1997.

220 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2002b.

221 L'un des exemples les mieux connus de législation de ce type est la Loi sur l'acquisition des terres de 1992 du Zimbabwe, qui accordait au Président des pouvoirs extraordinairement élargis en matière d'acquisition de terres sans prévoir les mesures de protection et les obligations de compensation nécessaires. Cette loi a eu des répercussions négatives majeures pour la production agricole et la situation alimentaire du pays et entraîné des violations massives du droit à l'alimentation. Voir Amnesty International, 2004.

## 4.4 L'EAU

Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à, entre autres choses, améliorer l'accès à l'eau et à promouvoir l'utilisation durable des ressources hydriques et de leur répartition entre les divers utilisateurs (Directive 8C).

L'eau est vitale pour l'être humain à des fins domestiques: tout être humain a besoin quotidiennement de 20 à 50 litres d'eau exempte de polluants nocifs pour subvenir à ses besoins fondamentaux. L'eau est essentielle pour la boisson, pour laver les aliments et les cuisiner et pour les conditions d'hygiène. Elle est également un facteur essentiel de production vivrière dans le secteur agricole; près de 70 pour cent de l'eau douce disponible est utilisée à des fins agricoles et, d'après les estimations, plus d'un tiers de la production vivrière mondiale est irriguée.<sup>222</sup> Si la faim et la malnutrition résultent aujourd'hui davantage d'un pouvoir d'achat insuffisant ou d'un manque d'accès à la terre et aux ressources productives que d'un manque de disponibilité globale d'aliments à l'échelle des pays, un retour des pénuries dues à un manque d'eau d'irrigation augmenterait tragiquement le nombre de ceux qui souffrent de la faim et de la malnutrition. Par conséquent, l'importance de l'accès à l'eau est indéniable pour ce qui est de la sécurité alimentaire.<sup>223</sup> Les instruments internationaux confirment de plus en plus l'importance de l'accès à l'eau pour les moyens de subsistance des populations et pour les droits de l'homme (voir l'encadré 69).

---

222 Voir ONU, 2003a.

223 Voir Villan Duran C., 2000. Cet auteur préconise de considérer le droit à l'alimentation et le droit à l'eau comme un seul et même droit.

### ENCADRÉ 69. Le droit à l'eau dans le droit international

Dans son Observation générale n°15 (en 2004), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini le droit à l'eau comme étant le droit de disposer " [d'] un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun" (paragraphe. 2). Il note également: "Il importe d'assurer un accès durable aux ressources en eau pour l'agriculture afin de réaliser le droit à une nourriture suffisante. Il faut veiller à ce que les agriculteurs défavorisés et marginalisés, y compris les femmes, aient accès, dans des conditions équitables, à l'eau et aux systèmes de gestion de l'eau, notamment aux techniques durables de récupération des eaux de pluie et d'irrigation" (paragraphe 7).

L'article 14 de la Convention sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) demande aux États de garantir aux femmes le droit de "bénéficier de conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne [...] l'approvisionnement [...] en eau".

L'article 24 de la Convention relative aux droits de l'enfant fait obligation aux États parties de lutter contre la maladie et la malnutrition grâce "à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable".

Dans le droit international de l'eau, il est précisé en outre qu'en cas de conflits concernant l'utilisation des cours d'eau, les besoins humains essentiels doivent recevoir la priorité et que, à cet effet, "il faut s'intéresser en particulier à la fourniture d'eau en quantité suffisante pour la vie humaine, qu'il s'agisse de l'eau potable ou de l'eau à réserver aux productions vivrières destinées à empêcher la famine" (Déclaration d'accord accompagnant la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (Doc. A/51/869 du 11 avril 1997)

Comme on l'a mentionné plus haut, bien que le droit à l'eau de boisson soit généralement considéré dans les milieux des droits de l'homme comme un droit distinct, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation considère que le droit à l'alimentation devrait inclure non seulement le droit à des aliments solides mais également le droit aux aliments liquides et à l'eau potable.<sup>224</sup> Par ailleurs, dans son Observation générale n°15 sur le droit à l'eau, le CDESC a reconnu que *l'eau utilisée à des fins d'irrigation* par les populations vulnérables qui n'ont accès qu'à la nourriture qu'elles produisent elles-mêmes

224 Voir Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2002a, paragraphe 25.

doit être un élément central du droit à l'eau, ainsi que du droit à l'alimentation.<sup>225</sup> En pratique, l'eau est répartie de manière très inégale non seulement entre les pays mais également à l'intérieur de chaque pays et l'accès à l'eau et aux services relatifs à l'eau dépend de la localisation géographique, à savoir zones rurales ou zones urbaines, et du statut social.<sup>226</sup>

La législation nationale concernant l'eau, bien qu'elle s'inspire des normes établies dans les instruments régionaux et internationaux, dépend dans une large mesure du contexte national. Les problématiques et les préoccupations en rapport avec les ressources hydriques nationales sont complexes et nombreuses. En raison du rapport étroit entre l'eau et l'alimentation, la quasi-totalité des lois portant sur l'eau risquent d'avoir des répercussions sur le droit à l'alimentation et devraient être examinées de très près par l'équipe chargée de l'étude nationale. Les paragraphes ci-après abordent quelques-uns seulement des aspects législatifs du droit à l'eau qui peuvent diminuer l'aptitude des personnes à subvenir à leurs propres besoins et devraient être évalués pour en étudier la compatibilité avec le droit à l'alimentation et les principes des droits de l'homme.

#### 4.4.1 RÉPARTITION DE L'EAU ET SYSTÈMES DE DISTRIBUTION

En général, l'eau potable est distribuée par des réseaux et installations hydriques exploités par l'État (dans la plupart des cas, par les collectivités locales). Pour respecter le droit à l'alimentation, la structure des systèmes de distribution de l'eau devrait être telle que l'ensemble des installations et des services soient de qualité suffisante et que l'eau soit équitablement répartie pour que l'eau et l'assainissement soient accessibles à tous les particuliers et à tous les ménages. Le respect des droits de l'homme prescrit de mettre particulièrement l'accent sur la situation des groupes marginalisés et vulnérables, y compris en favorisant le développement des petits prestataires de services ou en construisant les installations requises dans de nouvelles zones. L'équipe chargée de l'étude devrait se pencher plus particulièrement sur les dispositions qui pourraient bloquer l'accès de certains groupes ou de certaines personnes aux ressources hydriques ou à l'eau courante.

Plusieurs facteurs, y compris l'insuffisance des fonds destinés à l'entretien et au développement des infrastructures, ont incité de nombreux gouvernements nationaux et locaux à se tourner vers le secteur privé pour les aider à exploiter

---

225 Voir Observation générale n° 15 sur le droit à l'eau, paragraphe 7 et Observation générale n° 12 sur le droit à une alimentation adéquate, paragraphes 12 et 13. Voir également Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, 2003a.

226 À l'heure actuelle, 1,1 milliard de personnes n'ont pas un accès suffisant à une eau potable salubre et 2,6 milliards d'êtres humains n'ont pas accès à des services d'assainissement de base. Voir Projet du Millénaire de l'ONU, 2005b.

et à développer les systèmes de distribution d'eau.<sup>227</sup> La privatisation d'un service public est complexe et peut avoir des effets négatifs sur l'accès de la population à l'eau et, partant, sur le droit à l'alimentation. La participation du secteur privé à la distribution de l'eau potable n'est pas contestable en tant que telle, mais le processus de privatisation ne devrait pas avoir d'incidence négative pour la sécurité, la disponibilité et l'accessibilité existantes de l'eau potable pour les intéressés (Observation générale n° 15, paragraphe 24). En outre, l'eau devrait être distribuée de manière équitable et non discriminatoire, conformément aux principes des droits de l'homme. Il est par ailleurs fondamental que toutes les parties prenantes soient dûment informées du processus de privatisation et y participent dès le départ. En dernier ressort, le succès de la privatisation dépendra de la capacité de réglementation et de suivi adéquats par l'État de la fourniture de l'eau. L'étude de la compatibilité avec le droit à l'alimentation peut pour sa part contribuer à atteindre un tel résultat.

### **Accessibilité économique des services liés à l'utilisation de l'eau**

Face à l'urgente nécessité d'améliorer les services liés à l'utilisation de l'eau, il est de plus en plus fréquemment demandé à l'utilisateur de payer ces services (eau à usage domestique et eau d'irrigation). L'imposition d'un paiement peut améliorer l'accès et la qualité du service, limiter les vols et l'utilisation dispendieuse, et renforcer le sentiment d'appartenance au sein de la population. Mais, pour respecter le droit à l'alimentation, les redevances ne doivent pas faire obstacle à l'accès à la nourriture ou être structurées de manière inéquitable. En outre, dans la mesure où l'État est tenu de donner la priorité aux plus vulnérables, la législation devrait garantir que les ménages et les zones à faibles revenus bénéficient des services les moins chers. Des dispositions légales devraient également exister pour empêcher les collectivités locales ou les prestataires de services de couper l'eau et donc de priver les usagers de l'accès à une quantité suffisante d'eau salubre par personne et par jour. Les coupures devraient par ailleurs n'être autorisées que dans des circonstances bien précises et dans les cas où existe une autre solution juste et adéquate.<sup>228</sup> L'accès régulier à une certaine quantité d'eau potable salubre est effectivement requis pour éviter l'inanition et la maladie.<sup>229</sup>

Plusieurs tribunaux nationaux (par exemple en Argentine, au Brésil, en Inde et en Afrique du Sud) ont, dans certaines affaires, renversé des décisions de couper l'eau à des personnes démunies se trouvant dans l'incapacité de payer.<sup>230</sup>

227 De 1995 à 1999, les gouvernements du monde entier ont privatisé en moyenne chaque année 36 systèmes d'approvisionnement en eau ou de traitement des eaux usées. Voir PNUD/FIDA, 2006, p. 48.

228 Voir, par exemple OMS, 2003a, p. 29.

229 Voir Plan de mise en œuvre du Sommet mondial pour le développement durable, 2002, paragraphe 25c.

230 Voir Dubreuil C. 2006, p. 64.

Garantir la quantité minimale d'eau potable salubre par le biais d'une législation pertinente sur l'eau peut être considéré comme l'un des éléments principaux de la concrétisation du droit à l'alimentation. L'encadré 70 donne deux exemples d'État/régions qui ont déjà juridiquement reconnu le droit à une quantité minimale d'eau. Les pays qui envisagent d'établir un droit à une quantité minimale de nourriture devraient envisager s'il leur faut également inclure une quantité minimale d'eau potable salubre (voir les sections 3.2.4.a et 3.5.4.a ci-dessus).

#### **ENCADRÉ 70. Approvisionnement minimal en eau – quelques exemples de législation nationale**

Dans la région des Flandres en **Belgique**, la législation reconnaît un droit d'approvisionnement minimal en eau garantissant à chacun le droit à la fourniture gratuite d'une quantité minimale annuelle d'eau potable, calculée selon les recommandations de l'OMS.

La loi relative aux services hydriques d'**Afrique du Sud** (de 1997) a codifié le droit à l'accès aux services essentiels d'approvisionnement en eau et d'assainissement, garanti par la Constitution, et prévu la mise en place d'un réseau d'adduction permettant à chaque ménage de s'approvisionner en eau à une distance ne dépassant pas 200 mètres. La loi reconnaît aussi un droit à l'eau unique pour l'ensemble du pays, appelé la Réserve, qui est conçu pour satisfaire le mandat constitutionnel de protéger les besoins humains essentiels et l'environnement, en stockant assez d'eau pour soutenir les écosystèmes et fournir à chacun assez d'eau pour la boisson, la préparation des aliments et l'hygiène personnelle. Par la suite, ces besoins ont été évalués à 25 litres minimum par personne et par jour, quantité récemment revue par la Cour Suprême d'Afrique du Sud dans le cadre d'une affaire concernant l'installation forcée par la municipalité de Johannesburg de compteurs d'eau prépayés à Phiri. Dans son arrêt du 30 avril 2008, la Cour Suprême a jugé inconstitutionnelle et illégale la pratique contestée et ordonné à la municipalité de fournir gratuitement aux résidents de Phiri 50 litres d'eau par personne et par jour à titre de service de base, annulant la décision des autorités municipales de limiter l'eau potable gratuite à 25 litres par personne et par jour (*Lindiwe Mazibuko & ors v. The City of Johannesburg & ors*, affaire No 06/13865, Cour Suprême d'Afrique du Sud; arrêt disponible à l'adresse suivante: [www.cohre.org/watersa](http://www.cohre.org/watersa)).



## Eau d'irrigation: accès et utilisation

La disponibilité de l'eau d'irrigation permet aux particuliers et aux communautés d'accroître leur production vivrière quantitativement et de la diversifier, de satisfaire leurs propres besoins de subsistance et de tirer un revenu des excédents produits.<sup>231</sup> Alors que les utilisations concurrentes de l'eau se multiplient, la réglementation et les dispositifs concernant la répartition des diverses utilisations de l'eau peuvent donc avoir une incidence considérable sur la concrétisation du droit à l'alimentation, en particulier pour les agriculteurs pauvres.

Dans la plupart des pays, la répartition des ressources hydriques (eaux de surface, c'est-à-dire des rivières ou des cours d'eau, et eaux souterraines) relève de plus en plus souvent des pouvoirs publics.<sup>232</sup> Outre une utilisation *de minimis*, les particuliers peuvent généralement réclamer un droit de prélever et d'utiliser l'eau de sources naturelles (qu'il s'agisse d'aquifères superficiels ou souterrains) sous réserve de respecter les conditions et modalités de la concession ou du permis qui leur est accordé par le gouvernement ("droit d'utilisation de l'eau"). Tout comme les droits fonciers (voir la section 4.3.1 ci-dessus), les droits d'utilisation de l'eau varient beaucoup d'un pays à l'autre et au sein d'un même pays. Ces droits se rapportent également à l'adduction d'eau au moyen d'un canal pour l'irrigation dans l'agriculture ou une utilisation industrielle. Ce type de droit diffère considérablement des droits classiques d'utilisation de l'eau dans la mesure où il s'agit d'un "droit contractuel d'utilisation de l'eau" qui donne accès à un service contre paiement.<sup>233</sup> L'équipe chargée de l'étude devrait examiner comment les agriculteurs qui pratiquent une agriculture de subsistance et les autres personnes vulnérables obtiennent des droits d'utilisation de l'eau et accèdent à l'eau d'irrigation. Pour être conforme au droit à l'alimentation, la législation relative à l'irrigation devrait prévoir des mécanismes garantissant un approvisionnement fiable en eau et la transparence de sa gestion, ainsi qu'un équilibre approprié entre équité et efficacité s'agissant de l'accès à l'eau d'irrigation. Il est fondamental à ce titre que des procédures et dispositifs adaptés existent pour garantir que les décisions concernant la répartition des diverses utilisations de l'eau et de la gestion des ressources hydriques sont prises de manière dynamique, en connaissance de cause et sur un mode participatif.

Tout comme les droits fonciers (voir la section 4.3.1 ci-dessus), les droits relatifs à l'eau diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et au sein d'un même

---

231 Voir PNUD/FIDA, 2006.

232 Cette situation s'explique par la complexité croissante de la gestion des ressources en eau et par le désir de satisfaire la demande de tous les secteurs de la société. Cette complexité résulte de l'interdépendance accrue des facteurs liés à la qualité et à la quantité de l'eau, et à l'interaction étroite entre les ressources en eau et les autres ressources environnementales. Voir Burchi S. et D'Andrea A., 2003.

233 *Ibid.* Voir également Hodgson S., 2006. Pour une comparaison des divers droits se rapportant à l'eau, voir Newborne P. 2006 et O'Neil T., 2006, p. 131.

pays; très souvent, s'agissant de l'eau, le droit législatif et le droit coutumier ou traditionnel coexistent.<sup>234</sup> Quand elle abordera la question de l'eau, l'équipe chargée de l'étude devrait donc également évaluer l'interaction entre les droits relevant de la législation et les droits coutumiers en général et veiller à diminuer les possibilités de conflits qui pourraient donner lieu à des violations du droit à l'alimentation.

#### 4.4.2 PARTICIPATION ET GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU

L'un des défis que doit relever le secteur de l'eau consiste à déterminer comment certaines décisions sont prises, quels secteurs sont visés, quels principes, règles, règlements (formels et informels) applicables et quelles institutions concernées. La participation est un principe fondamental de l'approche fondée sur les droits de l'homme et peut contribuer à améliorer la gestion de l'eau. Pour appliquer les principes de la transparence et de la participation dans le contexte de la gestion de l'eau, il faudrait que les usagers puissent prendre une part active à la structure interne du système d'administration publique de l'eau. La constitution de groupements d'usagers (par exemple, des associations d'irrigants) pour développer et assurer la gestion des sources d'eau d'irrigation est bien connue et effectivement prévue dans de nombreuses lois nationales adoptées récemment.<sup>235</sup> Dans le cas où la législation nationale prévoit la création de groupements d'usagers de l'eau, le statut juridique de ces derniers devrait être clairement défini, en particulier en ce qui concerne les pouvoirs décisionnels. Associer les parties prenantes à la gestion de l'eau devrait par exemple permettre de décider s'il faudrait installer des points d'eau et où, quelle technologie employer, quels dispositifs adopter et comment répartir les coûts. De telles modalités de participation permettraient de parvenir à un consensus et au soutien des décisions prises au sujet de l'attribution et de la gestion de l'eau, et seraient conformes aux principes des droits de l'homme.

---

234 Voir par exemple, Hodgson S., 2004

235 Voir FAO, 2002b et voir également Hodgson S., 2003.

## 4.5 LA PÊCHE

Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à respecter et à protéger les droits des particuliers concernant les ressources telles que les pêches (Directive 8.1). La pêche nourrit et offre des moyens de subsistance tant aux communautés des zones côtières qu'à celles qui vivent à l'intérieur et dépendent de la pêche en eau douce. Le secteur de la pêche fait vivre 41 millions de pêcheurs et de pisciculteurs dans le monde,<sup>236</sup> dont environ 95 pour cent dans les pays en développement.<sup>237</sup> Le poisson a une forte valeur nutritionnelle et contient des vitamines A, D, B1 et B2, du fer, du phosphore, du calcium, de l'iode et des acides gras, outre sa teneur en protéines.

Dans la plupart des régions, les communautés de pêcheurs se caractérisent par la précarité socio-économique, notamment ceux qui pratiquent une pêche de subsistance ou artisanale et qui, pour accéder à des ressources qui vont s'amenuisant, sont en compétition avec les grandes sociétés de pêche industrielle sans nécessairement avoir de droits d'accès à ces ressources. Mais à part les pêcheurs et les travailleurs du secteur de la pêche, d'autres groupes pâtissent également de la diminution des disponibilités de poisson pour satisfaire leurs besoins alimentaires, y compris les consommateurs plus aisés. On voit bien là que le lien le plus évident entre le secteur de la pêche et la concrétisation du droit à l'alimentation est la pérennité de la ressource. La conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources halieutiques sont donc indispensables pour respecter et préserver le droit à l'alimentation des communautés de pêcheurs et des consommateurs, et si l'on ne s'attèle pas à la tâche, on hypothèque sérieusement la capacité d'accès des générations futures à cette ressource alimentaire.

---

236 Voir FAO, 2006d.

237 Dont 85 pour cent en Asie et 7 pour cent en Afrique. Du point de vue nutritionnel, les protéines animales du régime alimentaire (23,1 pour cent en Asie et 19 pour cent en Afrique) viennent du poisson, la consommation de poisson étant nettement supérieure dans les communautés côtières. Voir Kent G. 2003.

Il est avéré que l'aquaculture est la forme de production alimentaire dont la croissance est la plus rapide, puisqu'elle contribue à la moitié de la production mondiale de poisson et qu'elle s'est développée ces dernières années pour faire face à l'accroissement de la demande et de la consommation. L'aquaculture offre maintes possibilités de lutte contre la pauvreté, d'emploi, de développement communautaire, de réduction de la surexploitation des ressources aquatiques naturelles et d'amélioration de la sécurité alimentaire dans les régions tropicales et subtropicales. Une proportion allant jusqu'à 40 pour cent de la production mondiale de poisson est échangée sur les marchés internationaux, les exportations de poisson dépassant celle de viande, de produits laitiers, de céréales, de sucre et de café. Une bonne part de ce poisson provient de l'aquaculture.<sup>238</sup>

Compte tenu de l'importance de la pêche et de l'aquaculture pour la sécurité alimentaire des populations et des communautés côtières, il convient d'inclure les critères du droit à l'alimentation et les principes des droits de l'homme dans la législation nationale relative à la pêche. À l'heure où de nombreux pays passent en revue leurs politiques et leur législation en vue d'assurer une gestion durable de leurs ressources halieutiques et de faire respecter les instruments internationaux relatifs à la pêche (voir l'encadré 71), il est grand temps d'inclure également ces critères et ces principes dans les examens de la situation de la pêche.

#### **ENCADRÉ 71. Les instruments internationaux relatifs aux pêches**

Plusieurs instruments internationaux relatifs aux pêches mentionnent des éléments pertinents à la concrétisation du droit à l'alimentation, notamment la gestion responsable des pêches, la prise en considération des besoins particuliers des pays en développement et la nécessité de protéger la pêche artisanale.

La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1982) est le principal instrument international établissant un ordre juridique pour les mers et les océans afin de favoriser l'utilisation et la conservation pacifique, équitable et efficace de leurs ressources. La Convention accorde aux États côtiers des droits souverains pour la gestion des stocks halieutiques de leur zone économique exclusive (ZEE) mais les oblige à gérer ces ressources de manière à maintenir ou rétablir les stocks des espèces exploitées à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard, entre autres, aux besoins économiques des collectivités côtières vivant de la pêche et les besoins particuliers des États en développement (art. 61). ▼

238 Voir FAO, 2006d.

### ENCADRÉ 71. Les instruments internationaux relatifs aux pêches (suite)

En même temps les États doivent favoriser une exploitation optimale des ressources biologiques de la zone économique exclusive (art. 62), étant entendu que les États côtiers ont l'obligation d'autoriser d'autres États à exploiter le reliquat du volume admissible dans leur ZEE lorsque leur capacité est inférieure à l'ensemble du volume admissible des captures. En matière d'accès aux ZEE, il faut également tenir compte des besoins des États en développement; de la nécessité de limiter au maximum les perturbations dans l'économie des États dont les ressortissants ont toujours pêché dans la zone concernée; et enfin des besoins des pays enclavés et géographiquement désavantagés ainsi que des besoins nutritionnels de leur population.

D'autres accords ultérieurs visent plus particulièrement la reconnaissance des besoins des pays les plus pauvres et la nécessité de protéger la pêche artisanale. Parmi eux figurent l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs.

À propos du devoir de coopérer à l'établissement de mesures de conservation et de gestion, l'Accord demande aux États de tenir compte de "la vulnérabilité des États en développement qui sont tributaires de l'exploitation des ressources biologiques marines, notamment pour répondre aux besoins alimentaires de leur population ou de parties de leur population [...]; la nécessité d'éviter de nuire à la pêche de subsistance et aux petites pêches commerciales dans les États en développement, et d'assurer l'accès à ces types de pêche aux femmes, aux petits pêcheurs et aux populations autochtones, en particulier dans les petits États insulaires en développement" [...] (art. 24(2)).

Le Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO (1995), qui n'a pas force de loi, est néanmoins respecté comme l'un des instruments les plus importants pour le traitement réservé aux principes et critères de la pêche responsable, appliqués aux pêches de captures et à la gestion et au développement de l'aquaculture. Le Code reconnaît explicitement la contribution considérable de la pêche artisanale et de la pêche aux petits métiers à l'emploi, aux revenus et à la sécurité alimentaire et demande aux États de "protéger de manière adéquate les droits des pêcheurs et des travailleurs du secteur de la pêche, particulièrement de ceux qui pratiquent une pêche de subsistance, artisanale et aux petits métiers, à des conditions de vie sûres et justes ainsi que, le cas échéant, à un accès préférentiel à des fonds de pêche traditionnels et aux ressources se trouvant dans les eaux relevant de la juridiction nationale" (art. 6.18).

L'absence de législation relative à la pêche, ou ses carences, et l'incapacité des États à faire appliquer leurs lois comme il se doit pourrait entraîner l'épuisement des stocks de poissons susceptibles de se traduire par des déficits économiques, la précarisation des pêcheurs et des perturbations de leurs modes de vie traditionnels, et donc la disparition des moyens d'existence de leurs communautés. Une telle situation empêche de s'alimenter dans la dignité. Les sous-sections ci-après abordent des questions cruciales concernant la législation nationale relative à la pêche en rapport avec le droit à l'alimentation.<sup>239</sup>

#### 4.5.1 GESTION DE LA PÊCHE

Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à envisager "d'adopter des politiques, des instruments juridiques et des mécanismes d'appui nationaux spécifiques visant à protéger la durabilité écologique et... à promouvoir une gestion durable des pêches" (Directive 8.13). Pour maintenir un approvisionnement stable de poisson à des prix abordables, une gestion judicieuse de la pêche est nécessaire, à savoir un système de gestion assurant le maintien de la ressource à des niveaux viables d'un point de vue biologique, environnemental et économique. Les instruments internationaux pertinents prescrivent aux autorités nationales de gérer la pêche de manière responsable et les lois les plus récentes ont déjà prévu une approche durable de la gestion de la pêche au nombre de leurs objectifs déclarés (voir l'encadré 71 ci-dessus). Étant donné que la gestion responsable de la pêche privilégie la pérennité de la ressource ainsi que l'obligation pour les autorités nationales de rendre des comptes, elle favorise *prima facie* la concrétisation du droit à l'alimentation. L'équipe chargée de l'étude devrait évaluer si la législation établit un système de gestion de la pêche garantissant le maintien des ressources halieutiques à des niveaux viables d'un point de vue biologique, environnemental et économique, et si cette gestion est transparente et responsable.

#### Ressources halieutiques: accès et répartition

Restreindre l'accès aux ressources halieutiques préserve la disponibilité et l'accessibilité du poisson pour la consommation humaine et aide à lutter contre les effets des régimes d'accès libre qui sont notamment l'épuisement des stocks, le raccourcissement des campagnes de pêche et les difficultés socio-économiques en découlant. Des droits d'accès peuvent être attribués à une communauté, à un particulier, à une société ou à un navire; la législation relative à la pêche devrait les définir avec précision et les protéger. En général, ces droits sont attribués à une communauté pour des raisons sociales (fournir

---

239 Les liens entre le droit à l'alimentation et la législation nationale sur la pêche sont étudiés de manière plus approfondie dans l'étude sur le droit à l'alimentation. Voir FAO, 2009.

un emploi et un revenu par exemple). L'attribution de ces droits peut donc être considérée comme une étape qui aidera la population à se nourrir de manière autonome et digne. Toutefois, l'attribution de ces droits d'accès à des particuliers ou à des sociétés, avec la possibilité de les céder, peut aboutir à une diminution des possibilités d'emploi résultant de la rationalisation de l'activité économique, de la création de monopoles et du transfert de la propriété des communautés côtières à des tiers.<sup>240</sup>

La limitation des droits d'accès devrait être utilisée en association avec d'autres formes de restriction de la pêche, par exemple les quotas de prises. La législation sur la pêche devrait donc fixer un volume total de capture admissible pour chaque type de pêche commerciale, sur la base de données scientifiques, généralement pour une année à la fois. Dans la mesure où les données scientifiques sur les stocks de poissons sont souvent insuffisantes, le volume total de capture admissible peut être fixé à un niveau trop élevé et entraîner de ce fait une surexploitation de la ressource. Pour atténuer ce risque, la loi devrait prescrire l'application de l'approche de précaution quand elle fixe le volume total des prises autorisées, c'est-à-dire que l'absence de certitude scientifique ne devrait pas justifier l'inaction face au risque encouru par les ressources halieutiques. Pour éviter une "course au poisson", qui entraîne une capacité de pêche non viable à terme, la législation devrait prescrire que les volumes totaux de capture admissibles soient subdivisés en quotas individuels. Étant donné que les pêcheurs industriels et les petits pêcheurs s'intéressent souvent aux mêmes ressources, l'équipe chargée de l'étude devrait évaluer si les critères d'attribution de ces quotas prennent en compte la nécessité d'assurer le droit à l'alimentation des groupes vulnérables (voir la section 4.5.3 ci-après).

Lors de l'examen des dispositions relatives aux droits d'accès et à la répartition des quotas, l'équipe devrait examiner en particulier si les critères, conditions et procédures en vigueur sont clairement définis, non discriminatoires et accessibles à tous, si l'information est aisément disponible pour les détenteurs potentiels de droits et s'il existe des mécanismes permettant aux particuliers de contester les décisions administratives préjudiciables. La législation devrait veiller à ne pas prévoir de procédures de demande de licence longues, compliquées ou coûteuses, notamment dans les régions où la population concernée est dans l'ensemble illettrée et n'est pas au courant des modalités d'obtention des licences de pêche. Comme on l'a déjà indiqué, les lois sur la pêche devraient s'assurer que les fonctionnaires rendent compte de leurs actions et fassent prévaloir les principes du droit.

---

240 Voir FAO, 1997.

### **Contrôles spatiaux et temporels de la pêche – protection des espèces et de leur habitat**

La mortalité des poissons peut être réduite en limitant les activités de pêche à certaines périodes ou saisons, ou à certaines zones.<sup>241</sup> Pour régénérer les stocks, de telles restrictions peuvent jouer un rôle important dans la gestion durable de la pêche et donc dans la concrétisation du droit à l'alimentation.

De telles mesures sont particulièrement cruciales pour les pêcheurs vulnérables, et en raison de l'obligation de protection que leur impose le droit à l'alimentation, les États devraient être tenus de protéger la nourriture actuellement disponible et accessible de toute ingérence par des acteurs privés. Les interdictions d'accès qui n'autorisent que les pêcheurs de subsistance et ceux qui pratiquent une pêche artisanale à pêcher dans les eaux les plus proches du rivage tout en limitant le chalutage préjudiciable à l'environnement seraient un bon exemple de mesure de protection que pourrait prendre l'État. La réglementation des méthodes et du matériel de pêche atténuerait également les conséquences néfastes de la pêche sur les ressources et l'environnement marins.

### **Suivi, contrôle et surveillance**

La pêche illicite, non déclarée et non réglementée sape considérablement les efforts nationaux et régionaux de gestion durable de la pêche, entraînant un épuisement rapide des stocks. Le suivi, le contrôle et la surveillance sont des moyens essentiels de lutte à cet égard, qui passent par la législation relative à la collecte, à l'évaluation et à l'analyse des activités de pêche (prises, composition par espèce, effort de pêche, captures accidentelles, zone d'opération, etc.), ainsi que par la réglementation et la supervision de ces activités pour garantir le respect de l'application de la loi.<sup>242</sup> L'absence de dispositifs de suivi, de contrôle et de surveillance peut avoir une réelle incidence sur la concrétisation du droit à l'alimentation; ces dispositifs permettent en effet de protéger les ressources halieutiques qu'utilisent certaines personnes pour satisfaire leurs besoins nutritionnels.

### **Dispositifs de participation à la gestion de la pêche**

Les principes des droits de l'homme que sont la participation et la responsabilisation exigent que la législation sur la pêche prévoie des dispositifs permettant d'associer, dans la mesure du possible, les communautés locales de pêcheurs et les autres parties prenantes à la gestion de la pêche. En prenant en compte les intérêts d'une vaste gamme d'acteurs, qui représentent souvent des intérêts concurrents ou même

---

241 Voir FAO, 2003a.

242 Pour de plus amples détails sur les principaux outils de suivi, contrôle et surveillance, voir FAO, 2003b.



opposés, on reconnaît que l'efficacité des mesures de gestion dépend souvent de l'appui que fournissent les parties intéressées.

Une participation accrue des divers intervenants à la gestion de la pêche revêt des formes très diverses, allant de l'octroi à toutes les parties prenantes du droit de s'exprimer durant les séries de consultations organisées sur les documents d'orientation et la législation, jusqu'à la création d'organes consultatifs permettant de les consulter et à la mise en place de dispositifs coopératifs de gestion. Ce type de dispositions juridiques pourrait dans une large mesure contribuer à l'autonomisation des communautés tributaires de la pêche, par exemple en renforçant leurs compétences pour qu'elles puissent en fin de compte recourir aux institutions et procédures légales pour affirmer et défendre leurs droits, y compris le droit à l'alimentation. Toutefois, de tels mécanismes participatifs doivent aller de pair avec des institutions et des procédures qui garantissent la justiciabilité des droits accordés.

#### **4.5.2 AQUACULTURE - ACTIVITÉS APRÈS CAPTURES ET COMMERCE**

L'expansion rapide et dans une large mesure non réglementée de l'aquaculture nuit considérablement à l'environnement et les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'une législation inadaptée fait obstacle au développement durable du secteur.<sup>243</sup> Des facteurs de risques environnementaux causent des maladies des poissons et d'autres problèmes de santé qui entraînent une baisse de la production et des pertes économiques. Une telle situation compromet la sécurité alimentaire et, par voie de conséquence, la concrétisation du droit à l'alimentation. Un cadre légal applicable à l'aquaculture devrait donc prévoir des mesures pour atténuer l'impact environnemental, y compris des dispositions ayant trait à la santé des animaux aquatiques et à la lutte contre les maladies. En outre, compte tenu de leur caractère fortement périssable, le poisson et les produits du poisson sont très vulnérables face aux agents pathogènes. Il est donc indispensable que des lois protègent comme il se doit l'hygiène et la qualité du poisson et des produits du poisson pour garantir le caractère adéquat de la nourriture prévu par le droit à l'alimentation, ainsi que pour protéger la santé des consommateurs. Enfin, étant donné qu'un aspect important du droit à l'alimentation consiste à faciliter l'accès aux ressources, la législation relative à l'aquaculture devrait établir des mécanismes permettant d'accorder aux agriculteurs un accès aux cours d'eau et aux terres destinées à la production aquacole.

En raison de l'importance pour les pays en développement des recettes extérieures provenant de l'exportation des produits du poisson, il est désormais de plus en plus crucial d'inclure dans la législation nationale les normes adoptées par la Commission du Codex alimentarius (produits alimentaires) et par l'Organisation

---

243 Voir FAO, 2002b.

mondiale de la santé animale (OIE) (santé animale), deux instances qui sont devenues des références pour ce qui est des normes internationales définies dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Toutefois, des problèmes se posent si les normes nationales ne sont pas clairement définies ou si elles sont utilisées arbitrairement pour interdire les importations en provenance de certains pays en imposant des prescriptions excessivement rigoureuses sous prétexte de protection sanitaire ou vétérinaire. Les petits pêcheurs ont du mal à respecter les normes définies par certains pays importateurs car l'application de ces normes exige des ressources et des capitaux importants; des coûts de certification élevés et des procédures complexes sont également susceptibles de marginaliser ces groupes.<sup>244</sup>

Le commerce intervient également dans la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation, dans la mesure où les produits de la pêche peuvent être détournés de la population locale au profit des marchés d'exportation, ou dans les cas où certains produits, par exemple la pieuvre et la crevette, sont exportés pour en tirer des gains importants. D'une part, une augmentation des recettes pourrait permettre d'importer du poisson ou d'autres produits alimentaires culturellement plus adaptés aux consommateurs locaux;<sup>245</sup> de l'autre, les mesures d'incitation en faveur de cultures de rente destinées à l'exportation pourraient compromettre la sécurité alimentaire nationale et le droit à l'alimentation si les recettes n'en sont pas investies dans les communautés locales, ou si les produits du poisson disparaissent des étals locaux en raison des exportations. La législation devrait donc prévoir des dispositifs de protection ou des mesures d'atténuation en cas d'effets négatifs.

#### 4.5.3 MESURES SPÉCIALES EN FAVEUR DES GROUPES DÉFAVORISÉS

D'après les Directives sur le droit à l'alimentation, les États devraient accorder une attention particulière aux peuples autochtones et aux rapports qu'ils entretiennent avec les ressources naturelles, et prendre des mesures pour que les membres des groupes vulnérables puissent participer pleinement et sur un pied d'égalité à l'économie (Directives 8.1 et 8.2). Dans certains cas, la législation nationale ne reconnaît pas l'accès existant des communautés de pêcheurs autochtones aux ressources de la pêche, ou même réattribue leurs zones de pêche traditionnelles, restreignant ainsi leur capacité de subvenir à leurs propres besoins. Quand il s'agit de réglementer une pêche auparavant non réglementée, la législation devrait prendre en compte les droits existants des utilisateurs traditionnels.

Dans maintes régions du monde, les femmes jouent un rôle important dans les petites activités de transformation et de commercialisation du poisson. Pourtant, bon nombre de lois sur la pêche ne reconnaissent pas ce rôle et ne comportent

244 Voir Samudra, 2003.

245 Voir Kurien, J, 2003.

pas de mesures de protection sociale adaptées à l'intention des femmes, par exemple le congé maternité. L'équipe chargée de l'examen devrait examiner de près la situation des femmes là où la législation sur la pêche est ou va être appliquée. Par exemple, les gains résultant du développement de l'emploi dû aux échanges commerciaux (par exemple, emploi de femmes dans les installations de transformation du poisson) peuvent se voir neutralisés par les quantités moindres de poisson disponibles pour les petites entreprises artisanales féminines qui ne peuvent rivaliser avec les grandes sociétés de transformation travaillant pour l'exportation.<sup>246</sup> De ce fait, les femmes de communautés de pêcheurs pauvres peuvent s'enfoncer davantage dans la pauvreté si la législation ne prévoit pas à leur intention des possibilités de formation ou de renforcement des capacités.

Compte tenu de l'obligation qui est faite aux États d'accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables, des mesures spéciales doivent être prises à titre compensatoire. Un traitement préférentiel, dans les cas où la loi confère un avantage explicite aux groupes défavorisés, faciliterait la réalisation du droit à l'alimentation (voir la section 4.5.1 ci-dessus). Dans les cas où la législation envisage ce type de mesures d'incitation et d'appui pour les pêcheurs défavorisés, les groupes concernés devraient être rapidement et dûment informés de ces mesures et de la manière dont ils peuvent en bénéficier. Ce faisant, on garantit le respect des principes des droits de l'homme que sont la participation, la transparence et la primauté du droit.

---

246 Voir FAO. 2004b.

## 4.6

# LES RESSOURCES GÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

Comme on l'a mentionné plus haut, les Directives sur le droit à l'alimentation précisent qu'il «convient que les États favorisent un accès durable, non discriminatoire et garanti aux ressources et la possibilité de les exploiter, conformément à la législation nationale et au droit international, et protègent les moyens de production grâce auxquels les populations assurent leur subsistance» (Directive 8.1). Il convient aussi «que les États envisagent d'adopter (...) des instruments juridiques et des mécanismes d'appui nationaux spécifiques pour prévenir l'érosion et pour garantir la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, en particulier, le cas échéant, en protégeant les connaissances traditionnelles pertinentes et en favorisant le partage équitable des avantages découlant de l'exploitation de ces ressources» (Directive 8.12).

Les ressources biologiques (biodiversité), dont le principal sous-ensemble est l'agrobiodiversité, sont une condition préalable de la survie humaine et de la sécurité alimentaire. Les ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RGAA) sont la matière première contenue dans les plantes et les animaux que les agriculteurs et les éleveurs du monde entier utilisent pour accroître leurs récoltes ou se lancer dans l'élevage de nouvelles races<sup>247</sup>. Traditionnellement, les ressources génétiques s'échangent librement et en nombre, non seulement entre exploitants agricoles en un endroit donné, mais aussi à plus vaste échelle, entre continents et régions du monde. C'est particulièrement vrai du matériel génétique d'origine

---

247 Les ressources génétiques incluent l'ensemble très diversifié des organismes vivants ; il s'agit d'un matériel ayant une valeur effective ou potentielle pour l'alimentation et l'agriculture, contenu dans les plantes et les animaux. En tant que telles, elles doivent être différenciées des cultures, des arbres et des animaux envisagés comme produits, en l'occurrence comme ressources biologiques. Chaque État est doté d'une combinaison différente de ressources génétiques *in situ* (c'est-à-dire au sein des écosystèmes et des habitats naturels ou sur place dans les exploitations agricoles) et *ex situ* (c'est-à-dire à l'extérieur de l'habitat naturel, dans des collections de base).

végétale. Toutes les régions et tous les pays sont aujourd'hui dépendants, à des degrés divers, des RGAA d'origine végétale d'autres régions ou pays.<sup>248</sup>

Il est vital pour la sécurité alimentaire que les ressources génétiques soient accessibles et puissent être utilisées de façon continue, sans que des restrictions indues soient imposées : une diversité génétique importante permet aux éleveurs d'accroître la productivité de diverses variétés de plantes et d'espèces animales, de les adapter aux nouveaux organismes nuisibles et aux nouvelles maladies et de réagir face aux grands problèmes environnementaux (sécheresse, inondation, salinité) et aux nouvelles conditions climatiques. De cette façon, l'accès à un large éventail de variétés de plantes et d'espèces de forêt, mais aussi d'espèces animales, dont les poissons, renforce la capacité de résistance des populations et les aide à gérer les risques auxquels elles sont exposées.<sup>249</sup> L'accès à la diversité génétique facilite en outre la mise au point de nouvelles variétés de cultures et l'élevage de nouvelles espèces animales, dont les caractéristiques sont mieux adaptées à la demande et aux besoins locaux. Les cultures sauvages, herbeuses et locales contribuent de façon substantielle à assurer la sécurité des moyens de subsistance, car elles constituent un régime nutritif pour les communautés rurales et démunies qui disposent de moyens limités pour produire des denrées alimentaires ou se prévaloir des mécanismes du marché.<sup>250</sup>

L'un des principaux mécanismes de la réalisation pour tous du droit à l'alimentation consiste à faire en sorte que tous les utilisateurs finaux – agriculteurs, éleveurs, pastoralistes et chercheurs – aient toujours accès aux RGAA. Comme dans certains autres secteurs, les normes qui réglementent le contrôle de l'accès aux ressources génétiques et de leur utilisation au niveau national sont très inspirées des instruments pertinents conçus à l'échelle internationale (voir Encadré 72).

#### **ENCADRÉ 72. Les instruments juridiques internationaux relatifs aux ressources phytogénétiques**

Les ressources phytogénétiques ont toujours été considérées comme un patrimoine commun de l'humanité et, de ce fait, leur accès a toujours été libre pour tous et les utilisateurs des ressources génétiques n'ont jamais été tenus de partager les avantages découlant de leur utilisation avec le pays d'origine ou avec les individus et les communautés qui en sont les premiers fournisseurs.

248 Voir X.F. Palacios, 1998.

249 Voir G.C. Hawtin, 2000.

250 Voir K. Mechlem, 2005 et G. Moore et W. Tymowski, 2005. Voir aussi S. Seshia et I. Scoones, 2003.

## ENCADRÉ 72. Les instruments juridiques internationaux relatifs aux ressources phylogénétiques (suite)

Entre 1989 et 1991, la question a été examinée par les services de la FAO et une série d' "interprétations approuvées" de l'Engagement international sur les ressources phylogénétiques (qui a été adopté par la Conférence de la FAO en 1983) ont été adoptées afin de parvenir à un équilibre équitable entre les intérêts des pays en développement et des pays développés. En 1989, la Résolution 4/89 de la Conférence de la FAO a reconnu les droits des agriculteurs et, en 1991, la Résolution 3/91 a reconnu les droits souverains des États sur leurs ressources phylogénétiques. À la même époque, pendant les négociations qui ont abouti en 1992 à l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique, les pays en développement ont insisté pour redéfinir les flux historiques d'avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques, y compris les ressources phylogénétiques, dans le cadre d'un traité international ayant force de loi.

La Convention reconnaît les droits souverains des États sur leurs ressources génétiques et définit les droits et obligations des parties contractantes concernant l'accès à ces ressources et le partage "juste et équitable" des avantages découlant de leur utilisation (art. 15).

La Convention internationale pour la protection des obtentions végétales (Convention de l'UPOV) établit pour les obtenteurs des droits qui visent à protéger les nouvelles variétés végétales au bénéfice du développement agricole et de la sélection à des fins commerciales. Il existe deux exemptions à la protection conférée par les droits des obtenteurs: le privilège réservé à l'agriculteur de prélever les quantités de semences nécessaires pour les nouveaux semis et l'exemption qui autorise les obtenteurs à utiliser librement les variétés protégées pour la recherche et le développement. La révision la plus récente de la Convention de l'UPOV (1991) a allongé la liste des actes interdits à l'égard des variétés protégées et spécifié que toutes les variétés végétales remplissant les critères indiqués dans la Convention doivent être considérés comme éligibles pour la protection par un droit d'obteneur.

En 1994, les pays membres de l'Organisation mondiale du commerce ont adopté l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). L'accord sur les ADPIC demande aux États d'introduire la protection des inventions au moyen d'un brevet, qu'il s'agisse de produits ou de processus, dans tous les domaines de la technologie – y compris l'agriculture (art. 27.1). Quelques exceptions sont prévues et les États peuvent, entre autres, exclure de la brevetabilité des végétaux et des animaux. En ce qui concerne les variétés végétales, elles devraient être protégées "par des brevets, par un système *sui generis* efficace ou par une combinaison de ces deux moyens" (art. 27.3b). Les règles de l'UPOV peuvent être considérées comme un système *sui generis* mais rien n'exclut que d'autres formules ne constituent un système *sui generis* efficace.



### **ENCADRÉ 72. Les instruments juridiques internationaux relatifs aux ressources phylogénétiques (suite)**

La nature particulière des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (RPGAA) et la nécessité de chercher des solutions distinctes de celles appliquées aux ressources génétiques en général ont mené à l'adoption du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture en 2001. Le Traité, qui a pour objet la conservation et l'utilisation durable des RPGAA, reconnaît les droits des agriculteurs à être récompensés de leur contribution à la conservation et au développement des RPGAA et établit le Système multilatéral d'accès et de partage des avantages. Ce dernier a pour but de faciliter l'accès au matériel génétique des principales cultures vivrières et plantes fourragères et d'assurer un partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation. Le Système multilatéral s'applique aux principales espèces cultivées vivrières et fourragères qui relèvent du domaine public et sont gérées et administrées par les Parties contractantes. L'annexe 1 du Traité contient la liste des cultures à inclure dans le Système multilatéral, sélectionnées sur la base des critères de sécurité alimentaire et d'interdépendance.

On trouve des dispositions juridiques concernant les RGAA dans la législation de nombreux pays: dans certains cas, elles sont incluses dans les lois générales relatives à l'environnement et à la conservation de la nature et dans celles qui portent sur le développement durable ou sur la biodiversité; dans d'autres, l'accès aux ressources génétiques fait l'objet d'une législation spécifique. Certains pays ont aussi modifié leurs lois sur la propriété intellectuelle ou en ont conçu de nouvelles afin de tenir compte des nouvelles normes énoncées à l'échelle internationale.

On le voit, s'agissant des ressources génétiques, de nombreuses lois et des enjeux très divers ont des implications pour le droit à l'alimentation et cette constellation de textes juridiques et de réglementations prend également en compte les conjonctures et caractéristiques nationales. On examinera dans les sections suivantes certains des problèmes que pose la législation nationale existante ou que les gouvernements devraient prendre en compte lorsqu'ils mettent en pratique le droit à l'alimentation : les équipes nationales d'évaluation devront y réfléchir attentivement. Bien que les thèmes abordés ici soient pertinents pour l'ensemble des ressources génétiques, ils concernent plus particulièrement les ressources phylogénétiques.

#### 4.6.1 L'ACCÈS AUX RESSOURCES ET LE PARTAGE DES AVANTAGES DÉCOULANT DE LEUR EXPLOITATION

Depuis l'adoption de la Convention sur la diversité biologique, une cinquantaine de pays ont adopté une législation nationale réglementant l'accès aux ressources génétiques et au partage des avantages découlant de leur utilisation<sup>251</sup> (résultats de recherche, développement, avantages technologiques et économiques...) ou sont en train d'en élaborer une. Lorsque l'accès aux ressources génétiques est réglementé par la législation nationale, il faut examiner les lois pertinentes pour s'assurer qu'elles sont compatibles avec le droit à l'alimentation.

Dans l'optique du droit à l'alimentation, les conditions auxquelles l'accès est octroyé et les procédures applicables comptent parmi les principaux sujets de préoccupation, car elles peuvent rendre plus difficile et plus coûteux l'échange et l'utilisation de ressources génétiques par les exploitants agricoles et les éleveurs. La plupart des lois existantes ou en projet au plan national appliquent à l'accès aux ressources génétiques des conditions acceptées par les demandeurs et par l'État : l'exigence de consentement préalable en connaissance de cause des autorités de l'État et des personnes ou communautés concernées – ou des unes et des autres – et la nécessité de négocier le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources. Nombre de lois et de projets de loi portent sur toutes les ressources génétiques (d'origine végétale et animale), à savoir celles qui sont destinées à l'alimentation et à l'agriculture, celles qui proviennent de sources in situ et ex situ et celles qui proviennent de centres soutenus par le Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale (GCAI);<sup>252</sup> certains englobent aussi les savoirs traditionnels, les innovations et les pratiques des peuples autochtones et des groupes de population locaux liés aux ressources génétiques.<sup>253</sup> Le fait de soumettre l'accès aux ressources phytogénétiques pour l'agriculture, vitales pour la sécurité alimentaire mondiale, à des conditions rigides peut avoir des répercussions notables sur la capacité des individus d'exercer leur droit à l'alimentation. De même, le fait de devoir négocier des accords pour accéder aux ressources génétiques au cas par cas peut avoir des conséquences délétères, tant pour les exploitants agricoles que pour les éleveurs, en raison des coûts de transaction élevés qui s'ensuivent et des difficultés associées à l'estimation de la valeur du matériel génétique à incorporer dans la future variété. À cet égard, les conditions strictes qui régissent l'accès aux

251 Ce sont le Pacte andin [Bolivie (État plurinational de), Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela (République bolivarienne du)], l'Australie, le Brésil, le Cameroun, le Costa Rica, Fidji, la Malaisie, le Mexique, les Philippines, les Seychelles et l'Uruguay. Un certain nombre de pays envisagent eux aussi d'adopter une législation spécifique sur l'accès aux ressources génétiques végétales pour l'alimentation et l'agriculture (par exemple Madagascar, le Pakistan, la République arabe syrienne et la République-Unie de Tanzanie). Les mesures potentielles grâce auquel l'accès à ces ressources peut être garanti et un partage des avantages tirés de leur utilisation effectué sont de natures très diverses et varient en fonction des types de ressources génétiques. Voir FAO, 2007d; GRAIN, 2002; voir aussi L. Glowka, 1998.

252 Centres internationaux de recherche agricole du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale.

253 À titre d'exemples, la Décision n° 391 du Pacte andin et la loi sur la biodiversité du Costa Rica.



ressources et tout un ensemble d'activités, parmi lesquelles la recherche, l'utilisation non commerciale ou coutumière des ressources, ainsi que l'absence d'exemptions appropriées pour les petits exploitants agricoles et les éleveurs du secteur non structuré, les communautés locales et les peuples autochtones, peuvent empêcher une utilisation durable des ressources génétiques et constituer une entrave à l'exercice du droit à l'alimentation dans un pays donné.

La participation est un autre domaine où la législation existante révèle des faiblesses. Selon les Directives sur le droit à l'alimentation, les États doivent assurer «la participation des communautés locales et autochtones et des agriculteurs aux processus décisionnels nationaux, concernant des questions liées à la conservation et à l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture» (Directive 8.12). La réglementation pertinente devrait donc comprendre des dispositions simples et faciles à comprendre qui permettent aux populations concernées de participer activement à la prise de décisions relatives à la conservation et à l'utilisation des ressources trouvées sur des terres et des territoires qu'elles possèdent ou occupent et en ce qui concerne le partage des avantages découlant de l'exploitation de telles ressources. Cela garantirait l'application des principes de participation et d'habilitation dans la législation.

### **Les droits des agriculteurs**

Le concept de droit des agriculteurs, entériné au plan international dans le Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture<sup>254</sup> (voir Encadré 72 ci-dessus), repose sur l'idée que les agriculteurs doivent être récompensés pour leur contribution à la conservation et au développement de la biodiversité agricole, et donc à la sécurité alimentaire mondiale. Les droits des agriculteurs sont considérés comme l'un des principaux moyens de s'assurer qu'ils prennent part au partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques; ils constituent aussi un contrepoids face à l'expansion des droits de propriété intellectuelle, qui était considérée comme une menace majeure contre les droits et les pratiques des agriculteurs en matière de conservation, d'échange et de réutilisation des semences (voir section 4.6.3 ci-après). La reconnaissance juridique et l'application des droits des agriculteurs au niveau national sont sans doute des moyens privilégiés de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation, car elles permettent aux agriculteurs de continuer à subsister grâce à l'agriculture traditionnelle et de renforcer les systèmes qui y sont associés.

---

254 Bien que le Traité ne donne pas de définition précise de ce concept, ils détaillent ces trois composantes principales : la protection des connaissances traditionnelles présentant un intérêt pour les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture; le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de leur utilisation; le droit de participer à la prise de décisions, au niveau national, sur les questions relatives à la conservation et à l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (article 9). Toutefois, la responsabilité de la réalisation des droits des agriculteurs incombe aux Parties contractantes au Traité international.

Rares sont les pays qui ont réaffirmé leur appui aux droits des agriculteurs dans leur législation nationale, même si plusieurs propositions voient aujourd'hui le jour (on en trouvera deux exemples à l'Encadré 73). Dans l'optique de l'examen de la compatibilité avec le droit à l'alimentation, l'absence de disposition relative aux droits des agriculteurs dans la législation nationale relative aux ressources génétiques, dans la législation relative aux droits de propriété intellectuelle ou dans les lois relatives aux semences peut être considérée comme une lacune dans le cadre juridique évalué; l'équipe d'examen devrait donc l'inclure dans son rapport final et dans son plan d'action.

### ENCADRÉ 73. Mise en œuvre des droits des agriculteurs – quelques exemples de législation nationale

En **Inde**, la loi de protection des variétés végétales et des droits des agriculteurs (2001) a pour but de mettre les droits des agriculteurs au même niveau que les droits des obtenteurs. La loi confère aux agriculteurs le droit de demander l'enregistrement de leurs variétés végétales au même titre que les obtenteurs (Section 39(1)(i)). Aux fins de la loi, l'expression "variété de l'agriculteur" désigne une variété traditionnellement cultivée et développée à la ferme ainsi qu'une plante sauvage apparentée ou cultivar d'une variété sur laquelle l'agriculteur possède des connaissances (Section 2 (k)). En outre, la loi protège les variétés existantes (Section 2(j)). La loi prévoit aussi un système de récompenses et de reconnaissance et établit un mécanisme de partage des avantages.

Un autre exemple est constitué par la loi de protection de la biodiversité végétale des **Philippines** (2002), qui reconnaît aux petits agriculteurs leur "droit traditionnel" à conserver, échanger, partager ou vendre leur production d'une variété protégée par la loi. Elle prévoit aussi la possibilité de constituer des inventaires pour protéger les variétés produites localement contre toute utilisation abusive ou tentative de monopole.

Source: Voir Swaminathan, M.S. 2006. Voir également Moore, G. et Tymowski, W. 2005.

## 4.6.2 LA COMMERCIALISATION DES SEMENCES

En général, les lois relatives aux semences réglementent leur commercialisation, c'est-à-dire qu'elles déterminent quels matériels peuvent être vendus sur le marché et à quelles conditions (voir Encadré 74). Les dispositions de la législation sur les semences qui ont pour objet l'approvisionnement adéquat des agriculteurs en semences de bonne qualité peuvent contribuer à accroître la disponibilité des denrées alimentaires et à renforcer la capacité des individus de se nourrir eux-mêmes par leurs propres moyens et donc de mieux exercer leur droit à l'alimentation.

Néanmoins, cette même législation peut constituer un obstacle au développement d'un système diversifié de semences, ce qui a pour effet de réduire le nombre des sources d'alimentation disponibles. Une réglementation stricte en ce qui concerne les variétés commercialisables a tendance à rendre l'approbation des semences plus longue, ce qui limite le nombre de variétés disponibles sur le marché. Il arrive aussi que le système d'homologation pousse à favoriser des variétés extrêmement homogènes aux fins d'une production à grande échelle et à forte rentabilité, mais à ne pas approuver les variétés qui s'adaptent à des conditions marginales et écologiquement diverses. Il se peut donc que l'homologation obligatoire de toutes les semences et les restrictions strictes qui sont applicables à leur commercialisation favorisent les industries privées au détriment des petits exploitants agricoles, en particulier dans les pays en développement où l'agriculture dépend d'un secteur non structuré pour son approvisionnement en semences, qui sont conservées, échangées et vendues par les agriculteurs eux-mêmes. C'est très souvent le cas lorsque les conditions requises pour l'homologation sont très similaires à celles qui régissent les droits applicables aux diverses variétés de plantes.

#### **ENCADRÉ 74. Lois sur les semences - exemple de l'Inde**

C'est dans le projet de loi sur les semences de l'Inde (2004) qu'apparaît pour la première fois le concept d'enregistrement obligatoire de toutes les semences destinées à la vente (dans le pays ou à l'étranger). L'objectif du projet de loi est de «réglementer la qualité des semences importées ou destinées à la vente ou à l'exportation, de faciliter la production et la fourniture de semences de qualité et de fournir un cadre juridique applicable aux questions connexes ou complémentaires». Toutes les variétés enregistrées sont inscrites au Registre national des semences, une base de données. L'enregistrement est octroyé aux nouvelles variétés pour une période de 15 ans, dans le cas des récoltes annuelles et biennales, et de 18 ans, dans le cas des variétés vivaces. Comme c'est le cas dans d'autres parties du monde, les variétés enregistrées doivent être testées sur le terrain, ce qui permet de déterminer leur valeur en termes de culture et d'utilisation. En outre, les producteurs de semences, les unités de traitement, les négociants en semences et les pépinières horticoles doivent tous être enregistrés auprès du gouvernement de l'État dans lequel ils sont actifs. Le projet de loi protège le droit de ne agriculteurs de conserver, d'utiliser, échangées, de partager ou de vendre les semences et le matériel de plantation de son exploitation. Cependant, un agriculteur ne peut vendre de semences ou de matériel de plantation sous un nom de marque. De plus, toutes les semences vendues par des agriculteurs doivent se conformer à des normes minimales en ce qui concerne la germination, la pureté physique et la pureté génétique, qui sont applicables aux semences enregistrées.<sup>255</sup>

255 Pour une brève analyse du projet de loi, voir M.R. Madhavan et K. Sanyal, 2006. Pour un point de vue critique, voir K. Kuruganti, 2005.

Lorsque les lois sur les semences sont examinées dans le but d'établir leur compatibilité avec le droit à l'alimentation, il faut accorder une attention particulière aux dispositions visant à prévenir ou à réduire au minimum les effets négatifs que la certification des semences et la réglementation en matière de contrôle de qualité sont susceptibles d'avoir sur les petits agriculteurs et les collectivités qui dépendent pour leur subsistance du libre échange et de l'utilisation des semences. À titre d'exemples, des procédures de certification des semences plus flexibles, des dispositions prévoyant des compensations pour les agriculteurs dont les semences ne sont pas certifiées, la prise en compte et la promotion de systèmes de semences diversifiés sont autant de mesures susceptibles de renforcer la capacité des agriculteurs et des collectivités de subvenir à leurs besoins et donc de réaliser leur droit à l'alimentation.

#### 4.6.3 LES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE DANS LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

L'entrée en application et le renforcement des droits de propriété intellectuelle dans le secteur de l'agriculture, notamment dans les pays en développement, a suscité la controverse<sup>256</sup> – et celle-ci n'est pas retombée. C'est en particulier le cas des brevets, car les droits applicables aux variétés végétales sont d'une portée et offrent un degré de protection plus limités. Dans son Rapport sur le développement humain de 1999, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a mis en garde contre les répercussions de l'Accord sur les ADPIC (voir Encadré 72 ci-dessus), s'agissant notamment de la sécurité alimentaire, des connaissances autochtones et de l'accès aux soins de santé.<sup>257</sup> La Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme et le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation se sont penchés sur les droits de propriété intellectuelle et sur l'Accord sur les ADPIC dans plusieurs rapports.<sup>258</sup>

Le droit à l'alimentation exige des États qu'ils respectent l'accès existant à l'alimentation, qu'ils le protègent contre toute ingérence éventuelle de parties privées et qu'ils renforcent l'accès de la population aux ressources. Des droits

---

256 Il existe de nombreuses formes de droits de propriété intellectuelle; s'agissant des ressources génétiques, les deux principales sont les droits et les brevets d'exploitation des variétés végétales. Jusque relativement récemment, la plupart des pays en développement n'étaient dotés d'aucune forme de protection de la propriété intellectuelle pour les biotechnologies agricoles. Cela a changé avec l'adoption de l'Accord sur les ADPIC, associée à d'autres facteurs. Voir A.R. Chapman, 2002, et PNUD, 2000.

257 Voir PNUD, 1999, p. 68.

258 Voir, par exemple, Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, 2000, et Conseil économique et social, 2001, par. 73.

de propriété intellectuelle bien conçus constituent une incitation à la recherche agricole et à l'amélioration des conditions dans lesquelles les denrées alimentaires sont produites, pour plus d'efficacité. Les possibilités de contribution des biotechnologies agricoles à diverses composantes de la sécurité alimentaire et à l'exercice du droit à l'alimentation semblent sans limite : productivité plus élevée pour une même superficie et accroissement de la disponibilité d'ensemble des denrées alimentaires; amélioration de la valeur nutritionnelle, ce qui contribue à garantir l'accès de chacun à une alimentation adéquate et nutritive; élaboration de cultures destinées à des sols salins, secs ou qui présentent d'autres caractéristiques qui les rendent difficile à exploiter, etc., ce qui favorise la réalisation du droit à l'alimentation dans un pays.<sup>259</sup> Cependant, les droits de propriété intellectuelle encouragent aussi les agriculteurs à se limiter à un éventail restreint de variétés modernes à rendement élevé, avec pour conséquence une tendance au déplacement des espèces naturelles, qui encourage à son tour une homogénéisation des cultures pratiquées (monoculture), d'où une perte de diversité et, en règle générale, une diminution de la capacité de résistance des cultures aux nuisibles et aux maladies.<sup>260</sup> L'application de droits et de brevets d'exploitation de variétés végétales trop stricts aux innovations agricoles peut également empêcher les agriculteurs de se livrer aux pratiques traditionnelles de conservation, de replantation, de partage ou de vente des semences. Si une variété végétale est brevetée, à moins que des exceptions à la règle ne soient prévues, les semences de cette variété ne peuvent être replantées ni échangées à des fins de culture, aussi les agriculteurs doivent-ils acheter de nouvelles semences chaque année. Cela peut avoir des incidences négatives sur les petits exploitants et sur les populations rurales dont la subsistance dépend de systèmes agricoles traditionnels reposant sur le libre échange et l'utilisation des semences, car cela limite leur capacité de se nourrir et de nourrir la collectivité à laquelle ils appartiennent.<sup>261</sup> Lorsque des brevets de produit sont octroyés pour des gènes, dont la portée englobe toutes les utilisations des gènes en question, il arrive que cela entraîne une augmentation considérable du coût de la recherche agricole et constitue donc un frein au progrès,<sup>262</sup> ce qui a pour conséquence de compromettre l'accès à de nouvelles semences de meilleure qualité ou la disponibilité de celles-ci.

Lorsqu'elle évalue les lois sur les droits de propriété intellectuelle dans l'optique du droit à l'alimentation, l'équipe d'examen doit se concentrer spécifiquement sur les dispositions relatives à leur portée, ainsi qu'aux conditions d'octroi de la

259 Voir K. Mechlem et T. Raney, 2007, p. 132.

260 Voir, par exemple, M.S. Swaminathan, 1997, p. 7; P.Cullet, 2003.

261 Voir H.M. Haugen, 2007, T. Rajotte, 2008. Il convient de noter que la législation relative aux brevets peut contenir des dispositions prévoyant des exceptions aux droits exclusifs conférés par les brevets.

262 Voir Mechlem et Raney, 2007, pp. 151-152.

protection et d'exemptions. Une législation conforme au droit à l'alimentation doit prévoir des mécanismes garantissant un juste équilibre entre la nécessité de protéger les innovations agricoles et celle de protéger les intérêts des agriculteurs (en particulier, les plus petits exploitants et les paysans pratiquant une agriculture de subsistance) et des chercheurs,<sup>263</sup> notamment en utilisant la flexibilité offerte par l'Accord sur les ADPIC<sup>264</sup> (voir Encadré 72 ci-dessus). Dans le cas des lois sur les semences, la situation du marché des semences et du secteur de l'agriculture dans un pays donné jouera également un rôle dans l'évaluation de la compatibilité avec le droit à l'alimentation de telle ou telle loi sur les droits de propriété intellectuelle.

---

263 Voir, par exemple, le Groupe Crucible, 2001.

264 Notamment en ses articles 27.3 b) et 30. On peut également considérer que, en son article 8.1, l'Accord sur les ADPIC reconnaît en termes généraux la situation privilégiée dont bénéficient les agriculteurs au regard des législations nationales. En effet, les États y sont invités à «adopter les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique (...)». (Voir K. Mechlem et T. Raney, 2007, p. 157).

## 4.7

# LE COMMERCE DES PRODUITS AGRICOLES

Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à améliorer le fonctionnement des marchés, en particulier des marchés de produits alimentaires et agricoles, et à mettre en place les lois, les politiques, les procédures et les institutions de réglementation et autres nécessaires pour garantir un accès non discriminatoire aux marchés et pour prévenir toute pratique anti-concurrentielle sur les marchés (voir Directive 4). Il est également demandé aux États d'accroître leur productivité et de redynamiser leur secteur agricole, y compris l'élevage, les forêts et les pêches (Directive 3.7). Ils doivent le faire en consultation avec les organisations de la société civile et les autres principales parties prenantes à l'échelle nationale et régionale, notamment les petits exploitants traditionnels (Directive 3.8).

Pour un grand nombre de pays en développement, l'agriculture demeure un secteur capital qui est le fondement de la sécurité alimentaire, que les recettes en devises, du développement industriel et rural et de la création d'emplois. Le plus souvent, c'est l'activité économique de base sur laquelle d'autres activités économiques viennent ensuite se greffer; la croissance de l'agriculture peut donc avoir des incidences positives énormes.<sup>265</sup> Comme telle, l'agriculture demeure essentiel pour la réalisation du droit à l'alimentation, c'est-à-dire pour garantir à chaque personne l'accès à une alimentation adéquate en quantité suffisante.

En 1996, dans la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, il a été reconnu que, à l'heure de la mondialisation, «le commerce est un facteur clé de la sécurité alimentaire mondiale». S'il est vrai, en règle générale, que le commerce des produits agricoles a une incidence positive sur la croissance économique et sur la sécurité alimentaire, il n'existe pas de corrélation automatique entre les trois. Prenons

---

265 Voir D. Byerlee, X. Diao et C. Jackson, 2005, p. viii.

l'exemple de pays en développement qui présentent des indices du commerce des produits agricoles similaires: il arrive que la proportion de la population souffrant de la faim et de la pauvreté varie beaucoup de l'un à l'autre, ce qui suggère que l'impact de commerce des produits agricoles sur le sécurité alimentaire dépend de facteurs tels que les marchés, la dotation en ressources naturelles, la capacité humaine, les institutions et les politiques, ou encore le degré d'équité avec lequel les avantages qui en sont tirés sont ensuite distribués<sup>266</sup>.

Depuis les années 80, et notamment depuis la création de l'OMC en 1995, nombre de changements importants sont survenus dans le secteur agricole, en particulier dans le monde en développement.<sup>267</sup> De nombreux gouvernements ont mis en oeuvre des réformes du marché et libéralisé dans une large mesure l'environnement économique national en supprimant les restrictions applicables au commerce et en transférant à des opérateurs privés nombre de leurs fonctions. On a dit que la libéralisation du commerce contribuait à la croissance économique et donc à l'atténuation de la pauvreté et à la sécurité alimentaire;<sup>268</sup> on a également avancé qu'elle aidait à développer les sources d'approvisionnement alimentaire, en particulier pour les pays les moins avancés.<sup>269</sup> De fait, l'ouverture des marchés est susceptible de contribuer à la réalisation du droit à l'alimentation en améliorant les revenus et les possibilités d'emplois, ainsi que la diffusion des technologies et la circulation des capitaux ; les importations agricoles peuvent compléter la production locale, accroître les choix de régime alimentaire et fournir de nouvelles sources d'éléments nutritifs. En revanche, les avantages potentiels associés à la libéralisation des échanges ne sont pas garantis et ne se traduiront pas nécessairement par une amélioration de la sécurité alimentaire dans tel ou tel pays : en particulier, il est probable qu'on observera des différences significatives d'impact entre les petits agriculteurs et les exploitations commerciales, comme entre les producteurs ruraux non agricoles et les consommateurs urbains, tant à l'intérieur d'un même pays que d'un pays à l'autre.<sup>270</sup> Dans de nombreux pays en développement, les moyens de subsistance des petits agriculteurs et des employés d'exploitations agricoles, tout comme ceux des populations urbaines démunies, vont déclinant en raison de la concurrence de l'importation – qui fait suite aux processus de libéralisation – mais aussi de leur incapacité à se montrer compétitifs face à ces importations ou aux exploitations de plus grande taille qui ont accès aux marchés internationaux.<sup>271</sup>

---

266 Voir FAO, 2003d, p. 18.

267 Voir V. Mosoti et A. Gobena, 2007.

268 Voir FAO, 2003e.

269 Voir CNUCED, 2002; Conseil économique et social, 2002, par. 3.

270 Voir FAO, 2003e, Ch. 1, p. 16.

271 Voir 3Dthree/IATP, 2005, p.2. La FAO a étudié l'incidence de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et sur quatorze pays en développement et conclu qu'il était possible que la libéralisation ait des répercussions négatives sur certains individus et groupes. Voir FAO, 2000, p. 25. Voir aussi ONU, 2002, par. 35 et Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (ONU), 2008, par. 7.



La dimension internationale est donc particulièrement importante dans ce secteur; parfois, les engagements multilatéraux obligent les pays à procéder à des modifications du cadre juridique national existant ou à élaborer des lois lorsqu'il n'en existe pas<sup>272</sup>. Les politiques, les lois et des décisions de chaque État peuvent avoir des conséquences notables pour la vie d'habitants d'autres pays.

Dans la déclaration finale du Sommet mondial de l'alimentation: cinq ans après, les membres de la FAO ont exhorté «tous les membres de l'OMC à tenir les engagements pris à la Conférence de Doha, en particulier ceux qui concernent la réforme du système commercial international des produits agricoles (...) étant donné que le commerce international des produits agricoles a (...) un rôle à jouer dans la promotion du développement économique, la lutte contre la pauvreté et la réalisation des objectifs du Sommet mondial de l'alimentation, particulièrement dans les pays en développement» (par.12). En dépit des règles multilatérales gouvernant la libéralisation du commerce des produits agricoles qui ont été négociées au sein de l'OMC et adoptées au moyen de l'Accord sur l'agriculture<sup>273</sup> et de la Décision de Marrakech,<sup>274</sup> l'agriculture demeure l'une des principales zones de distorsion du commerce international.<sup>275</sup> On entend souvent que les politiques agricoles des pays développés, qui faussent le jeu des échanges, comptent parmi les principaux facteurs qui freinent l'expansion du secteur agricole dans les pays en développement.<sup>276</sup> Un examen de compatibilité dans les pays développés permettrait donc aussi d'évaluer les effets extraterritoriaux de leur législation sur le droit à l'alimentation dans d'autres pays.

De nombreux problèmes sont posés par le commerce des produits agricoles, qui peuvent rejaillir sur la disponibilité, l'accessibilité et l'adéquation de l'alimentation, et donc sur la réalisation du droit à l'alimentation au niveau national. Le nombre de lois qui traitent de ces problèmes ou de certains de leurs aspects est également élevé. Il a donc été nécessaire de procéder à une sélection; dans les sections suivantes, on examinera certains des problèmes liés à la législation gouvernant le commerce afin d'évaluer leurs effets sur la réalisation du droit à l'alimentation.

---

272 Voir V. Mosoti et A. Gobena, 2007, p. 13.

273 Cet accord est entré en vigueur en 1995.

274 Décision de Marrakech sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires.

275 Voir K. Mechlem, 2006, p. 118.

276 Ces politiques incluent la garantie des prix, les mesures de soutien des revenus, les subventions aux intrants agricoles et l'assurance récolte, qui stimulent la production agricole. Elles incluent aussi les barrières douanières et les contingents tarifaires, ou encore les subventions à l'exportation. Selon l'IFPRI, «en bloquant l'accès aux marchés et en faisant baisser les coûts mondiaux des produits de base agricoles, les politiques et des pays développés entraînent chaque année une réduction de 37 milliards de dollars (soit de 25 %) des exportations agricoles en provenance du monde en développement». Voir J. Von Braun, A. Gulati et D. Orden, 2004. Voir aussi, par exemple, R. Tyers et K. Anderson, 1992 et J. Mowbray, 2007.

#### 4.7.1 LE SOUTIEN INTERNE À LA PRODUCTION ALIMENTAIRE LOCALE

Il est crucial de développer le potentiel du secteur agricole pour instaurer la sécurité alimentaire et réaliser le droit à l'alimentation pour tous. Dans cette optique, lorsqu'elle assure la promotion du secteur agricole, la législation nationale ne doit pas seulement être le reflet des propositions politiques axées sur l'augmentation de la productivité, mais devrait aussi encourager la création d'un milieu porteur, qui permette à la population d'atteindre ces objectifs, mais de telle manière que leur capacité d'assurer leur propre subsistance en soit renforcée.

Dans beaucoup de pays en développement, les politiques agricoles accordent la priorité aux cultures de rapport élevé destinées à l'exportation plutôt qu'aux cultures essentielles destinées au marché intérieur. Du fait que la grande majorité des petits agriculteurs des pays en développement ne reçoivent pas l'appui et ne disposent pas des capacités dont ils auraient besoin, ce sont principalement les gros exploitants et les agro-industries qui tirent profit des exportations – en expansion rapide – et les producteurs plus pauvres et les ouvriers agricoles sont laissés de côté. Selon le droit international relatif aux droits de l'homme, des mesures spéciales sont nécessaires pour assurer une protection aux personnes et aux groupes les plus vulnérables. Or, on dispose aujourd'hui de données probantes<sup>277</sup> qui suggèrent que les mesures visant les cultures essentielles, par opposition aux autres cultures vivrières, sont primordiales pour que le droit à l'alimentation se réalise. Pour y contribuer dans un pays donné, les autorités pourraient tirer avantage de la souplesse de l'Accord sur l'agriculture pour octroyer un certain degré de soutien interne et de protection, sous la forme de mesures qui stimulent la production locale, à petite échelle et l'agriculture de subsistance.<sup>278</sup> De fait, les cultures destinées à assurer la sécurité alimentaire tout en faussant au minimum le jeu des échanges commerciaux sur les marchés mondiaux.<sup>279</sup>

Lorsqu'elle examinera la compatibilité de la réglementation applicable au commerce des produits agricoles, l'équipe devra donc chercher à déterminer, entre autres, s'il existe des subventions aux intrants agricoles, des mesures d'aide au crédit, des programmes d'assurance récolte, des mesures visant à améliorer les transports et le fonctionnement des marchés locaux, régionaux et nationaux et des subventions pour la protection de l'environnement, tous facteurs qui contribuent à créer un milieu propice à la réalisation du droit à l'alimentation

277 Voir Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (ONU), 2002b, par. 48. Dans ce rapport, on peut également lire que la réglementation actuelle des échanges commerciaux doit être améliorée et modifier de manière à prendre en compte les préoccupations d'ordre social et culturel et relatif aux droits de l'homme. Voir aussi 3Dthree/IATP, 2005.

278 Voir, par exemple, l'article 6 et le premier paragraphe de l'annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture. Voir, par exemple, FAO, 2000.

279 Voir ONU, 2002, par. 48.

dans un pays<sup>280</sup>. L'encadré 75 fournit quelques exemples de mesures de soutien intérieur couronnées de succès.

#### ENCADRÉ 75. Mesures de soutien interne - exemples de pratiques gouvernementales

Au **Malawi**, selon les estimations gouvernementales concernant les récoltes, des subventions notables pour l'achat d'engrais et de moindre importance pour l'achat de semences, avec en prime des pluies abondantes, ont aidé les agriculteurs à obtenir des récoltes de maïs records en 2006 et 2007. Selon le rapport gouvernemental, la production de maïs, qui atteignait 1,2 million de tonnes en 2005, est passée à 2,7 millions de tonnes en 2006, puis à 3,4 millions de tonnes en 2007. L'utilisation fructueuse des subventions par le Malawi contribue aujourd'hui à une réévaluation à plus grande échelle du rôle primordial de l'agriculture dans l'atténuation de la pauvreté en Afrique et de l'importance cruciale des investissements publics dans les fondements d'une économie agricole, à savoir les engrais, des semences de meilleure qualité, l'éducation des agriculteurs, le crédit et la recherche en matière d'agriculture.

À la suite d'une diminution substantielle de la production agricole dans les années 90, le Gouvernement du **Kazakhstan** a changé de politique et décidé que le développement du secteur agricole exigeait une réglementation avisée et un certain degré de soutien interne. Ainsi, par exemple, l'article 10 de la loi sur la réglementation de l'agriculture par l'État prévoit un programme de prêts aux producteurs agricoles afin qu'ils financent leurs investissements dans l'infrastructure et les machines agricoles. L'alinéa 2 de l'article 10 précise en outre (par. 3-6) que l'état octroie des prêts aux sociétés de crédit, qui octroient à leur tour des prêts aux agriculteurs, aux sociétés non agricoles implantées en milieu rural et aux organismes de microfinancement.

Source: Voir V. Mosoti et A. Gobena, 2007, pp. 280-287 (Kazakhstan); voir aussi C.W. Dugger, 2007.

Dans l'optique des droits de l'homme, les lois et réglementations pertinentes doivent être conçues de telle sorte que les mesures de soutien intérieur stimulent l'activité des petits agriculteurs et des petits producteurs, des groupes de populations ruraux et d'autres groupes vulnérables, ce qui est conforme aux Directives sur le droit à l'alimentation, dans lesquelles il est demandé aux États d'«adopter des mesures pour que le plus grand nombre possible de particuliers et de communautés, notamment les groupes défavorisés, puissent tirer parti des débouchés qu'offre un commerce des produits agricoles concurrentiel» (Directive 4.6).

280 De telles mesures peuvent être prises en application des dispositions relatives à la flexibilité de l'Accord sur l'agriculture (exemptions au titre du seuil de minimis, traitement spécial et différencié, ou encore «catégorie verte»). Voir FAO, 2000.

#### 4.7.2 LE SOUTIEN DES PRIX

La stabilité des prix alimentaires inquiète au même titre les producteurs et les consommateurs : des prix élevés et instables peuvent conduire à la prise de décisions inefficaces en matière de production ; quant à l'instabilité du prix des produits de base, elle peut entraîner une mauvaise allocation des ressources lorsque la structure des marchés du crédit et du risque est incomplète ou faible. C'est lorsque les producteurs et les consommateurs sont pauvres qu'ils sont le plus exposés à l'instabilité des prix d'une denrée alimentaire de base dominante, car ce type de denrée constitue souvent une large proportion des revenus des petites exploitations ou des dépenses des consommateurs démunis (jusqu'à 70 %). La stabilité des prix est donc un élément important de la protection du bien-être des pauvres et, par voie de conséquence, de la réalisation de leur droit à l'alimentation.<sup>281</sup> Bien que l'instabilité des prix sur les marchés mondiaux rejaille sur tous les pays, les conséquences sont bien plus graves pour une population rurale qui vit de la production alimentaire et pour ceux qui consacrent une proportion relativement importante du revenu de leur ménage à leur alimentation.<sup>282</sup>

Dans beaucoup de pays en développement, on a le plus souvent recours aux entreprises commerciales d'État (offices de commercialisation réglementaire, autorités en matière de commercialisation ou organes de contrôle) pour garantir la stabilité des prix au plan national. Les réformes du commerce ont déjà notablement réduit les pouvoirs des entreprises commerciales d'État et on plaide avec détermination, au sein de l'OMC, pour que soit encore limité l'exercice des pouvoirs résultant d'une réglementation légale.<sup>283</sup> Dans certains cas, cela peut aller à l'encontre des obligations incombant à l'état de respecter et de réaliser le droit à l'alimentation. Dans le monde en développement, le rôle des entreprises commerciales d'État n'est pas limité aux questions relatives au commerce et aux marchés mais leurs prérogatives s'étendent au développement rural et à la sécurité alimentaire. Étant donné que l'incidence globale de la plupart des entreprises commerciales d'État des pays en développement sur la distorsion des prix et sur les marchés internationaux est minimale, certains avancent qu'elles pourraient et devraient être utilisées pour garantir un prix plancher pour les produits de base, ce qui entraînerait une augmentation des revenus agricoles.<sup>284</sup>

Dans l'optique des droits de l'homme, toute intervention de l'État en matière de contrôle des prix doit profiter aux producteurs comme aux consommateurs : à cette fin, il est possible d'instituer des mécanismes compensatoires et des filets de sécurité pour les catégories de personnes les plus vulnérables.

---

281 Voir FAO, 2003e.

282 Pour plus d'éléments d'information, consulter [www.fao.org/Worldfoodsituation](http://www.fao.org/Worldfoodsituation)

283 Voir K.Z. Ackerman, 1998, pp. 43-47 et FAO, 2002a.

284 Voir V. Mosoti et A. Gobena, 2007.

### 4.7.3 LA PROTECTION DES FRONTIÈRES ET L'ACCÈS AUX MARCHÉS

Depuis environ 10 ans, on constate que les augmentations subites des importations ont une incidence accrue et nombre d'observateurs établissent une corrélation entre ce phénomène et l'ouverture des marchés intérieurs avec l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'agriculture. Les réformes axées sur la libéralisation dans les pays en développement, combinées aux subventions à l'exportation et au soutien intérieur accordé par les pays développés, font que les pays en développement sont vulnérables face à un afflux sur leur marché intérieur de produits vendus sur le marché mondial à un prix inférieur à leur coût de production.<sup>285</sup> Dans certains cas, ce phénomène aggrave l'insécurité alimentaire en déplaçant une grande partie de la production intérieure et en accroissant la dépendance vis-à-vis de denrées alimentaires importées.<sup>286</sup> Les difficultés rencontrées par les petits agriculteurs et les petits producteurs pour subsister sont exacerbées quand la production nationale de denrées alimentaires de base, dont dépendent non seulement les agriculteurs mais aussi les autres travailleurs du secteur agricole, se ressent du dumping de certains produits agricoles venus d'ailleurs.<sup>287</sup> Il arrive que l'afflux d'importation à bas prix entraîne aussi une modification des régimes alimentaires au plan local, ce qui compromet dans certains cas l'accès de la population à une alimentation adéquate.<sup>288</sup>

Les restrictions à l'accès aux marchés suscitent d'autres préoccupations quand elles menacent l'exercice par un pays de son droit à l'engagement de produits alimentaires. Les barrières douanières élevées et les obstacles autres que tarifaires en place dans les pays développés font qu'il est traditionnellement difficile pour les producteurs de denrées alimentaires des pays en développement d'accéder à ces marchés.

Dans l'optique d'un examen de la compatibilité de la législation relative au commerce, l'application des principes des droits de l'homme exigera que les rôles, les responsabilités et les pouvoirs des institutions en charge des pratiques commerciales inéquitables telles que le dumping, les subventions, les prix abusivement bas<sup>289</sup> ou l'augmentation subite des importations soient clairement définis dans la législation pertinente, tant dans les pays qui ont recours de telles politiques que dans ceux qui en font les frais. Cela inclut en particulier la responsabilité de l'instauration de mesures de protection appropriées pour contrer leurs effets négatifs et l'application de procédures et de sanctions rationnelles en cas de violation de la loi.<sup>290</sup>

---

285 Voir FAO, 2003f.

286 Voir 3Dthree/IATP, 2005; Voir aussi Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (ONU), 2008, par. 6.

287 Voir K.R. Gray, 2003, p. 12.

288 Voir, par exemple, A. Paasch, F. Garbers, et T. Hirsch (sous la direction de), 2007.

289 En général, cette pratique consiste pour une société à vendre un produit à très bas prix dans l'intention de chasser ses concurrents du marché ou de créer un *obstacle* à l'entrée de nouveaux concurrents potentiels sur le marché.

290 Voir V. Mosoti et A. Gobena, 2007, p. 210.

## 4.8

# LA MAIN-D'ŒUVRE

Comme on l'a noté plus haut, le droit à l'alimentation va de pair avec d'autres droits de nature économique, sociale et culturelle, notamment le droit au travail.<sup>291</sup> Dans les Directives sur le droit à l'alimentation, les États sont invités à offrir des possibilités d'emploi suffisamment rémunéré «pour que les salariés et leurs familles puissent mener une vie décente, tant dans les zones rurales [que dans les zones] urbaines, et pour protéger et favoriser le travail indépendant» (Directive 8.8). Fournir un emploi, assurer une protection contre le chômage et garantir un approvisionnement en denrées alimentaires : telle est la voie à suivre pour que le droit à l'alimentation se réalise pour le plus grand nombre.

L'Encadré 76 présente un aperçu général des principaux instruments internationaux traitant du droit au travail et des normes du travail (aussi appelées «droit du travail»). Lorsqu'on évalue et analyse la législation du travail d'un pays, il faut s'appuyer sur ces instruments.

### ENCADRÉ 76. Le droit au travail et les normes internationales du travail

La Déclaration universelle des droits de l'homme garantit à chacun le «droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage» (Article 23). Tous ces droits sont de nouveau énoncés dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui mentionne en outre «le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail» (Article 6) et le droit à «un salaire équitable et [à] une rémunération égale pour un travail de valeur égale sans distinction aucune» (Article 7).

291 Sur la relation entre droit à l'alimentation et droit au travail, voir M. Vidar, 2005.

### **ENCADRÉ 76. Le droit au travail et les normes internationales du travail (suite)**

Le droit au travail s'accompagne donc de plusieurs autres droits interdépendants, comme les droits au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail, à la sécurité et à l'hygiène sur le lieu de travail, mais aussi avec l'égalité des hommes et des femmes s'agissant de l'accès au travail, des conditions de travail et de la rémunération, qui doit être égale pour un travail de valeur égale. Le droit au travail va également de pair avec le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la promotion et la défense des intérêts de classe et avec le droit de grève. Bien entendu, les États doivent aussi interdire le travail forcé ou obligatoire et empêcher le travail des enfants. Les États parties au Pacte se sont également engagés à prendre des mesures appropriées pour promouvoir un plein emploi productif et librement choisi; ces mesures incluent l'appui à l'orientation professionnelle et aux programmes de formation, ainsi que la protection contre le chômage.

De plus, l'OIT a adopté un nombre important de conventions et de recommandations internationales relatives au travail, axées sur la promotion et la protection du droit au travail et du droit du travail. Les huit conventions fondamentales de l'OIT relatives au travail, qui portent sur la liberté d'association et la négociation collective, la non-discrimination (emploi et profession) et l'élimination du travail forcé et du travail des enfants, ont été très largement ratifiées.

Les principaux aspects du droit du travail qui ont une incidence sur le droit à l'alimentation sont le barème des salaires/la rémunération et l'accroissement du nombre des emplois proposés, en particulier aux femmes. Ils sont abordés tour à tour dans les sections suivantes.

#### **4.8.1 BARÈME DES SALAIRES/RÉMUNÉRATION**

Selon la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, «le travail non rémunéré constitue une violation du droit au respect de la dignité inhérente à l'être humain».<sup>292</sup> Nombre d'États garantissent le droit à une rémunération juste et favorable, visant en cela à assurer une existence conforme aux exigences de la dignité humaine et un revenu au moins suffisant pour répondre aux besoins élémentaires de tout un chacun. Lorsqu'on fixe le montant d'un salaire plancher, les objectifs primordiaux sont les suivants: parvenir à une plus grande équité en

<sup>292</sup> Voir *Malawi African Association vs. Mauritania*, Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 et 210/98, 1999-2000.

limitant le degré d'inégalité des salaires; lutter contre la pauvreté en garantissant à ceux qui travaillent un revenu minimal; éviter l'exploitation en réduisant le déséquilibre des pouvoirs dans le cadre des relations entre les employeurs et les groupes vulnérables parmi leur main-d'œuvre; contribuer à l'instauration de mesures d'incitation travail grâce à une coordination avec les systèmes fiscaux et d'aide sociale.<sup>293</sup> Selon la Cour suprême indienne, «le non-paiement d'un salaire minimum équivaut à un "travail forcé" (...) et un employeur n'a pas le droit de diriger son entreprise s'il ne peut pas payer à son employé un salaire minimum qui lui permette de subsister».<sup>294</sup> Nombre de pays ont instauré un salaire minimum, qui est le même pour tous à l'échelle nationale ou qui s'inscrit dans un système de rémunération minimale, entériné par la loi, fixé par les employeurs et les travailleurs et applicable à certaines industries ou régions.<sup>295</sup> En règle générale, ce «minimum» couvre les besoins en matière d'alimentation, d'habillement et de logement et, dans certains cas, de santé, de soins médicaux, de services sociaux et de sécurité. On trouvera à l'Encadré 77 certains exemples des dispositions législatives sur le salaire minimum. En permettant aux individus de se nourrir par leurs propres moyens, la législation sur le salaire minimum peut faciliter la réalisation du droit à l'alimentation.<sup>296</sup> En instaurant une échelle de salaires comparables et en l'appliquant à plusieurs professions où l'on observe une différence de traitement entre hommes et femmes et à des lieux de travail qui présentent chacun des conditions différentes pour les employés, la législation sur le salaire minimum peut également permettre de lutter contre la discrimination inscrite dans la structure globale de la rémunération et des récompenses,<sup>297</sup> puisque les femmes, les migrants et les autres groupes défavorisés sont le plus souvent représentés de façon disproportionnée dans les emplois peu rémunérateurs et y sont le plus souvent cantonnés.

#### ENCADRÉ 77. Le salaire minimum dans la législation nationale

En **Argentine**, le Conseil national pour l'emploi, la productivité et le salaire minimum ajustable détermine périodiquement, entre autres, le montant ajustable du salaire minimum. Les salaires sont fixés au moyen d'un accord collectif. Ils ne peuvent être inférieurs au montant du salaire minimum déterminé par le Gouvernement ou par le Conseil national.

293 Voir C. Saget, 2001.

294 Cité par K. Chamaraj, 2006.

295 La base de données de l'OIT sur le salaire minimum contient des informations sur les systèmes de divers pays, notamment sur les critères utilisés pour déterminer son montant (<http://www.ilo.org/travaildatabase/servlet/minimumwages>).

296 Voir J. Rubery, 2003.

297 Voir J. Rodgers et J. Rubery, 2003 et P. Gregg, 2000, pp. 133-146.



### ENCADRÉ 77. Le salaire minimum dans la législation nationale (suite)

La définition juridique du salaire minimum est la suivante: le salaire minimum en liquide que tous les employés âgés de plus de 18 ans doivent recevoir – quelles que soient la catégorie de travail qu'ils effectuent ou les activités qu'ils exécutent – pour être en mesure de se procurer une alimentation adéquate, d'avoir des conditions de vie décentes, d'accéder à l'éducation, de se vêtir, de recevoir une assistance sanitaire, d'accéder à des moyens de transport, d'avoir des loisirs, des vacances et des provisions contre les aléas (Loi nationale sur l'emploi, art.139; Loi sur le contrat d'emploi de 1976, modifiée pour la dernière fois en 1991, art.116).

Au **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**, le salaire minimum est un droit entériné par la loi dont bénéficient presque tous les travailleurs ayant dépassé l'âge de fin de scolarité obligatoire. Le montant du salaire minimum varie d'un groupe de travailleurs à un autre (par exemple, pour les employés âgés de 22 ans et plus, il a augmenté le 1<sup>er</sup> octobre 2006 pour atteindre 5,35 livres sterling de l'heure; il est de 4,45 livres sterling de l'heure pour les 18-21 ans et de 3,30 livres sterling de l'heure pour les 16-17 ans) (voir Loi nationale sur le salaire minimum de 1998, modifiée pour la dernière fois en 2003).

En **Fédération de Russie**, le salaire minimum ne peut être inférieur au minimum vital pour un individu en bonne santé voir [Code du travail (N 197-F) du 30 décembre 2001, modifié pour la dernière fois le 30 juin 2006, et Loi sur le salaire minimum (texte n° 3818), modifiée pour la dernière fois en octobre 2003].

Pour que le salaire minimum soit compatible avec le droit à l'alimentation, il doit être clairement défini, ne pas être inférieur au minimum vital<sup>298</sup> et son application doit être conforme aux principes des droits de l'homme. Lorsqu'elle évaluera la législation sur le salaire minimum, l'équipe d'examen devra tenir compte des instruments pertinents de l'OIT sur les normes en matière de salaire minimum.<sup>299</sup> Par exemple, l'absence de critères clairs pour son établissement peut ouvrir la voie à la liberté d'appréciation en matière administrative, voire à la discrimination. Pour que le minimum vital soit garanti aux intéressés, le salaire minimum doit leur permettre de se procurer le «panier de la ménagère» et la législation doit

298 Notamment Convention sur les méthodes de fixation des salaires minima (agriculture) (n° 99, 1951), Convention sur l'égalité de rémunération (n° 100, 1951) et Convention sur la fixation des salaires minima (n° 131, 1970).

299 Voir, par exemple, Convention sur les méthodes de fixation des salaires minima (n° 26, 1928) et Convention sur la fixation des salaires minima (n° 131, 1970).

inclure des critères spécifiques pour déterminer les éléments constitutifs d'un tel «panier». Elle ne doit pas négliger certains secteurs d'emploi, de manière à ne pas accroître le décalage entre les travailleurs du secteur réglementé et ceux du secteur non réglementé (formes de travail qui ne correspondent pas aux normes classiques, travail à domicile ou travail dans le secteur informel). Il peut s'avérer nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour éliminer les écarts de salaire persistants entre hommes et femmes. Bien sûr, les modalités du calcul du montant du salaire minimum doivent reposer sur les principes de la participation et de la transparence et il faut faire en sorte que tous les partenaires sociaux y prennent part activement.

Pour donner les résultats escomptés, le salaire minimum doit être actualisé régulièrement : il peut être indexé sur l'indice des prix à la consommation ou sur un salaire de référence.<sup>300</sup> Pour que l'État puisse assumer son rôle protecteur au titre du droit à l'alimentation, la législation pertinente doit inclure des procédures claires et équitables, des mécanismes de recours accessibles et prévoir des pénalités réelles en cas de non-respect du salaire minimum établi.

Pour améliorer la productivité économique, certains pays ont adopté une législation spécifique sur l'accès à l'alimentation des travailleurs. Cette législation dispose que certaines catégories de travailleurs ont le droit de recevoir une «gratification alimentaire».<sup>301</sup> Ce type de mesure contribue à la réalisation du droit à l'alimentation des travailleurs faiblement rémunérés en leur permettant de travailler de façon fructueuse tout en satisfaisant leurs besoins alimentaires de base.

#### **4.8.2 LA MAIN-D'ŒUVRE FÉMININE ET LES TRAVAILLEURS DU SECTEUR INFORMEL**

Pour qu'elles soient en mesure d'acquérir la capacité d'exercer leurs droits, notamment à l'alimentation et à la sécurité alimentaire, il est essentiel que les femmes se voient offrir des possibilités d'emploi. Plusieurs études montrent que lorsque la part du revenu des ménages imputable aux femmes augmente, cela améliore considérablement le bien-être de la famille et celui de la société et, par voie de conséquence, rend plus aisée la réalisation du droit à l'alimentation compte tenu de la tendance des femmes à utiliser leurs revenus pour nourrir les membres de leur famille, veiller à ce qu'ils soient en bonne santé et scolariser leurs enfants.<sup>302</sup> Les mesures législatives en faveur de l'alphabétisation, de l'éducation et de la formation des femmes améliorent leur accès au marché

---

300 Voir D. Grimshaw et M. Miozzo, 2003.

301 Une gratification alimentaire peut se présenter sous la forme d'un repas, de tickets alimentaires ou d'une carte de retrait électronique. Voir, par exemple, Venezuela (République bolivarienne du) [Ley de Alimentación para los Trabajadores (2004) et Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores, 2006].

302 Voir, par exemple, S. Jahan, 2005; voir aussi R. Deutsch, S. Duryea et C. Piras, 2001.

du travail et renforcent donc leur capacité d'exercer leur droit à l'alimentation. Toutefois, l'un des principaux obstacles à l'accès des femmes à l'emploi est la division de leur temps entre l'activité rémunératrice et les responsabilités familiales. C'est pourquoi la législation du travail doit inclure des dispositions relatives aux besoins spécifiques des femmes sur le lieu de travail (prestations liées à la maternité, notamment le congé de maternité, plages de temps pour allaiter et crèche sur place).

Dans de nombreux pays, la majorité des travailleurs pauvres et extrêmement pauvres sont employés dans l'économie informelle, où la proportion de femmes est particulièrement élevée. Dans les pays en développement, le secteur informel représente de 50 à 75 % de l'emploi non agricole ; il représente un pourcentage encore plus élevé de l'ensemble des emplois si l'on prend en compte l'agriculture. La contribution du secteur informel est donc cruciale, non seulement parce qu'il est une source d'emplois, mais aussi parce qu'il crée des revenus qui permettent à ceux qui travaillent pour lui d'acheter de quoi se nourrir. Cependant, la vaste majorité de ces travailleurs sont mal payés et ne sont pas couverts par la législation sur le salaire minimum. Quant aux femmes, elles ne reçoivent aucune prestation au titre de la maternité. Au bout du compte, ces travailleurs sont donc plus susceptibles que les autres de souffrir de l'insécurité alimentaire parce qu'ils ne peuvent subvenir à leurs propres besoins.

Pour garantir le droit à l'alimentation des travailleurs du secteur informel, il faut mettre en place un cadre juridique digne de ce nom, conforme aux principes des droits de l'homme. Lorsqu'elle se penchera sur cette question, l'équipe d'examen devra établir ses recommandations en tenant compte des dernières décisions prises à l'échelle internationale en ce qui concerne le travail dans l'économie informelle, en particulier par l'OIT.<sup>303</sup>

Outre l'application au secteur informel de la réglementation relative au salaire minimum, certains pays réfléchissent à des dispositifs de protection qui soient gérés par les services d'aide sociale, les collectivités locales, ou selon d'autres modalités non formelles.<sup>304</sup> La législation sur la protection sociale est liée à la législation sur le travail ; elle sera examinée à la section 4.9.

---

303 Voir OIT, 2002.

304 Voir E. Reynaud, 2006. Voir aussi M. Vidar, 2005, pp. 147-148. D'une manière générale, les dispositifs de protection «non formelle» recouvre les approches informelles et traditionnelles de sécurité sociale : les systèmes de sécurité traditionnels entretiennent des liens étroits avec la tradition sociale et sont souvent contraignants pour les membres d'une communauté sur la base de la *common law* ou de la coutume. Par contraste, les systèmes de sécurité sociale informels ont tendance à se mettre en place indépendamment des origines traditionnelles et reposent sur les principes de la solidarité et de réciprocité, qui procèdent de circonstances imposées par le changement social et économique. Il existe divers types de dispositifs de sécurité sociale non formels. En guise d'exemple de dispositifs de sécurité informelle, on peut citer les associations marchandes de Zambie: ce sont en général des associations semi-formelles de marchands, souvent établies avec l'aide du gouvernement, qui veillent au bien-être et la satisfaction des besoins de leurs membres, principalement en leur octroyant des prêts (voir L. Mukuka, M. Kalkiti et D.K. Musenge, 2002).

### 4.8.3 TRAVAILLER DANS LE CADRE DE PROJETS PUBLICS

Le droit à l'alimentation exige des États qu'ils respectent et protègent l'accès à une alimentation adéquate dont dispose déjà la population et qu'ils fournissent directement des denrées alimentaires aux individus et aux groupes qui ne sont pas en mesure de subvenir leurs propres besoins, parmi lesquels les chômeurs. Si, en règle générale, les pays développés sont de longue date dotés d'une législation sur l'assurance chômage, il n'en va pas de même dans les pays en développement, où la protection des chômeurs et des personnes sous-employées passe souvent par leur recrutement dans le cadre de programmes dont l'exécution demande une main-d'œuvre importante et qui sont mis en place pendant les périodes de crise. Les dispositifs «nourriture contre travail» font également florès dans les régions qui connaissent un déficit chronique de denrées alimentaires, car c'est le moyen de garantir l'accès à la nourriture tout en contribuant au développement d'un pays ou d'une région en y créant des infrastructures ou en améliorant celles qui existent déjà.<sup>305</sup>

On trouvera à l'Encadré 78 quelques exemples de dispositifs gouvernementaux qui améliorent la sécurité alimentaire et contribuent à la réalisation du droit à l'alimentation en offrant des possibilités d'emploi.

#### ENCADRÉ 78. Garanties offertes dans les emplois publics et programmes «nourriture contre travail» : exemples de pratiques gouvernementales

C'est en **Asie du Sud** que sont apparus les premiers programmes d'emploi publics destinés à garantir la sécurité alimentaire aux ménages démunis. Le plus connu d'entre eux a été lancé pendant une grave sécheresse au début des années 70, dans l'État **indien** du **Maharashtra**. Le Dispositif de garantie de l'emploi du Maharashtra offrait un emploi à des travailleurs manuels non qualifiés dans le cadre d'un projet de création d'infrastructure en milieu rural, certes à petite échelle mais qui demandait beaucoup de main-d'œuvre. Des études ont montré que le dispositif, qui ciblait les plus démunis, a eu pour conséquence une atténuation de la pauvreté localement. Partout dans le monde, on le présente comme l'une des tentatives les plus réussies de faire du droit au travail une réalité et de permettre ainsi à des individus de subvenir à leurs propres besoins. En 1977, ce dispositif a acquis droit de cité sur le plan juridique avec l'adoption de la Loi sur la garantie de l'emploi du Maharashtra, qui a entériné le droit de tout adulte (à condition qu'il fasse officiellement acte de candidature) d'obtenir un travail non qualifié.

305 Sur les programmes «nourriture contre travail», voir, par exemple, C.B. Barrett, S. Holden et D.C. Clay, 2004 et B. Lorge Rogers et J. Coates, 2005.

**ENCADRÉ 78. Garanties offertes dans les emplois publics et programmes «nourriture contre travail» : exemples de pratiques gouvernementales (suite)**

Cette loi est souvent présentée comme un exemple de législation sectorielle susceptible de conduire à la réalisation du droit à l'alimentation dans un pays, voire de la faciliter.

En 2005, le Parlement *indien* a adopté la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural, en vertu de laquelle au moins un adulte de chaque ménage résidant en zone rurale a droit à 100 jours d'emploi garantis par an (pourvu qu'il soit prêt à effectuer un travail manuel ne nécessitant pas de qualification), rémunéré à concurrence du salaire minimum légal (art. 3). Si aucun emploi ne lui est fourni, le demandeur reçoit une allocation chômage journalière (art. 7). La loi inclut aussi diverses dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité : elle requiert, par exemple, que l'inscription des demandeurs soit effectuée en public, qu'ils puissent vérifier que les éléments d'information qu'ils ont fournis ou qui ont été fournis par d'autres à leur sujet ont été retranscrits correctement; chaque emploi approuvé en vertu de cette loi est soumis à contrôle de la part du Comité de vigilance et de suivi; sur chaque lieu de travail, le descriptif des emplois est inscrit lisiblement sur un tableau; le salaire est versé directement à la personne concernée et en présence de témoins indépendants issus de la population locale, à des dates annoncées à l'avance.

En *Afrique*, ce type de programme est moins courant, même s'il existe des exceptions à cette règle.

En *Éthiopie*, par exemple, entre 1999 et 2003, en moyenne 1,4 million de personnes par an ont été employées dans le cadre du programme «nourriture contre travail».

Des programmes d'emploi dans des travaux publics ont également été conçus au *Bangladesh*, à *Sri Lanka* et aux *Philippines*, ainsi qu'en *Argentine*, au *Brésil*, en *Bolivie*, au *Chili* et au *Pérou*.

Source : Voir K. Subbarao, J. Braithwaite, et J. Jalan, 1995, pp. 10-13; N. Dey, J. Drèze, et R. Khera, 2006 et J. Seekings, 2006.

De telles mesures peuvent contribuer à réaliser le droit à l'alimentation de ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins,<sup>307</sup> mais il faut que soient gérées convenablement, mis en oeuvre dans le respect de la dignité humaine et susceptible d'avoir une double fonction: fournir un filet de sécurité à des personnes qui traversent une période difficile et faciliter la transition souhaitée vers l'autonomie, c'est-à-dire la capacité de subvenir à ses besoins alimentaires. Il est tout aussi important que des services de garde d'enfant adéquat soient proposés de sorte que les femmes puissent aussi participer. En Inde, les femmes ont constitué entre 45 et 60 % de la participation au Dispositif de garantie de l'emploi du Maharashtra. Ce taux élevé a été obtenu grâce aux services de garde d'enfants proposés près du lieu de travail et à la contribution d'organisations non gouvernementales et locales qui ont informé des femmes et se sont assurées que leur participation était dûment prise en compte.<sup>308</sup> La Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural récemment adopté en Inde (voir Encadré 78), avec pour objectif de garantir la «sécurité des moyens de subsistance» en donnant une assise juridique au droit au travail, opposable devant les tribunaux, constitue un outil potentiellement très utile aux fins de la réalisation du droit à l'alimentation.

Il existe un lien étroit entre la législation sur le travail de la législation sur la protection sociale; il est donc nécessaire, lorsqu'on examine une législation nationale, de rechercher des synergies entre ces deux domaines et de s'assurer que l'une et l'autre que les pauvres et les individus défavorisés par parvenir à la sécurité de revenus nécessaires pour avoir accès à une alimentation suffisante et adéquate.

---

307 Les mesures préférentielles sont en général temporaires et ne sont appelées à rester en vigueur que le temps pour les autorités de remédier aux handicaps structurels, au moyen de compensations ou de l'instauration d'un système plus équitable.

308 Voir F. Howell, 2001, p. 298.

## 4.9

# LA PROTECTION SOCIALE

Lorsqu'une personne ne peut s'appuyer sur un emploi rémunéré, des économies ou un patrimoine (foncier, actifs...) pour parvenir à la sécurité de revenu nécessaire pour réaliser son droit à l'alimentation, les mécanismes de protection sociale peuvent l'y aider. Dans les Directives sur le droit à l'alimentation, les États sont invités à envisager de créer et de préserver des filets de sécurité, afin de protéger ceux qui ne peuvent pas assurer leur propre subsistance (Directive 14). Les Directives contiennent également des suggestions pratiques pour l'utilisation de la démarche fondée sur le droit à l'alimentation lors de la conception, de la mise en place et du financement de tels filets de sécurité. L'Encadré 79 fournit un aperçu général des principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui reconnaissent la protection sociale comme un droit humain fondamental – et qui devront également être pris en compte par l'équipe d'examen lorsqu'elle évaluera la législation relative à la protection sociale. L'objectif de la plupart des mécanismes de sécurité sociale est de prévenir le dénuement ou la vulnérabilité face au risque de dénuement,<sup>309</sup> au moyen d'arrangements formels (réglementés par le gouvernement ou publics) et informels (c'est-à-dire des structures permettant aux familles de subvenir à leurs propres besoins ou divers types de soutien apportés localement).

---

309 Voir J. Drèze et A. Sen, 1991, pp. 3-5.

**ENCADRÉ 79. Le droit humain à la sécurité sociale**

Au plan international, la sécurité sociale est reconnue comme un droit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (Article 22) et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 9). Des normes plus détaillées en matière de protection sociale sont définies dans la Convention n° 102 de l'OIT concernant la sécurité sociale (norme minimum), de 1952. Cette convention mentionne neuf branches de sécurité sociale et définit les prestations correspondantes: i) soins médicaux; ii) indemnités de maladie; iii) prestations de chômage; iv) prestations de vieillesse; v) prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle; vi) prestations familiales; vii) prestations de maternité; viii) prestations d'invalidité; ix) prestations de survivants.

La Convention autorise les pays qui l'ont ratifiée à étendre par étapes la couverture sociale qu'ils assurent. Pour l'ensemble des neuf branches, les objectifs minimaux de la Convention sont fixés en termes de pourcentage de la population protégé par les dispositifs de protection sociale, de montant minimum des prestations à verser aux personnes protégées, de conditions et de durée d'octroi des prestations. Afin de tenir compte de la situation des pays «dont l'économie et les installations médicales sont insuffisamment développées», des dérogations temporaires sont prévues en ce qui concerne la population couverte et le niveau des prestations. D'autres conventions et recommandations adoptées après la Convention n° 102 fixent des normes plus élevées pour certaines branches de la sécurité sociale.<sup>310</sup> Prenant pour référence la Convention n° 102, elles offrent un degré de protection plus élevé, tant en termes de population couverte que de niveau des prestations octroyées.

En général, la sécurité sociale englobe les soins de santé et les allocations familiales, ainsi que le versement d'une pension de vieillesse et d'allocations en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, d'accident du travail, de maternité ou de décès du soutien de famille. Le concept de sécurité sociale combine l'idée d'assurance sociale (protection des assurés contre des risques sur la base de leurs contributions) et l'assistance sociale (octroi de prestations à ceux qui manquent de ressources) (voir section 4.8.3, ci-dessus). Cette dernière

310 Convention sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles (n° 121) et Recommandation (n° 121), 1964; Convention concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants (n° 128) et Recommandation (n° 131), 1967; Recommandation sur l'examen des réclamations (n° 130), 1930; Convention sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage (n° 168) et Recommandation (n° 176), 1988; Convention sur l'égalité de traitement (sécurité sociale) (n° 118), 1962; Convention sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale (n° 157, 1982) et Recommandation (n° 167, 1983).



fonction a davantage d'implications intéressant le droit à l'alimentation, car celui-ci exige d'un État qu'il vienne directement en aide à ceux qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs propres besoins (voir sections 1.1 et 3.5, ci-dessus).<sup>311</sup> Comme on l'a noté plus haut, dans de telles circonstances, le gouvernement est tenu de fournir à chaque individu la quantité minimale de denrées alimentaires requise pour qu'il ne souffre pas de la faim (voir section 3.5.4, ci-dessus). Dans les sections suivantes, on examine certains des enjeux associés à la prestation d'une assistance sociale.

#### 4.9.1 UNE PROTECTION GARANTIE PAR LA LOI

Si, d'une manière générale, les pays développés sont dotés d'une législation solide en matière de sécurité sociale, dans les pays en développement, c'est le plus souvent au moyen d'une disposition réglementaire émanant du gouvernement ou d'un décret adopté par différents organismes d'État à titre temporaire que des filets de sécurité alimentaire sont instaurés. Dans l'optique du droit à l'alimentation, il ne suffit pas de faire en sorte que chacun ait accès à la nourriture. Il est également important que cet accès soit un droit et que les obligations correspondantes soient imposées aux acteurs publics et privés qui ont un impact sur l'exercice de ce droit. Lorsque de tels dispositifs ne sont pas établis par la loi, l'identification des bénéficiaires est laissée à la discrétion de fonctionnaires gouvernementaux et aucune procédure ni aucune sanction ne sont prévues en cas de non-application ou de violation de ce droit.<sup>312</sup> Le fait de garantir par une loi les prestations d'assistance sociale, y compris les filets de sécurité alimentaire, permet aux intéressés d'opposer leur droit et de rendre l'administration comptable de ses obligations. En ce sens, lorsqu'ils examinent leurs dispositifs d'assistance sociale dans l'optique du droit à l'alimentation, les pays doivent s'assurer qu'ils reposent sur une assise juridique claire, qu'ils sont stables et fonctionnent de manière régulière et que des mécanismes efficaces de protection et de défense des droits sont en place. On trouvera à l'Encadré 80 un exemple de législation qui sert de cadre aux divers programmes d'assistance sociale d'un pays.

---

311 Les incidences sociales et économiques de l'assistance sociale et ses répercussions négatives présumées sur la capacité des individus d'assurer leur subsistance par leurs propres moyens et leurs propres efforts suscitent une controverse. Pour un résumé des principaux arguments, voir, par exemple, OIT, 2001.

312 Voir D. Coady, M. Grosh, et J. Hoddinott, 2004.

### ENCADRÉ 80. Un cadre juridique pour les filets de sécurité alimentaire en Argentine

Une Loi relative au Programme national d'alimentation et de nutrition (2003) a été adoptée en **Argentine** aux fins de la coordination de l'ensemble des programmes d'aide sociale consacrés à la sécurité alimentaire. L'objet de cette loi est de faire en sorte que l'État puisse s'acquitter de son devoir «de garantir le droit à l'alimentation pour tous». Elle cible les enfants de moins de 14 ans, les femmes enceintes, les handicapés et les personnes âgées qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté. Elle promeut la décentralisation, car elle constitue un cadre d'application national auquel adhèrent les provinces en signant un accord. L'exécution en est assurée par le Ministère de la santé et le Ministère du développement social; de leur côté, les commissions nationales, provinciales et municipales sur l'alimentation et la nutrition sont chargées de la coordination. La Commission nationale sur l'alimentation et la nutrition a pour tâche, entre autres, de définir des critères et des conditions d'octroi des prestations prévues dans le cadre du Programme national, en assurant une distribution équitable, en constituant un registre unique des bénéficiaires et en établissant des mécanismes de contrôle et d'évaluation de l'état de la nutrition dans le pays.

#### 4.9.2 LE CIBLAGE ET LA NATURE DES PRESTATIONS

À la différence des services de santé publique, qui sont applicables à la majorité de la population, l'assistance sociale est généralement destinée à ceux qui en ont le plus besoin. Il existe de nombreuses méthodes de ciblage – on se fonde sur les moyens dont disposent les intéressés, sur la démographie (enfants, personnes âgées, handicapés), sur la géographie; les intéressés se font connaître d'eux-mêmes; on les repère au moyen de campagnes menées localement.<sup>313</sup> Malheureusement, nombre de ceux qui ont le plus besoin d'une assistance sociale n'en bénéficient pas<sup>314</sup> – elle ne facilite donc pas la réalisation de leur droit à l'alimentation. Plusieurs raisons sont invoquées pour l'expliquer: les procédures sont complexes et prennent beaucoup de temps; le montant des frais afférents à la collecte d'informations est élevée et elle présente des difficultés; nombre de bénéficiaires possibles ignorent qu'ils peuvent avoir recours à l'assistance sociale; certains ne possèdent pas de documents d'identité qui fassent foi; l'administration a une grande liberté d'appréciation, ce qui ouvre la voie au favoritisme et à la discrimination; la mise en oeuvre

313 Voir K. Subbarao, J. Braithwaite et J. Jalan, 1995 et D. Coady, M. Grosh et J. Hoddinott. Voir aussi FAO, 2006b. pp. 26-27.

314 Voir, par exemple, OIT, 2001, A. Krishna, 2007.

est déficiente. Le ciblage a également des effets pervers, notamment la stigmatisation sociale de ceux auxquels l'assistance est destinée.

Certains plaident pour une assistance universelle, solution possible<sup>315</sup> aux problèmes liés au ciblage, car elle peut réduire la marge de manoeuvre dont disposent les fonctionnaires pour déterminer si une personne remplit ou non les conditions pour recevoir des prestations. Elle permettrait aussi d'empêcher la stigmatisation, les pratiques discriminatoires et les abus et de favoriser l'égalité, en particulier l'égalité des sexes, contribuant ainsi à la réalisation du droit à l'alimentation. Mais des problèmes se poseraient en termes de coût, d'organisation et de ressources et il n'est peut-être pas possible de l'envisager de façon réaliste dans de nombreux pays.<sup>316</sup>

Pour être respectueux des droits et compatible notamment avec le droit à l'alimentation, on doit prendre en compte de multiples facteurs lors du ciblage, ce qui est difficile à gérer : il ne faut pas seulement se concentrer sur les ménages, mais aussi sur des groupes et des individus. Partant, il est plus facile de faire en sorte que chaque personne et chaque groupe reçoive le type et la forme d'assistance le mieux adaptés à ses besoins. Cela implique, entre autres, de déterminer différents types de vulnérabilité parmi les individus qui remplissent les conditions requises et la gravité des difficultés auxquelles ils font face. On doit pour ce faire disposer de données désagrégées (sexe, âge, appartenance à certains groupes ethniques ou peuples autochtones). L'identification de ceux qui remplissent les conditions requises et la détermination de leurs caractéristiques ont parfois un coût élevé ; mais les avantages que présente cette approche en termes de réduction de l'insécurité alimentaire et de la faim et, sur un plan plus général, d'amélioration de l'autonomie des individus à court terme et des possibilités qui leur sont offertes de gagner leur vie dans le futur l'emportent sans doute de loin.

Les conditions requises doivent être transparentes, équitables et non discriminatoires ; elles doivent être rendues publiques et faciles à consulter par tous ; les procédures d'inscription ou de demande doivent elles aussi être équitables et simples et les services qui en ont la charge être accessibles. Enfin, elles doivent s'accompagner de garanties appropriées : la possibilité d'établir un recours auprès d'une autorité indépendante doit être prévu et les plaintes déposées doivent faire l'objet d'un jugement. Il est particulièrement important

315 Voir, par exemple, R. Künnemann, 2005; OIT, 2001; J. Seekings, 2006.

316 Néanmoins, l'idée d'établir un revenu minimum universel afin d'éliminer la faim et de lutter contre la pauvreté a suscité beaucoup d'intérêt ces dernières années et un certain nombre de pays, parmi lesquels la Namibie et l'Afrique du Sud, envisagent actuellement son instauration. En 2004, le Brésil a adopté une loi pour instaurer le revenu minimum universel (Loi n° 10.835) (voir J. Seekings, 2006). Le principe d'allocation universelle a récemment donné naissance au réseau Basic Income Earth Network (émanation du Basic Income European Network créé en 1986), qui sert de lien entre les individus et les groupes qui s'intéressent au revenu minimum ou défendent son instauration et qui stimule le débat sur cette question partout dans le monde (voir [www.basicincome.org](http://www.basicincome.org); voir aussi [www.usbig.net](http://www.usbig.net)).

que les autorités compétentes, leurs mandats et leurs responsabilités soient clairement désignés, que leur liberté d'appréciation ne soit pas excessive et que les demandeurs d'une assistance prévue par la loi soient dûment informés de leurs droits à cet égard. Le fait d'octroyer aux autorités compétentes une liberté d'appréciation quant à l'octroi de prestations serait contraire aux normes relatives aux droits de l'homme, qui disposent qu'une assistance doit être fournie à tout individu qui remplit les conditions requises. S'ils sont conçus de la sorte, les filets de sécurité garantiront l'application des normes relatives au droit à l'alimentation et des principes des droits de l'homme.

En se penchant sur la législation pertinente, l'équipe d'examen devra aussi garder à l'esprit que, dans certaines situations, l'assistance directe est la réponse nécessaire sur une base continue : un quart environ des personnes qui souffrent de la faim et qui connaissent l'insécurité alimentaire sont incapables de travailler en raison de leur sous-alimentation, d'une infirmité ou de responsabilités – par exemple des soins à dispenser à des membres de leur famille séropositifs.<sup>317</sup> Il faut leur octroyer le minimum vital en termes de denrées alimentaires, quel que soit leur âge, qu'elles aient ou non un emploi et qu'elles répondent ou non aux conditions requises, pour qu'elles ne souffrent pas de la faim (voir section 3.5.4, ci-dessus).

### La nature des prestations

L'assistance sociale varie d'un pays à l'autre ; dans certains, c'est l'unique filet de sécurité, alors que dans d'autres, elle s'inscrit dans un ensemble plus large de mesures de protection qui inclut d'autres prestations et des droits associés. Dans les pays développés, les prestations octroyées au titre de l'assistance sociale garantissent généralement un revenu qui permet des «conditions de vie décentes» (c'est-à-dire qu'il couvre les besoins tels que l'alimentation, le logement, les vêtements, les soins de santé et l'éducation), au-delà donc de la seule réalisation du droit à l'alimentation. Dans la plupart des pays en développement, les filets de sécurité alimentaire visent principalement à assurer une consommation alimentaire minimale et à protéger les ménages contre les aléas de l'existence (voir section 4.8.3, ci-dessus)<sup>318</sup>. Dans certains pays, les prestations prévues par la loi sont fournies en nature (produits alimentaires) ; dans d'autres, elles sont versées sous forme d'équivalents d'espèces (tickets d'alimentation, coupons) ou de virements de fonds.<sup>319</sup> Dans certains pays, l'assistance sociale se présente sous la forme de prestations versées à la fois en nature et en espèces.

---

317 Voir R. Künnemann, 2005.

318 Voir FAO, 2006b. Il s'agit de programmes d'alimentation complémentaire (déjeuners dans les établissements scolaires, programmes de nutrition maternelle et infantile, cantines de quartier, programmes alimentaires d'urgence, programmes «nourriture contre travail», programmes alimentation et santé) et versements compensateurs de revenu soumis ou non à conditions (Voir B. Lorge Rogers et J. Coates, 2005).

319 Pour plus de détails, voir FAO, 2006a.

Chaque option présente des avantages des inconvénients. En général, la distribution de denrées alimentaires est coûteuse.<sup>320</sup> En outre, il arrive souvent qu'il ne soit pas possible de fournir des produits frais, la nourriture alors distribuée n'étant pas adéquate d'un point de vue nutritionnel. Si l'on fournit des denrées alimentaires gratuitement, cela fausse les marchés alimentaires locaux et porte atteinte aux moyens de subsistance des agriculteurs, et ce sont alors leurs conditions de vie qui empirent. Cependant, lorsque les denrées alimentaires ne sont pas disponibles, il peut s'avérer nécessaire de fournir une assistance en nature. Pour respecter les principes des droits de l'homme lorsque l'on détermine l'option la plus appropriée en matière de législation sur l'assistance sociale, il faut évaluer les besoins avec précision, notamment grâce à la consultation et à la participation active des intéressés<sup>321</sup>. Dans toute la mesure possible, lorsqu'on détermine quelles prestations sont appropriées, il faut évaluer les besoins individuellement et se conformer aux normes internationales relatives aux droits de l'homme (voir Encadré 79, ci-dessus). Cela implique, entre autres, de se fonder sur les besoins spécifiques des nourrissons, des enfants, des femmes enceintes ou qui allaitent et des personnes handicapées ou malades. Il faut ensuite réexaminer et ajuster régulièrement les prestations octroyées afin qu'elles correspondent à la quantité de denrées alimentaires qui a été déterminée au départ comme le minimum requis. Lorsque les prestations sont fournies en nature, la législation doit exiger que les aliments distribués soient adaptés et sûrs du point de vue nutritionnel, mais aussi conformes à la situation, aux traditions alimentaires et à la culture locales (voir Directive sur le droit à l'alimentation 14.5).

Si toutes les options possibles en matière de prestations rendent les denrées alimentaires plus accessibles aux individus concernés, elles peuvent aussi nuire à leur capacité de réaliser leur droit à l'alimentation, c'est-à-dire de subvenir à leurs propres besoins une fois qu'ils sont adultes ou redevenus aptes au travail (voir ci-dessus). Comme on l'a observé plus haut, l'obligation de rendre effectif le droit à l'alimentation de tout individu exige aussi que des mesures soient prises pour faciliter son intégration sociale et économique progressive. Les Directives sur le droit à l'alimentation invitent les États à envisager d'accompagner l'aide alimentaire apportée dans le cadre des filets de sécurité d'activités complémentaires visant à faire en sorte qu'elle contribue autant que possible à assurer un accès approprié de la population à une nourriture adéquate et une bonne utilisation de celle-ci (Directive 14.6).

---

320 Par exemple, dans le cadre d'un programme de santé maternelle et infantile du Honduras, il en coûte 1,03 lempira pour verser une compensation de revenu d'un montant de 1 lempira sous la forme d'un coupon équivalent à des espèces, alors qu'il en coûte 5,69 lempiras pour octroyer le même montant sous la forme de denrées alimentaires (voir Lorge Rogers et Coates, 2005, p. 2). Pour plus de détails, voir, par exemple, F. Howell, 2001.

321 Toutefois, dans la pratique, la formule la plus appropriée pour chaque pays dépend aussi, entre autres facteurs, de sa capacité institutionnelle et administrative, de son système juridique économique, de la situation en matière de corruption et d'insécurité et de la couverture assurée par les prestations.

Lorsqu'on examine la législation sur l'assistance sociale, on peut envisager de combiner une assistance directe avec des mesures de facilitation (accès aux soins de santé, programme d'intégration sociale ou possibilité d'emploi), ce qui peut contribuer à assurer la transition entre assistance et capacité de subvenir à ses propres besoins et donc à permettre aux individus de réaliser leur droit à l'alimentation.<sup>322</sup>

---

322 Les programmes de versements compensateurs de revenu soumis à conditions, comme Oportunidades au Mexique et Bolsa Familia au Brésil, qui assujettissent l'aide financière directe à l'inscription et à la présence régulière des enfants à l'école et dans le centre de santé local font l'objet d'une promotion de plus en plus assidue, car ils font figure de meilleure pratique dans le secteur social pour les pays en développement d'autres parties du monde. Cependant, d'aucuns sont préoccupés par le principe de conditionnalité: entre autres problèmes qu'elle suscite, elle est coûteuse, difficile à contrôler et peut également imposer des coûts aux bénéficiaires. Voir, par exemple, E. Reynaud, 2006; B. Davis, 2006.

## 4.10

# NUTRITION, SÉCURITÉ ET PROTECTION DES CONSOMMATEURS

Réaliser son droit à une alimentation adéquate, c'est disposer d'une quantité de nourriture suffisante, mais celle-ci doit aussi être saine et nutritive (voir Première partie, ci-dessus). Les Directives sur le droit à l'alimentation exigent par conséquent que tous les aliments, qu'ils soient produits localement ou importés, librement disponibles ou vendus sur les marchés, soient sans danger et conformes aux normes nationales de sécurité sanitaire des aliments (Directive 9.1). Les pays sont également invités à accroître la production et la consommation d'aliments sains et nutritifs, en particulier ceux qui sont riches en micronutriments. À cette fin, la création de jardins potagers, à la maison et dans les écoles, peut être un excellent moyen de lutter contre les carences en micronutriments et de promouvoir une alimentation saine (Directive 10.3).

Une bonne nutrition et un bon état de santé dépendent, pour une large part, de la consommation d'une quantité adéquate de nourriture de bonne qualité et saine. Une bonne nutrition est essentielle pour qu'une personne grandisse, se développe, travaille, joue, résiste aux infections et aspire à la pleine réalisation de son potentiel en tant qu'individu et comme membre de la société. Par contraste, la malnutrition accroît la vulnérabilité aux maladies, freine le développement mental et physique et peut entraîner des handicaps, voire la mort, et ralentit le développement national.<sup>323</sup> On observe actuellement l'émergence d'une forme de malnutrition qui provient de la consommation excessive et déséquilibrée de nourriture ou de certains types d'aliments : elle frappe toutes les classes d'âge et tous les groupes socio-économiques, dans les pays développés comme dans les pays en développement, mais en particulier ceux qui connaissent les transitions les plus rapides. En conséquence, les maladies liées au régime

---

323 Voir OMS, 2000.

alimentaire, comme le diabète, les maladies cardio-vasculaires, l'hypertension et les accidents vasculaires cérébraux se multiplient, ce qui alourdit encore la charge qui pèse sur des systèmes de santé précaires. Une nourriture qui ne présente pas toutes les garanties d'hygiène et qui est d'une qualité nutritive inadéquate est une autre cause majeure de la sous-alimentation.

En outre, on estime que les maladies diarrhéiques d'origine alimentaire tuent plus de 2 millions de personnes par an, principalement des enfants, dans les pays en développement.<sup>324</sup> Les maladies d'origine alimentaire ont de graves conséquences sociales et économiques, parmi lesquelles la perte de revenus, voire de la capacité même de mener une activité génératrice de revenus. Les aliments impropres à la consommation et les maladies d'origine alimentaire entraînent une diminution de la productivité des travailleurs, l'apparition de handicaps, voire un décès précoce, ce qui a pour conséquence une diminution générale des revenus.<sup>325</sup> En revanche, le recours à de bonnes pratiques en matière d'agriculture et d'hygiène, puis dans le cadre de la production, de la transformation et de la distribution des aliments, améliorent l'hygiène alimentaire et réduisent les pertes de denrées, ce qui accroît leur disponibilité et la sécurité alimentaire. Les pays en mesure de respecter les normes d'hygiène alimentaire peuvent aussi exploiter les possibilités offertes par le commerce international.<sup>326</sup> Les règles en matière d'étiquetage permettent aux consommateurs de choisir les aliments qui sont appropriés à leur état de santé et d'éviter les régimes susceptibles de conduire à la sous-alimentation, à l'obésité ou à l'apparition de maladies chroniques. La législation nationale sur l'hygiène alimentaire et la nutrition est donc un domaine clé pour la réalisation du droit à l'alimentation. On examinera aux sections suivantes un certain nombre des problèmes qui se posent dans ce domaine.

#### 4.10.1 NORMES D'HYGIÈNE ALIMENTAIRE

Nombre de pays se sont dotés d'une législation et de normes spécifiques en ce qui concerne l'alimentation ; dans beaucoup d'autres, l'hygiène alimentaire est englobée dans les services de santé, fait l'objet d'une loi de santé publique ou d'une loi de protection de la santé. Certains pays ne disposent d'aucune législation spécifique et s'en remettent aux instruments internationaux. L'Encadré 81 donne un bref aperçu des deux principaux instruments internationaux qui traitent de la formulation et de l'application des normes alimentaires.

---

324 Voir FAO, 2003g.

325 Voir FAO, 2003h.

326 *Ibidem*.



### ENCADRÉ 81. Normes alimentaires internationales

Parmi les divers instruments consultent international, les deux qui influent sur le plus se la législation et les responsables politiques des pays sont le Codex Alimentarius et les Accords de l'OMC.

#### **Codex Alimentarius**

Le Codex Alimentarius est un ensemble de normes alimentaires, de codes de pratique, de directives et d'autres recommandations internationales qui ont été adoptés par la Commission de Codex Alimentarius, organe conjoint de la FAO et de l'OMS. La Commission élabore des normes alimentaires internationales avec pour objectifs la protection de la santé des consommateurs et la garantie de pratiques équitables dans le cadre du commerce alimentaire. Les normes et les textes qui s'y rapportent couvrent l'ensemble des principales denrées alimentaires, qu'elles soient transformées, semi-transformées ou crues.

Entre autres questions, ils abordent les additifs alimentaires, les produits contaminants, les résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides et les risques microbiologiques. Les normes Codex traitent aussi de l'hygiène alimentaire, de la nutrition, de l'étiquetage et des méthodes d'échantillonnage. L'utilisation de ces normes internationales garantit que celles qui sont appliquées au niveau national reposent sur des conclusions scientifiques. Dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OMC, voir ci-après), on reconnaît l'importance des normes Codex, qui constituent une référence pour l'harmonisation internationale des normes alimentaires, tant pour les pays développés que pour les pays en développement.

#### **Accords de l'OMC**

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires énonce les droits et les obligations des membres de l'OMC qui souhaitent prendre des mesures pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux (sanitaires) ou préserver les végétaux (phytosanitaires). Les mesures d'hygiène alimentaire doivent être justifiables par la nécessité de protéger la santé publique et reposer sur une évaluation des risques rationnelle et scientifique. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne peuvent être appliquées au niveau national d'une manière qui constitue une discrimination arbitraire ou injustifiable ou encore une restriction déguisée aux échanges commerciaux. L'Accord encourage aussi la participation des États Membres aux activités des organisations internationales compétentes (Commission du Codex Alimentarius, pour les normes alimentaires).

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce a pour objet de garantir que la réglementation et les normes techniques, notamment l'emballage, le marquage et l'étiquetage, ainsi que les procédures d'essai et de certification, ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce international.



**ENCADRÉ 81. Normes alimentaires internationales (suite)**

Il couvre toutes les normes techniques qui ne sont pas prises en compte dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et s'applique à tous les produits alimentaires, y compris d'origine agricole. Les définitions de produits, y compris les dispositions essentielles concernant la qualité et les exigences en matière d'étiquetage des produits alimentaires figurant dans le Codex Alimentarius sont considérés comme la référence internationale en la matière.

Sources: Voir Vapnek et Spreij, 2005, pp. 19-20.

[http://www.who.int/foodsafety/codex/general\\_info/en/index.html](http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html)

[http://www.codexalimentarius.net/web/index\\_fr.jsp](http://www.codexalimentarius.net/web/index_fr.jsp)

[http://www.wto.org/french/thewto\\_f/whatis\\_f/tif\\_f/agrm4\\_f.htm](http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/agrm4_f.htm)

[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/agrm4\\_e.htm#TRS](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm4_e.htm#TRS)

La législation sur l'hygiène alimentaire est nécessaire si l'on veut réduire la prévalence des maladies d'origine alimentaire. Bien qu'elle n'ait pas été conçue dans l'optique du droit à l'alimentation, cette législation est la garantie que tous les aliments produits, importés et consommés sont sûrs, et donc «adéquats», comme le réclame le droit à l'alimentation. S'il n'existait pas de loi réglementant l'hygiène alimentaire, cela constituerait une grave lacune dans la protection du droit à l'alimentation, mais elle peut aussi avoir une incidence négative sur la réalisation de ce droit en se répercutant sur l'accessibilité et la disponibilité des denrées alimentaires. En effet, le respect des règles d'hygiène alimentaire implique des coûts très élevés (notamment des investissements dans la production et la transformation et l'instauration de processus de suivi de la qualité). De telles règles peuvent poser des problèmes aux petits producteurs, qui n'ont pas toujours les ressources nécessaires pour se mettre en conformité et risquent donc de perdre leur capacité de subvenir à leurs propres besoins.

La conformité à des normes d'hygiène alimentaire strictes peut aussi entraîner une augmentation des prix des denrées, avec des conséquences négatives en termes d'accès des consommateurs démunis à une alimentation adéquate, car ceux-ci risquent d'opter pour des aliments moins chers, mais peut-être aussi moins sûrs. Les mesures en question peuvent aussi avoir un impact négatif sur le commerce, en rendant l'accès aux marchés plus difficile pour les petits producteurs et les pays pauvres qui, dans bien des cas, n'ont pas les moyens voulus pour se mettre en conformité avec les normes internationales applicables aux exportations.<sup>327</sup>

L'équipe d'examen devra donc déterminer si la législation ou des politiques appropriées tiennent compte des divers acteurs de la chaîne alimentaire susceptibles d'éprouver

327 Voir FAO, 2003h, par. 7.

des difficultés pour respecter les normes établies : les petits exploitants, petits négociants et petites entreprises de transformation, les vendeurs sur les marchés et dans la rue. Pour faire en sorte que les denrées alimentaires soient adéquates et sûres, mais en même temps disponibles et accessibles, les gouvernements doivent adopter des mesures en parallèle (par exemple, faciliter l'accès des petits producteurs à la technologie, leur apporter un soutien aux investissements) qui suppriment ou réduisent au minimum la menace que font peser sur les moyens de subsistance des acteurs de la chaîne alimentaire les règles applicables en matière de commerce international, tout gardant celles-ci à l'esprit. L'Encadré 82 montre combien il est important de trouver un juste équilibre entre application de normes strictes en matière d'hygiène alimentaire et mesures compensatoires.

**ENCADRÉ 82. Mesures compensatoires liées aux normes strictes en matière d'hygiène alimentaire: exemples de ce qui se pratique dans certains États**

**Brésil**

L'application des réglementations en matière d'hygiène alimentaire au **Brésil** a eu pour conséquence l'exclusion des marchés formels de plusieurs récoltes et produits d'importance mineure, qui n'étaient pas conformes aux normes en vigueur. Le miel produit par les petits agriculteurs de l'Amazone en est un exemple. Le Brésil abrite une grande diversité d'abeilles autochtones. Pour tenir compte de conditions environnementales variables, un agriculteur local élève une quinzaine d'espèces issues de six races d'abeilles, ce qui permet de récolter des miels de goût, de couleur et de qualité nutritive différents. Mais en raison des normes strictes qui réglementent la teneur hygrométrique, les petits fermiers de l'Amazone ne peuvent pas vendre la plupart de leur miel car il n'est pas conforme à ces normes de qualité élevées. Il lui faudrait pour ce faire acheter du matériel de déshumidification très onéreux, ce que ne peuvent se permettre les petits fermiers et les collectivités rurales démunies qui élèvent encore ces abeilles. De plus, la plupart des groupes de population ruraux qui conservent des abeilles autochtones n'ont pas l'électricité.

Bien que les normes en vigueur soient considérées comme nécessaires dans l'intérêt supérieur du public (c'est-à-dire de la santé publique), lorsque les autorités ne prennent pas les mesures de protection nécessaires (par exemple, faciliter l'accès au matériel voulu, proposer d'autres modes de production ou d'autres mesures de soutien aux petits producteurs), la législation a pour effet d'empêcher certains groupes de population d'exercer leur droit à l'alimentation.

Source: Voir D.B. Rodriguez-Amaya, 2005.



### ENCADRÉ 82. Mesures compensatoires liées aux normes strictes en matière d'hygiène alimentaire: exemples de ce qui se pratique dans certains États (suite)

#### Inde

En 1998, le Gouvernement *indien* a promulgué l'Edible Oil Packaging (Regulation) Order, qui disposait que les huiles comestibles, y compris l'huile de moutarde, ne pourraient plus être vendues que sous conditionnement et que les entreprises de conditionnement devaient s'inscrire auprès d'une autorité d'enregistrement. Cette ordonnance précisait que ces entreprises de conditionnement devaient disposer de leur propre matériel d'analyse pour tester des échantillons d'huiles comestibles d'une manière conforme aux souhaits du gouvernement. Elle ajoutait que seules les huiles conformes aux normes de qualité spécifiées dans la loi de 1954 sur la prévention de l'altération des aliments pouvaient être conditionnées. En outre, l'ensemble des éléments d'information pertinents pour que le consommateur puisse identifier l'entreprise de conditionnement et ne soit pas trompé devaient figurer sur chaque bouteille ou boîte. Cette ordonnance a été promulguée en réponse à des «épidémies d'hydropisie»<sup>328</sup> provoquées par la contamination d'huiles de moutarde et d'autres huiles comestibles par de l'huile d'argémone. Bien que cette mesure soit nécessaire pour protéger la santé publique, le fait d'interdire la vente d'huiles comestibles non conditionnées a eu des conséquences économiques et sociales graves pour les nombreuses petites entreprises locales de trituration et les petits producteurs d'huiles comestibles locales, ainsi que pour les consommateurs. Les producteurs qui ne disposaient pas des moyens nécessaires pour se mettre en conformité avec l'ordonnance ont vu leur mode de subsistance remis en question, tandis que les consommateurs n'avaient plus accès à des produits alimentaires qu'ils consommaient traditionnellement. Il aurait été nécessaire de trouver un juste équilibre entre intérêts concurrents afin que l'interdiction s'accompagne de mesures compensatoires appropriées pour ceux qui étaient touchés.

Source: *Tribune (Inde)*, édition en ligne du 18/9/98; voir aussi V. Shiva, 2005.

Une autre solution possible est l'instauration de deux systèmes de production et de distribution des denrées alimentaires : le premier pour le marché local et l'autre pour les exportations. Les normes internationales utilisées dans le commerce international sont très strictes et peuvent dans certains cas être assouplies sans grand risque pour les consommateurs, ce qui justifie un système double. Cela peut contribuer à faire en sorte que les effets positifs des normes d'hygiène alimentaire aient une incidence optimale (les denrées

328 L'hydropisie est une forme d'oedème, qui résulte d'une intoxication à l'*Argemone mexicana* (argémone).

ne présentent pas de danger et sont adéquates d'un point de vue nutritionnel) et que les effets négatifs indésirables (sur les producteurs qui n'ont que peu de moyens, ainsi que sur la sécurité alimentaire et le droit à l'alimentation des consommateurs) soient évités.<sup>329</sup> Bien sûr, la législation doit veiller à ce que les normes applicables aux marchés nationaux demeurent suffisamment strictes pour protéger le droit de la population à une alimentation de qualité adéquate. Mais, pour être conforme au principe de transparence associé aux droits de l'homme, les procédures d'établissement de normes doivent être elles-mêmes transparente et les représentants des consommateurs, des agriculteurs et des producteurs doivent en être dûment informés et, lorsque c'est appropriée, participer activement la prise de décisions relatives aux questions touchant l'hygiène alimentaire. Cela rendrait plus facile la détermination d'un équilibre difficile entre sûreté et accessibilité d'un point de vue économique. Il faut aussi protéger la population contre les nuisances provoquées par des denrées alimentaires impropres à la consommation ou altérées, y compris celles qui sont proposées par les marchands ambulants (voir section 4.10.3, ci-dessous).<sup>330</sup>

### **Protection des consommateurs**

Une autre dimension importante de la sûreté de l'alimentation n'est autre que la protection des consommateurs. Les Directives sur le droit à l'alimentation disposent qu'il convient que les États mettent à la disposition de tous les opérateurs économiques du secteur alimentaire des moyens de s'informer au sujet des pratiques à respecter pour éviter de laisser des résidus nocifs dans les aliments ou d'endommager l'environnement. Il convient également que les États prennent des mesures pour éduquer les consommateurs en ce qui concerne le stockage, la manipulation et l'utilisation des produits alimentaires au sein des ménages (Directive 9.6). Il est primordial, selon l'approche axée sur l'ensemble de la filière alimentaire,<sup>331</sup> de dispenser des conseils aux consommateurs quant à la conservation, à la manipulation et à la préparation des aliments et il est essentiel de garantir que les denrées sont d'une qualité adéquate. Lorsque les règles de manipulation et de préparation ne sont pas respectées, cela peut réduire à néant les mesures prises lors des étapes précédentes de la filière alimentaire en matière d'hygiène; c'est pourquoi la législation sur l'hygiène alimentaire doit porter sur l'ensemble de ces étapes. Certes, en vertu de la conception moderne de l'hygiène alimentaire, ce sont les producteurs qui sont responsables en dernier ressort de l'hygiène des

329 Voir FAO, 2003h, par. 18, 19.

330 Voir K. Mechlem, E. Muehlhoff, et F. Simmersbach, 2005.

331 La FAO définit «l'approche axée sur l'ensemble de la filière alimentaire» sur la base du constat suivant: la responsabilité d'une nourriture saine et nutritive revient à l'ensemble des parties prenantes de la filière alimentaire, c'est-à-dire à tous ceux qui produisent, transforment, commercialisent ou consomment des aliments. Voir FAO, 2003g.

aliments commercialisés,<sup>332</sup> mais, en vertu du droit à l'alimentation, il incombe toujours aux États de réglementer leur comportement, de sorte que les normes en matière d'hygiène alimentaire soient effectivement appliquées<sup>333</sup> et que les consommateurs reçoivent des informations précises. Le Bureau juridique de la FAO a établi une étude législative, qui présente un nouveau modèle de loi sur l'alimentation,<sup>334</sup> qui pourrait servir de référence pendant le processus d'examen.<sup>335</sup> De son côté, l'OMS a également publié plusieurs documents directifs applicables à ce secteur.<sup>336</sup>

#### 4.10.2 LES NORMES RELATIVES À LA NUTRITION

La réalisation du droit à une alimentation adéquate passe par la garantie que l'ensemble des denrées disponibles dans un pays sont non seulement sans danger mais également adéquates d'un point de vue nutritif et conformes aux besoins nutritionnels des individus en fonction de leur âge, de leur sexe, de leur état de santé et de leur occupation. Les Directives sur le droit à l'alimentation recommandent que les États prennent des mesures pour préserver ou renforcer la diversité de l'alimentation (notamment grâce à la production et à la consommation d'aliments nutritifs et adaptés à la culture locale) et qu'ils accroissent la production et la consommation de denrées nutritives (Directive 10). Les États sont également invités à envisager d'adopter des réglementations en matière d'enrichissement des aliments, afin de prévenir les carences en micronutriments tels que l'iode, le fer et la vitamine A, ou d'y remédier (Directive 10.3).

Pour que l'alimentation soit adéquate d'un point de vue nutritionnel, les pays doivent disposer d'une législation qui réglemente son contenu nutritif. C'est particulièrement important lorsqu'il s'agit de denrées alimentaires destinées à des personnes et à des groupes vulnérables (adolescentes, femmes enceintes ou qui allaitent, nourrissons et jeunes enfants, personnes qui vivent avec le VIH/sida, personnes évoluent dans des écoles ou des hôpitaux). Les normes nutritionnelles doivent être conformes aux directives internationales

332 *Ibidem*.

333 Voir Vapnek et Spreij, 2005, p. 129.

334 Selon Vapnek et Spreij, par «loi sur l'alimentation», on entend généralement une législation qui réglemente la production, la commercialisation et la manipulation des denrées alimentaires. Dans une perspective plus large, on pourrait aussi inclure dans cette définition toutes les autres dispositions législatives, où qu'elles se trouvent, qui ont pour effet de garantir la sûreté de l'alimentation. Dans cette catégorie, on trouverait les lois sur la protection des consommateurs et sur la dissuasion de la fraude, les lois sur les poids et mesures, les lois douanières, la réglementation applicable aux importations et aux exportations, les lois sur l'inspection des viandes, etc. Elle pourrait aussi inclure la réglementation sur la sécurité alimentaire et sur la réalisation du droit à l'alimentation. Voir Vapnek et Spreij, 2005, p. 13.

335 *Ibidem*. Les pays peuvent aussi se référer utilement au document établi conjointement par la FAO et l'OMS (2003).

336 Voir le site Web de l'OMS: [www.who.int/foodsafety/codex/general\\_info/en/index.html](http://www.who.int/foodsafety/codex/general_info/en/index.html)

en matière de diététique et à la réglementation concernant la composition et l'étiquetage des produits alimentaires – ainsi que les allégations relatives à la santé qui y figurent (voir ci-après). Un certain nombre de secteurs de compétence envisagent actuellement d'adopter des règles nationales sur les ingrédients dont on considère qu'ils ont des effets nuisibles sur la santé humaine, ou en ont déjà adopté (voir Encadré 83). Dans l'optique de l'examen de la compatibilité avec le droit à l'alimentation, l'absence de normes adéquates réglementant le contenu nutritif des denrées dans un pays pourra être considérée par l'équipe d'examen comme une lacune dont elle devra rendre compte dans son rapport final et à laquelle il faudra remédier au moyen d'un plan d'action.

### ENCADRÉ 83. La réglementation des acides gras trans dans les produits alimentaires: exemples de ce qui se pratique dans certains États

En 2003, le **Danemark** est devenu le premier pays à promulguer une législation rendant illégale les huiles et les graisses contenant plus de deux grammes d'acides gras trans pour 100 grammes. Cette restriction s'applique aux ingrédients plutôt qu'aux produits finis. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets de cette restriction sur la santé de la population danoise (du fait que la loi n'est entrée en vigueur qu'en 2004), le Ministère de la santé a fait savoir que les maladies cardiovasculaires avaient reculé de 20 % entre 2001 et 2006. La même interdiction est entrée en vigueur en **Suisse** en 2008.

D'autres pays, comme le **Canada**, envisagent eux aussi d'imposer des limites à la quantité d'acides gras trans contenus dans les produits alimentaires. Au Canada et aux **États-Unis d'Amérique**, la présence d'acides gras trans doit être obligatoirement mentionnée sur des étiquettes et plusieurs villes, dont Calgary, New York et Philadelphie, ont interdit leur utilisation dans les restaurants. La **Californie** est devenue le premier État américain à interdire tous les acides gras trans dans les restaurants: une législation à cet effet à été adoptée en 2008, qui entrera en vigueur en 2010.

Source: Voir M. Brady, 2008; B. Kage, 2006.

Dans certains pays, l'enrichissement de produits alimentaires (par exemple, la farine de blé) avec une quantité donnée de nutriments spécifiques est rendu obligatoire par la législation. L'enrichissement des denrées alimentaires avec de l'iode, du fer et de la vitamine A peut être essentiel pour assurer une nutrition adéquate à un groupe de population – ou à plusieurs – lorsqu'il a été démontré

qu'il devait accroître sa ration de nutriments essentiels.<sup>337</sup> L'enrichissement des aliments avec des oligo-éléments est considéré comme une technique et une stratégie valides lorsque le régime alimentaire de la population ne comporte pas une quantité adéquate de nutriments essentiels en raison d'un approvisionnement insuffisant et d'un accès limité et lorsqu'il est hautement probable que les aliments enrichis seront accessibles aux groupes ciblés.<sup>338</sup> Lorsque la législation sur l'enrichissement des aliments comporte des dispositions interdisant la vente de produits non enrichis, l'équipe d'examen devra réfléchir à l'impact de cette situation sur les petits producteurs et sur leur droit à l'alimentation.

Bien que l'enrichissement soit utile, il doit être combiné avec des stratégies visant à accroître la diversité des aliments concernés, en mettant l'accent en particulier sur les fruits et légumes et en portant son attention en premier lieu sur les personnes physiologiquement vulnérables, comme les enfants ou les femmes enceintes ou qui allaitent. En complément, une approche à long terme consiste à promouvoir un régime alimentaire diversifié.<sup>339</sup> Outre les substances phytochimiques<sup>340</sup>, un régime plus varié et une consommation accrue d'aliments végétaux fournissent la plupart des vitamines et des minéraux qui font défaut. C'est particulièrement vrai pour les groupes de population qui souffrent de multiples déficiences en oligo-éléments, auxquelles il n'est pas systématiquement possible de remédier par des aliments enrichis du fait qu'elles résultent principalement d'un apport énergétique total insuffisant.<sup>341</sup> L'équipe d'examen pourra donc aussi envisager d'inclure des recommandations à cet égard dans son rapport final.

---

337 On a défini l'*enrichissement* comme l'addition d'un ou plusieurs micronutriments à un aliment, initialement présents ou non dans cet aliment, dans le but de prévenir ou corriger une déficience démontrée au sein d'une population ou de groupes spécifiques de population. On parle aussi de restauration lorsque cette addition a pour but de corriger les pertes subies par ce nutriment lors de l'application de bonnes pratiques de fabrication ou lors de l'entreposage et des procédures normales de manutention : cette restauration a pour effet la présence dans la nourriture de la même quantité de nutriments qui se trouvait dans la portion mangeable de l'aliment avant transformation, entreposage ou manutention. Les termes fortification et enrichissement sont utilisés de façon interchangeable – mais il faut préciser que l'enrichissement est aussi défini par certains comme la restauration de vitamines et de minéraux perdus pendant la transformation d'un aliment (voir FAO, 1996).

338 Voir FAO, 2003i.

339 La Division de la nutrition de la FAO prépare actuellement une publication qui présentera les avantages des approches fondées sur l'alimentation, en particulier des interventions visant à améliorer et à diversifier le régime alimentaire, en maîtrisant et en prévenant les déficiences en oligo-éléments. Cette publication se concentrera sur les mesures concrètes qu'il convient de prendre pour surmonter ces déficiences en faisant en sorte que les intéressés puissent accéder plus facilement à des quantités et à une variété adéquates de denrées alimentaires sûres et de bonne et qu'ils en consomment davantage. On y trouvera en outre divers documents techniques et de sensibilisation pertinents qui ont été inclus dans ce même ouvrage afin d'encourager ces activités et d'appeler l'attention sur elles afin qu'elles suscitent des investissements.

340 Voir FAO, 2003i.

341 *Ibidem*.



### 4.10.3 ÉTIQUETAGE, PROMOTION ET COMMERCIALISATION

Dans l'optique du droit à l'alimentation, le principe de transparence requiert des États qu'ils protègent les consommateurs contre la tromperie et les représentations fallacieuses sur l'emballage et l'étiquetage des produits alimentaires, ainsi que dans le cadre de campagnes publicitaires et de la vente de tels produits.<sup>342</sup> Les consommateurs ne peuvent se procurer une quantité adéquate de denrées alimentaires sûres et nutritives sans disposer d'une information claire et fiable quant à leur contenu et sans être protégés contre des campagnes de publicité et de commercialisation qui présentent à tort ces aliments comme nutritifs et bons pour la santé. Les Directives sur le droit à l'alimentation requièrent, entre autres, des États qu'ils facilitent le choix des consommateurs en garantissant l'affichage d'informations adéquates sur les produits alimentaires commercialisés et qu'ils prévoient des recours lorsque des aliments nocifs ou altérés, y compris ceux qui sont vendus par les marchands ambulants, causent des dommages (Directive 9.7). L'actualité juridique concernant la réglementation sur la nutrition et les allégations relatives à la santé qui figurent sur l'étiquetage des produits alimentaires et dans les publicités aux niveaux international et régional, en particulier au sein de l'Union européenne, pourra servir de référence utile durant l'examen de la compatibilité de la législation relative à cette question (voir encadré 84).

Bien que tous les membres de la société, y compris le secteur privé, aient une responsabilité au regard de la réalisation du droit à une alimentation adéquate (Observation générale 12, par. 20), cette responsabilité incombe en dernier ressort aux États – qui ont pour obligation de protéger ce droit fondamental. Ils doivent faire en sorte que les activités des acteurs privés n'empiètent pas sur le droit de la population à une alimentation adéquate. Du fait que l'étiquetage, la promotion et la commercialisation des produits alimentaires sont susceptibles de compromettre l'exercice du droit à l'alimentation, ils doivent être réglementés avec soin par l'État. Une étiquette permet aux consommateurs d'exercer un choix parmi les aliments qui leur sont proposés. La plupart des pays ont promulgué une législation exigeant que l'étiquetage mentionne la composition des aliments. L'équipe d'examen devra garder à l'esprit que les consommateurs ne peuvent faire un choix avisé que si l'étiquette présente une information nutritionnelle utile sous une forme simple, claire et cohérente, qui leur permette de comprendre quels ingrédients le produit contient et de l'utiliser correctement. La législation doit exiger que les étiquettes soient rédigées dans la ou les langues du pays ou qu'une traduction y figure. C'est la garantie de la compatibilité des dispositions juridiques concernées avec les principes de transparence et d'autonomisation associés aux droits de l'homme.

---

342 Voir Observation générale 12, par. 11 et Directive 9.7 à l'appui du droit à l'alimentation.

#### **ENCADRÉ 84. La réglementation de l'étiquetage des produits alimentaires et des allégations relatives à la nutrition et à la santé: normes internationales et régionales**

Le Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires conçoit des directives internationales sur l'étiquetage nutritionnel et les allégations relatives à la santé. Les Directives générales Codex concernant les allégations de 1979 ont été complétées en 1997 par les Directives Codex pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition.<sup>343</sup> Ces Directives définissent les circonstances dans lesquelles les allégations portant sur les nutriments et le contenu nutritif et les allégations nutritionnelles comparatives sont autorisées. Les allégations relatives à la santé ne sont pas encore couvertes par une norme ou une directive Codex, mais des discussions sont en cours à cet effet.

Le Règlement n° 1924/2006 de l'Union européenne concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires repose sur le principe que de telles allégations ne peuvent apparaître que sur les denrées alimentaires introduites sur le marché de la Communauté si elles ne sont pas fausses ou trompeuses et si elles peuvent être appuyées par des preuves scientifiques et il vise à assurer aux consommateurs un niveau de protection plus élevée et à harmoniser la législation dans les pays de l'Union européenne afin de faciliter les échanges commerciaux à l'intérieur de la Communauté. Plus spécifiquement, le Règlement contrôle les allégations relatives à la nutrition et la santé au moyen de listes d'allégations autorisées qui peuvent figurer sur des denrées alimentaires à condition qu'un produit réponde à certains critères eux aussi définis par le Règlement. L'annexe au Règlement contient une liste d'allégations nutritionnelles autorisées et il instaure un certain nombre de procédures pour l'établissement d'une telle liste.

La publicité est un autre domaine essentiel qui exige une réglementation de l'État. Un nombre croissant de pays interdisent la promotion des produits alimentaires de manière fallacieuse et trompeuse (impliquer, par exemple, qu'un produit est bénéfique d'un point de vue nutritionnel et s'inscrit dans un style de vie sain s'il est consommé régulièrement, ou ne pas mentionner l'utilisation de certaines substances ou un type de transformation auquel le produit a été soumis). En outre, la publicité visant les enfants exige une attention particulière.

#### **Promotion et commercialisation à l'intention des enfants**

Une bonne nutrition pendant l'enfance et l'adolescence est essentielle pour la croissance, le développement, la santé et bien-être, et les comportements en

---

343 Voir Directives Codex pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et la santé (CAC/GL 23-1997, Rev. 1-2004).

matière d'alimentation acquis pendant l'enfance se poursuivent pendant l'âge adulte et contribuent, à long terme, à une bonne santé, mais déterminent aussi le degré de risque de contracter une maladie chronique. Le rapport sur une consultation d'experts établi conjointement par l'OMS et la FAO a conclu en 2002 que la commercialisation à outrance du prêt-à-manger et d'aliments riches en énergie mais pauvres en oligo-éléments était «probablement» un facteur causal de la prise de poids et de l'obésité chez les enfants.<sup>344</sup>

Bien que de nombreux facteurs, notamment la responsabilité parentale, pèsent sur les comportements et les choix alimentaires pendant l'enfance, la publicité pour les produits alimentaires exerce une influence puissante.<sup>345</sup> On observe une tendance croissante à la réglementation de la commercialisation et de la promotion des aliments et des boissons à l'intention des enfants (voir Encadré 85).<sup>346</sup>

#### **ENCADRÉ 85. La législation sur la commercialisation et la publicité à l'intention des enfants**

La Children's Food Campaign (campagne axée sur l'alimentation des enfants) menée au **Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord** prône l'interdiction de la commercialisation et de la vente en distributeurs automatiques d'aliments à faible valeur nutritive et de boissons gazeuses dans les écoles, la promulgation de directives contraignantes concernant la qualité des repas servis dans les écoles et l'éducation à l'alimentation et à la nutrition.<sup>347</sup> Dans le cadre de cette campagne, deux projets de loi sur l'alimentation des enfants ont été présentés au Parlement, qui ont obtenu un soutien notable.<sup>348</sup>

344 Voir OMS, 2003b. Parmi les autres causes, on peut citer un allaitement maternel inadéquat ou la modification du régime alimentaire au profit de denrées fortement énergétiques mais pauvres en nutriments, parmi lesquels les produits de grignotage riches en graisses et les boissons contenant une quantité élevée de sucre ou de sel.

345 Une étude systématique réalisée à l'initiative de la United Kingdom's Food Standards Agency a révélé que la publicité influençait bel et bien les choix alimentaires et les habitudes diététiques des enfants. Voir le Rapport Hastings, 2003.

346 Bien entendu, une réglementation appropriée doit s'accompagner d'autres mesures : il faut par exemple servir des repas équilibrés dans les écoles, éduquer et sensibiliser aux normes nutritionnelles et à l'étiquetage des produits alimentaires et s'assurer que le secteur privé s'efforce lui aussi de protéger l'intérêt supérieur des enfants.

347 Voir <http://www.sustainweb.org/childrensfoodcampaign>

348 Voir <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmbills/023/2006023.pdf>

### ENCADRÉ 85. La législation sur la commercialisation et la publicité à l'intention des enfants (suite)

Après l'adoption de la Loi de santé publique en 2005, le Gouvernement de la **France**, a fait retirer les distributeurs automatiques des écoles. La **Californie (États-Unis d'Amérique)** a également interdit les distributeurs automatiques dans les écoles.

Le **Québec (Canada)** a pris une position particulièrement ferme, puisqu'il interdit complètement toute forme de publicité à l'intention des enfants de moins de 13 ans. Une dynamique s'est également instaurée en **Australie**, qui vise à obtenir l'interdiction des aliments à faible valeur nutritive, et il est actuellement sérieusement débattu de ce type d'interdiction, qui est parfois déjà sur le point d'entrer à vigueur, dans d'autres pays tels que le **Brésil**, la **Malaisie**, l'**Afrique du Sud** et la **République de Corée**.

Source : Voir A. Garde, 2006; C. Hawke, 2007.

Les «Principes de Sydney» sur la commercialisation à l'intention des enfants constitueront une ressource utile pour l'équipe d'examen. Selon ces sept principes, adoptés en 2008 par l'Équipe spéciale internationale sur l'obésité, les mesures propres à réduire les effets négatifs de la commercialisation sur les enfants devraient consister à défendre les droits des enfants et à leur offrir une protection substantielle, s'appuyer sur une réglementation, reposer sur une acception large des promotions commerciales, viser à placer les enfants dans des situations où ils sont à l'abri de toute publicité, s'appuyer sur le concours des médias de différents pays, faire l'objet d'une évaluation et d'un suivi et être mises en œuvre de façon effective. On trouvera à l'Encadré 86 un bref aperçu du processus d'élaboration des Principes de Sydney.<sup>349</sup>

### ENCADRÉ 86. Les «Principes de Sydney» sur la commercialisation à l'intention des enfants

À la suite d'un Forum et d'une Réunion technique de l'OMS sur la question de la commercialisation à l'intention des enfants, tenus en mai 2006, l'Équipe spéciale internationale sur l'obésité<sup>349</sup> a conçu un ensemble de sept principes destinés à orienter l'action à mener pour modifier les pratiques de commercialisation à l'intention des enfants. ▼

349 L'Équipe spéciale internationale sur l'obésité est un réseau mondial d'experts et l'organe de sensibilisation de l'Association internationale pour l'étude de l'obésité. Elle s'efforce de sensibiliser aux risques que présente l'obésité et d'encourager les gouvernements à agir. Voir: [http://www.who.int/whatis/whatis\\_iotf.asp](http://www.who.int/whatis/whatis_iotf.asp)

### **ENCADRÉ 86. Les «Principes de Sydney» sur la commercialisation à l'intention des enfants (suite)**

La version préliminaire de ce qu'on a appelé les Principes de Sydney a été distribuée à diverses personnes et organisations actives dans ce domaine. L'étude qui en est résultée a confirmé que la vaste majorité des associations professionnelles et scientifiques, des organisations de consommateurs, des organes de l'industrie, des professionnels de santé et des autres parties intéressées étaient d'avis qu'un ensemble de principes était nécessaire. En outre, chacun des principes proposés a reçu un vaste soutien à l'exception du troisième, qui appelle une réglementation : les répondants du secteur de l'industrie n'étaient pas d'accord avec cette idée. Selon l'auteur de l'étude, le Professeur Boyd Swinburn, «une dynamique s'est enclenchée en faveur de l'instauration d'un code international sur la commercialisation à l'intention des enfants, aussi espérons-nous que les Principes de Sydney serviront de base à l'élaboration d'un tel code».

*Source : International Association for the Study of Obesity (voir [www.iaso.org](http://www.iaso.org)), 2008.*

## **La commercialisation des substituts du lait maternel**

La commercialisation des aliments pour nourrissons nécessite aussi une attention minutieuse. L'allaitement exclusif pendant les six premiers mois de la vie, complété ensuite par des compléments nutritionnels adéquats et sûrs, est – en l'état actuel des connaissances et à l'exception de cas spécifiques<sup>350</sup> – la meilleure manière d'assurer une croissance, un développement et une santé optimale aux nourrissons.<sup>351</sup> La commercialisation croissante d'aliments pour nourrissons et le déclin relatif de l'allaitement dans de nombreux pays a conduit à l'adoption du Code international de commercialisation des substituts au lait maternel sous les auspices de l'OMS et de l'UNICEF, qui vise à protéger et à promouvoir l'allaitement au sein (voir Encadré 87).

350 Par exemple, lorsque la mère souffre de dénutrition sévère ou en cas de probabilité de transmission d'un virus (comme le VIH) par le lait maternel.

351 Voir OMS, 2006.

### **ENCADRÉ 87. Code international de commercialisation des substituts au lait maternel**

Le Code international de commercialisation des substituts au lait maternel a été conçu par l'OMS et l'UNICEF au terme d'une vaste consultation à laquelle ont pris part des professionnels de santé, des représentants de la société civile et d'ONG et l'industrie des aliments pour nourrissons. L'objectif de ce Code de faire en sorte que les nourrissons reçoivent une alimentation sûre et adéquate d'un point de vue nutritif en protégeant et en encourageant l'allaitement maternel et en garantissant une utilisation convenable des substituts à ce lait, lorsqu'ils sont nécessaires, grâce à une information et à des méthodes de commercialisation et de distribution appropriées (art. 1). Il a été adopté en 1981 par l'Assemblée mondiale de la santé, qui réunit des ministres de la santé de gouvernements du monde entier (résolution WHA34.22), en tant qu'«exigence minimale» pour protéger la santé des nourrissons et il doit être appliqué «dans son intégralité».

Les fabricants et les distributeurs de produits qui relèvent du Code sont invités à s'y conformer sur une base volontaire. Cependant, étant donné qu'ils sont dans l'obligation de protéger le droit à l'alimentation des groupes vulnérables tels que les enfants, les États doivent adopter des mesures appropriées, y compris une législation, pour réaliser ce droit au niveau national.

Le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, lorsqu'il évalue le degré d'application de la Convention relative aux droits de l'enfant, s'assure de plus en plus souvent que les gouvernements appliquent ce Code.

*Source : M. Brady, 2008; Réseau international des groupes d'action pour l'alimentation infantile: Qu'est-ce que le Code international? (disponible à l'adresse suivante: <http://www.ibfan.org/english/issue/code01.html>).*

Un certain nombre de pays ont adopté une législation spécifique pour promouvoir l'allaitement au sein et réglementer la commercialisation des substituts du lait maternel. L'équipe d'examen pourra puiser utilement dans le Code international mentionné plus haut (voir Encadré 87) et dans les résolutions adoptées ultérieurement par l'Assemblée mondiale de la santé sur la façon dont la commercialisation des aliments pour nourrissons peut et doit être réglementée.<sup>352</sup>

<sup>352</sup> Entre autres, les résolutions sur l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant – WHA 43.3, WHA 49.15, WHA 54.2 et WHA 55.25 [dans laquelle a été approuvée la Stratégie mondiale de l'OMS pour l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant (A.55/15) du 16 avril 2002].

## CONCLUSION

En vertu des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, les États ont le devoir d'intervenir dans ce domaine et sont responsables devant la communauté internationale de leurs engagements en faveur de la promotion, du contrôle et de l'application des normes sur les droits de l'homme. Chaque État dispose toutefois d'une marge d'appréciation quant aux modalités adoptées pour remplir ces engagements. Le pouvoir discrétionnaire ainsi accordé à des États qui sont soumis aux mêmes obligations juridiques, permet de tenir compte de leurs nombreuses différences au plan culturel, historique, religieux, économique et du développement. Cela ne signifie pas qu'un État puisse à sa convenance sélectionner une partie seulement des droits visés par les instruments internationaux ou qu'il ait la faculté d'ignorer les droits d'un segment particulier de la communauté nationale.

Dans le contexte du droit à une nourriture adéquate, même s'il revient à chaque État partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de choisir l'arsenal de mesures le mieux adapté à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation au sein de sa population, il faut considérer qu'une intervention législative est toujours souhaitable sous une forme ou une autre.

En raison de sa neutralité, la législation joue en effet un rôle précieux d'arbitrage.<sup>353</sup> Elle établit des principes, des règles et des critères objectifs afin de réglementer les droits, les responsabilités et le comportement des individus, des communautés, du secteur privé, des institutions du gouvernement et de l'administration publique. S'il appartient au gouvernement de formuler les budgets et les politiques, la législation veille de son côté à ce que le gouvernement n'abuse pas de son pouvoir discrétionnaire dans ces domaines.

Dans le présent guide, trois options pour l'application du droit à l'alimentation dans la législation ont été analysées et développées: la première est la reconnaissance explicite du droit à l'alimentation dans les textes constitutionnels; la seconde est l'adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation; la troisième consiste à examiner la législation sectorielle en vigueur pour évaluer sa compatibilité avec le droit à l'alimentation. Dans la plupart des cas, la transposition du droit à l'alimentation dans la législation, en vue de sa réalisation à l'échelon national, devra se faire à ces trois niveaux.

---

353 Voir Tomaševski, K, 2006, p.23.

Les droits constitutionnels ont une charge symbolique considérable. En outre, l'inclusion explicite du droit à l'alimentation dans la constitution d'un État en tant que droit fondamental de tout être humain est la forme la plus élevée de protection juridique, la constitution étant vue comme le principe suprême du droit d'un État. Tout individu peut dès lors invoquer la valeur constitutionnelle du droit à l'alimentation pour dénoncer d'éventuels manquements de l'État à cet égard et demander réparation.

Une loi-cadre spécifique, précisant les divers éléments du droit à l'alimentation et fixant les obligations des pouvoirs publics en la matière offre aux individus la possibilité de connaître leurs droits et, le cas échéant, d'être conscients d'en être privés; elle permet d'établir clairement la responsabilité juridique des autorités garantes en cas de non respect de ces obligations. Elle constitue aussi la base d'une coordination horizontale et verticale plus efficace, entre les divers secteurs de l'action gouvernementale et à tous les niveaux de gouvernement. Des dispositions spéciales peuvent prévoir des mesures dans les domaines de l'éducation et de la sensibilisation, ainsi qu'un approvisionnement alimentaire minimal et des voies de recours. La loi-cadre est susceptible de fournir des orientations fondées sur les droits de l'homme à toutes les autorités responsables de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

L'examen de la compatibilité des lois et réglementations sectorielles qui conditionnent les divers éléments du droit à l'alimentation (l'accessibilité, la disponibilité d'aliments, la disponibilité alimentaire suffisante) et influent sur l'aptitude des personnes à se nourrir dans la dignité, permet d'évoluer vers un environnement juridique qui favorise de manière intégrée la concrétisation progressive du droit à l'alimentation.

Toutefois, cette possibilité n'est pas à la portée de tous les pays. En fonction de l'équilibre déterminé par les circonstances nationales et les ressources disponibles, chaque pays choisira son approche. En tout état de cause, pour être conforme aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, la formule retenue devra répondre de manière adéquate aux obligations énoncées dans le Pacte international.

Par le biais des informations théoriques qu'il fournit, ainsi que des analyses et des conseils sur les modalités pratiques d'application aux différents niveaux de la législation, ce guide est un outil qui contribue à développer et renforcer les capacités des pays, pour leur permettre de faire du droit à l'alimentation une réalité. Lors de la planification de leur dispositif législatif sur le droit à l'alimentation, les États peuvent exploiter les informations fournies par le présent guide ainsi qu'un nombre croissant d'expériences nationales répertoriées dans ce domaine. Le Guide permettra également aux pays de mieux saisir la nature et l'ampleur des changements nécessaires et de formuler plus efficacement leurs demandes d'assistance technique et d'avis.

Au fur et à mesure que parviendront les résultats d'expériences réalisées dans d'autres continents en matière de révisions constitutionnelles, de nouvelles législations et d'examen sur la compatibilité des dispositifs en vigueur, le Guide sera mis à jour pour servir de référence aux pays qui entameront à leur tour un parcours législatif dans ce domaine capital.



## ANNEXE

# LISTE DE CONTRÔLE POUR L'ÉLABORATION D'UNE LOI-CADRE SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Cette liste de contrôle est jointe au Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation. Elle a pour but d'aider les pays qui entendent rédiger une loi-cadre sur le droit à l'alimentation. En donnant un aperçu général des principaux éléments examinés dans le Guide, elle peut être utile aux pays pour vérifier si ces éléments sont inclus dans le projet de texte, et faire en sorte que les recommandations générales contenues dans ce guide soient examinées et prises en compte. Bien entendu, les lois déjà adoptées dans le domaine de sécurité alimentaire peuvent aussi être examinées sur la base de cette liste de contrôle et éventuellement améliorées.

La liste de contrôle est conçue pour être utilisée en même temps que le Guide. Toutes les questions posées sont expliquées dans le Guide, qui indique aussi la raison d'être du dispositif législatif et les différentes options possibles. La liste de contrôle n'est pas un modèle destiné aux responsables de l'examen ou de la rédaction de textes législatifs. La législation doit en effet être formulée sur la base des traditions juridiques et des besoins particuliers de chaque pays. Le format de la liste de contrôle autorise une telle souplesse et vise à stimuler le débat au sein des pays.

DISPOSITIONS	QUESTIONS
<b>Statut juridique</b>	Quelle est la position occupée par la loi-cadre dans la hiérarchie des sources du droit national? Se situe-t-elle au-dessus de la législation ordinaire?
<b>Titre</b>	L'expression 'droit à l'alimentation' apparaît-elle dans le titre de la loi?
<b>Buts et objectifs déclarés</b>	Quels sont les buts et les objectifs de la loi? La concrétisation du droit à l'alimentation figure-t-elle parmi ces buts et objectifs? La loi spécifie-t-elle que les buts et les objectifs doivent être réalisés en conformité avec les principes qui fondent les droits de l'homme?

DISPOSITIONS	QUESTIONS
<b>Définitions</b>	<p>Les termes 'sécurité alimentaire', 'sécurité nutritionnelle', 'disponibilité alimentaire suffisante', 'disponibilité' et 'vulnérabilité' sont-ils définis?</p> <p>La définition du droit à l'alimentation est-elle employée en conformité avec le droit international?</p> <p>Tous les termes clés de la loi sont-ils clairement définis?</p>
<b>Principes qui fondent les droits de l'homme</b>	<p>La loi contient-elle une section sur les principes fondamentaux qui régiront l'action de toutes les entités gouvernementales chargées de sa mise en œuvre?</p> <p>La participation, l'obligation redditionnelle, la non discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'habilitation et l'État de droit/recours sont-ils au nombre de ces principes?</p> <p>Comment sont-ils définis dans la loi? La loi exige-t-elle spécifiquement que les autorités publiques chargées de sa mise en œuvre exercent leurs fonctions conformément aux principes établis?</p>
<b>Principes qui fondent les droits de l'homme et dispositions de fond</b>	<p>Est-il donné effet aux principes qui fondent les droits de l'homme dans les dispositions de fond de la loi, en dehors de la section consacrée aux principes?</p>
<b>Dispositions de fond établissant le droit à l'alimentation</b>	<p>Le droit à l'alimentation est-il spécifiquement reconnu dans les dispositions de fond de la loi? Ses éléments (accessibilité, disponibilité, stabilité, disponibilité alimentaire suffisante et utilisation) sont-ils développés?</p> <p>La loi établit-elle aussi le droit fondamental de tout être humain d'être libéré de la faim?</p>
<b>Restrictions</b>	<p>La loi contient-elle une clause de restriction?</p> <p>Son libellé s'inspire-t-il de la clause générale de restriction établie par le Pacte international?</p>
<b>Droit de non discrimination</b>	<p>Le droit des personnes à ne pas être l'objet de discriminations est-il explicitement mentionné dans la loi?</p> <p>Les motifs de discrimination interdits dans les instruments du droit international sont-ils dûment énumérés?</p> <p>La loi inclut-elle aussi l'interdiction de toute discrimination contre les femmes?</p>
<b>Mesures spéciales</b>	<p>Quelles sont les catégories de mesures spéciales prévues par la loi-cadre pour remédier aux effets de la discrimination et pour parvenir à une égalité formelle et de fond?</p> <p>Des groupes particuliers sont-ils identifiés, tels que les femmes et les populations autochtones?</p>
<b>Obligations</b>	<p>Comment les obligations au titre du droit à l'alimentation sont-elles explicitées dans les dispositions de fond de la loi?</p>
<b>Respecter, protéger, donner effet (faciliter l'exercice du droit, distribuer des vivres)</b>	<p>La loi contient-elle une disposition générale sur l'obligation qui est faite à l'État de respecter, protéger et donner effet?</p> <p>La loi prévoit-elle le droit à des prestations d'assistance spécifiques?</p> <p>Existe-t-il un droit à une ration alimentaire minimale?</p> <p>La loi souligne-t-elle les éléments clés du droit à une ration alimentaire minimale dont les détails figureraient dans une loi subsidiaire?</p> <p>Y a-t-il des dispositions sur la priorité accordée aux personnes et aux groupes les plus vulnérables?</p> <p>Des groupes spécifiques sont-ils identifiés, tels que les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes ainsi que les personnes souffrant de maladies débilitantes?</p>
<b>Évaluations d'impact</b>	<p>La loi contient-elle des dispositions exigeant une évaluation préalable de l'impact sur le droit à l'alimentation dû aux activités des secteurs public et privé?</p>



DISPOSITIONS	QUESTIONS
<b>Informations</b>	La loi prévoit-elle le droit des personnes à rechercher des informations pertinentes au droit à l'alimentation?
	Les autorités compétentes sont-elles tenues de diffuser les informations et de les fournir sur demande?
<b>Éducation et sensibilisation</b>	La loi inclut-elle des dispositions relatives aux mesures d'éducation et de sensibilisation? À cet égard, contient-elle des dispositions différenciées pour les enfants et les adultes?
<b>Urgences</b>	La loi inclut-elle des dispositions sur le droit à l'alimentation dans les situations d'urgence? Contient-elle des dispositions sur les arrangements institutionnels et la coordination?
<b>Coopération internationale</b>	La loi contient-elle des dispositions sur la coopération internationale?
	Contient-elle des dispositions sur les obligations extraterritoriales?
<b>Institutions de coordination</b>	La loi prévoit-elle des mécanismes de coordination des activités publiques?
	Prévoit-elle la création de nouvelles institutions? Le renforcement des institutions en place? Le démantèlement d'institutions anciennes?
	Les fonctions et les mandats sont-ils clairement décrits? La loi garantit-elle l'absence de duplication d'efforts entre institutions similaires?
	Quelle est la composition de l'organisme de coordination? Tous les secteurs publics pertinents sont-ils représentés? La loi prévoit-elle une représentation de la société civile? Les organisations de la société civile participent-elles à la sélection de ces représentants?
	Y a-t-il des dispositions concernant la coordination verticale? La loi prévoit-elle des organismes de coordination à l'échelon régional et municipal?
<b>Rôle des autres institutions</b>	Les rôles et responsabilités spécifiques des différentes autorités publiques sont-ils précisés?
<b>Systèmes de suivi</b>	La loi développe-t-elle la question du suivi de la concrétisation du droit à l'alimentation et de la mise en oeuvre de la loi-cadre elle-même?
	Contient-elle des dispositions concernant le suivi fondé sur les droits de l'homme?
	Une institution est-elle désignée comme chef de file pour le suivi?
	Y a-t-il des dispositions de fond sur les valeurs de référence et les indicateurs, indiquant par exemple l'organisme responsable de leur formulation et les modalités de révision?
<b>Participation de la société civile</b>	Y a-t-il des dispositions de fond sur la participation de la société civile? Au sein de l'organisme de coordination (voir aussi plus haut)? Au sein des institutions chargées du suivi? Dans le cadre de processus réguliers de consultation avec les pouvoirs publics?
<b>Voies de recours</b>	Y a-t-il des dispositions de fond sur les voies de recours en cas de violation du droit à l'alimentation? Le droit de recours est-il reconnu/réaffirmé? Les différentes voies de recours sont-elles énumérées?
<b>Recours administratifs</b>	La loi identifie-t-elle une autorité administrative auprès de laquelle présenter des recours?
<b>Voies de recours judiciaires</b>	La loi réaffirme-t-elle le rôle des tribunaux comme garants du respect de la loi et instances de recours en cas de violation du droit à l'alimentation?



DISPOSITIONS	QUESTIONS
<b>Rôle des institutions nationales chargées des droits de l'homme</b>	La loi contient-elle des dispositions de fond sur les institutions garantes des droits de l'homme et leur rôle en matière de: Suivi de la concrétisation du droit à l'alimentation. Traitement des plaintes pour violation du droit à l'alimentation?
<b>Dispositions concernant le respect des obligations</b>	Y a-t-il des dispositions spécifiques concernant le respect des obligations? Des échéances sont-elles prévues pour l'adoption et la mise en oeuvre de la législation?
<b>Examen sectoriel</b>	La loi prévoit-elle l'examen de la législation sectorielle pour évaluer sa compatibilité avec le droit à l'alimentation?
	Enumère-t-elle les secteurs devant être examinés en priorité?
	Prévoit-elle la fixation d'échéances?
<b>Dispositions financières</b>	Y a-t-il des dispositions sur les arrangements financiers pour l'application de la loi?
	La loi prévoit-elle des obligations relatives à l'établissement de rapports financiers?
	Prévoit-elle la création d'un fonds spécial?

# RÉFÉRENCES

## BIBLIOGRAPHIE

- ❖ **3Dthree/IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy)**. 2005. *Implanter les droits humains: envisager le commerce agricole et l'OMC du point de vue des droits humains*, Note d'information n° 1, mars 2005 (<http://www.3dthree.org/fr/page.php?IDpage=38>).
- ❖ **Ackerman, K.Z.** 1998. *State trading enterprises in world agricultural trade*. Economic Research Service/USDA, Agriculture in the WTO/WRS-98-44/ Décembre (<http://www.ers.usda.gov/publications/wrs984/wrs984h.pdf>).
- ❖ **Adema, W.** 2006. *Social assistance policy development and the provision of a decent level of income in selected OECD countries*. Social, Employment and Migration Working Paper No. 38. Paris, Organisation de coopération et de développement économique.
- ❖ **Ahmed, A.U. & del Ninno, C.** 2002. *The Food for Education Program in Bangladesh: an evaluation of its impact on educational attainment and food security*. Food Consumption and Nutrition Division Discussion Paper No. 138. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (<http://www.ifpri.org>).
- ❖ **Alderman, H.G.** 1998. *Social assistance in Albania: decentralization and targeted transfers*. World Bank Living Standards Measurement Study Working Paper No. 134. Washington, DC, World Bank.
- ❖ **Allen, L., de Benoist, B., Dary, O. & Hurrell, R.** 2006. *Guidelines on food fortification with micronutrients*. Geneva, World Health Organization and Rome, FAO.
- ❖ **Alston, P. & Tomaševski, K.**, eds. 1984. *The right to food*. Dordrecht, Netherlands, Martinus Nijhoff Publishers.

- ❖ **Alston, P.** 1999. International governance in the normative areas. In United Nations Development Programme (UNDP). *Background papers: Human Development Report 1999*. New York, Oxford, Oxford University Press (<http://hdr.undp.org/fr/rapports/mondial/rmdh2007-2008/documents>)
- ❖ **Amnesty International.** 2004. Zimbabwe, Pouvoir et famine – les violations du droit à l'alimentation. Report AI-AFR 46/026/2004 (<http://www.amnesty.org/fr/library/info/AFR46/026/2004>).
- ❖ **Barrett, C.B., Holden, S. & Clay, D.C.** 2004. *Can food-for-work programmes reduce vulnerability*. Discussion Paper D-07/2004. Ås, Norway, Norwegian University of Life Sciences.
- ❖ **Beurlen de França, A.** 2006. The justiciability of the human right to adequate food in Brazil. In M. Borghi & L. Postiglione Blommestein, eds. *The right to adequate food and access to justice*, pp. 199–219. Fribourg, Switzerland, Editions Universitaires.
- ❖ **Borghi, M. & Postiglione Blommestein, L.,** eds. 2002. *Proceedings of the International Seminar on the Right to Food: a Challenge for Peace and Development in the 21st Century. Rome, 17 19 September 2001*. Fribourg (Suisse), University Press.
- ❖ **Borghi, M. & Postiglione Blommestein, L.,** eds. 2006. *The right to adequate food and access to justice*, Fribourg (Suisse), Editions Universitaires.
- ❖ **Boyer, B.** 2001. *Institutional coordination, multi-stakeholder participation and the implementation of MEAs. National experiences of Malaysia and Thailand*. Discussion Paper 2001–2003. Tokyo, Université des Nations Unies ([http://www.unu.edu/inter-linkages/docs/DiscussionP/2001\\_03\\_Brook.pdf](http://www.unu.edu/inter-linkages/docs/DiscussionP/2001_03_Brook.pdf)).
- ❖ **Brady, M.** 2008. Holding corporations accountable in relation to the right to food. In G. Kent, ed. *Global obligations for the right to food*, pp. 89–120. Lanham (États-Unis), Rowman & Littlefield.
- ❖ **Bruera H.G.** 2004. Right to Food case study. Brasil (IGWG RTFG/INF 4 APP. 1), FAO, Rome. (<http://www.fao.org/righttofood/KC/downloads/vi/EN/indexes/Assessment.htm>)
- ❖ **Bullain, N. & Toftisova, R.** 2005. A comparative analysis of European policies and practices of NGO–government cooperation. *International Journal of Not-for-Profit Law*, 7(4): 64–112.
- ❖ **Burchi, S. & D'Andrea, A.** 2003. *Preparing national regulations for water resources management – principles and practice*. FAO Legislative Study No. 80. Rome, FAO. (<http://www.fao.org/Legal/LEGSTUD/list-f.htm>)

- ❖ **Byerlee, D., Diao, X. & Jackson, C.** 2005. *Agriculture, rural development, and pro-poor growth: country experiences in the post-reform era*. Agriculture and Rural Development Discussion Paper No. 21. Washington DC, Banque mondiale.
- ❖ **Castañeda, T.** 2003. *Targeting social spending to the poor with proxy-panels testing: Colombia's SISBEN system*. Social Protection Discussion Paper Series No. 0529. Washington, DC, Banque mondiale.
- ❖ **Chamaraj, K.** 2006. Minimised by the law. India Together, 6 February (<http://www.indiatogether.org/2006/feb/hrt-minimum.htm>).
- ❖ **Chan-Un Park** 2005. Economic, Social and Cultural Rights state obligations and National human Rights Commission of Republic of Korea. In OHCHR and NHRC India, 2005. ESCR Handbook for National Human Rights Institutions. *Report of the Proceedings, International Round Table on National Institutions Implementing ECSR*.
- ❖ **Chapman, A.** 2002. The human rights implications of intellectual property protection. *Journal of International Economic Law*, 5(4): 861–888.
- ❖ **Chapman, A.** 2002a. Core obligations related to ICESCR article 15(1)(c). In A. Chapman & S. Russell, eds. *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*, pp. 305–331. Anvers (Belgique) Intersentia.
- ❖ **Chapman, A. & Russell, S., eds.** 2002. *Core obligations: building a framework for economic, social and cultural rights*. Anvers (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Chiaradia-Bousquet, J.P. & Morel-Chevillet, L.** 1996. *Cadre juridique de la sécurité alimentaire*. FAO Étude législative no 59. Rome, FAO. (<http://www.fao.org/docrep/W3079F/W3079F00.htm>)
- ❖ **CICR (Comité international de la Croix Rouge).** 1977. *Convention de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne, 12 août 1949*. (Protocole I), 8 juin 1977, Part V, Article 91 Responsibility: 3660. Genève (Suisse).
- ❖ **CIJ (Cour internationale de justice).** 2004. Advisory opinion on legal consequences on the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory. *International Legal Materials*, 43: 1009. La Haye, Cour internationale de justice, 9 juillet.
- ❖ **Claasens, A.** 2008. Challenging the constitutionality of land legislation in South Africa. In Cotula L. and Mathieu P. eds. *Legal empowerment in practice, Using legal tools to secure land Rights in Africa*. FAO et IIED.

- ❖ **Clapham, A.** 2007. *Human rights: a very short introduction*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- ❖ **CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement)**. 2002. Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés – LDC III, 14–20 mai 2001, Bruxelles.
- ❖ **Coady, D., Grosh, M. & Hoddinott, J.** 2004. *Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience*. Washington, DC, Banque mondiale.
- ❖ **Comité des droits de l'homme**. 2004. *Observations finales du Comité des droits de l'homme: Allemagne, 4 mai 2004*. ([http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.CO.80.DEU.Fr?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.CO.80.DEU.Fr?Opendocument)), Comité des droits de l'homme. UN doc. CCPR/CO/80/DEU.
- ❖ **Conning, J. & Kevane, M.** 2002. *Community based targeting mechanisms for social safety nets*. In *World development*, Volume 30, issue 3, March 2002 pp. 375–394. Elsevier Science Ltd. Great Britain (<http://www.sciencedirect.com>).
- ❖ **Coomans, F.** 2004. Some remarks on the extraterritorial application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. In F. Coomans & M.T. Kamminga, eds. *Extraterritorial application of human rights treaties*, pp. 183–201. Antwerp (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Coomans, F.** 2006. Agrarian reform as a human right issue in the activities of United Nations human rights bodies and specialised agencies. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 24(1): 7–31.
- ❖ **Cotula, L.**, ed. 2006. *Land and water rights in the Sahel: tenure challenges of improving access to water for agriculture*. Drylands Issue Paper No. 139. London, International Institute for Environmental Development.
- ❖ **Cotula, L.** 2007. *Legal empowerment for local resource control. Securing local resource rights within foreign investment projects in Africa*. London, International Institute for Environmental Development.
- ❖ **Cotula, L. & Vidar, M.** 2003. *The right to adequate food in emergencies*. FAO Legislative Study No. 77. Rome, FAO (<http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- ❖ **Cotula, L., Toulmin, C. & Quan, J.** 2006. *Better land access for the rural poor: lessons from experience and challenges ahead*. London, International Institute for Environment and Development and Rome, FAO.



- ❖ **COE (Conseil de l'Europe).** 2003. *Vérification systématique de la compatibilité des projets des lois et règlements et des pratiques administratives avec les standards fixés par la Convention européenne des Droits de l'Homme*. Doc. DH-PR 001rev. Strasbourg, Conseil de l'Europe. ([http://www.coe.int/t/f/droits\\_de\\_l%27homme/cddh/3.\\_comit%27s/02.%20proc%27dures%20de%20protection%20des%20droits%20de%20l%27homme%20\(dh-pr\)/03.%20documents%20de%20travail/2001/2001\\_001\\_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/cddh/3._comit%27s/02.%20proc%27dures%20de%20protection%20des%20droits%20de%20l%27homme%20(dh-pr)/03.%20documents%20de%20travail/2001/2001_001_fr.asp#TopOfPage))
- ❖ **COE.** 2004. *Constitutions of Europe. Texts collected by the Council of Europe Venice Commission, Vol. II*. Leiden (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers. ([http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation\\_f.asp](http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_f.asp))
- ❖ **Courtis, C.** 2007. The right to food as a justiciable right: challenges and strategies. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 11: 317–337.
- ❖ **Cullet, P.** 2003. *Food security and intellectual property rights in developing countries*. Genève (Suisse), International Environmental Law Research Centre.
- ❖ **Davis, B.** 2006. *Complementarities between CCTs and food security programs*. Paper for presentation at Seminario Internacional Transferencia de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Santiago de Chile, 4–5 Décembre ([http://km.fao.org/fileadmin/user\\_upload/fsn/docs/Davis.%20complementarities%20between%20CCTs%20&%20FS%20programs.pdf](http://km.fao.org/fileadmin/user_upload/fsn/docs/Davis.%20complementarities%20between%20CCTs%20&%20FS%20programs.pdf)).
- ❖ **Dennis, M.J. & Stewart, D.P.** 2004. Justiciability of economic, social and cultural rights. Should there be an international complaints mechanism to adjudicate the rights to food, water housing and health? *American International Law*, 8 (3) 462–515.
- ❖ **De Schutter, O.** 2006. *The role of national human rights institutions in human rights proofing of legislation*. CRIDHO Working Paper 2006/05. Leuven, Belgium, Cellule de Recherche Interdisciplinaire en Droits de l'Homme.
- ❖ **Del Rosso, J.M.** 1999. *School feeding programs: improving effectiveness and increasing the benefit to education. A guide for program managers*. The Partnership for Child Development, Oxford (Royaume-Uni), University of Oxford. Juin.
- ❖ **Deutsch, R., Duryea S. & Piras, C.** 2001. Labor markets and employment. In A.R. Quisumbing & R.S. Meinzen-Dick, eds. *Empowering women to achieve food security*. 2020Focus No. 6, Brief 7. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- ❖ **Dey, N., Drèze, J. & Khera, R.** 2006. *Employment Guarantee Act: a primer*. Inde, National Book Trust.

- ❖ **Donati, F. & Vidar, M.** 2008. International legal dimensions of the right to food. In G. Kent, ed., *Global obligations for the right to food*, pp. 47–89. Lanham, USA, Rowman & Littlefield.
- ❖ **Drèze, J.** 2004. Democracy and right to food. *Economic and Political Weekly*, 24 avril, pp. 1723-1731.
- ❖ **Drèze, J. & Sen, A.** 1991. Public action for social security: foundations and strategy. In E. Ahmad, J. Drèze, J. Hills & A. Sen, eds. *Social security in developing countries*, pp. 3–40. Oxford (Royaume-Uni), Clarendon Press.
- ❖ **Dubreuil, C.** 2006. *Le droit à l'eau*. Marseilles, France, Conseil mondial de l'eau. ([http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications\\_and\\_reports/Right\\_to\\_Water\\_French\\_Final.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Right_to_Water_French_Final.pdf))
- ❖ **Dugger, C.W.** 2007. *Ending famine simply by ignoring the experts*, *The New York Times*, 2 December ([www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html?\\_r=1&oref=slogin](http://www.nytimes.com/2007/12/02/world/africa/02malawi.html?_r=1&oref=slogin)).
- ❖ **Dupuy, P.M.** 2000. The place and role of unilateralism in contemporary international law. *European Journal of International Law*, 11(1): 19–29.
- ❖ **Eide, A.** 1993. Future protection of economic and social rights in Europe. In A. Bloed, L. Leicht and M. Nowak, eds. *Monitoring human rights in Europe: comparing international procedures and mechanisms*. Dordrecht, Netherlands, Martin Nijhoff Publishers in cooperation with the International Helsinki Federation for Human Rights.
- ❖ **Eide, A.** 2002. The right to food: from vision to substance. In M. Borghi & L. Postiglione Blommestein, eds. *For an effective right to adequate food*, pp. 27–53. Fribourg (Suisse), University Press.
- ❖ **Eide, A.** 2007. State obligations revisited. In W.B. Eide & U. Kracht, eds. *Food and human rights in development. Vol. II. Evolving issues and emerging implications*, pp. 137–158. Anvers (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Eide, A., Krause, C. & Rosas, A.** 2001. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Second revised edition. La Haye, Kluwer Law International.
- ❖ **Eide, W.B.** 2001. Breaking conceptual and methodological ground: promoting the human right to adequate food and nutrition. *Ecology of Food and Nutrition*, 40(6): 571–595.
- ❖ **Eide, W.B. & Kracht, U.** eds. 2005. *Food and human rights in development, Vol. 1. Legal and institutional dimensions and selected topics*. Anvers (Belgique), Intersentia.

- ❖ **Eide, W.B. & Kracht, U.**, eds. 2007. *Food and human rights in development, Vol. II. Evolving issues and emerging implications*. Anvers (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Evans, S.** 2005. *Improving human rights analysis in the legislative and policy processes*. Legal studies research paper No. 124. Melbourne (Australie), Melbourne Law School, July (<http://ssrn.com/abstract=771225>).
- ❖ **FAO.** n.d. *Fortification of food with micronutrients and meeting dietary micronutrient requirements – role and position of FAO* (<ftp://ftp.fao.org/ag/agn/nutrition/fortification.pdf>).
- ❖ **FAO.** 1996. *Food fortification: technology and quality control*. FAO Food and Nutrition Paper No. 60. Rome.
- ❖ **FAO.** 1997. *FAO Directives techniques pour une pêche responsable - Aménagement des pêcheries no 4*. Rome. (<http://www.fao.org/docrep/003/w4230f/w4230f00.htm>)
- ❖ **FAO.** 2000. *L'agriculture, le commerce et la sécurité alimentaire - Questions et alternatives concernant les négociations de l'OMC dans la perspective des pays en développement Vol. I. Rapport et documents du Symposium FAO tenu à Genève le 23–24 septembre*. Rome. (<http://www.fao.org/DOCREP/003/X4829F/X4829F00.HTM>)
- ❖ **FAO.** 2002a. Études de la FAO sur des aspects sélectionnés des négociations de l'OMC sur l'agriculture, pp. 89–101. Rome. (<http://www.fao.org/DOCREP/005/Y3733F/Y3733F00.HTM>)
- ❖ **FAO.** 2002b. *Law and sustainable development since Rio – legal trends in agriculture and natural resource management*. FAO Legislative Study No. 73. Rome.
- ❖ **FAO.** 2003a. *Directives techniques pour une pêche responsable - Aménagement des pêches: l'approche écosystémique des pêches*. n° 4, Supplément 2. Rome.
- ❖ **FAO.** 2003b. *Recent trends in monitoring, control and surveillance systems for capture fisheries*. FAO Technical Fisheries Paper No. 415. Rome.
- ❖ **FAO.** 2003d. *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde*. 2003. Rome. (<http://www.fao.org/docrep/006/j0083f/j0083f00.htm>)
- ❖ **FAO.** 2003e. *Trade reforms and food security: conceptualizing the linkages*. Rome.
- ❖ **FAO.** 2003f. *Politiques commerciales et évolution des importations de produits agricoles dans le contexte de la sécurité alimentaire*: (<http://www.fao.org/docrep/meeting/005/y8319f/y8319f00.htm>). Comité des produits. Soixante-quatrième session, 18-21 mars. CCP 03/10. Rome.

- ❖ **FAO.** 2003g. *Stratégie de la FAO pour une approche de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments axée sur l'ensemble de la filière alimentaire: document-cadre pour l'élaboration d'orientations stratégique* (<http://www.fao.org/docrep/meeting/006/y8350f.htm>). Comité de l'agriculture, dix-septième session, 31 mars–3 avril. COAG/2003/5. Rome.
- ❖ **FAO.** 2003h. *Table ronde ministérielle sur la sécurité sanitaire des aliments dans la perspective de la sécurité alimentaire.* Trente-deuxième session de la Conférence de la FAO, 29 novembre–10 décembre. Table ronde III, 3 décembre. FAO C 2003/20. Rome. ([http://www.fao.org/ag/agn/agns/meetings\\_conferences\\_fr.asp](http://www.fao.org/ag/agn/agns/meetings_conferences_fr.asp))
- ❖ **FAO.** 2003i. *Fortification of food with micronutrients and meeting dietary micronutrient requirements—role and position of FAO, FAO and Nutrition Division, Policy Statement* (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/005/y8346m/y8346m10.pdf>).
- ❖ **FAO.** 2004a. *Right to food case study: Brazil*, by H. Gomez Bruera, Prepared for Intergovernmental Working Group on Right to Food Guidelines. Document IGWG RTFG/INF4/APP.1. Rome ([http://www.fao.org/righttofood/en/23419/highlight\\_51629en.html](http://www.fao.org/righttofood/en/23419/highlight_51629en.html)).
- ❖ **FAO.** 2004b. *Commerce du poisson et sécurité alimentaire, y compris le rapport sur les conclusions de la Consultation d'experts* (<ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/j1164f.pdf>). Comité des pêches, Sous-Comité du commerce du poisson, Brême (Allemagne), 10–14 février. COFI: FT/IX/2004/10. Rome.
- ❖ **FAO.** 2004c. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2003-2004: Les biotechnologies agricoles: une réponse aux besoins des plus démunis?* (<http://www.fao.org/docrep/006/y5160f/y5160f00.htm>) Série FAO Agriculture n° 35. Rome.
- ❖ **FAO.** 2005. *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale.* ([http://www.fao.org/righttofood/publi\\_01\\_fr.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_01_fr.htm)). Rome.
- ❖ **FAO.** 2006a. *Les filets de sécurité et le droit à l'alimentation. Les directives sur le droit à l'alimentation documents d'information et études de cas*, pp. 141–153. Rome (<http://www.fao.org/docrep/010/a0511f/a0511f00.htm>).
- ❖ **FAO.** 2006b. *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2006: L'aide alimentaire pour la sécurité alimentaire?* Série FAO Agriculture n° 37. Rome (<http://www.fao.org/docrep/009/a0800f/a0800f00.htm>).

- ❖ **FAO.** 2006c. Monitoring the implementation of the right to adequate food. *In The right to food guidelines: information papers and case studies*, pp. 25–54. Rome.
- ❖ **FAO.** 2006d. *Situation mondiale de l'aquaculture 2006*. (<http://www.fao.org/docrep/011/a0874f/a0874f00.htm>) FAO document technique sur les pêches no. 500. Rome.
- ❖ **FAO.** 2007a. *Right to food – Lessons learned in Brazil*. Rome.
- ❖ **FAO.** 2007b. FAO's role and effectiveness in emergencies. Reference handbook, September, Rome.
- ❖ **FAO.** 2007c. *Bonne gouvernance des regimes fonciers et de l'administration des terres*. FAO, Études sur les regimes fonciers 9. Rome. (<http://www.fao.org/docrep/010/a1179f/a1179f00.htm>)
- ❖ **FAO.** 2007d. Compilation et analyse des communications des parties contractantes et d'autres organisations pertinentes concernant la mise en application de l'article 6 (<ftp://ftp.fao.org/ag/agp/planttreaty/gb2/gb2w15F.pdf>). Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, deuxième session de l'Organe directeur. Doc/ IT/GB-2/07/15, August. Rome.
- ❖ **FAO.** 2008. *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food, Volume I: Making the case for Rights-Focused and Rights-Based Monitoring. Vol II. An overview of approaches and tools*. Rome, FAO.
- ❖ **FAO.** 2009a. *Guide to conducting a right to food assessment*. Rome.
- ❖ **FAO.** 2009b. *Right to food and fisheries – making the right to food operational in national fisheries legislation*. Rome.
- ❖ **FAO/OMS.** 2003. *Garantir la sécurité sanitaire et la qualité des aliments Directives pour le renforcement des systèmes nationaux de contrôle alimentaire*. Étude FAO alimentation et nutrition n° 76 (<http://www.fao.org/docrep/006/y8705f/y8705f00.htm>). Rome, FAO et Genève (Suisse), OMS.
- ❖ **FIDA (Fonds international pour le développement agricole).** 1995. Empowerment of the poor. Report from the Conference on Hunger and Poverty. Bruxelles, 20–21 nov. 1995 (<http://www.ifad.org/events/past/hunger/empower.html>).
- ❖ **Francis, R.** 2005. Water justice in South Africa: natural resources policy at the intersection of human rights, economics, and political power. *Georgetown International Environmental Law Review*, XVIII(1).

- ❖ **Freeman, M. & Pathare, S.** 2005. *Resource book on mental health, human rights and legislation*. Geneva, WHO ([http://www.who.int/mental\\_health/policy/resource\\_book\\_MHLeg.pdf](http://www.who.int/mental_health/policy/resource_book_MHLeg.pdf)).
- ❖ **Garde, A.** 2006. The regulation of food advertising and obesity prevention in Europe: what role for the European Union? EUI Working Paper Law No. 2006/1616. Florenco, Italy, European University Institute.
- ❖ **German Federal Ministry of Food, Agriculture and Consumer Protection (BMELV), German Technical Cooperation (GTZ), and FIAN.** 2005. *Policies against hunger IV, implementing the Voluntary Guidelines*. International Workshop 14–16 June 2005, Berlin (Allemagne), BMELV, GTZ and FIAN. ([http://www.policies-against-hunger.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Endbericht\\_PAH\\_IV\\_eng.pdf](http://www.policies-against-hunger.de/fileadmin/redaktion/dokumente/Endbericht_PAH_IV_eng.pdf))
- ❖ **GRAIN.** 2002. *Biodiversity Rights Legislation* (<http://www.grain.org/brl/index.cfm>).
- ❖ **GTZ.** 2005. *Social cash transfers – reaching the poorest: a contribution to the international debate based on experience in Zambia*. Health education and social protection sector project: systems of social protection. Eschborn (Allemagne). (<http://www2.gtz.de/dokumente/bib/05-0542.pdf>).
- ❖ **Glowka, L.** 1998. *A guide to designing legal frameworks to determine access to genetic resources*. International Union for Conservation of Nature Environmental Law and Policy Paper No. 34. Gland, Suisse.
- ❖ **Gray, K.R.** 2003. *Right to food principles vis à vis rules governing international trade*. London, British Institute of International and Comparative Law.
- ❖ **Gregg, P.** 2000. Le salaire minimum en tant que moyen d'action pour les pouvoirs publics. *Études économiques de l'OCDE* No. 31, 2000/II: 133–146. Paris.
- ❖ **Grimm, D.** 2005. The protective function of the state. In G. Nolte, ed., *European and US Constitutionalism*, pp. 137–155. Cambridge, UK Cambridge University Press for the Council of Europe.
- ❖ **Grimshaw, D. & Miozzo, M.** 2003. *Minimum wages in Latin America: identifying the employment and pay equity effects*. Working Paper Declaration/WP/12/2003. Genève (Suisse), International Labour Organization.
- ❖ **Gupta A., Patnaik, B., Singh, D., Sinha, D., Drèze, J., Holla, R., Garg, S., Sundararaman, T., Prasad V. & Shatrugna, V.** 2007. *Strategies for children under six: a framework for the 11th plan*. Paper prepared at the request of the Planning Commission of India. Juin.

- ❖ **Haarman, C. & Haarman, D.**, eds. 2005. *The basic income grant in Namibia resource book*. Windhoek, Desk for Social Development of the Evangelical Lutheran Church in the Republic of Namibia.
- ❖ **Haddad, L., Hoddinott J., & Alderman, H.**, eds. 1997. *Intrahousehold resource allocation in developing countries: methods, models and policy*. Baltimore, USA, Johns Hopkins University Press for the International Food Policy Research Institute.
- ❖ **Halewood, M. & Nnadozie, K.** 2008. Giving priority to the commons: the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture. In G. Tansey & T. Rajotte, eds. *The future control of food. A guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security*. London and Sterling, USA, Earthscan.
- ❖ **Hardberger, A.** 2006. Whose job is it anyway? Government obligations created by the human right to water. *Texas International Law Journal*, 41: 533–568.
- ❖ **Haugen, H.M.** 2007. The right to food, the right to benefit from science and the TRIPS Agreement. In W.B. Eide & U. Kracht, eds. *Food and human rights in development. Vol. I. Legal and institutional dimensions and selected topics*, pp. 425–460. Anvers (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Hawke, C.** 2007. Regulating and litigating in the public interest: regulating food marketing to young people worldwide: trends and policy drivers. *American Journal of Public Health*, 97(11): 1962–1973.
- ❖ **Hawtin, G.C.** 2000. Diversité génétique et sécurité alimentaire. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001196/119663f.pdf>) UNESCO Le courrier, mai, pp. 27–29.
- ❖ **HCDH (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme)**. 2005. *Economic, social and cultural rights – handbook for national human rights institutions – Professional Training Series No. 12*. New York (États-Unis) et Genève (Suisse), Nations Unies (<http://www.ohchr.org/english/issues/escr/escr-general-info.htm>).
- ❖ **Henrysson, E. & Joireman, S.F.** 2007. *On the edge of the law: the cost of informal property rights adjudication in Kisii, Kenya*. 27 July (SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1003427>).
- ❖ **Hodgson, S.** 2003. *Legislation on water users’ organizations: a comparative analysis*. FAO Legislative Study No. 79. Rome, FAO.
- ❖ **Hodgson, S.** 2004. *Land and water – the rights interface*. FAO Legislative Study No. 84. Rome, FAO (<http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).

- ❖ **Hodgson, S.** 2006. *Modern water rights – theory and practice*. FAO Legislative Study No. 92. Rome, FAO (<http://www.fao.org/Legal/legstud/list-e.htm>).
- ❖ **Howell, F.** 2001. Social assistance: theoretical background. In I.D. Ortiz, ed. *Social protection in Asia and the Pacific*, pp. 257–306. Manille, Banque asiatique de développement.
- ❖ **ICASO (International Council of AIDS Service Organizations).** 2005. Discussion paper: *Civil society and the “Three Ones”*. International HIV/AIDS Alliance and ICASO (<http://www.icaso.org>).
- ❖ **Ikdahl, I., Hellum, A., Kaarhus, R. & Benjaminsen, T.A.** 2005. *Human rights, formalisation and women’s land rights in southern and eastern Africa*. Noragric Report No. 26, Ås, Norvège, Norwegian University of Life Sciences.
- ❖ **IMPACT.** 2004. Evaluation de l’impact de la politique européenne sur la santé – Un guide [http://ec.europa.eu/health/ph\\_projects/2001/monitoring/fp\\_monitoring\\_2001\\_a6\\_frep\\_11\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/health/ph_projects/2001/monitoring/fp_monitoring_2001_a6_frep_11_fr.pdf). Liverpool (Royaume-Uni), mai.
- ❖ **International Association for the study of obesity** (see [www.iaso.org](http://www.iaso.org)); 2008. Study finds support for use of ‘Sydney Principles’ to restrict marketing to children, News Archive, Cancer Research UK, 6 June 2008 (<http://info.cancerresearchuk.org/news/archive/newsarchive/2008/june/18626840>).
- ❖ **Irish Human Rights Commission.** 2005. *Discussion document on making economic, social and cultural rights effective*. Prepared in view of an International Conference on Economic, Social, and Cultural Rights, Dublin, 9–10 Décembre.
- ❖ **Jahan, S.** 2005. *Reorienting development: towards an engendered employment strategy*. Working Paper No. 5. Brasilia, International Poverty Centre and New York (États-Unis), Programme des Nations Unies pour le développement.
- ❖ **Kage, B.** 2006. Trans fat restriction in Denmark offers success story for similar initiative in New York City. *Natural News.com*. 17 October (<http://www.naturalnews.com/020788.html>).
- ❖ **Kennedy, E.** 2003. Qualitative measures of food insecurity and hunger. In FAO. *Proceedings – measurement and assessment of food deprivation and undernutrition*, pp. 165–180. International Scientific Symposium, Rome: 26–28 June 2002. Rome, FAO.
- ❖ **Kent, G.** 2003. Fish trade, food security, and the human right to adequate food. In FAO. *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security. Casablanca, Morocco, 27–30 January 2003*. FAO Fisheries Report No. 708. Rome, FAO.



- ❖ **Kessler, N.** 2006. Moving beyond the quagmire: Solomon Islands DRM Legislation Project. *Australian Journal of Emergency Management*, 21(4): 44–47.
- ❖ **Kjærnum, M.** 2003. *National human rights institutions implementing human rights*. Copenhagen, Danish Institute for Human Rights.
- ❖ **Knuth, L.** 2009. *The right to food and indigenous peoples: How can the right to food benefit indigenous people?* Rome, FAO.
- ❖ **Koch, I.E.** 2005. Dichotomies, trichotomies or waves of duties? *Human Rights Law Review*, 5(1): 81–103.
- ❖ **Krishna, A.** 2007. For reducing poverty faster: target reasons before people. *World Development*, 35(11): 1947–1960.
- ❖ **Künnemann, R.** 2002. *From legislative framework to framework legislation*. International Working Paper. Heidelberg (Allemagne), FIAN International.
- ❖ **Künnemann, R.** 2005. *Basic food income – option or obligation?* Heidelberg (Allemagne), FIAN International. January (<http://www.usbig.net/papers/119-Kunnemann-Basic-Food-Income.doc>).
- ❖ **Künnemann, R., Yakpo, K., Pabst, S., Wolpold-Bosien, M.** 2003. *Implementing the right to food in South Africa: from legislative framework to framework legislation*, Right to Food Seminar Johannesburg, 7 et 8 mars 2003. International Working Paper, Heidelberg (Allemagne), FIAN International.
- ❖ **Kurien, J.** 2003. International fish trade and food security: issues and perspectives. In FAO. *Report of the Expert Consultation on International Fish Trade and Food Security, Casablanca, Morocco, 27– 30 January 2003*. FAO Fisheries Report No. 708. Rome, FAO.
- ❖ **Kuruganti K.** 2005. This Seeds Bill must go. India Together, 16 August (<http://www.indiatogether.org/2005/aug/agr-seedbill.htm>).
- ❖ **Landgren, K.** 2005. The protective environment: development support for child protection. *Human Rights Quarterly*, 27(1): 214–248.
- ❖ **Liebenberg, S.** 2001. The protection of economic and social rights in domestic legal systems. In A. Eide, C. Krause, & A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*. Second revised edition, pp. 55–84. La Haye, Kluwer Law International.
- ❖ **Lorge Rogers, B. & Coates, J.** 2005. *Food-based safety nets and related programs*. World Bank, HDNSP Social Safety Nets Primer Course No. 0225.

- ❖ **Lynton-Evans, J.** 1997. *Strategic grain reserves – guidelines for their establishment, management and operation*. FAO Agricultural Services Bulletin No. 126. Rome, FAO.
- ❖ **Madhavan, M.R. & Sanyal, K.** 2006. Seeds Bill 2004. *India Together*, 4 June.
- ❖ **Malhotra, R. & Fasel, N.** 2005. *Quantitative human rights indicators: a survey of major initiatives*. Background paper for the Turku Expert Meeting on Human Rights Indicators, Turquie (<http://web.abo.fi/instut/imr/research/seminars/indicators/Background.doc>).
- ❖ **Marschall, M.** 2001. Legitimacy and effectiveness: NGOs in comparative perspective. *Social Economy and Law Journal (SEAL)*, 4(1), Spring (<http://www.efc.be/Newsletters/Seal/contentsseal200103.html>).
- ❖ **Matarazzo Suplicy, E.** 2005. *The prospect of basic income as a tool to eradicate hunger and absolute poverty*. Paper presented at the International Workshop on *Policies against hunger IV, implementing the voluntary guidelines*. 14–16 June 2005, Berlin (Allemagne).
- ❖ **Mechlem, K.** 2004. Food security and the right to food in the discourse of the United Nations. *European Law Journal*, 10(5): 631–648.
- ❖ **Mechlem, K.** 2005. The right to food and biodiversity conservation. *IUCN [International Union for Conservation of Nature] Environmental Law Programme Newsletter*, 2005/2006: 6–7 ([http://cmsdata.iucn.org/downloads/newsletter\\_0506\\_en.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/newsletter_0506_en.pdf)).
- ❖ **Mechlem, K.** 2006. Harmonizing trade in agriculture and human rights: options for the integration of the right to food into the agreement on agriculture. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 10: 127–190.
- ❖ **Mechlem, K. & Raney, T.** 2007. Agricultural biotechnology and the right to food. In F. Francioni, ed. *Biotechnologies and international human rights*, pp. 131–160. Oxford (Royaume-Uni) et Portland (États-Unis), Hart Publishing.
- ❖ **Mechlem, K., Muehlhoff, E. & Simmersbach, F.** 2005. Nutrition, food safety and consumer protection. In FAO. *The right to Food – putting it into practice*. Brief 5. Rome, FAO.
- ❖ **Meinzen-Dick, R., Pradhan, R. & Di Gregorio, M.** 2004. *Collective action and property rights for sustainable development: understanding property rights*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute ([http://www.ifpri.org/2020/focus/focus11/focus11\\_03.pdf](http://www.ifpri.org/2020/focus/focus11/focus11_03.pdf)).

- ❖ **Moore, G. & Tymowski, W.** 2005. *Explanatory guide to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*. Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), International Union for Conservation of Nature.
- ❖ **Mosoti, V. & Gobena, A.** 2007. *International trade rules and the agriculture sector: selected implementation issues*. FAO Legislative Study No. 98. Rome, FAO.
- ❖ **Mowbray, J.** 2007. The right to food and the international economic system: an assessment of the rights-based approach to the problem of world hunger. *Leiden Journal of International Law*, 20(3): 545–569.
- ❖ **Mukuka, L., Kalikiti, M. & Musenge, D.K.** 2002. Social security systems in Zambia: Phase II: Chilimba and Market Associations. *Journal of Social Development in Africa*, 17(2): 97–105.
- ❖ **National Human Rights Commission of India/Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.** 2005. *Report of the Proceedings. International Round Table on National Institutions Implementing Economic, Social, and Cultural Rights*, 29 novembre 1er décembre 2005, New Delhi (Inde).
- ❖ **Newborne, P.** 2006. Rights to water: legal forms, political channels. In T. O’Neil, ed. *Human rights and poverty reduction: realities, controversies and strategies*, pp. 128–133. Rights in Action Meeting Series. London, Overseas Development Institute.
- ❖ **Norwegian Ministry of Agriculture and Food.** 2007. *Report from Informal International Consultation on Farmers’ Rights*, 18–20 September 2007, Lusaka.
- ❖ **OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).** 2000. Pour des pêches responsables – implications économiques et politiques. Comité pour les pêcheries. Paris.
- ❖ **OIT (Organisation internationale du travail).** 2001. *Social security: a new consensus*. Genève (Suisse) (<http://www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/353sp1.pdf>).
- ❖ **OIT.** 2002. *Decent work in the informal economy*. International Labour Conference, 90th Session, Report VI (<http://www.ilo.org/public/english/employment/infeco/download/report6.pdf>).
- ❖ **OMS (Organisation mondiale de la santé).** 2000. *Turning the tide of malnutrition: responding to the challenge of the 21st century*. WHO/NHD/00.7. Genève (Suisse).

- ❖ **OMS.** 2003a. *The right to water* ([http://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/rightwater/en](http://www.who.int/water_sanitation_health/rightwater/en)).
- ❖ **OMS.** 2003b. *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases*. Report of a joint WHO/FAO Expert Consultation. WHO Technical Report Series No. 916. Genève (Suisse).
- ❖ **OMS.** 2005. *WHO resource book on mental health, human rights and legislation*. Genève (Suisse).
- ❖ **OMS.** 2006. *The World Health Organization's infant feeding recommendation*. Genève (Suisse) ([http://www.who.int/nutrition/topics/infantfeeding\\_recommendation/en/indexhtml](http://www.who.int/nutrition/topics/infantfeeding_recommendation/en/indexhtml)).
- ❖ **ONU (Nations Unies).** 1995a. *Institutions nationales pour les droits de l'homme: Manuel sur la création et le renforcement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*. Professional Training Series No 4. New York, USA.
- ❖ **ONU.** 1995b. Food and nutrition Bulletin, UN University Press, 16 (1), Décembre.
- ❖ **ONU.** 1997. Directives applicables aux déplacements. Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1997/7, Annex. 2 juillet. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU.** 1999. Mise à jour de l'étude sur le droit à l'alimentation, préparé par A. Eide. Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. UN doc. E/CN.4/Sub.2/1999/12. 28 juin. New York, (États-Unis).
- ❖ **ONU.** 2002. *Globalization and its impact on the full enjoyment of human rights. Report of the High Commissioner for Human Rights*. UN doc. E/CN.4/2002/54. 15 January. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU.** 2003a. *Année internationale de l'eau douce*. (<http://www.un.org/events/water/factsheet.pdf>).
- ❖ **ONU.** 2003b. *Promotion d'une approche intégrée du développement rural dans les pays en développement en faveur de l'élimination de la pauvreté et du développement durable*. Rapport du Secrétaire général. UN doc. E/2003/51. 2 avril. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU.** 2005. *National human rights institutions: a handbook on the establishment and strengthening of national human rights Institutions for the promotion and protection of human rights*. New York et Genève (Nations Unies) ([http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train12\\_e.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train12_e.pdf)).

- ❖ **ONU Comité des droits de l'enfant.** 2001. *Observations finales du Comité des droits de l'enfant: Bhoutan.* 27<sup>e</sup> session. UN doc. CRC/C/15/Add.157. 9 July. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Millennium Project.** 2005a. *Halving hunger: it can be done.* Summary version of the Report of the Task Force on Hunger. New York, USA, The Earth Institute at Columbia University.
- ❖ **ONU Millennium Project.** 2005b. *Health, dignity, and development: what will it take?* Task Force on Water and Sanitation. Londres et Sterling (États-Unis), Earthscan.
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2001. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2001/53. 7 février. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2002a. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2002/58. 10 janvier. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2002b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. A/57/356. 27 août. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003a. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2003/54. 10 janvier. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. A/58/330. 28 Août. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2004/10. 9 février. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2005/47. 24 janvier. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Jean Ziegler. UN doc. E/CN.4/2006/44. 16 mars. New York (États-Unis).
- ❖ **ONU Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation.** 2003b. Rapport établi par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Oliver de Schutter. UN doc. A/HRC/9/23. septembre. New York (États-Unis).

- ❖ **ONU Sous-Commission des droits de l'homme.** 2000. Résolution 2000/7 du 17 août 2000 sur les droits de propriété intellectuelle et les droits de l'homme.
- ❖ **ONU SCN (Comité permanent de la nutrition du système des Nations Unies).** 2005. *Questions et réponse*, 32e session. Groupe de travail sur la nutrition en situation de crise. Brasilia 13 et 16 mars.
- ❖ **Oxenham, J., Diallo, A., Katahoire, A., Petkova-Mwangi, A., Sall, O.** 2002. *Skills and literacy training for better livelihoods. A review of approaches and experiences.* Human Development Sector, Africa Region. Washington, DC, Banque mondiale.
- ❖ **Oxfam International.** 2006. *Causing hunger: an overview of the food crisis in Africa.* Briefing Paper No. 91, juillet. Londres.
- ❖ **Paasch, A., Garbers, F. & Hirsch, T., eds.** 2007. *Politiques commerciales et faim: L'impact de la libéralisation du commerce sur le droit à l'alimentation des communautés de riziculteurs du Ghana, du Honduras et d'Indonésie.* Genève (Suisse), Ecumenical Advocacy Alliance.
- ❖ **Palacios, X.F.** 1998. *Contribution à l'estimation de l'interdépendance des pays en matière de ressources phytogénétiques.* Background Study Paper No. 7, Rev. 1. FAO Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Rome, FAO (<ftp://ftp.fao.org/ag/cgrfa/BSP/bsp7E.pdf>).
- ❖ **PNUD (Programme des Nations Unies pour le développement).** 1999. *Rapport sur le développement humain 1999.* New York, USA and Oxford, UK, Oxford University Press.
- ❖ **PNUD.** 2000. *Rapport sur le développement humain 2000.* New York (États-Unis) et Oxford (Royaume-Uni), Oxford University Press.
- ❖ **PNUD.** 2006. *Indicateurs pour les approches du développement axées sur les droits de l'homme dans la programmation du PNUD: Guide d'utilisation.* New York (États-Unis). Mars.
- ❖ **PNUD/FIDA.** 2006. *L'eau, une responsabilité partagée The challenges of water governance. Water – a shared responsibility, Rapport mondial des Nations Unies sur la mise en valeur des ressources en eau 2*, pp. 43–85. Paris, UNESCO et New York (États-Unis), Berghahn Books.
- ❖ **Quan, J.** 2006. *Land access in the 21st century: issues, trends, linkages and policy options.* FAO Livelihood Support Programme Working Paper No. 24. Rome, FAO.
- ❖ **Rajotte, T.** 2008. The negotiations web: complex connections. In G. Tansey & T. Rajotte, eds. *The future control of food: a guide to international negotiations and rules on intellectual property, biodiversity and food security*, pp. 141–171. London and Sterling (États-Unis), Earthscan.

- ❖ **Reynaud, E.** 2006. Social security for all: global trends and challenges. *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 27(2): 123–150.
- ❖ **Rodgers, J. & Rubery J.** 2003. Perspectives: Le salaire minimum, instrument de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité. *International Labour Review*, A142(4): 545–556.
- ❖ **Rodrigo, D. & Andrés Amo, P.** 2002. *Background document on public consultation*. Paris, OECD (<http://www.oecd.org/dataoecd/4/43/36785341.pdf>).
- ❖ **Rodriguez-Amaya, D.B.** 2005. *Analysis and composition of Brazilian Foods*. Presentations to the Consultation on the Cross-cutting Initiative on Biodiversity for Food and Nutrition, Convention sur la diversité biologique, Brasilia 12–13 mars (<http://www.cbd.int/doc/meetings/agr/ibfn-01/information/ibfn-01-inf-01-en.doc>).
- ❖ **Rubery, J.** 2003. *Pay equity, minimum wage and equality at work: theoretical framework and empirical evidence*. International Labour Office In Focus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. Working Paper No. 19. Genève, Organisation internationale du travail. (<http://www.ilo.org/declaration/lang--fr/index.htm>)
- ❖ **Ruggie, J.G.** 2007. *State responsibilities to regulate and adjudicate corporate activities under the United Nations core human rights treaties*. Report prepared for the mandate of the Special Representative of the United Nations Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises. Boston (États-Unis), Kennedy School of Government and Harvard Law School. 12 février.
- ❖ **Saget, C.** 2001. *Is the minimum wage an effective tool to promote decent work and reduce poverty? The experience of selected developing countries*. Employment Paper No. 2001/13. Genève, Organisation internationale du travail.
- ❖ **Samudra** 2003. Case for small-scale fisheries. 25th session of the Committee on Fisheries (COFI), NGO statement, March (<http://www.icsf.net>).
- ❖ **Scanlon, J., Cassar, A. & Nemes, N.** 2004. *Water as a human right?* IUCN Environmental Policy and Law Paper No.51, IUCN Environmental Law Programme. Gland (Suisse) et Cambridge (Royaume-Uni), Union internationale pour la conservation de la nature.
- ❖ **Schafer, C.** 2003. Gosselin decision forewarns of right to welfare. *Fraser Forum*. February, pp. 22–23. Vancouver, Canada, The Fraser Institute.
- ❖ **Scheinin, M.** 1995. Economic and social rights as legal rights. In A. Eide, C. Krause & A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*, pp. 41–62. Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers.

- ❖ **Secrétariat de la Campagne pour le droit à l'alimentation.** 2005. *Midday meals: a primer*. Octobre. New Delhi (<http://www.righttofoodindia.org/links/updates/update4.html>).
- ❖ **Secrétariat de la Campagne pour le droit à l'alimentation.** 2006. *Universalization with quality. Action for Integrated Child Development Services (ICDS). A primer*. Mars. New Delhi (Inde).
- ❖ **Seekings, J.** 2006. *Employment guarantee or minimum income? Workfare and welfare in developing countries*. Paper for US Basic Income Guarantee (USBIG) Network Conference, 24 février (<http://www.usbig.net/papers/151-Seekings-workfare-welfare.pdf>).
- ❖ **Seshia, S. & Scoones, I.** 2003. *Comprendre l'accès aux semences et aux ressources génétiques. Que peut apporter une approche basée sur les moyens d'existence?* FAO Livelihood Support Programme Working Paper No. 6. Rome, FAO.
- ❖ **Shiva, V.** 2005. *Food laws and food safety for India's diverse and local food economy*. Kolkata (Inde), World Prout Assembly ([http://www.worldproutassembly.org/archives/2005/04/food\\_laws\\_and\\_f.html](http://www.worldproutassembly.org/archives/2005/04/food_laws_and_f.html)).
- ❖ **Skogly, S. & Gibney, M.** 2002. Transnational human rights obligations. *Human Rights Quarterly*, 24(3): 781–798.
- ❖ **Steiner, H.P. & Alston, P.** 2000. *International human rights in context: law, politics, morals*. Second edition. Oxford (Royaume-Uni) et New York (États-Unis), Oxford University Press.
- ❖ **Subbarao, K., Braithwaite, J. & Jalan, J.** 1995. *Protecting the poor during adjustment and transitions*. Human Capital Development and Operations Policy Working Paper No. 58. A background paper for the World Bank contribution to the Social Summit "Advancing Social Development". Washington, DC, Banque mondiale.
- ❖ **Swaminathan, M.S.** 1997. Ethics and equity in the collection and use of plant genetic resources: some issues and approaches. *Ethics and Equity in Conservation and Use of Genetic Resources for Sustainable Food Security*. International Plant Genetic Resources Institute, Rome.
- ❖ **Swaminathan, M.S.** 2006. Indian legislation on biodiversity. In S. Bala Ravi, I. Hoeschle-Zeledon, M.S. Swaminathan & E. Frison, eds. *Hunger and poverty: the role of biodiversity*, pp. 179–191. Chennai (Inde), S. Swaminathan Research Foundation, and Rome, International Plant Genetic Resources Institute and Global Facilitation Unit for Underutilized Species.



- ❖ **The Crucible Group.** 2001. *Seeding solutions, Volume 2: Options for national laws governing control over genetic resources and biological innovations.* Ottawa, International Development Research Center, Rome, International Plant Genetic Resources Institute et Uppsala (Suède), Dag Hammarskjöld Foundation.
- ❖ **The International Baby Food Action** Brady, M. The International Baby Food Action Network (IBFAN), What is the International Code? (<http://www.ibfan.org/english/issue/code01.html>).
- ❖ **Tomaševski, K.** 1995. Women. In A. Eide, C. Krause, & A. Rosas, eds. *Economic, social and cultural rights: a textbook*, pp. 273–289. Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers.
- ❖ **Tomaševski, K.** 2006. Economic and social rights: legally enforceable rights? In T. O’Neil, ed. *Human rights and poverty reduction: realities, controversies and strategies.* Rights in Action Meeting Series. Londres, Overseas Development Institute.
- ❖ **Tyers, R. & Anderson, K.** 1992. *Disarray in world food markets: a quantitative assessment.* New York (États-Unis), Cambridge University Press.
- ❖ **UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l’éducation, la science et la culture).** 2003. *Agriculture, alimentation et eau.* Premier Rapport mondial sur la mise en valeur des ressources en eau. L’eau pour les hommes, l’eau pour la vie. (<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/129556f.pdf>)
- ❖ **Unruh, J.D. & Turray, H.** 2006. *Régimes fonciers, sécurité alimentaire et investissements dans la Sierra Leone de l’après guerre Programme de soutien aux moyens d’existence.* Document de travail N° 22. Rome, FAO.
- ❖ **Valente, F.L.S. & Beghin, N.** 2006. *Realization of the human right to adequate food and the Brazilian experience: inputs for replicability.* Brasilia ([http://www.fao.org/righttofood/publi\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_en.htm)).
- ❖ **Valente, F.L.S., Franceschini, T. & Burity, V.** 2006. Non-judicial remedies for the protection of the human right to adequate food: the case of Brazil.
- ❖ In M. Borghi & L. Postiglione Blommestein, eds. *The right to adequate food and access to justice*, pp. 265–293. Fribourg (Suisse), Editions Universitaires.
- ❖ **Van Esterik, P.** 1992. Women, work and breastfeeding. *Cornell International Nutrition Monograph* 23. Ithaca (États-Unis), Cornell University Press.
- ❖ **Van Hoof, G.J.H.** 1984. The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views. In P. Alston & K. Tomaševski, eds. *The right to food*, pp. 97–110. Dordrecht (Pays-Bas), Martinus Nijhoff Publishers.

- ❖ **Van Parijs, P.** 2000. *Basic income: a simple and powerful idea for the 21<sup>st</sup> century*. Background paper for the Basic Income European Network (BIEN), VIII International Congress. Berlin, 6–7 Octobre (<http://www.basicincome.org/bien/pdf/2000VanParijs.pdf>)
- ❖ **Vapnek, J. & Spreij, M.** 2005. *Perspectives and guidelines on food legislation, with a new model food law*. FAO Legislative Study No. 87. Rome, FAO (<http://www.fao.org/Legal/pub-e.htm>).
- ❖ **Vidar, M.** 2005. The interrelationships between the right to food and other human rights. In W.B. Eide & U. Kracht, eds. *Food and human rights in development. Vol. I. Legal and institutional dimensions and selected topics*, pp. 141-159. Anvers (Belgique), Intersentia.
- ❖ **Vidar, M. & Immink, M.** forthcoming. Monitoring the human right to food at the country level. In G. Alfredsson, J. Grimheden, B. Ramcharan & A. de Zayas, eds. *National monitoring mechanisms*.
- ❖ **Vierdag, E.G.** 1978. The legal nature of the rights granted by the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *Netherlands Yearbook of International Law*, 9: 104–120.
- ❖ **Villan Duran, C.** 2000. The right to food and drinking water, *International Law: New Developments*. Liber Amicorum to Professor Antonio Augusto Cançado Trindade.
- ❖ **Von Braun, J., Gulati, A. & Orden, D.** 2004. *Making agricultural trade liberalization work for the poor*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute (<http://www.ifpri.org/pubs/speeches/20040525vonbraun.pdf>).
- ❖ **Wily, L.A.** 2000. *Land tenure reform and the balance of power in eastern and southern Africa*. Natural Resource Perspectives No. 58. Juin. Londres, Overseas Development Institute.
- ❖ **Windfuhr, M.** 2003. *The human right to water. What is behind the concept?* Heidelberg (Allemagne), FIAN International. Septembre.
- ❖ **Ziegler, J., Way, S.A., & Golay, C.** 2006. *Access to land and right to food*. A paper for presentation to the Workshop on “Human Rights, Land and Food”, International Conference on Land, Poverty, Social Justice and Development, 2006.

## CONTENTIEUX

- ❖ *Advisory Opinion on Legal Consequences on the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*. Avis consultatif de la CIJ, 9 juillet 2004.
- ❖ *Antonelli vs. Sheahan*, 81 F.3d 1422, 1432 (7th Cir. 1996). (États-Unis)
- ❖ *Chamelli Singh & Ors. State of U.P. & Anr.*, (1996) 2 S.C.C. 549. (Inde)
- ❖ *Cooper vs. Sheriff, Lubbock County*, 929 F.2d 1078, 1083 (5th Cir. 1991). (États-Unis)
- ❖ *G vs. An Bord Uchtála* [1980] I.R. 32. (Irlande)
- ❖ *Gosselin vs. Québec (Attorney General)*, [2002] 4 S.C.R. 429. (Canada)
- ❖ *Government of South Africa vs. Grootboom*, CCT38/00, Judgment of 21 September 2000.
- ❖ *Guerra et autres c. Italie*, Cour européenne des droits de l'homme, jugement du 19/02/1998.
- ❖ *Jain c. État de Karnataka*, AIR (1992) S.C.C. 1858. (Inde)
- ❖ *Khosa et autres c. Ministre du développement social*, CCT 53/03, jugement du 1<sup>er</sup> octobre 2004. (Afrique du Sud)
- ❖ *Kitok c. Suède*, HRC Communication No 197/1985, Views adopted on 27/07/1988
- ❖ *In Re Kranspoort Community 2000 (2) SA 124(LCC)*. (Afrique du Sud)
- ❖ *Lindiwe Mazibuko et autres c. la ville de Johannesburg & ors*, case No 06/13865, High Court of south Africa.
- ❖ *Lubicon Lake Band c. Canada*, HRC Communication No 167/1984, Views adopted on 26/03/1990
- ❖ *Malawi African Association c. Mauritanie*, Nos. 54/91, 61/91, 98/93, 164/97 & 210/98, 1999-2000.
- ❖ *Marcel Claude Reyes et autres c. Chili*, Cour inter-américaine des droits de l'homme, Jugement du 19/09/2006.
- ❖ *Oneryildiz c. Turquie*, Cour européenne des droits de l'homme, jugement du 30/11/2004.
- ❖ *PUCL c. Union of India Writ Petition (Civil) No. 196 of 2001*.
- ❖ *Rarasea c. L'État*, Criminal appeal No. HAA0027.2000 of 12 May 2000. (Fidji)

- ❖ *Regina c. Secretary of State for the Home Department ex parte Adam, Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Limbuela, Regina vs. Secretary of State for the Home Department ex parte Tesema* (conjoined appeals), House of Lords, [2005] UKHL 66. (Royaume-Uni)
- ❖ *Strope c. Sebelius*, US Court of Appeals, 06-3144 (D.C. No. 05-CV-3284-SAC) (10th Cir. 2006).

## TEXTES LÉGISLATIFS

### Afrique du Sud

- ❖ Constitution de la République sud-africaine, Act No. 108, 1996
- ❖ Extension of Security of Tenure Act, 1997
- ❖ Communal Land Rights Act No. 11, 2004
- ❖ National Food Security Draft Bill, 2002
- ❖ Basic Conditions of Employment Amendment Bill, 2001
- ❖ Water Services Act No. 108, 1997
- ❖ Basic Conditions of Employment Act No. 75, 1997
- ❖ Labour Relations Act No. 66, 1995

### Allemagne

- ❖ Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne, 1949 (dernière modification: juin 2008)

### Andorre

- ❖ Constitution de la Principauté d'Andorre, 1993

### Angola

- ❖ *Lei de Terras No. 9, 2004*

### Argentine

- ❖ *Ley 25. 724 sobre el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, 2003*
- ❖ *Decreto No. 1.018 que reglamenta la Ley No. 25.724 que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, 2003*
- ❖ *Ley Nacional de Empleo No.24013, 1991*
- ❖ *Ley de Contrato de Trabajo No. 20.744, 1976*

**Arménie**

- ❖ Constitution de la République d'Arménie, 2005

**Azerbaïdjan**

- ❖ Constitution de la République d'Azerbaïdjan, 1995

**Bangladesh**

- ❖ Constitution de la République populaire du Bangladesh, 1972

**Bélarus**

- ❖ Constitution de la République du Bélarus, 1996

**Belgique**

- ❖ Constitution belge, 1994

**Bolivie (État plurinational de)**

- ❖ Constitution de Bolivie (État plurinational de), 2009

**Brésil**

- ❖ Constitution de la République fédérative du Brésil, 1988
- ❖ *Lei Organica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), Lei No. 11.346, cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências, 2006*
- ❖ *Decreto No. 6.273, cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN, a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, 2007*
- ❖ *Lei No. 10.835, institui a renda basica de cidadania e dá outras providencias (loi instituant un revenu de base universel), 2004*

**Cambodge**

- ❖ Constitution du Royaume de Cambodge, 1993

**Canada**

- ❖ Charte canadienne des droits et libertés, 1982;
- ❖ Loi sur la santé publique, Québec, 2001

**Chypre**

- ❖ Constitution de la République de Chypre, 1960

**Colombie**

- ❖ Constitution politique de la Colombie, 1991
- ❖ *Ley 100 por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones*, 1993

**Costa Rica**

- ❖ Constitution politique de la République du Costa Rica, 1949

**Croatie**

- ❖ Constitution de la République de Croatie, 1990

**Cuba**

- ❖ Constitution de la République de Cuba, 1992

**El Salvador**

- ❖ Constitution de la République d'El Salvador, 1983

**Équateur**

- ❖ Constitution politique de la République de l'Équateur, 1998
- ❖ *Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional No. 41*, 2006

**Érythrée**

- ❖ Constitution érythréenne, 1997

**Espagne**

- ❖ Constitution espagnole, 1978

**États-Unis d'Amérique**

- ❖ Illinois Nursing Mothers in the Work Place Act, 2001
- ❖ Food Stamp Act, 1977

**Éthiopie**

- ❖ Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie, 1994

**Fédération de Russie**

- ❖ Loi sur le salaire minimum No. 3818, 2003
- ❖ Code du travail de la Fédération de Russie No. 197-F, 2001

**Finlande**

- ❖ Constitution finlandaise, 2000

**France**

- ❖ *Loi No. 2004-806 relative à la politique de santé publique*, 2004.

**Géorgie**

- ❖ Constitution géorgienne, adoptée le 24 août 1995, dernière modification: 27 décembre 2006

**Ghana**

- ❖ Constitution de la République du Ghana, 1992

**Guatemala**

- ❖ Constitution de la République du Guatemala, 1993
- ❖ *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto Número 32*, 2005



- ❖ *Acuerdo Gubernativo No. 75 mediante el cual se aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2006*

### **Guinée équatoriale**

- ❖ Constitution de la République de Guinée équatoriale, 1996

### **Haïti**

- ❖ Constitution de la République d'Haïti, 1987

### **Honduras**

- ❖ Constitution de la République du Honduras, 1982
- ❖ *Anteproyecto de Ley Marco sobre la Alimentación en Honduras, 2007*

### **Inde**

- ❖ Constitution indienne, 1949
- ❖ Protection of Human Rights Act No. 10 of 1994 as amended by the Protection of Human Rights (Amendment) Act, No. 43 of 2006
- ❖ National Rural Employment Guarantee Act No. 42, 2005
- ❖ Unorganized Sector Workers' Social Security Act, 2005
- ❖ Right to Information Act, No. 22, 2005
- ❖ Hindu Succession Amendment Act, 2005
- ❖ Seeds Bill, 2004
- ❖ Chhattisgarh Public Distribution System (Control) Order, 2004
- ❖ Protection of Plant Varieties and Farmers' Rights Act No. 53, 2001
- ❖ Maharashtra Employment Guarantee Act, 1977
- ❖ Essential Commodities Act No. 10, 1955
- ❖ Edible Oils Packaging (Regulation) Order, 1998

**Indonésie**

- ❖ Food Act No 7, 1996
- ❖ Regulation on Food Security No. 68, 2002

**Iran (République islamique d')**

- ❖ Constitution de la République islamique d'Iran, 1979

**Italie**

- ❖ Constitution de la République italienne, 1947

**Kazakhstan**

- ❖ Constitution de la République du Kazakhstan, 1995
- ❖ Loi relative à la réglementation du développement du secteur agroéconomique et des zones rurales, 2005

**Kirghizistan**

- ❖ Constitution de la République kirghize, 1993

**Lesotho**

- ❖ Constitution du Lesotho, 1993

**Madagascar**

- ❖ Constitution de la République de Madagascar, 1992

**Malawi**

- ❖ Constitution de la République du Malawi, 1994

**Mali**

- ❖ *Loi d'orientation agricole No. 06-045*, 2006

## Mexique

- ❖ Constitution politique du Mexique, 1917
- ❖ *Iniciativa de Ley de Planeación para la Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional*, 2005
- ❖ *Norma Oficial Mexicana NOM-043-SSA2 sobre Promoción y Educación para la Salud en Materia Alimentaria*, 2005
- ❖ Ley de Desarrollo Social del Estado de México; General Law on Social Development, 2004

## Mozambique

- ❖ Land Law, No. 19/97, 1997

## Népal

- ❖ Constitution provisoire du Népal, 2063, 2007

## Nicaragua

- ❖ *Constitution politique du Nicaragua*, 1986
- ❖ *Iniciativa de Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 2008
- ❖ *Decreto No. 03 que establece Reformas y Adiciones al Decreto No. 71-98*, 2007
- ❖ *Decreto No. 65, Reforma al Decreto creador de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 2000
- ❖ *Decreto No. 40 de Creación de la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, 2000

## Nigéria

- ❖ Constitution de la République fédérale du Nigéria, 1999

## Nouvelle-Zélande

- ❖ Human Rights Act, 1993, Public Act No. 82, 1993

## Ouganda

- ❖ Constitution (modifiée) de la République de l'Ouganda, 2005
- ❖ Constitution de la République de l'Ouganda, 1995
- ❖ Draft Bill for a Food and Nutrition Act, 2008
- ❖ Land Act No. 16, 1998

## Pakistan

- ❖ Constitution de la République islamique du Pakistan, 1973

## Panama

- ❖ Constitution politique du Panama, 1972 (et modifications ultérieures)

## Paraguay

- ❖ Constitution de la République du Paraguay, 1992

## Pérou

- ❖ Constitution de la République du Pérou, 1993
- ❖ *Proyecto de Ley No. 1390 sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada*, 2006
- ❖ *Ley Marco del Empleo Público No. 28175*, 2005
- ❖ *Decreto No. 118 PCM que crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria*, 2002
- ❖ *Decreto No. 139 PCM que establece la conformación del Comité Técnico de la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria*, 2002

## Philippines

- ❖ Agriculture and Fisheries Modernization Act of 1997, Republic Act No. 9281, 2004
- ❖ Republic Act No. 9168 on Plant Variety Protection, 2002
- ❖ Fisheries Code of 1998, Republic Act No. 8550, 1998
- ❖ Republic Act No. 6657 on Agrarian Reform, 1988

## **Portugal**

- ❖ Constitution de la République portugaise, 1976

## **République de Corée**

- ❖ National Human Rights Commission Act No. 6481, 2001

## **République démocratique du Congo**

- ❖ Constitution de la République démocratique du Congo, 2006

## **République de Moldova**

- ❖ Constitution de la République de Moldova, 1994

## **République tchèque**

- ❖ Constitution de la République tchèque, 1993

## **République-Unie de Tanzanie**

- ❖ Village Land Act, 1999
- ❖ Land Act, 1999
- ❖ Food Security Act of Tanzania, 1991

## **Roumanie**

- ❖ Constitution roumaine, 1991

## **Royaume-Uni**

- ❖ Children's Food Bill, 2005
- ❖ Human Rights Act, 1998
- ❖ National Minimum Wage Act, 1998 (dernière modification: 2003)

## **Sierra Leone**

- ❖ Constitution sierra-léonienne, Act No. 6, 1991

**Slovaquie**

- ❖ Constitution de la République slovaque, 1992

**Slovénie**

- ❖ Constitution de la République de Slovénie, 1991

**Sri Lanka**

- ❖ Constitution de la République socialiste démocratique de Sri Lanka, 1978

**Suisse**

- ❖ Constitution fédérale de la Confédération suisse, 1999

**Suriname**

- ❖ Constitution de la République du Suriname, 1987

**Turquie**

- ❖ Constitution de la République de Turquie, 1982

**Venezuela (République bolivarienne du)**

- ❖ Constitution de la République bolivarienne du Venezuela, 2000
- ❖ *Decreto 6.071 con rango, valor y Fuerza de Ley Orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria*, 2008
- ❖ *Ley Programa de Alimentación para los Trabajadores*, 1998
- ❖ *Ley de Alimentación para los Trabajadores*, 2004
- ❖ *Decreto No. 4.448, Reglamento de la Ley de Alimentación para los Trabajadores*, 2006
- ❖ *Proyecto de Ley Orgánica de Desarrollo Agrícola y Seguridad Alimentaria*, 2004

**Zimbabwe**

- ❖ Land Acquisition Act, 1992



## **BOÎTE À OUTILS MÉTHODOLOGIQUES POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION**

La boîte contient une série d'outils qui indiquent la marche à suivre pour mettre en pratique les Directives sur le droit à l'alimentation.

On y trouvera des outils d'analyse, de formation ou encore d'élaboration de normes et des indications d'ordre général mais aussi des conseils pratiques sur la mise en oeuvre du droit à l'alimentation. Un large éventail de questions est abordé: évaluation, législation, formation, budget, contrôle. L'accent est mis sur la mise en pratique du droit à l'alimentation et le but est de faire en sorte que les pays soient mieux à même d'appliquer ce droit.

Visitez notre site Internet: <http://www.fao.org/righttofood>

## **BOÎTE À OUTILS MÉTHODOLOGIQUES POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION:**

- 1. GUIDE POUR LÉGIFÉRER SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION**
- 2. MÉTHODES DE CONTRÔLE POUR LE DROIT À L'ALIMENTATION [VOLUMES I - II]**
- 3. GUIDE POUR L'ÉVALUATION DU DROIT À L'ALIMENTATION**
- 4. CURRICULUM ÉDUCATIF SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION**
- 5. ANALYSE BUDGÉTAIRE POUR PROMOUVOIR LE DROIT À L'ALIMENTATION**

L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) tient à remercier les Gouvernements de l'Allemagne, de l'Espagne, de la Norvège, et des Pays-Bas pour le concours financier qui a permis d'élaborer le présent guide.



ISBN 978-92-5-206256-1



9 789252 062561

10815F/1/09.10