

Elaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation

Le contenu de ce manuel est basé sur le «Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation» de la FAO, élaboré par Dubravka Bojic Bultrini sous la supervision technique de Margret Vidar, avec l'aide précieuse de Lidija Knuth et les apports significatifs d'Isabella Rae.

L'adaptation au format «manuels pratiques» a été réalisée par José M^a Medina Rey et M^a Teresa de Febrer (PROSALUS, Espagne). Ce manuel a été traduit en français par M^a Teresa de Febrer et Emmanuel Decordier.

L'objectif des trois manuels pratiques dédiés à la LÉGISLATION est de faciliter une information pratique et d'orientation aux législateurs nationaux ainsi qu'aux personnes ou groupes intéressés, pour développer ou renforcer le cadre juridique et institutionnel sur le droit à l'alimentation, conformément au Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels et d'autres instruments pertinents dans le cadre international des droits de l'homme.

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 les vues ou les politiques de la FAO.

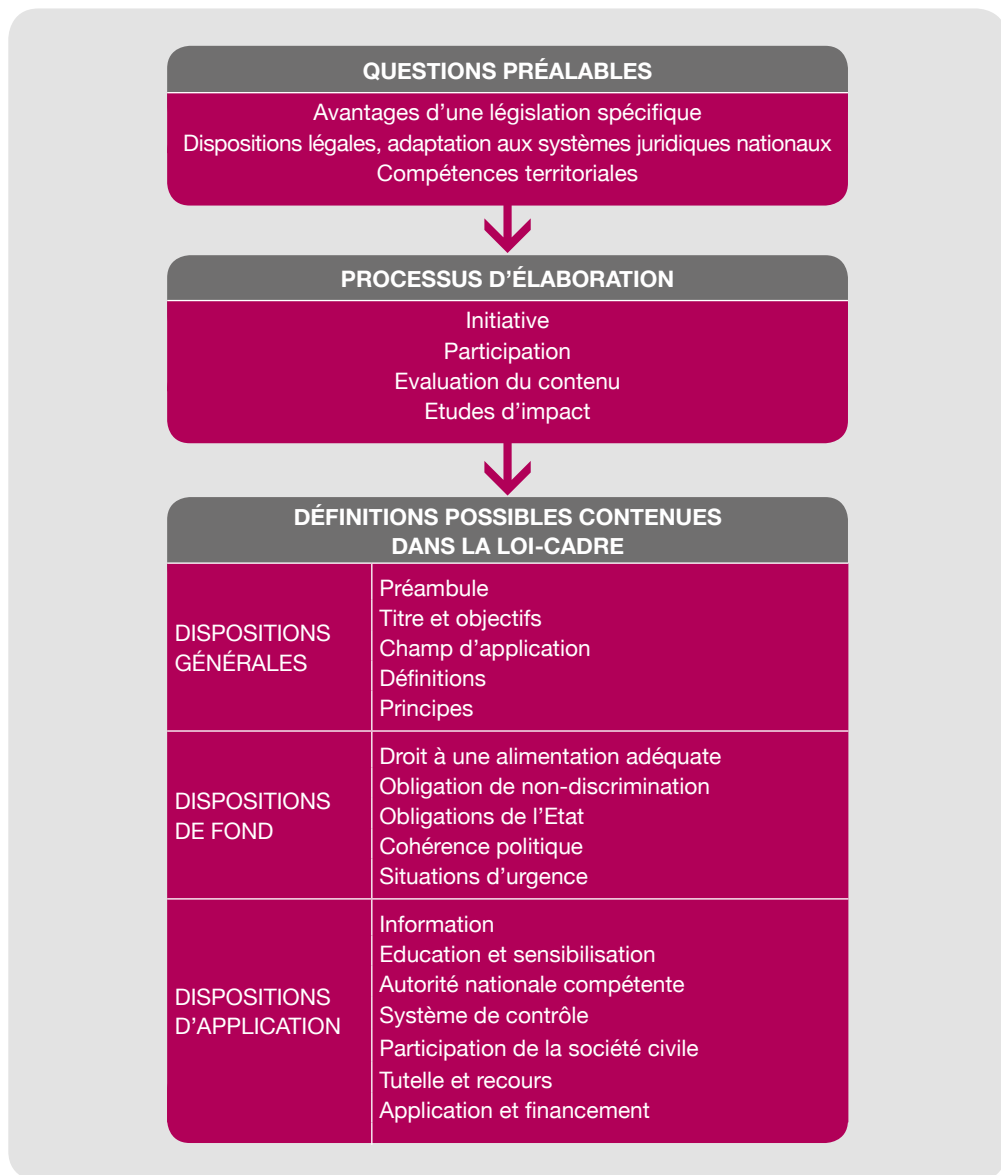
© FAO, 2014

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

CONTENU DU MANUEL



Le glossaire élargi du droit à l'alimentation de la FAO est disponible en ligne sur le site Internet: <http://www.fao.org/righttofood/centre-du-savoir/glossaire/fr>

1.1. LES AVANTAGES DE LA LÉGISLATION SPÉCIFIQUE POUR LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT À L'ALIMENTATION DANS LES LOIS NATIONALES

Indépendamment du fait que la Constitution reconnaisse ou non le droit à l'alimentation, l'existence d'une loi spécifique est très utile pour développer et orienter les politiques et ainsi promouvoir sa réalisation dans le domaine administratif, judiciaire et quasi judiciaire.

Une loi spécifique peut:

- énoncer la portée et la teneur de ce droit;
- définir les obligations de l'Etat;
- établir les mécanismes institutionnels nécessaires;
- fournir les bases juridiques pour orienter et implanter les politiques (ou autres réglementations ou mesures) devant être adoptées par les autorités compétentes;
- renforcer le rôle du pouvoir judiciaire dans la réalisation du droit à l'alimentation;
- donner aux titulaires du droit à l'alimentation la possibilité d'exiger du gouvernement la réalisation de ce droit;
- constituer une base juridique pour l'adoption des mesures afin de remédier aux inégalités sociales en matière d'accès à l'alimentation;
- préciser les mesures financières requises pour la mise en œuvre des lois spécifiques.

1.2. DISPOSITIONS LÉGALES, ADAPTATION AUX SYSTÈMES JURIDIQUES NATIONAUX

Les systèmes juridiques varient selon les pays et répondent à des normes et terminologies spécifiques, pouvant par ailleurs fréquemment manquer d'homogénéité dans leur contenu: loi organique, loi générale, loi de base, loi-cadre, loi ordinaire, loi sectorielle, etc.

Pour cette raison, ce manuel pratique offre une orientation de travail de base qui devra être adaptée aux dispositions légales et aux systèmes juridiques nationaux selon le pays concerné. De ce fait, le terme «loi-cadre» utilisé dans ce manuel peut, selon les pays, n'être que rarement employé ou tout simplement ne pas exister, d'où l'importance de rechercher et de manier une terminologie adaptée. Dans tous les cas, il est fondamental de baser notre élaboration sur des lois ayant un rang normatif supérieur aux lois ordinaires ou sectorielles.

LE CONCEPT DE LOI-CADRE

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 énonce des principes et obligations généraux, mais s'en remet aux textes d'application et aux autorités compétentes pour définir les mesures spécifiques.

1.3. COMPÉTENCES TERRITORIALES

La structure territoriale du pays (fédérale, décentralisée, etc.), est un autre facteur important à prendre en compte dans l'élaboration d'une loi spécifique sur le droit à l'alimentation.

La conception de règlements nationaux devra chercher l'équilibre entre deux principes fondamentaux:

- le respect des compétences des gouvernements régionaux;
- la mise en place de mécanismes n'entraînant pas de situations discriminatoires et favorisant différents niveaux de protection du droit à l'alimentation entre les divers pôles territoriaux d'un même pays.

La loi-cadre peut contribuer dans ce sens à instaurer les principes généraux mais aussi le minimum devant être garanti, en prenant soin d'établir une marge nécessaire d'influence pour les gouvernements régionaux afin qu'ils puissent y développer leurs propres règlements en fonction de leurs compétences.

1.4. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI-CADRE

L'initiative d'élaboration d'une nouvelle loi-cadre peut surgir depuis différents secteurs, depuis la sphère gouvernementale, le régime parlementaire ou bien encore de la société civile elle-même; l'important n'étant pas finalement son origine, mais le fait de pouvoir compter sur le plus grand nombre possible de citoyens soutenant le projet.

Pour atteindre cet objectif, une ample participation de tous les secteurs impliqués peut s'avérer très efficace. Pour cela nous pouvons:

- réaliser une étude préalable auprès des secteurs gouvernementaux qui peuvent se voir affectés par la nouvelle loi, en permettant ainsi d'identifier d'éventuels obstacles dans la formulation du projet de loi et de le réorienter de façon adéquate;
- considérer le plus grand nombre de personnes à consulter pour promouvoir la participation d'organisations de la société civile, en prenant soin de leur faciliter au préalable l'information nécessaire pour permettre un apport plus complet et effectif. Il faut prendre en compte les spécificités de chaque groupe impliqué et adopter les stratégies facilitant leur intégration (comme par exemple, la possibilité de s'exprimer dans sa langue d'origine dans le cas des populations autochtones).

Le processus doit s'initier par le biais d'une évaluation contextuelle du droit à l'alimentation dans le pays en question, en portant son attention sur les quatre points suivants:¹

- l'identification et la description des groupes vulnérables et/ou souffrant d'une insécurité alimentaire;
- l'analyse des causes fondamentales de l'insécurité alimentaire;
- l'analyse du cadre juridique et institutionnel pour la réalisation du droit à l'alimentation, y compris l'identification des obligations internationales du pays;
- l'analyse des programmes et des politiques pouvant affecter la réalisation du droit à l'alimentation, y compris les modifications nécessaires.

En définitive, il s'agit d'élaborer une vaste vision d'ensemble dans un contexte juridique, politique et social spécifique, et d'étudier l'impact plausible dans le domaine social, administratif, budgétaire et économique, en rendant ainsi plus réalistes la prévision de l'efficacité de la future loi ainsi que le coût de son application ultérieure.

1. Pour réaliser cette étape, consultez le manuel n° 7 de cette collection sur l'évaluation du droit à l'alimentation.

2.1. DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les dispositions générales de la loi-cadre ont pour fonction d'établir les fondements qui serviront à comprendre la volonté du législateur de façon adéquate et pouvoir ainsi interpréter correctement son contenu.

2.1.1. Préambule

Le préambule de la loi-cadre décrit les circonstances de sa promulgation et les motifs pour lesquels l'autorité compétente a décidé de l'élaborer. Il peut aussi s'avérer utile de mentionner les instruments internationaux applicables en matière de droit à l'alimentation dans lesquels s'encadrera son application.

2.1.2. Titres et objectifs

La mise en pratique législative observée dans plusieurs pays au cours de ces dernières années a mis en évidence une référence explicite à la sécurité alimentaire et nutritionnelle ainsi qu'à la souveraineté alimentaire dans les titres des lois régulatrices, et peu souvent directement au droit à l'alimentation lui-même. Dans ce contexte, il faut souligner l'importance de prendre en compte l'objectif principal de la loi-cadre puisqu'il oriente les actions des autorités compétentes pour sa mise en œuvre et aide à interpréter ses dispositions, plutôt que de prêter attention à son nom.

2.1.3. 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 et dans quelles circonstances elle pourra être adaptée. Etant donné qu'il s'agit de la régulation juridique d'un droit de l'homme, il est indispensable de déterminer les titulaires de droits et les titulaires d'obligations:

- 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, 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'Etat concerné. Il convient que cela soit dit expressément dans la loi-cadre.
- Les **titulaires d'obligations** en matière de réalisation du droit à l'alimentation sont les Etats, et leurs obligations résultant de ce droit sont contraignantes pour les trois pouvoirs – exécutif, législatif et judiciaire – et les autres autorités publiques ou gouvernementales, à tous les échelons. Les obligations relatives aux droits de l'homme ne sont pas encore contraignantes pour les acteurs privés en droit international mais en vertu de l'obligation de protéger les droits de l'homme qu'ils ont assumés, les Etats 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.

2.1.4. Définitions

La liste de 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 comme, par exemple, alimentation, sécurité alimentaire, sécurité nutritionnelle, faim, sous-alimentation, sous-nutrition, insécurité alimentaire, vulnérabilité alimentaire, etc. Ces définitions servent de référence lorsqu'il peut y avoir une ambiguïté dans le cadre de l'application de la loi. Dans de nombreux cas, la loi-cadre peut reprendre les définitions d'autres lois nationales et de différents instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.

2.1.5. 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.

La FAO a souvent souligné l'importance des principes PANTHER, détaillés dans le cadre ci-dessous:

CADRE DES PRINCIPES «PANTHER»
(PANTHER est le sigle en anglais correspondant aux principes présentés ci-dessous)

Participation	La participation requiert que tout un chacun ait le droit de souscrire aux décisions qui les concernent et puisse prendre part à leur planification, leur conception, leur suivi et évaluation.
Obligation redditionnelle	L'obligation redditionnelle veut que les politiciens et les fonctionnaires gouvernementaux soient tenus responsables de leurs actions au moyen d'élections, de procédures judiciaires ou d'autres mécanismes.
Non-discrimination	La non-discrimination interdit toute différence arbitraire de traitement envers un individu ou un groupe, fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique, etc. 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 lorsque des circonstances particulières l'exigent.
Transparence	La transparence exige que les personnes concernées puissent disposer des informations nécessaires sur les processus décisionnels et sur les autorités responsables. Pour cela, le gouvernement doit garantir à la population un niveau de connaissances minimum par le biais d'une information claire et compréhensible par tous diffusée dans les médias appropriés.
Dignité humaine	La dignité humaine exige que les personnes soient traitées de façon digne. C'est un principe absolu et intrinsèque des individus du seul fait d'être humain, et non en vertu d'un quelconque statut social ou de pouvoirs particuliers. Le concept revêt aussi une importance particulière pour les enfants, les personnes handicapées et les personnes âgées.
Habilitation	L'habilitation exige que les personnes aient le pouvoir, la capacité, les moyens et les informations nécessaires afin d'être en mesure d'exercer un contrôle sur les décisions qui ont une influence sur leur vie.
L'Etat de droit	L'Etat de droit exige que tous les membres de la société, y compris les décideurs et le gouvernement, respectent la loi et les mécanismes établis pour son application correcte.

2.2. DISPOSITIONS DE FOND

Nombreuses sont les dénominations de dispositions de fond en relation avec le droit à l'alimentation à pouvoir être incluses dans une loi cadre. Nous présentons dans ce manuel les principales à prendre en compte:

2.2.1. Dispositions de fond établissant le droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation est un droit complexe. En pratique, la quantité et la composition de l'alimentation sur laquelle une personne peut compter en vertu de ce droit dépend 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 requis dans le respect de la dignité humaine.

Pour faire du droit à l'alimentation une réalité, les dispositions de fond de la loi-cadre doivent alors structurer leurs normes autour de deux pivots différents d'exécution:

- D'un côté, le **droit inaliénable d'être libéré de la faim**. Ce droit impose aux Etats de par son principe d'effectivité, l'obligation immédiate de sa réalisation. 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.
- De l'autre, la mention explicite du **droit à une alimentation adéquate** dans la loi-cadre, ce droit étant soumis au principe de l'effectivité progressive de sa réalisation ainsi qu'au principe de non-régression.² Comme nous l'avons déjà vu, il serait utile que la loi-cadre développe de manière plus détaillée la régulation de ce droit pour différents groupes de population (enfants, femmes enceintes et allaitantes, personnes âgées, personnes handicapées, malades chroniques, etc.).

2.2.2. Dispositions relatives à l'obligation de la non-discrimination

Même si la Constitution de nombreux pays contient déjà une interdiction explicite et générale de la discrimination, dans la pratique, l'inégalité existe toujours et il est donc essentiel d'intégrer la notion de non-discrimination directe et indirecte dans la loi-cadre:

2. L'explication détaillée de ces principes se trouve dans les chapitres 1.4.1 et 1.4.2 du manuel n° 1.

- On parle de **discrimination directe** lorsqu'une personne est traitée (ou l'a été ou pourrait l'être dans le futur), moins favorablement qu'une autre pour les motifs déjà mentionnés (sexe, âge, religion, etc.)
- On observe une **discrimination indirecte** lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutres, défavoriseraient les personnes ayant une religion ou une croyance spécifique, un handicap particulier, un âge ou une autre caractéristique distincte des autres.

La non-discrimination doit s'appliquer à toutes les autorités publiques ainsi qu'à toutes les personnes physiques et morales du secteur public. 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'activités).

La **discrimination à l'égard des femmes** est présente dans tous les pays du monde, et n'est pas uniquement basée sur le sexe. Dans de nombreux pays, elle se traduit par un statut socio-économique et un niveau d'instruction inférieurs et par une soumission vis-à-vis de l'homme dans la sphère familiale. L'une des conséquences est une répartition inéquitable de la nourriture au sein de la famille, qui entraîne une sous-alimentation chez les femmes et les filles.

2.2.3. Dispositions relatives aux obligations des Etats

Les Etats parties membres du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels doivent prendre des mesures dans la limite des ressources dont ils disposent, pour assurer la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, c'est-à-dire faire en sorte que chacun soit capable de se nourrir dans la dignité. L'Etat doit adopter trois mesures successives et complémentaires entre elles: respecter le droit à l'alimentation, le protéger et le réaliser (le fournir).

L'obligation de respecter exige que l'Etat ne puisse agir délibérément de manière à priver une personne de nourriture ou des moyens de se la procurer. Dans le cas contraire, il commettrait un acte illicite. La loi doit ainsi interdire à une autorité publique l'application de lois (ou de règlements, politiques et pratiques) qui empêcheraient l'exercice du droit à l'alimentation ou y porteraient atteinte, et abrogeraient les textes officiels nécessaires à son maintien. L'Etat devra aussi prendre en compte l'intérêt public, la probabilité d'occasionner des dommages et le possible impact du préjudice causé.

PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

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.

L'Etat a l'**obligation de protéger** le droit à l'alimentation et doit prendre les mesures préventives nécessaires pour protéger les personnes dont la capacité d'accéder à des aliments suffisants et adéquats est compromise par les actes d'autrui. La fonction de protection de l'Etat s'applique donc à toutes les activités qui pourraient affecter l'exercice du droit à l'alimentation de chaque individu face à l'action d'autres individus ou entités privées. Elle doit être concrétisée par:

- le contrôle des activités risquant de compromettre l'exercice du droit à l'alimentation, notamment les industries extractives, l'exploitation des forêts et autres ressources biologiques, les travaux de génie civil, l'évacuation et la gestion des déchets ou la commercialisation des aliments, en mettant en place des mesures administratives ou législatives adéquates;
- le contrôle permanent des activités des acteurs privés;
- le contrôle et le suivi des activités et, en cas d'infraction, l'engagement d'une procédure en vue de faire appliquer les sanctions légales.

L'**obligation de réaliser** (ou fournir) le droit à l'alimentation signifie que l'Etat doit adopter des mesures positives pour la réalisation de ce droit. Cette obligation est ample et comporte diverses nuances:

- L'obligation de promouvoir la connaissance des droits de l'homme en général, et particulièrement le droit à l'alimentation, tant de la part des fonctionnaires gouvernementaux que du secteur privé. La loi cadre doit alors établir l'obligation des autorités publiques en matière de développement de programmes spécifiques par le biais d'activités de formation et d'information.
- L'obligation de faciliter la pleine jouissance de ce droit par la mise en œuvre de politiques et de programmes qui améliorent la capacité de la population à avoir accès aux aliments par leurs propres moyens, en consolidant l'accès aux ressources et à leur utilisation. Pour cela, la loi-cadre doit désigner des activités spécifiques à la réalisation de cet objectif sous la supervision des autorités compétentes, comme

par exemple, l'augmentation de la production de denrées alimentaires de façon durable, le renforcement de la production d'aliments sains, l'organisation d'activités de formation nutritionnelle, l'extension du marché local, etc.

- L'obligation de fournir le droit à l'alimentation signifie que les Etats doivent adopter des mesures positives dans le but de faciliter l'exercice de ce droit par le biais de politiques et de programmes afin d'améliorer la capacité de la population à se nourrir par ses propres moyens si celle-ci se trouve dans l'impossibilité d'assurer sa propre subsistance en raison de facteurs qui échappent à son contrôle et sa volonté. Dans ce contexte, la loi-cadre doit donc aussi inclure des mesures prioritaires afin de garantir aux groupes de personnes en situation de grande vulnérabilité (défavorisées sur le plan géographique ou économique, physiologiquement vulnérables, etc.), la fourniture d'un panier alimentaire de base, comprenant la quantité exacte de calories, protéines et micronutriments requise en fonction de l'âge, du sexe, de l'état de santé et de l'occupation de chacun.

2.2.4. Dispositions sur la cohérence de politiques

Une étude des effets probables de l'impact d'une loi (ou d'une politique, d'un programme et d'un projet), sur la disponibilité, l'accessibilité ou l'adéquation de l'alimentation de la population concernée, peut éviter de compromettre son exercice du droit à l'alimentation.

Pour cela, la loi-cadre peut prévoir la réalisation d'évaluations préalables sur l'impact de certaines activités, politiques, programmes ou projets, afin d'atténuer leurs éventuels effets négatifs et assurer leur cohérence et leur compatibilité avec l'obligation de respecter, protéger et réaliser.³

2.2.5. Dispositions sur les situations d'urgence

La loi-cadre devra développer des dispositions concernant les systèmes d'alerte avancée (préparation contre les situations d'urgence, les procédures et les mesures d'alerte) ainsi que la réponse à ces situations (organisation et mise en œuvre de l'aide alimentaire d'urgence).

L'Etat devra donc être préparé à répondre convenablement aux situations d'urgence, et l'autorité compétente devra coordonner la mise en œuvre d'une surveillance adéquate, l'évaluation des risques, l'alerte avancée et la préparation d'éventuelles situations de crise.

3. Pour approfondir ce sujet, consultez le manuel n° 3 consacré à l'examen sectoriel de compatibilité pour le droit à l'alimentation.

OBLIGATION DE FOURNIR UN PANIER ALIMENTAIRE MINIMUM

La loi-cadre doit établir les critères et le processus pour définir le panier alimentaire minimum que l'Etat est tenu de fournir pour que chacun soit libéré de la faim.

Responsabilité	<p>La loi-cadre doit désigner l'autorité compétente et établir sa responsabilité légale vis-à-vis de ses obligations et des dispositions relatives à certaines mesures prioritaires. Pour cela, elle doit exiger de sa part présentation devant le pouvoir législatif d'un projet de règlement et son champ d'application concernant le panier alimentaire minimum dans un délai prédéterminé. Il est important de considérer la structure territoriale du pays et la possibilité de déléguer les responsabilités en cas de décentralisation.</p>
Disponibilité	<p>Le panier alimentaire minimum doit couvrir les besoins nutritionnels de la personne de manière à lui permettre de vivre dans la dignité, libérée de la faim. Les besoins nutritionnels sont ceux qui permettent à une personne de fonctionner naturellement sur le plan physique et mental et, dans le cas des enfants, d'avoir une croissance normale.</p> <p>La loi-cadre devrait établir au moins:</p> <ul style="list-style-type: none">- les critères pour déterminer au cas par cas le contenu du panier alimentaire minimum (la quantité exacte de calories, protéines et micronutriments);- les critères et les procédures pour identifier les bénéficiaires potentiels;- l'option d'approvisionnement nécessaire pour acheter le panier;- la durée de la distribution du panier.
Procédure	<p>Accorder ou non l'obtention de la ration alimentaire minimale ne devrait pas dépendre uniquement des autorités publiques. Il convient donc que la loi-cadre dispose d'un règlement qui détermine des critères objectifs, transparents et non discriminatoires, ainsi qu'une procédure d'application équitable, simple, facile d'accès et gratuite.</p> <p>Les textes d'application relatifs à la ration alimentaire minimum indiqueront et définiront les individus qui pourront la solliciter et en bénéficier, en prenant soin de respecter une distribution alimentaire équitable entre les membres d'une même famille.</p>
Application	<p>Il convient que la loi-cadre prescrive dans les textes d'application:</p> <ul style="list-style-type: none">- la mise en place de procédures appropriées de suivi et d'évaluation et charger l'autorité compétente de l'élaboration de rapports périodiques;- un poste budgétaire dans le budget national afin de disposer des ressources nécessaires;- la création de procédures de recours et de mesures correctives en cas de violation avérée du droit à l'alimentation.

2.3. LES DISPOSITIONS D'APPLICATION

2.3.1. Les dispositions relatives à l'information

L'information est d'une importance capitale puisqu'elle permet aux individus d'exercer leurs droits ou d'employer au mieux les prestations auxquelles ils peuvent prétendre et choisir en connaissance de cause. Elle leur permet de:

- réaliser leurs droits;
- prendre des décisions sur l'achat et la consommation d'aliments;
- éviter de mettre en danger leur santé en adoptant une alimentation déséquilibrée ou carencée, ou en ayant accès à des produits alimentaires contaminés;
- donner aux nourrissons et jeunes enfants un régime adapté et équilibré;
- demander réparation en cas d'infraction ou de violation du droit à l'alimentation.

Il convient que la loi-cadre décrive le rôle des autorités publiques vis-à-vis de leur obligation du droit à l'information de leur population dans le contexte spécifique du droit à l'alimentation, en employant les moyens et les méthodes de diffusion d'information les mieux adaptés, notamment dans les zones rurales où la majorité de la population est illettrée.

2.3.2. Les dispositions relatives à l'éducation et à la sensibilisation

L'éducation est essentielle pour la bonne compréhension et interprétation de l'information. Aux côtés de la sensibilisation, ces deux composantes invitent à prendre des mesures éducatives pour améliorer les modes de préparation des aliments et pour intégrer l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes scolaires. Pour cela, la loi-cadre doit établir l'obligation des autorités publiques de développer des programmes d'éducation et de sensibilisation pour leur population.

2.3.3. Les 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 pouvant avoir une influence sur ce droit, tant publics que privés. Une coordination adéquate exercée par l'autorité nationale compétente est indispensable, exigeant un mécanisme solide, doté de moyens techniques et budgétaires suffisants, et les compétences requises afin de structurer et articuler entre elles les politiques nécessaires à la réalisation du droit à l'alimentation.

Par conséquent, la loi-cadre doit établir les conditions juridiques, les compétences, les fonctions, la structure et la composition de l'agence nationale responsable de cette gestion, en la constituant à travers **différentes options ou modèles**:

- une agence rattachée à un ministère existant;
- une agence officielle unique, de coordination intersectorielle, axée sur les structures institutionnelles existantes;
- une agence nationale autonome placée au plus haut niveau des pouvoirs publics.

Evidemment, chacune de ces options présente des avantages et des inconvénients.⁴

Le mandat et les fonctions de l'autorité nationale dépendent également des caractéristiques du pays, même si ses fonctions principales seront à peu près identiques dans tous les pays.

2.3.4. Dispositions concernant un système de contrôle

Le contrôle est un aspect central qui permet de vérifier les activités de l'Etat vis-à-vis de ses obligations relatives au droit à l'alimentation. Une méthode de contrôle appropriée permettra de suivre le degré de réalisation de ce droit et de connaître l'impact des mesures adoptées.

LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DU DROIT À L'ALIMENTATION

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.

Source : FAO. 2009. *Methods to Monitor the Human Right to Adequate Food*. Volume I. Page 8. Rome.

La loi-cadre peut contribuer à établir un système de suivi intégré pour évaluer l'action du gouvernement concernant ses obligations pour la concrétisation du droit à l'alimentation mais aussi pour le contrôle des progrès dans la concrétisation de ce droit.

4. Consultez l'analyse détaillée dans le chapitre 3.11 du FAO. 2010. *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*. Formant partie de la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation, élaborée par l'équipe du droit à l'alimentation de la FAO.

Pour cela, elle devrait désigner ou créer une institution responsable au niveau national chargée du suivi et du contrôle de ce droit, de la définition d'indicateurs, de l'interprétation de l'information, et aussi de la coordination entre les différentes évaluations des parties prenantes.

L'institution doit être indépendante des instructions gouvernementales puisqu'un des principes fondamentaux de la notion de contrôle est la séparation entre le contrôleur et le contrôlé. Elle doit disposer, par exemple, d'une forte crédibilité, de ressources humaines et financières suffisantes, d'un plan de travail spécifique, de bonnes capacités de plaidoyer et de communication.

Il est important de souligner le rôle des institutions nationales des droits de l'homme puisqu'elles peuvent inclure le contrôle de ce droit dans leurs mandats.

DIRECTIVES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

DIRECTIVE 18. INSTITUTIONS NATIONALES DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

18.1 Les Etats qui ont, de par leur législation nationale ou leurs politiques, adopté une approche fondée sur les droits et qui possèdent une institution nationale de protection des droits de l'homme ou un médiateur dans ce domaine pourront souhaiter inclure dans leur mandat la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Les Etats qui ne se sont pas encore dotés d'institution nationale de protection des droits de l'homme ou de médiateur sont invités à le faire. Il convient que les institutions de protection des droits de l'homme soient indépendantes du gouvernement et autonomes, conformément aux Principes de Paris. Il convient que les Etats encouragent les organisations de la société civile et les particuliers à participer aux activités de contrôle entreprises par les institutions nationales de protection des droits de l'homme concernant la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate.

2.3.5. Dispositions concernant la représentation et la participation de la société civile

Les organisations de la société civile, et notamment les représentants des groupes affectés par l'insécurité alimentaire, 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.

La participation de la société civile peut contribuer à:

- augmenter la transparence et l'efficacité;
- donner crédibilité et légitimité aux décisions gouvernementales;

- garantir que les politiques poursuivies répondent à des besoins réels;
- garantir que les préoccupations locales aient un écho dans les programmes;
- promouvoir une participation responsable de la société civile.

En conséquence, il faut intégrer à la procédure de formulation des politiques, une gamme d'intérêts divers pour éviter d'engendrer une influence disproportionnée d'un ou de plusieurs secteurs pendant le processus ou lors de son issue.

Pour ces raisons, la loi-cadre doit définir clairement:

- les mécanismes et le processus de consultation;
- les domaines de consultation;
- l'obligation de la part des autorités publiques de réaliser une consultation;
- le processus et les critères de sélection des représentants de la société civile.

Diverses modalités peuvent contribuer à établir des mécanismes institutionnels de consultation, pouvant aller de la participation des représentants de la société civile dans l'autorité nationale jusqu'à la création d'un groupe consultatif pour les conseiller, mais aussi la combinaison de ces deux possibilités.

2.3.6. Dispositions relatives aux tutelles et voies de recours

La loi-cadre doit établir des dispositions sur les mécanismes de dépôt de recours en cas d'allégation de violation du droit à l'alimentation, les recours pouvant être administratifs, judiciaires, mais aussi juridictionnels.

Les décisions, mesures ou omissions administratives peuvent être contestées devant une autorité administrative de niveau supérieur. Dans la pratique, ce **recours administratif** est habituellement utilisé comme une étape préalable à un recours judiciaire. La loi-cadre doit donc établir l'importance d'agencer les procédures administratives appropriées ainsi que les indemnités correspondantes.

Les titulaires de droits doivent pouvoir accéder aux tribunaux s'ils considèrent que leur droit à une alimentation adéquate a été violé. Compte tenu de la nature complexe de ce droit puisqu'il comporte de multiples aspects, les possibles **recours judiciaires** en cas de violation sont, notamment, le rétablissement du droit, la cessation des violations ou les garanties de non répétition, la réintégration dans le droit, l'indemnisation à raison du dommage et aussi les mesures de redressement.

Par ailleurs, les institutions nationales de protection des droits de l'homme sont dotées de compétences juridictionnelles et mandatées pour recevoir et examiner des plaintes et des requêtes individuelles. Ceci peut constituer une voie de **recours semi-judiciaire** pour les titulaires de droits. En général, les procédures engagées devant ces institutions sont plus simples, moins coûteuses, et plus faciles d'accès pour les plus pauvres. Ces institutions peuvent aussi entreprendre une procédure de leur propre chef et recommander des solutions plus profondes et novatrices en répondant, non seulement aux caractéristiques spécifiques de l'affaire, mais aussi aux causes et aux conséquences systématiques des violations plus amples des droits de l'homme.

La loi-cadre doit donc établir la responsabilité de l'institution nationale de protection des droits de l'homme envers l'aide juridique à faciliter, le registre des allégations de violations et l'enquête à suivre.

2.3.7. Dispositions d'application pour le développement et le financement de la loi-cadre

Une loi-cadre sur le droit à l'alimentation exige la promulgation d'une série de mécanismes juridiques additionnels que le gouvernement doit adopter dans un délai raisonnable. Celui-ci devra aussi réviser la législation en vigueur afin d'assurer leur compatibilité.

En outre, il faudra prévoir des ressources financières suffisantes pour la mise en œuvre progressive des obligations assumées par les Etats au titre du droit à l'alimentation. La loi-cadre doit stipuler les mécanismes financiers nécessaires à la mise en œuvre de ce droit en lui destinant, par exemple, des ressources spécifiques et suffisantes dans le budget annuel.

A large rectangular area with a red border, containing 25 horizontal grey lines for writing. The lines are evenly spaced and extend across most of the width of the rectangle.

Cette collection de MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION a été réalisée à partir du contenu des publications qui font parties de la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation élaborée par l'équipe du droit à l'alimentation de la FAO.

Les MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION font partie du projet intitulé «Cohérence des réponses en matière de sécurité alimentaire: intégration du droit à l'alimentation dans les initiatives internationales et régionales relatives à la sécurité alimentaire» qui a été financé par l'Agence espagnole de coopération internationale pour le développement (AECID).



Plus d'informations sur la Boîte à outils méthodologique pour le droit à l'alimentation disponible sur le site web: www.fao.org/righttofood/fr

Vous pouvez aussi contacter: righttofood@fao.org

MANUELS PRATIQUES SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

1. Le droit à l'alimentation dans le cadre international des droits de l'homme et dans les Constitutions
2. Elaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation
3. Examen sectoriel de compatibilité pour le droit à l'alimentation
4. Aspects généraux des méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
5. Procédure de méthodes de contrôle pour le droit à l'alimentation
6. Méthodes de recherche et traitement de l'information pour le contrôle du droit à l'alimentation
7. L'évaluation du droit à l'alimentation
8. Guide du plaidoyer pour le droit à l'alimentation à partir de l'analyse budgétaire
9. Quels sont les différents acteurs impliqués dans le droit à l'alimentation?
10. Formation sur le droit à l'alimentation

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) tient à remercier le Gouvernement d'Espagne pour son soutien financier qui a rendu possible la publication du présent document.

