



Lois-cadres portant sur le droit à une alimentation adéquate

«Les parlementaires sont des partenaires essentiels dans la lutte pour l'éradication de la pauvreté et la malnutrition, compte tenu de leurs rôles législatif, budgétaire et de surveillance des politiques.»

José Graziano da Silva,
Directeur général de la FAO
Message à l'ouverture de la cinquième session ordinaire
du Parlement panafricain, octobre 2017.

CONTEXTE

Avec les objectifs de développement durable (ODD) de 2015, les pays se sont engagés à éliminer la faim partout dans le monde d'ici 2030 à travers des actions nationales décisives et une coopération régionale et internationale. Pour atteindre cet objectif global, des mesures positives et créatives doivent être prises par tous les pays. S'appuyant sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul) et d'autres instruments régionaux relatifs aux droits de l'homme, les pays africains se sont engagés à assurer la sécurité alimentaire pour tous lors de la Déclaration de Malabo de 2014. Ces instruments, ainsi que la Stratégie régionale africaine de la nutrition 2015-2025 et la ratification par les pays africains des traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme qui garantissent le droit à une alimentation adéquate, représentent des indicateurs clairs de l'engagement des gouvernements africains en faveur de l'élimination de la faim. Cependant, les déclarations publiques d'engagement ne sont pas suffisantes pour atteindre l'objectif «Faim zéro» d'ici à 2030, pour garantir le droit à l'alimentation et l'instauration d'un environnement alimentaire sûr. Les pays doivent agir seuls et en collaboration avec d'autres pour mettre en place un environnement favorable qui inclut des mesures législatives efficaces.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels

Observation générale n°12, 1999. Paragraphe 29.
Critères et législation-cadre, entre autres:

..... Les États devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation

Les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale ou Directives sur le droit à l'alimentation, ont été adoptées par le Conseil de la FAO en novembre 2004 et fournissent des recommandations utiles aux pays sur la manière de réaliser le droit à l'alimentation. Parmi ces recommandations figurent des propositions de lois-cadres et des aspects clés concernant le droit à une alimentation adéquate, incluant un environnement propice à l'autosuffisance alimentaire des populations, le recours à une assistance lorsqu'elles ne peuvent pas être autosuffisantes et l'obligation de rendre compte de la mise en œuvre. Les domaines politiques incluent la nutrition, l'éducation, la sécurité alimentaire, l'accès à l'emploi et aux ressources naturelles, et les filets de sécurité pour la protection des personnes les plus vulnérables. La Directive 7 des Directives sur le droit à l'alimentation encourage les États à créer

et mettre en œuvre des lois-cadres et des stratégies pour garantir à long terme le droit à l'alimentation. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans son Observation générale n°12 sur l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), recommande également l'adoption de lois-cadres.

COMMENT UNE LOI-CADRE PEUT-ELLE AIDER?

La sécurité alimentaire et nutritionnelle et le droit à une alimentation adéquate sont multidimensionnels et intersectoriels par nature. Leur réalisation transcende la dimension économique, sociale, culturelle, environnementale et politique et est intrinsèquement liée à celle d'autres droits de l'homme, tels que le droit à l'eau, le droit à la propriété, l'accès à la terre et aux autres ressources productives, le droit à la santé, le droit à un emploi décent et à un salaire équitable. De ce fait, des secteurs et des disciplines multiples et diversifiés doivent nécessairement participer aux interventions en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Une loi-cadre désigne une technique législative employée pour légiférer sur des questions multisectorielles d'une manière cohérente, coordonnée et globale. Elle énonce des principes généraux et des obligations, mais s'en remet aux textes d'application et aux autorités compétentes pour définir les mesures spécifiques dans le cadre établi par la loi.

Une «loi-cadre» fournit une structure législative qui regroupe sous une même loi, différentes disciplines sectorielles, ainsi que les bases juridiques pour organiser les multiples acteurs étatiques responsables de la réalisation du droit à l'alimentation. Une bonne loi-cadre clarifiera la définition, le champ d'application et le contenu du droit à une alimentation adéquate et facilitera l'interprétation et la mise en œuvre de ce droit au niveau national. Elle aura dans son mandat l'assignation des responsabilités aux différents acteurs des multiples secteurs et ministères impliqués et veillera à une coordination et articulation efficace entre ces derniers. Elle peut également servir à intégrer des plans, des programmes et des politiques, et orienter les mécanismes institutionnels, la législation subsidiaire ainsi que les questions budgétaires et les dépenses des ressources de l'État et à fournir les motifs et mécanismes de recours. En même temps, une loi-cadre sert de guide à l'élaboration et la mise en œuvre de règlements ou de lois complémentaires, permettant un certain degré de liberté et d'autonomie pour les divers secteurs et disciplines, les experts en sécurité alimentaire et nutritionnelle, ainsi que pour les ajustements régionaux ou géographiques, afin de garantir l'exécution optimale de la loi en fonction du contexte particulier, de la discipline ou de l'environnement d'application.

Que le droit à l'alimentation soit reconnu expressément ou de manière implicite dans la Constitution d'un État, ou qu'il découle d'obligations régionales ou internationales, une loi-cadre portant sur le droit à une alimentation adéquate qui résulte d'une consultation large et inclusive et qui définit clairement les secteurs réglementés, les rôles et responsabilités des acteurs concernés, les crédits budgétaires et les mécanismes de transparence et redevabilité, peut constituer un outil utile et efficace pour garantir, mettre en œuvre et contrôler le droit à une alimentation adéquate pour tous et atteindre une sécurité alimentaire et nutritionnelle sur le long terme.

En Afrique, le droit à l'alimentation est déjà reconnu dans les lois-cadres de certains pays, par exemple au Mali la loi-cadre portant sur la politique agricole reconnaît le droit à l'alimentation. La République-Unie de Tanzanie a adopté une loi-cadre portant sur la sécurité alimentaire en 2011. En 2018, la République de Cabo Verde a adopté une loi portant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui vise à réaliser le droit à une alimentation adéquate. Il existe des projets de loi portant sur le droit à l'alimentation, la sûreté des aliments, la sécurité nutritionnelle ou la souveraineté alimentaire au Malawi, au Mozambique, en Afrique du Sud et en Ouganda. D'autres pays ont adopté des décrets gouvernementaux ou ministériels contenant des dispositions sur le droit à l'alimentation et ont établi un cadre de coordination pour la sécurité alimentaire comme en République d'Angola (2008), en République du Mozambique (2010 mis en œuvre en 2012 et 2013).

Source: Faolex

Une loi-cadre n'a pas pour objet de réglementer en détail l'un des nombreux domaines sectoriels pertinents pour la réalisation du droit à l'alimentation. Elle ne devrait donc pas rentrer dans les détails du droit foncier, de la sécurité alimentaire, des semences ou d'autres domaines qui nécessitent un cadre juridique et institutionnel qui leur est propre.

ÉLABORATION D'UNE LOI-CADRE PORTANT SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Étant donné la nature multidimensionnelle du droit à une alimentation adéquate et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle, l'élaboration d'une loi-cadre visant à garantir le droit à l'alimentation devrait faire l'objet de consultations multipartites adéquates et éclairées. L'initiative législative peut être proposée par le Parlement, le gouvernement ou la société civile mais, pour qu'elle soit couronnée de succès, elle doit obtenir un large soutien de la société et des institutions. Divers ministères (tels que ceux de l'agriculture, de la santé, de l'éducation, des femmes, de la justice, des finances, de la planification, du commerce, de l'environnement et de l'emploi), ainsi que les organisations de la société civile, les petits et moyens producteurs, les organisations féminines, les groupes de jeunes, des organisations rurales ou urbaines de toutes les régions et représentations linguistiques et ethniques, les universités, les associations de juristes, le corps médical, le secteur privé et les partenaires internationaux du développement et autres parties prenantes devraient participer aux discussions menées lors de l'élaboration de la loi. Ces larges consultations seront utiles pour fournir des données empiriques sur les questions à traiter, enrichir le contenu de la loi, promouvoir la cohérence des politiques dans les secteurs pertinents et sensibiliser les parties prenantes concernées sur les droits et obligations en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

Lors de l'élaboration d'une loi-cadre portant sur le droit à l'alimentation et la sécurité alimentaire et nutritionnelle, il sera essentiel de:

- Identifier les engagements internationaux ou régionaux du pays en matière de droit à l'alimentation, ainsi que les lois, politiques et programmes qui peuvent affecter le droit à l'alimentation;
- Examiner le contexte du droit à l'alimentation dans le pays, l'état de la sécurité alimentaire, les groupes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et les causes de l'insécurité alimentaire;
- Tenir compte de l'environnement juridique et institutionnel, de la possibilité de remodeler les politiques susceptibles d'avoir une incidence sur le droit à l'alimentation et des opportunités qui existent pour une loi-cadre efficace;
- Prendre en considération la hiérarchie des sources légales nationales et décider quelle forme et statut juridique la loi devrait prendre, par exemple, être à un niveau inférieur par rapport à la Constitution mais plus élevé par rapport aux lois ordinaires;
- Effectuer une analyse d'impact des conséquences sociales, administratives, budgétaires, économiques et autres éventuelles, en incluant une analyse coûts-bénéfices, afin de déterminer la

capacité de mise en œuvre, les crédits budgétaires adéquats et l'application effective de la législation;

- Concevoir un processus d'élaboration participatif – établir des alliances avec les partenaires multisectoriels, inclure la société civile, les experts des droits de l'homme et les universités, faciliter l'adhésion des organismes et ministères homologues;
- Chercher la coopération Sud-Sud – votre pays peut-il apporter un soutien à un autre pays à un stade plus précoce de développement de lois-cadres ou pouvez-vous solliciter le soutien d'exemples d'autres pays de la région et d'ailleurs?

La Loi-cadre portant sur le droit à l'alimentation et la souveraineté alimentaire adoptée par le Parlement d'Amérique Latine et des Caraïbes (PARLATINO) en novembre 2012 est un exemple de coopération Sud-Sud d'une loi-cadre régionale forte fondée sur les droits de l'homme. Cette loi-cadre est le résultat d'un consensus entre les parlementaires des pays d'Amérique Latine et des Caraïbes sur le type de législation et les dispositions de fond qui intègrent une approche de la sécurité alimentaire et de la nutrition fondée sur les droits de l'homme. C'est un bon exemple à suivre pour les autres régions. En novembre 2018, le Parlement panafricain a également adopté une résolution appelant à l'élaboration d'un modèle de loi portant sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle en Afrique. L'élaboration de ce modèle devrait s'inspirer de l'expérience de l'Amérique Latine et des Caraïbes et d'autres régions.

DISPOSITIONS GÉNÉRALES D'UNE LOI-CADRE¹

Le tableau ci-dessous dresse une liste d'éléments clés pour structurer une loi-cadre portant sur le droit à une alimentation adéquate et la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Il peut être utile pour évaluer et renforcer les lois et les dispositions politiques en

vigueur dans un pays ou une région. Il peut être utilisé pour guider l'élaboration de lois-cadres nationales ou régionales. Il fournit une liste de contenus possibles que les rédacteurs peuvent adapter en fonction des besoins et des obligations du pays.

1. Dispositions générales	Recommandations
Préambule	Énoncer les objectifs généraux et les raisons d'être de la loi, y compris la référence explicites aux objectifs du pays visant à éliminer la faim, et à créer une sécurité alimentaire et nutritionnelle durable; les principes des droits de l'homme en utilisant les instruments internationaux des droits de l'homme comme guide; et le contexte de mise en œuvre.
Titre et Objectifs	Les termes «droit à une alimentation adéquate» peuvent être expressément inclus dans le titre. Faire de la réalisation du droit à l'alimentation un objectif principal. Envisager de formuler des objectifs de politique publique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et spécifier que le but et les objectifs de la loi doivent être atteints d'une manière qui soit compatible avec les principes des droits de l'homme.
Champ d'application	Définir clairement qui est régi par la loi et quelles sont les activités et les domaines qu'elle couvre, p.ex. qui sont les titulaires des droits et les détenteurs d'obligations, y compris l'obligation de protéger et réglementer les activités de tiers et les responsabilités spécifiques des différentes autorités étatiques, ainsi que le statut hiérarchique de la loi au sein de la sphère juridique nationale.
Définitions	Cette section apporte une clarté d'interprétation importante en définissant des termes et concepts, tels que «sécurité alimentaire», «sécurité nutritionnelle», «adéquation», «disponibilité», «vulnérabilité», etc. Inclure les définitions de tous les termes clés et veiller à ce que les définitions soient en cohérence avec les lois qui régissent les droits de la personne au niveau international et régional.
Principes	Énoncer les principes fondamentaux de l'action gouvernementale à tous les niveaux: p. ex. la participation, la redevabilité, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'autonomisation, l'état de droit.
2. Dispositions de fond	Recommandations
Disposition établissant le droit à une alimentation adéquate	Établir et identifier pleinement le droit à une alimentation adéquate et les approches à sa réalisation en spécifiant le droit fondamental de chaque personne d'être à l'abri de la faim ce qui confère à l'État l'obligation immédiate d'agir; et le droit de tous à une alimentation adéquate, y compris la référence aux besoins spécifiques des personnes âgées, des handicapés, de certains malades chroniques, des enfants et des femmes enceintes ou allaitantes, etc. conférant l'obligation pour l'État de prendre des mesures pour garantir les conditions de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.
Non-discrimination avec recours	Les autorités de l'État ont l'obligation absolue de ne pas faire de discrimination. Énoncer le droit des personnes à ne pas faire l'objet d'une discrimination directe ou indirecte et envisager d'inclure des «mesures spéciales» pour remédier aux effets de la discrimination et réaliser l'égalité formelle et réelle dans la mise en œuvre; renforcer l'obligation de prévenir et éliminer la discrimination contre les femmes et les jeunes filles. Identifier les groupes spécifiques qui peuvent être exposés à des situations de vulnérabilité, p.ex. les populations autochtones, les albinos ou d'autres groupes.
Obligations des autorités gouvernementales	Énoncer l'obligation de l'État de respecter, protéger et réaliser le droit de tous de se nourrir dignement. Veiller à ce que ces termes soient définis et couverts dans la loi-cadre par des clauses spécifiques (Voir la Note d'orientation 1 pour plus d'explication).
Analyse d'impact pour la cohérence politique	Envisager l'inclusion de dispositions exigeant des études d'impact du droit à l'alimentation afin de garantir la cohérence avec l'obligation de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation et éviter toute ingérence dans l'exercice de ce droit.
Situations d'urgence	Inclure des dispositions afin de garantir le droit à l'alimentation en situations d'urgence, couvrant la gestion des risques et la préparation aux catastrophes, les systèmes d'alerte précoce, le suivi et l'analyse des risques, ainsi que la désignation d'une autorité de coordination.

¹ Adapté des publications de la FAO: Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation; et Élaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation.

3. Dispositions de mise en œuvre	Recommandations
Information	<p>Stipuler le droit des personnes de rechercher et de recevoir des informations pertinentes concernant le droit à l'alimentation.</p> <p>Exiger des autorités compétentes qu'elles diffusent et fournissent les informations demandées en temps opportun, de manière claire et sous la forme la plus appropriée, en tenant compte des barrières linguistiques et des taux d'analphabétisme.</p> <p>Prévoir des systèmes améliorés de collecte de données et d'analyse statistique.</p>
Éducation et sensibilisation	<p>Inclure des mesures d'éducation et de sensibilisation sur la nutrition, les droits de l'homme, le développement durable, etc. avec des dispositions spécifiques pour les enfants et les adultes.</p>
Autorité nationale pour le droit à l'alimentation / Coordination	<p>Prévoir une autorité nationale de coordination pour la collaboration interdisciplinaire et multisectorielle des institutions publiques/privées et des parties prenantes, disposant d'un budget et de pouvoirs adéquats, envisager également des organes de coordination au niveau régional ou municipal.</p>
Examen sectoriel	<p>Prévoir l'examen de la législation sectorielle pour s'assurer de sa compatibilité avec le droit à l'alimentation, inclure les domaines prioritaires et les délais souhaités pour son achèvement.</p>
Système de suivi	<p>Prévoir un suivi indépendant, fondé sur les principes des droits de l'homme, de la réalisation du droit à l'alimentation et de la loi-cadre elle-même. Inclure la désignation d'une autorité responsable chargée de recueillir des données fiables, de garantir la séparation des pouvoirs et la transparence tout au long du processus (envisager de créer des institutions nationales des droits de l'homme conformément aux Principes de Paris²).</p>
Participation et représentation de la société civile	<p>Inclure des dispositions relatives à la participation de la société civile à l'organe de coordination, au suivi et aux espaces de consultations réguliers.</p>
Remèdes	<p>Prévoir des remèdes adéquats en cas de violations/infractions. Ceci devrait inclure un budget et une allocation suffisants pour les plaintes administratives, les recours judiciaires et un rôle pour les institutions nationales des droits de l'homme, y compris des formations pour les juges et autres agents publics.</p>
Mise en œuvre	<p>Des dispositions relatives au respect des obligations doivent être incluses ainsi que des délais pour l'adoption d'une législation spécifique de mise en œuvre.</p>
Dispositions financières / budget adéquat	<p>Des dispositions devraient être prises pour le financement de la mise en œuvre de la loi, incluant la création de fonds spéciaux. Des obligations de rapports financiers transparents devraient être établies.</p>
Coopération internationale	<p>Déterminer s'il y a lieu d'inclure des aspects relatifs à la coopération internationale pour la mise en œuvre ou si des obligations extraterritoriales devraient être imposées, par exemple dans l'élaboration d'accords commerciaux.</p>

2 Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (les Principes de Paris). Résolution 48/134 du 20 décembre 1993 <https://www.ohchr.org/FR/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>

LISTE DE VÉRIFICATION POUR L'ACTION PARLEMENTAIRE

L'État a la responsabilité de respecter, protéger et réaliser le droit à une alimentation adéquate pour tous. Les parlementaires font partie des détenteurs d'obligations au sein de l'État et leurs fonctions comprennent l'élaboration et l'approbation de la législation, la révision et l'approbation des budgets et le contrôle du pouvoir exécutif. En tant que représentants élus, les parlementaires ont une responsabilité et un mandat clairs pour agir et devrait chercher à :

- Former une commission parlementaire pour la sécurité alimentaire et la nutrition, une alliance parlementaire pour la promotion du droit à l'alimentation (tel que le Front parlementaire contre la faim - FPF) ou se joindre à un groupe parlementaire existant qui travaille sur le droit à une alimentation adéquate;
- Examiner la législation et les politiques en vue de l'inclusion du droit à une alimentation adéquate; rechercher les opportunités de formuler et adopter une législation pertinente;
- Chercher à ratifier les instruments internationaux qui incluent le droit à une alimentation adéquate et intégrer les dispositions relatives au droit à une alimentation adéquate dans les instruments législatifs nationaux;
- Examiner les rapports d'experts concernant la situation du droit à une alimentation adéquate, émanant par exemple d'institutions de défense des droits de l'homme, des agences des Nations Unies et d'autres sources, et donner suite à leurs recommandations;
- Revoir et approuver les propositions budgétaires qui garantissent que les fonds publics seront utilisés de manière aussi efficiente et efficace que possible dans la mise en œuvre et la protection du droit à une alimentation adéquate et surveiller les dépenses budgétaires approuvées, en identifiant les allocations et les déficits de dépenses;
- Rechercher l'amélioration des connaissances et des compétences pertinentes, participer à des formations spécifiques et à des activités de renforcement des capacités;
- Disséminer l'information et susciter le consensus et l'appui populaire, approuver les budgets pour l'éducation publique et les programmes de sensibilisation en matière de droit à l'alimentation;
- Sécuriser le partenariat et trouver des alliés pour soutenir l'élaboration d'une loi-cadre, en cherchant l'appui d'experts parmi les juristes, les techniciens et le monde académique pour l'élaboration d'une loi-cadre;

- Organiser des sessions parlementaires et des réunions consultatives pour discuter de la loi-cadre portant sur le droit à l'alimentation et promouvoir la participation libre et inclusive du public et la contribution des organisations de la société civile, y compris les organisations féminines, les groupes ruraux et communautaires, les universités, le gouvernement, les représentants du secteur public/privé, etc.;
- Partager les bonnes pratiques et les expériences avec d'autres groupes parlementaires dans la région et dans le monde

RÉFÉRENCES/RESSOURCES POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS

De plus amples informations peuvent être trouvées dans les documents suivants:

FAO - Directives en matière de droit à l'alimentation
<http://www.fao.org/3/a-y7937f.pdf>

FAO - Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation
<http://www.fao.org/3/a-i0815f.pdf>

FAO - Manuels pratiques sur le droit à l'alimentation -
2 Élaboration de lois spécifiques sur le droit à l'alimentation
<http://www.fao.org/3/a-i3449f.pdf>

HCDH - Droit à l'alimentation
<https://www.ohchr.org/FR/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

Base de données FAOLEX

Parlement Latino-américain et Caraïbe (PARLATINO) -

Loi Modèle du Droit à l'Alimentation et Souveraineté Alimentaire
<http://parlatino.org/wp-content/uploads/2017/09/derecho-alimentacion-soberania-fr.pdf>