



Le droit à une alimentation adéquate dans les Constitutions

«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».

Guide pour légiférer
sur le droit à l'alimentation, FAO

CONTEXTE

Les pays d'Afrique ont renouvelé leur engagement à lutter contre la faim, notamment dans la Déclaration de Malabo de 2014, les objectifs de développement durable (ODD) de 2016 et autres déclarations internationales et régionales. Si ces engagements sont soutenus par une législation efficace, incluant une protection constitutionnelle, les avantages économiques, sociaux et culturels futurs pour le continent sont évidents.

LE CADRE INTERNATIONAL ET RÉGIONAL

Cet engagement reflète les obligations découlant du droit international en matière des droits de l'homme: le droit à une alimentation adéquate pour tous, partout dans le monde, a été formellement reconnu dans la

Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948. Article 25(1):

«Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires...».

Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. L'Article 25 stipule que l'alimentation est un élément vital pour la santé et le bien-être des personnes. Depuis lors, le droit à une alimentation adéquate est réaffirmé dans les déclarations, traités et accords internationaux et est consacré par l'Article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Il établit le droit juridique à l'alimentation et est juridiquement contraignant pour ses 169 États membres¹. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît implicitement le droit à une alimentation adéquate.

Le droit à une alimentation adéquate est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et sans restrictions, soit directement, soit au travers d'achats financiers, à de la nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles de la population à laquelle appartient le consommateur, et qui assure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur. Le contenu essentiel du droit à une alimentation adéquate implique:

- **la disponibilité de nourriture** - acceptable sur le plan culturel, en quantité suffisante, et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de

¹ Tous les pays d'Afrique ont ratifié le PIDESC à l'exception du Botswana, du Mozambique et du Soudan du Sud.

L'individu, exempt de substances nocives; et

- **L'accessibilité de la nourriture** - la possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme.

La sécurité alimentaire et nutritionnelle existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, accès physique, social et économique à une nourriture saine et consommée en quantité et en qualité suffisantes pour satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires, et est supportée par un environnement adéquat en termes d'assainissement, de services de santé et de soins, permettant de mener une vie saine et active.

Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), 1966. 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 qu'à 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.

LES DEVOIRS DES ÉTATS

Les États sont porteurs d'obligations tandis que les citoyens sont détenteurs de droits. Les obligations juridiques des États découlent des traités internationaux contraignants qu'ils ont ratifiés. Une fois qu'un instrument international est ratifié, l'État doit en assurer l'application effective au niveau national.

Selon l'Article 2.1 du PIDESC, chaque État partie doit, au maximum de ses ressources disponibles, prendre des mesures, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits qui y sont énoncés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives.

Les États ont l'obligation de:

Respecter - l'accès actuel à une nourriture doit être respecté et aucune mesure privant quiconque de cet accès ne peut être prise

Protéger - l'État doit prendre les mesures nécessaires pour veiller à ce que des parties tierces (entreprises ou particuliers) ne privent pas des individus de l'accès et du droit à une alimentation adéquate

Donner effet - l'État doit s'engager activement dans des activités visant à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens (faciliter l'exercice); et a l'obligation de fournir de la nourriture pour donner effet directement à ce droit chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose (distribuer des vivres). Il a la même obligation envers les victimes de catastrophes, naturelles ou autres

Rapporteur spécial des NU sur le droit à l'alimentation.
<https://www.ohchr.org/FR/Issues/Food/Pages/FoodIndex.aspx>

L'État a l'obligation de respecter, protéger et donner effet au droit à l'alimentation. Il doit toujours le faire de manière non discriminatoire et il garantit la protection de l'ensemble des droits de l'homme.

Outre le cadre international des droits de l'homme, des traités régionaux relatifs aux droits de l'homme ont été élaborés pour engager et guider les États dans leur action. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (Charte de Banjul) en est un exemple. Ratifiée par 53 États africains², elle reconnaît implicitement le droit à l'alimentation dans ses Articles 4 (le droit à la vie); 16 (le droit à la santé); et 22 (le droit au développement économique et social), tels qu'interprétés par la Commission africaine sur les principes et directives pour la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et dans la jurisprudence de la Commission africaine. Le droit à l'alimentation est en outre expressément reconnu aux femmes dans l'Article 15 du Protocole à la Charte de Banjul sur les droits de la femme en Afrique. La grande majorité des pays africains ont ratifié ces traités régionaux et les traités internationaux pertinents en matière de droits de l'homme.

Le «droit mou», ou les instruments internationaux et régionaux juridiquement non contraignants, énoncent des directives et des principes persuasifs et confèrent des responsabilités morales à l'intention des États. Ceux-ci prennent la forme de déclarations, recommandations, résolutions, etc. Les Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale de 2004

² Le Soudan du Sud est le seul État africain à ne pas avoir encore signé la Charte de Banjul

représentent un exemple d'instrument juridique non contraignant adopté pour et par les États qui fournit des orientations claires et convaincantes sur la manière dont les États peuvent mettre en œuvre le droit à une alimentation adéquate. Ces directives recommandent diverses mesures, y compris des actions constitutionnelles et législatives, ainsi que des cadres institutionnels coordonnés, pour aborder les dimensions intersectorielles du droit à l'alimentation.

Les principaux instruments **juridiquement non contraignants** en matière de droit à une alimentation adéquate sont:

- la Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.
- la Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition, 1974.
- la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, 1996.
- les Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 2004.
- les objectifs de développement durable 2015 (ODD2).

L'IMPORTANCE DE LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE

L'une des mesures législatives les plus fondamentales et les plus durables qui puisse être prise au niveau national pour se conformer aux obligations internationales consiste à inclure expressément le droit à une alimentation adéquate dans la Constitution d'un pays.

En tant que loi suprême d'un pays, la Constitution énonce les droits et les responsabilités des groupes et des individus, les obligations de l'État et établit le cadre général de son organisation, avec les contrôles, équilibres et limitations nécessaires à une autorité gouvernementale légitime. Compte tenu de la primauté de la Constitution dans la hiérarchie de lois, l'intégration claire et explicite du droit à l'alimentation dans la Constitution d'un pays peut conférer à ce droit le plus haut degré de reconnaissance de sa garantie. De même, son inclusion précise et directe facilite l'interprétation des lois s'y rapportant et les amendements éventuels des lois nationales, ainsi que la promotion et la sensibilisation à ce droit au niveau national. Généralement, la Constitution surpasse les changements de gouvernement et les tendances politiques et inscrire le droit à l'alimentation en son sein favorise la protection de ce dernier à long terme.

Lorsque le droit à l'alimentation est inscrit dans la Déclaration des droits d'une Constitution, cela a pour effet de garantir les droits de nature administrative et publique tels que le droit à un contrôle juridictionnel de toute loi incompatible avec le droit à l'alimentation

ou faisant obstacle à son exercice. Les lois considérées comme contrevenant au droit à l'alimentation peuvent être déclarées inconstitutionnelles. Cela implique également le droit à un recours pour les individus dont les droits ont été violés.

CONTENU DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU DROIT À L'ALIMENTATION

De nombreuses Constitutions nationales font référence d'une manière ou d'une autre au droit à une alimentation adéquate. La reconnaissance constitutionnelle peut être explicite et directe, tel qu'au Kenya et au Niger; ou peut être implicite dans le cadre d'une interprétation plus large d'autres droits de l'homme, comme par exemple en Éthiopie (Articles 41 et 42); ou encore la reconnaissance du droit à l'alimentation peut être mentionnée dans les textes qui énoncent les objectifs et les principes directeurs de la politique de l'État, par exemple au Sierra Leone (Article 8.3.a) ou au Nigéria (Article 16(2)d). La reconnaissance constitutionnelle peut également résulter de l'interprétation judiciaire d'une autre disposition constitutionnelle ou du système «moniste»³ d'inclusion, aux termes duquel les traités relatifs aux droits de l'homme ratifiés sont considérés comme prévalant automatiquement dans le système juridique interne rendant le droit à l'alimentation théoriquement opérationnel au niveau national en raison de l'obligation constitutionnelle explicite de mettre en œuvre et de surveiller les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Les Constitutions de nombreux pays africains adhèrent au système moniste. Malgré ces dispositions, il est vivement recommandé d'incorporer la reconnaissance directe et expresse du droit à une alimentation adéquate dans la Constitution d'un pays.

Il est clair que les dispositions constitutionnelles ne suffisent pas à elles seules à garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle et l'éradication de la faim. Toutefois, la reconnaissance explicite et détaillée du droit à l'alimentation peut apporter une contribution importante, en particulier si des dispositions sont également prises à travers des lois d'application, telles que des lois-cadres en matière de sécurité alimentaire et de nutrition et des lois sectorielles complémentaires, des tribunaux compétents pour faire respecter ce droit et une allocation budgétaire adéquate. La reconnaissance constitutionnelle claire, explicite et détaillée du droit à l'alimentation aidera les gouvernements à établir un cadre juridique approprié, à définir des priorités d'action, à fournir des garanties contre les mesures rétrogrades et à mieux faire connaître la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que droit humain pour tous.

3 Le système moniste considère le droit interne et les lois ratifiées au niveau international comme faisant partie du même système juridique, et reconnaît et incorpore les obligations internationales du pays découlant de la ratification de traités internationaux.

EXEMPLES DE DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES EXPLICITES RECONNAISSANT LE DROIT À L'ALIMENTATION EN AFRIQUE

Pays	Dispositions
République démocratique du Congo	Article 47: Le droit à la santé et à la sécurité alimentaire est garanti.
Égypte	Article 79: Tout citoyen a droit à une alimentation saine et suffisante et de l'eau potable. L'État s'engage à assurer les ressources alimentaires pour tous les citoyens, garantir la souveraineté alimentaire de manière durable, la préservation de la biodiversité agricole et de la flore locale, pour conserver les droits des générations futures. Article 80: Quiconque en dessous de l'âge de dix-huit ans est considéré comme un enfant. Tout enfant a droit à un nom et à des papiers d'identité, à une vaccination obligatoire gratuite, des soins médicaux, familiaux, ou dispensés par une famille de remplacement, une nutrition de base, un logement sécurisé, une éducation religieuse et un développement spirituel et cognitif.
République du Kenya	Article 43(c): Toute personne a le droit ...d'être à l'abri de la faim, et d'avoir une alimentation adéquate de qualité acceptable. Article 53(1): Chaque enfant a droit: (c) à une alimentation de base, à un logement et à des soins de santé.
Malawi	Article 13(b): L'État doit promouvoir activement le bien-être et le développement de la population du Malawi en adoptant et en appliquant progressivement des politiques et une législation visant à atteindre les objectifs suivants: (b) Nutrition: Assurer une alimentation adéquate pour tous afin de promouvoir la bonne santé et l'autosuffisance. 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.
Niger	Article 12: Chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation ...
République d'Afrique du Sud	Article 27(1) Toute personne a le droit d'avoir accès à [...] (b) de la nourriture et de l'eau en suffisance; (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; Article 28(c): Tout enfant a droit à une alimentation de base, à un logement, à des services de soins de santé de base et à des services sociaux. Article 35.2(e): Toute personne détenue, y compris tout condamné, a le droit... à des conditions de détention compatibles avec la dignité humaine, y compris au moins l'exercice physique et la fourniture, aux frais de l'État, d'un logement, d'une alimentation... et de soins médicaux adéquats.
Zimbabwe	Article 77: Toute personne a droit à – (b) une alimentation suffisante; et l'État doit prendre des mesures législatives et autres, raisonnables dans les limites des ressources dont il dispose, pour assurer la réalisation progressive de ce droit. Article 81(1): Chaque enfant, c'est-à-dire chaque garçon et chaque fille de moins de dix-huit ans, a droit - (f) à l'éducation, aux services de soins de santé, à la nutrition et au logement. Article 15: L'État doit – (a) encourager la population à cultiver et à conserver une nourriture adéquate; (b) assurer la constitution de réserves alimentaires suffisantes; et (c) encourager et promouvoir une alimentation adéquate et correcte à travers l'éducation de masse et d'autres moyens appropriés Article 19 (2): L'État doit adopter des politiques et des mesures, raisonnables dans les limites des ressources dont il dispose, pour assurer que les enfants – (b) aient accès à un logement et une alimentation de base, aux soins de santé et services sociaux. Article 21 (2): L'État et toutes les institutions et agences gouvernementales à tous les niveaux doivent s'efforcer, dans les limites des ressources dont ils disposent (b) de fournir des infrastructures, de la nourriture et des soins sociaux aux personnes âgées dans le besoin.

STRATÉGIES VISANT À INCLURE LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADEQUATE DANS LA CONSTITUTION

Lors de l'examen de la protection constitutionnelle du droit à l'alimentation au niveau national, le choix de la stratégie est très spécifique à chaque pays, en fonction, dans une large mesure, de la combinaison des cadres politiques, institutionnels et juridiques de ce dernier. Un amendement constitutionnel peut soit clarifier une clause existante, soit insérer une clause entièrement nouvelle pour protéger expressément le droit à l'alimentation.

La mise en place de cadres législatifs appropriés exige une volonté politique et une action parlementaire, consolidées par la coopération et la collaboration multisectorielle et une sensibilisation accrue des législateurs. À cela, il convient d'ajouter les efforts de sensibilisation de l'opinion publique, ainsi que des pouvoirs exécutif et judiciaire, afin de préparer le terrain pour une évolution législative populaire, légitime et durable.

L'Alliance parlementaire panafricaine en faveur de la sécurité alimentaire et la nutrition (PAP-FSN) a la capacité de suivre l'exemple du Front parlementaire contre la faim (FPF) en Amérique latine et dans les Caraïbes⁴ et fournir un espace dédié aux processus législatifs veillant à garantir le droit à l'alimentation, encourager la participation, mettre en relation les parties intéressées, améliorer la transparence et promouvoir le soutien technique et la sensibilisation. Des partenariats avec des institutions spécialisées telles que la FAO et l'OMS pourraient aider les parlementaires et leurs conseillers à participer à des formations, à des processus analytiques et à l'échange d'expériences, ainsi qu'à des actions d'information du public et des campagnes médiatiques visant à renforcer leurs compétences et leur impact.

LISTE DE VÉRIFICATION POUR L'ACTION PARLEMENTAIRE

Un politicien élu a l'obligation légale et le devoir moral d'agir en tant que représentant de l'ensemble de la population, et en particulier de protéger les personnes les plus vulnérables parmi ses électeurs. Les parlementaires ont un rôle clair à jouer pour faire progresser la législation, assurer le contrôle et approuver les budgets. L'action des parlementaires est fondamentale pour garantir le droit à une alimentation adéquate pour tous. Ils peuvent prendre les mesures suivantes:

- Envisager de former ou d'adhérer à une alliance parlementaire pour promouvoir le droit à une

alimentation adéquate, qui peut prendre la forme d'une alliance parlementaire de lutte contre la faim ou pour la sécurité alimentaire et la nutrition, d'une commission parlementaire ou d'un autre groupe parlementaire similaire;

- Examiner l'état actuel de la Constitution en termes de reconnaissance du droit à une alimentation adéquate et déterminer si ce droit est prévu explicitement ou non. Identifier les lacunes et les possibilités de modification et vérifier les exigences constitutionnelles et les procédures que les modifications devraient suivre.
- Promouvoir la ratification des traités internationaux et régionaux, tels que le PIDESC et le Protocole relatif aux femmes africaines, qui protègent le droit à une alimentation adéquate, et si l'État est déjà partie d'un traité, examiner les recommandations des organes ou mécanismes conventionnels tels que l'Examen périodique universel⁵ ou du Rapporteur spécial sur le droit à une alimentation adéquate dans le cadre de leur mandat de contrôle parlementaire; cela peut fournir des éléments justificatifs importants.
- Vérifier et réviser les projets de lois et les budgets pour assurer l'inclusion des principes du droit à l'alimentation, le financement adéquat dédié à la sécurité alimentaire et à la nutrition et la responsabilité des acteurs concernés.
- Collaborer avec les concitoyens pour identifier la réalisation du droit à une alimentation adéquate au niveau local et pour fournir des preuves pertinentes au gouvernement ou au comité de révision constitutionnelle, le cas échéant, concernant l'efficacité des dispositions légales en vigueur.
- Lors de l'examen des rapports des ministères et organismes gouvernementaux compétents, analyser de manière approfondie l'application des lois et politiques relatives au droit à une alimentation adéquate et questionner l'utilisation des fonds, tout en identifiant les lacunes juridiques et budgétaires.
- Envisager d'obtenir l'appui des parlements régionaux pour les processus législatifs relatifs au droit à une alimentation adéquate, tels que des recommandations sur les modifications de la Constitution et l'application des lois types pertinentes.
- Étudier, rechercher des formations spécifiques et un appui au renforcement des capacités et sensibiliser sur base des connaissances et des compétences développées.

⁴ <http://parlamentarioscontraelhambre.org>

⁵ EPU: Tous les quatre ou cinq ans, le gouvernement doit préparer et présenter un rapport sur les progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme, puis le défendre devant ses pairs au Conseil des droits de l'homme. D'autres entités peuvent également soumettre des rapports d'examen indépendants.

- Trouver des alliés et nouer des alliances, par exemple avec les établissements universitaires, les institutions nationales des droits de l'homme, les groupes d'avocats et le système judiciaire, d'autres parlementaires, les partenaires de la coopération internationale, la société civile, les médias, le gouvernement.
- Assurer l'information du public et les processus de consultation, dégager un consensus, obtenir l'appui des secteurs public et privé pour tout projet d'amendements de textes, ainsi que de celui des pouvoirs exécutif et judiciaire.
- Envisager la coopération Sud-Sud - l'expérience de votre pays peut-elle bénéficier à d'autres pays ou pouvez-vous solliciter le soutien d'autres pays de la région ou d'ailleurs? Le FPF en Amérique latine et dans les Caraïbes en est un bon exemple.

RÉFÉRENCES/RESSOURCES POUR DE PLUS AMPLES INFORMATIONS

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, 2010
<http://www.fao.org/3/a-i0815f.pdf>

FAO - Manuels pratiques sur le droit à l'alimentation - 1 Constitutions
<http://www.fao.org/3/a-i3448f.pdf>

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

Comité des droits économiques, sociaux et culturels - Observation générale No. 12:
 Le droit à une nourriture suffisante (Article 11)
[http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_12_1999_FR.pdf)
[DESC_Observation_Generale_12_1999_FR.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_12_1999_FR.pdf)

FAO Étude thématique sur le droit à l'alimentation 3, 2014. (En anglais uniquement) -
 Legal developments in the progressive realization of the right to adequate food (Développements
 juridiques dans la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate)
<http://www.fao.org/3/a-i3892e.pdf>

FAO – Banque de données concernant le droit à l'alimentation autour du globe
<http://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/fr/>