

Flore Del Corso
Dominique Paturel
INRA-SAD
UMR 951 Innovation
dpaturel@supagro.inra.fr

DROIT A L'ALIMENTATION

Sommaire

DROIT A L'ALIMENTATION	1
1. / Le droit à l'alimentation dans les textes internationaux : comprendre et définir.....	3
1.1. / Comprendre le droit à l'alimentation.....	3
1.2. / Définir le droit à l'alimentation.....	6
2. / Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	7
2.1./ Historique, signature et ratification.....	7
2.2./ La France et le PIDESC	9
2.2.1. / Les questions parlementaires	10
3. / Protection constitutionnelle du droit à l'alimentation.....	11
3.1./ Degré de constitutionnalité	11
3.2./ La France et le droit à l'alimentation	12
3.3./ L'Union Européenne	13
Conclusion.....	16
Bibliographie	17

Lorsque les Nations Unies, à travers la FAO ou le Rapporteur spécial au droit à l'alimentation, évoquent une aide alimentaire, il s'agit d'une aide « *en provenance des pays développés vers les pays en développement [...] et dans le but d'augmenter la disponibilité de nourriture dans le pays bénéficiaire tout en écoulant les excédents alimentaires du pays donateur* »¹. L'aide alimentaire telle qu'elle existe au niveau international se répartit en trois catégories ; premièrement dans le cadre de l'aide au développement, deuxièmement dans des programmes spécifiques, troisièmement en situation de crise et d'urgence.

Il faut donc bien différencier l'aide alimentaire internationale, des pays développés vers les pays en développement, de l'aide alimentaire nationale telle qu'elle peut exister en France et en Europe. Des similitudes existent cependant : l'objectif est aussi d'augmenter la disponibilité de nourriture pour les personnes les plus démunies, tout en écoulant les excédents.

Mais quel rôle peut jouer l'aide alimentaire dans le cadre du droit à l'alimentation ? En quoi peut-elle favoriser/léser le droit à l'alimentation ?

1. / Le droit à l'alimentation dans les textes internationaux : comprendre et définir

1.1. / Comprendre le droit à l'alimentation

La Déclaration Universelle des droits de l'homme de 1948 traitait du droit de tout individu « *à un niveau de vie suffisant [...] notamment pour l'alimentation* »² et introduisait pour la première fois un droit large dans lequel l'alimentation était comprise. Ce fut le premier document garantissant les droits de tous.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* de 1976 introduit le droit à l'alimentation dans sa forme contemporaine. Ce Pacte est issu de la volonté de l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1948 d'aller plus loin et de proposer une charte des droits de l'homme, ayant force juridique au niveau international. Dès 1962, sont distingués les droits économiques, sociaux et culturels des droits civils et politiques. Dans un contexte de guerre froide très conflictuel, le bloc occidental va se positionner comme le défenseur des droits civils et politiques, quand les Etats socialistes vont soutenir les droits économiques, sociaux et culturels. Cette différenciation ne pourra être dépassée et cela aboutira en 1966 à la production de deux textes distincts : le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Christophe Golay, ancien conseiller juridique de J. Ziegler, premier Rapporteur des Nations Unies pour le droit à l'alimentation, montre aussi cette distinction au niveau des obligations liées à ces traités internationaux. Alors qu'en ce qui concerne les droits civils et politiques, les Etats doivent garantir leur respect, et qu'un Comité des droits de l'Homme permet d'assurer un contrôle, la situation est différente pour les droits économiques, sociaux et culturels. En effet, les concernant, les Etats doivent progressivement permettre leur réalisation, c'est-à-dire mettre en place des mesures positives, qui, à long terme, vont faire évoluer le respect de ces droits³. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dépendant du Conseil

¹ Les directives sur le droit à l'alimentation. Documents d'information et Etudes de cas. FAO. Rome, 2006. (p. 5)

² Article 25, Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948.

³ « 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 ». Article 2, ICESCR.

économique et social, a été créé en 1987 pour recevoir les rapports des Etats signataires sur le respect des droits et les progrès. Deux visions bien distinctes de la protection des droits de l'Homme apparaissent ici.

Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* fait état, en son article 11, d'un droit à une nourriture suffisante. Le « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture [...] suffisant[e] »⁴ est inscrit dans l'article 11 du Pacte.

De même, par l'article 11 est reconnu le « droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim. »⁵. Pour cela, « [les Etats] *adopteront, individuellement, et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets : 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 principe 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 ; 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* »⁶

C'est d'ailleurs dans le cadre de la mise en œuvre de ce texte que sera adoptée en 1999 l'*Observation générale n°12*⁷ concernant le droit à une nourriture suffisante. Ce texte vient préciser le contenu de ce droit et répondre aux questions de fond concernant sa mise en œuvre. Il détermine les critères importants liés au droit à l'alimentation, décrit les obligations des Etats et explique des possibles mises en œuvre à l'échelon national.

Le Sommet mondial de l'alimentation de 1996 a abouti à la *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale*, l'occasion pour les représentations des pays présents de rappeler « *le droit de chaque être humain d'avoir accès à une alimentation saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim* »⁸. Le deuxième engagement pris dans cette déclaration est le suivant : « *Nous mettrons en œuvre des politiques visant à éradiquer la pauvreté et l'inégalité et à améliorer l'accès physique et économique de tous, à tout moment, à une alimentation suffisante, adéquate du point de vue nutritionnel et sanitaire, et son utilisation efficace.* »⁹.

En 2006, avec les *Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*¹⁰ de la FAO, les Nations Unies font un grand pas en avant en donnant pour la première fois des indications sur la mise en œuvre de ce droit à l'alimentation. Ce texte est aujourd'hui encore une référence en matière de concrétisation du droit à l'alimentation. Il vient décrire en profondeur les actions à mener par les Etats, dans tous les domaines concernés. Pour accompagner ces directives, un recueil de documents y a été associé. Il s'agit des *Directives sur Le Droit à l'Alimentation*.

⁴ Article 11, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1976.

⁵ Ibid. Alinéa 2

⁶ Ibid. Alinéa 2

⁷ Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

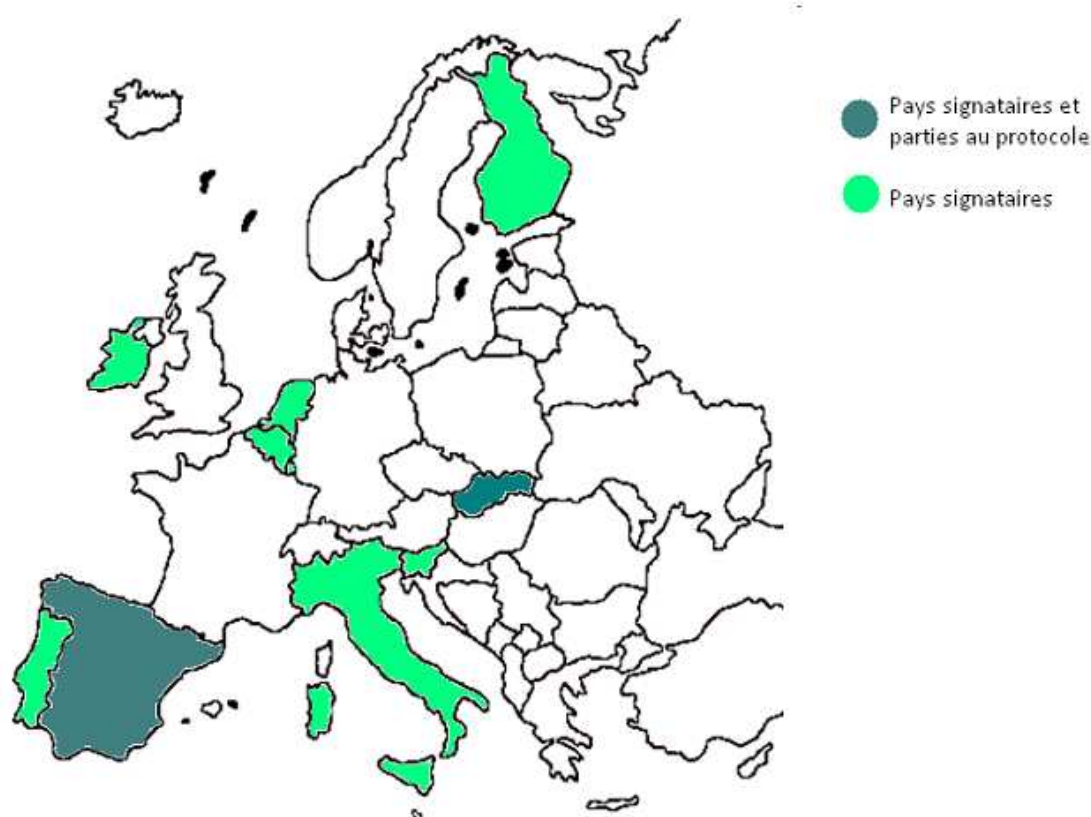
⁸ Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale. Rome, 1996.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ces directives sont l'aboutissement d'un travail lancé au Sommet mondial de l'alimentation, en 1996.

Plus récemment, en 2009, un *Protocole facultatif*, lié au Pacte international précédemment évoqué, a été adopté et a permis qu'un contrôle soit effectué sur l'action des Etats à propos des droits économiques, sociaux et culturels. Il est précisé que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels peut demander la réalisation d'une enquête lorsque « *des renseignements crédibles [indiquent] qu'un Etat porte gravement ou systématiquement atteinte à l'un des droits économiques, sociaux et culturels énoncés dans le Pacte* »¹¹. Il réalise la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels, et cela concerne le droit à l'alimentation. Cependant, ce Protocole entrera en vigueur lorsque dix Etats l'auront ratifié: chose faite avec la ratification de l'Uruguay, 10^{ème} pays, le 13 février 2013

Carte n°1: Le Protocole facultatif en Europe¹²



Carte présentant les Etats signataires et/ou parties au Protocole facultatif se rapportant au ICESCR

En outre, existe depuis 2000 un Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter ayant succédé à Jean Ziegler à ce poste. Le rapporteur présente des propositions, recommandations et des rapports, aide à la réalisation du droit à l'alimentation, et participe à différents événements pour en promouvoir le développement¹³. La reconnaissance internationale et la forte personnalité de Jean Ziegler en ont fait un acteur

¹¹ Article 11 Procédure d'enquête. Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Nations Unies, 2008.

¹² La France n'apparaît pas dans notre carte, celle-ci ayant été faite en novembre 2012

¹³ Ses missions sont décrites en détail sur le site internet du Rapporteur spécial des Nations Unies pour le droit à l'alimentation. <http://www.srfood.org/index.php/fr/rapporteur-special>, ou sur celui du Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, <http://www2.ohchr.org/french/issues/food/index.htm>.

important des années 2000, portant le thème du droit à l'alimentation sur le devant de la scène. Olivier de Schutter a, depuis quelques années, réalisé plusieurs missions, au Brésil comme au Canada, produit de nombreux rapports et s'est mobilisé sur la scène internationale.

1.2. / Définir le droit à l'alimentation

De nos jours, plusieurs termes sont consacrés à l'alimentation, à son accès, sa sécurité etc. Souveraineté alimentaire, sécurité alimentaire et droit à l'alimentation sont certes liés, mais présentent des caractéristiques différentes. Il convient de définir chacun de ces termes.

La *souveraineté alimentaire* peut être définie dans son acception stricte comme le droit des peuples à définir leurs propres politiques agricoles, ou dans son acception large comme le « *droit des peuples à une alimentation saine et culturellement appropriée produite avec des méthodes durables, et le droit des peuples de définir leurs propres systèmes agricoles et alimentaires* »¹⁴. Ce terme a été introduit par Via Campesina, mouvement paysan mondial, en 1996 au Sommet Mondial de l'Alimentation de Rome. Dans une lutte contre les décisions de l'OMC, l'agriculture intensive et le libéralisme appliqué au monde agricole, les défenseurs de la souveraineté alimentaire revendiquent une agriculture durable à petite échelle (circuits courts privilégiés), dans un objectif de dignité et de justice sociale.

La définition de la *sécurité alimentaire* s'avère plus complexe puisqu'elle a largement évolué dans le temps. Aux origines, développé par les économistes agricoles, ce terme recouvrait la nécessité d' « *approvisionner le monde en produits de base, soutenir une croissance de la consommation alimentaire, tout en maîtrisant les fluctuations et les prix* »¹⁵. Aujourd'hui plus tournée vers la qualité et l'humain, cette notion décrit « *une situation caractérisée par le fait que toute la population a en tout temps un accès matériel et socio-économique garanti à des aliments sans danger et nutritifs en quantité suffisante pour couvrir ses besoins physiologiques, répondant à ses préférences alimentaires, lui permettant de mener une vie active et d'être en bonne santé.* »¹⁶. Ce terme est bien à distinguer de celui de *sécurité des aliments* ou de *sécurité sanitaire des aliments*, qui concerne directement le processus d'hygiène et de contrôle des aliments. Une grande confusion entre *sécurité des aliments* et *sécurité alimentaire* existe aujourd'hui.

Les Nations Unies, à travers le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, définissent ainsi le droit à une nourriture suffisante :

« *Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer.*

Quant au Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, il en donne la définition suivante :

« *Le droit à l'alimentation est 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 psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne* ».

L'analyse de ces deux définitions met en avant trois éléments essentiels du droit à l'alimentation.

¹⁴ Via Campesina, mouvement paysan mondial.

¹⁵ Organisation des Nations Unies, 1975.

¹⁶ Sommet Mondial de l'Alimentation. Rome, 1996.

Tout d'abord, *la disponibilité* de la nourriture doit être assurée. Par les ressources naturelles ou une production autre, la possibilité d'obtenir des aliments doit être certifiée.

Ensuite, *l'accessibilité* à la nourriture doit être garantie. Il s'agit à la fois d'un accès économique et physique à la nourriture. Un accès économique d'une part, car les produits doivent être vendus à un coût raisonnable. Chacun doit pouvoir avoir une alimentation suffisante sans avoir besoin de restreindre son budget sur les autres postes de dépense (scolarité, logement, santé etc.). Le salaire minimum est un exemple d'instrument utile pour garantir cet accès économique. Comme l'évoque Gaëtan Valoqueren, conseiller du Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, « *on sait bien que la faim n'est pas seulement une affaire d'agronomes et de production abondante mais plutôt une question d'accès à la production et de redistribution des revenus, de sorte que chacun puisse subvenir à ses besoins alimentaires* »¹⁷. Un accès physique d'autre part, qui doit permettre à tous, qu'ils soient adultes, enfants ou malades, de s'approvisionner en nourriture. Ainsi, il pourra être utile de posséder un réseau de transport public développé.

Enfin, la nourriture proposée doit être *adéquate*. L'alimentation doit être adaptée au type de population (état de santé, sexe, etc.), à leurs besoins, et respecter les codes culturels (interdit religieux par exemple).

A cela s'ajoute la notion de *durabilité* qui s'intègre dans le droit à l'alimentation, une durabilité à la fois écologique et alimentaire. Il s'agit de faire en sorte que les générations futures puissent en bénéficier. Cela concerne aussi la protection des écosystèmes et implique de poser la question de la production.

Fondamentalement, la différence majeure entre ces termes est que ni sécurité alimentaire ni souveraineté alimentaire ne sont des droits; ils n'engagent pas les Etats et ne donnent pas la possibilité d'un recours devant la justice. Si droit à l'alimentation et sécurité alimentaire tendent à être proches, le second constituerait plutôt une condition à l'application du premier.

A l'international, le défi « Faim-Zéro » lancé par le Secrétaire Général des Nations Unies en 2012 montre que le droit à une alimentation adéquate figure parmi les instruments de lutte contre la faim. Si l'on parlait plutôt de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire jusque-là, c'est le droit à l'alimentation qui est mis en avant par Ban Ki-Moon¹⁸.

Le droit à l'alimentation se distingue aussi du droit à être nourri et s'appuie sur le fait de subvenir à ses propres besoins alimentaires, soit en produisant soit en achetant les produits. Dans un article du Monde Diplomatique en 2007, Jacques Diouf, ancien directeur général de la FAO explique que « *c'est un changement d'optique radical qui est nécessaire : le citoyen n'est plus un destinataire impuissant, objet de charité, mais une personne ayant le droit de bénéficier d'un environnement qui lui permette de se nourrir et, à défaut, de recevoir de l'assistance en toute dignité.* ».

2. / Le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

2.1./ Historique, signature et ratification

Le 10 décembre 2008 a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée Générale des Nations Unies le *Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, après 5 ans de réflexion. Depuis le 24 septembre 2009, celui-ci a été mis

¹⁷ Interview de Gaëtan Vanloqueren : « Un milliard de personnes affamées, c'est plus qu'une urgence ! » 29 janvier 2012. Infosud Belgique.

¹⁸ "UN Secretary General Challenges All Nations to Achieve Zero Hunger". Rio de Janeiro, 21 juin 2012.

à la signature et à la ratification des Etats. Ce protocole sera en vigueur le 5 mai 2013, trois mois après que 10 Etats aient ratifié le texte.

Ce texte reconnaît pour la première fois la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. On estime qu'il peut y avoir violation de ces droits et qu'une réponse peut être apportée. Selon l'organisation Amnesty International, « *les droits économiques, sociaux et culturels (DESC) ont été négligés et ont reçu moins d'attention que les droits civils et politiques* »¹⁹. Ainsi, le Protocole fait en sorte, pour la première fois, de créer une égalité entre ces droits, et de leur donner la même force.

Ce protocole donne au Comité des droits économiques, sociaux et culturels (comité) une fonction nouvelle. En effet, ce comité peut recevoir des communications, de la part de particuliers ou d'Etats, mettant en avant une situation de violation d'un des droits du Pacte international. Pour répondre à cela, le Protocole donne au comité la possibilité de mener une enquête, d'émettre des recommandations à destination des Etats ou de demander un complément d'information. Le règlement amiable est évidemment privilégié. Cette procédure ne peut être envisagée seulement si tous les recours internes ont été épuisés.

Aujourd'hui, 42 Etats sont signataires, et 10 Etats l'ont ratifié. Le tableau ci-dessous présente la liste des pays ayant signé et/ou ratifié le protocole.

Tableau n°1: liste des pays ayant signé ou ratifié le PIDESC²⁰ (selon la base données des Nations Unies)

Pays	Signature	Ratification
Argentine	24 sept 2009	24 oct 2011
Arménie	29 sept 2009	
Azerbaïdjan	25 sept 2009	
Belgique	24 sept 2009	
Bolivie	12 févr 2010	13 janv 2012
Bosnie-Herzégovine	12 juil 2010	18 janv 2012
Burkina Faso	24 sept 2012	
Cap-Vert	26 sept 2011	
Chili	24 sept 2009	
Congo	25 sept 2009	
Costa Rica	28 avril 2011	
El Salvador	25 sept 2009	20 sept 2011
Equateur	24 sept 2009	11 juin 2010
Espagne	24 sept 2009	23 sept 2010
France	11 décembre 2012	
Finlande	24 sept 2009	
Gabon	24 sept 2009	
Ghana	24 sept 2009	
Guatemala	24 sept 2009	
Guinée-Bissau	25 sept 2009	
Îles Salomon	24 sept 2009	
Irlande	23 mars 2012	
Italie	28 sept 2009	
Kazakhstan	23 sept 2010	
Luxembourg	24 sept 2009	
Madagascar	25 sept 2009	

¹⁹ Site internet d'Amnesty International, <http://www.amnesty.fr/AI-en-action/Lutter-contre-la-pauvrete/Effectivite-des-droits/Actualites/Ratification-protocole-au-PIDESC-par-la-Slovaquie-4846>

²⁰ Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels

Maldives	21 sept 2011	
Mali	24 sept 2009	
Mongolie	23 déc 2009	1 juil 2010
Monténégro	24 sept 2009	
Paraguay	6 oct 2009	
<u>Pays-bas</u>	24 sept 2009	
<u>Portugal</u>	24 sept 2009	28 janvier 2013
République démocratique du Congo	23 sept 2009	
Sénégal	24 sept 2009	
<u>Slovaquie</u>	24 sept 2009	7 mars 2012
<u>Slovénie</u>	24 sept 2009	
Timor-Leste	28 sept 2009	
Togo	25 sept 2009	
Ukraine	24 sept 2009	
Uruguay	24 sept 2009	5 février 2013
Venezuela	4 oct 2011	

Les Etats signalés en bleu sont membres de l'Union Européenne. On note que 11 Etats membres de l'UE ont signé le protocole, et parmi eux, trois l'ont ratifié. Il s'agit de l'Espagne, de la Slovaquie et du Portugal.

Ainsi, on constate que la France (42^{ème} pays) est signataire très récemment du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels mais ne l'a pas ratifié.

2.2./ La France et le PIDESC

Tant au niveau des organisations non gouvernementales (ONG) que des pouvoirs publics, la signature de ce protocole et sa ratification ont été largement revendiquées. Amnesty International a lancé une pétition nationale à l'attention de Nicolas Sarkozy, alors président du G20, nommée « Faîtes-le signer »²¹. Deux éléments supplémentaires sont venus bousculer les gouvernements successifs afin d'obtenir d'eux la signature et la ratification du texte. D'une part, il s'agit de la création de la Plate-forme française pour les Droits économiques, sociaux et culturels, qui regroupent une trentaine d'associations concernées. Celle-ci a plusieurs fois écrit aux présidents de la République, notamment le 28 septembre 2009 par un « Appel au Président de la République pour que la France signe le Protocole facultatif »²². Depuis, les différents premiers ministres ont été contactés, jusqu'à Jean-Marc Ayrault le 3 juillet dernier. Signataire du Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels, la France se doit de rendre régulièrement des rapports faisant état de la situation interne. La Plate-forme pour les Droits économiques, sociaux et culturels, a proposé, en 2008, un rapport alternatif²³ à celui présenté par la France²⁴.

D'autre part, il s'agit de la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme, qui a émis le 5 mai 2011 un « avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux Droits économiques, sociaux et culturels »²⁵. Ce rapport rappelle les engagements pris par la

²¹ « Faîtes-le signer », par Amnesty International. <http://www.faiteslesigner.fr/>

²² « Appel au Président de la République pour que la France signe le Protocole facultatif ». 28 septembre 2009.

Disponible sur le site internet Adéquations : <http://www.adequations.org/spip.php?article1204>

²³ Rapport disponible sur : <http://www.adequations.org/spip.php?article712>

²⁴ Troisièmes rapports périodiques devant être présentés par les Etats parties en vertu des articles 16 et 17 du Pacte. France, 6 mars 2007. A destination du Comité économique et social, Nations Unies. Disponible sur : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/409/22/PDF/G0740922.pdf?OpenElement>

²⁵ Disponible sur http://www.cncdh.fr/sites/default/files/11.05.05_avis_protocole_pidesc.pdf

France et le rôle moteur de celle-ci dans la création du Protocole, sans qu'elle ne l'ait pour autant ratifié. La France, dans son rapport de mai 2008 soumis au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, montrait l'importance de « *favoriser activement l'achèvement rapide de la négociation relative à un protocole facultatif [...]* »²⁶. Elle signalait aussi que « *l'exercice par tous les citoyens des droits économiques, sociaux et culturels appelle la mise en place de mécanismes efficaces dont ce Protocole participe* »²⁷. Il est particulièrement surprenant de voir que ce texte n'a toujours pas été ratifié par la France. Parmi les 6 recommandations émises par cette commission, il est notamment recommandé « *au gouvernement de signer et de soumettre à ratification dans les meilleurs délais le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* »²⁸.

2.2.1. / Les questions parlementaires

En outre, plusieurs questions parlementaires ont été déposées depuis 2009. Dès octobre 2009, Patrick Braouezec, député de Seine-Saint Denis, se questionnait quant à la position tenue par la France sur le protocole facultatif²⁹. La réponse du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes rappelait l'importance de ce texte et le rôle qu'avait joué la France dans son élaboration, en indiquant que « *Les consultations interministérielles nécessaires à l'adoption de ce protocole sont en cours afin que la France puisse rejoindre les 32 États déjà parties* »³⁰.

Christiane Demontès, sénatrice du Rhône, demandait quant à elle le 08 juillet 2010 au Gouvernement de préciser son positionnement à ce sujet³¹. Ce à quoi il lui a été répondu que « *La signature de ce texte par la France, en vue de sa ratification, fait actuellement l'objet de discussions interministérielles actives. À cet égard, la France n'est pas en retard. Ce texte, ouvert à la signature il y a moins de deux ans, n'est pas encore entré en vigueur* »³².

Le député Michel Liegbott demandait le 17 mai 2011 pourquoi, alors que la France était impliquée dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels, et après la publication par Amnesty International d'un Manifeste pour les droits humain dans lequel la signature et la ratification du protocole était demandée, cela n'avait toujours pas été fait³³. La réponse effectuée le 9 août 2011 précisait que « *la signature de ce texte, en vue de sa ratification, [faisait] l'objet de discussions interministérielles actives* »³⁴.

Une autre question a été posée en juin 2011 par Patrick Braouezec, une deuxième fois³⁵. Rappelant les engagements pris par la France dans son examen périodique universel (EPU) de

²⁶ Examen périodique universel. Rapport de la France, 14 mai 2008. Disponible sur : http://www.upr-info.org/IMG/pdf/France_state_report_Off_2008.pdf

²⁷ Examen périodique universel. Rapport de la France, 14 mai 2008. Disponible sur : http://www.upr-info.org/IMG/pdf/France_state_report_Off_2008.pdf

²⁸ Avis sur le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Commission nationale consultative des Droits de l'Homme. République Française. Adopté en séance plénière le 5 mai 2011

²⁹ Question N°61653 de M. Braouezec Patrick au Premier Ministre publiée au JO le 20/10/2009. <http://recherche.assemblee-nationale.fr/questions/out/S49/Y34BID39IODKTZOY4AQ.pdf>

³⁰ Réponse à la question N°61653 de M. Braouezec Patrick, publiée au JO le 13/04/2010

³¹ Question écrite n° 14300 de Mme Christiane Demontès publiée dans le JO Sénat du 08/07/2010 <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ100714300>

³² Réponse à la question n°14300 de Mme Christiane Demontès, publiée dans le JO du Sénat au 30/06/2011.

³³ Question n° 108442 du député Michel Liegbott au Ministère des Affaires Etrangères publiée au JO le 17/05/2011.

³⁴ Réponse à la question N°108442 du député Michel Liegbott, publiée au JO le 9 août 2011. <http://2007-2012.nosdeputes.fr/question/QE/108442>

³⁵ Question n° 112856 de M. Braouezec Patrick au Ministre des Affaires étrangères et européennes publiée au JO le 28/06/2011. <http://recherche.assembleenationale.fr/questions/out/S49/PRZ3C18GNCJPLR8ENTJ.pdf>

2008 ou dans un document intitulé « *Stratégie 2011 – une coopération au développement : une vision française* », le député s’interrogeait sur l’inaction de la France dans la signature et la ratification du protocole facultatif. La réponse fut sensiblement la même que celle donnée à Mme Demontès, indiquant que des discussions étaient en cours à ce sujet et que la France n’était pas en retard à ce sujet.

Enfin, récemment, c’est Catherine Troallic, député de Seine-Maritime, qui demandait au nouveau gouvernement socialiste sa position sur le protocole facultatif et ses prévisions quant à la ratification du texte³⁶. Cette question du 09 octobre 2012 est aujourd’hui sans réponse.

Si les 4 premières questions ont été posées sous le mandat de N.Sarkozy, et les réponses données à peu près similaires, la question récemment posée par C. Troallic permettra, lorsque celle-ci obtiendra une réponse, de connaître le point de vue du nouveau gouvernement socialiste à ce sujet.

Les députés intervenants:

- Christiane Demontès: Groupe “Socialiste, républicain et citoyen”
- Michel Liegbott: Groupe “Socialiste, radical, citoyen et divers gauche”
- Patrick Braouezec : Groupe « Gauche démocrate et républicaine »
- Catherine Troallic: Groupe “Socialiste, républicain et citoyen”

3. / Protection constitutionnelle du droit à l’alimentation

3.1./ Degré de constitutionnalité

L’Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture (FAO) a établi, en 2006, Les directives sur le droit à l’alimentation³⁷, un document très complet pour rendre plus explicite les Directives volontaires³⁸ adoptées en 2004 par le Conseil de la FAO. Au sein de ce document, une comparaison de la protection constitutionnelle du droit à l’alimentation dans le monde est effectuée. L’objectif de cette comparaison est de faire état de la situation actuelle du droit à l’alimentation. Il s’agissait particulièrement d’observer les dispositions constitutionnelles prises par les Etats qui pourraient protéger ce droit.

La FAO a sélectionné un certain nombre de critères, permettant de positionner chaque état sur une échelle. Les critères sont les suivants :

- La présence d’un droit à l’alimentation dans la Constitution des Etats.
- La présence d’un droit plus large pouvant contenir le droit à l’alimentation. Il s’agit souvent d’un droit à la dignité humaine ou à un niveau de vie adéquat. Dans leur acception large, ces droits peuvent protéger le droit à l’alimentation.
- La présence d’un droit à la sécurité sociale ou d’un droit des travailleurs, à même de protéger le droit à l’alimentation. La FAO estime qu’un lien existe entre ces droits et le droit à l’alimentation.

³⁶ Question n°6776 de Mme Troallic Catherine au Ministre des Affaires étrangères et européennes publiée au JO le 09/10/2012. <http://recherche.assemblee-nationale.fr/questions/out/S49/YIPWMSY7W3Z4B4AFP6C.pdf>

³⁷ Les directives sur le droit à l’alimentation. Documents d’information et études de cas. FAO. Rome, 2006.

³⁸ Directives volontaires à l’appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. FAO. Rome, 2005.

- La présence de dispositions permettant d'appliquer directement le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Certains Etats donnent à ce traité international une valeur constitutionnelle.
- La présence de dispositions sur la protection des droits des enfants, la promotion de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments etc.
- La présence d'un droit à un salaire minimum, qui permet, de manière théorique, à chacun de disposer d'un salaire lui permettant de subvenir à ses besoins vitaux, dont l'alimentation fait partie.

A l'issu de l'analyse de la situation de chaque pays, une échelle a été réalisée, sur laquelle les Etats sont positionnés. Il s'agit du degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. Chaque degré se définit de la manière suivante :

- Elevé : le droit à l'alimentation est explicitement inscrit dans la constitution
- Relativement élevé : il est protégé implicitement par un droit étendu à un niveau de vie adéquat, et un droit à la sécurité sociale ou un droit des travailleurs
- Moyen : Soit le droit à un niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs est protégé, soit le Pacte³⁹ est appliqué directement au titre de la Constitution.
- Relativement faible : le droit à la sécurité sociale ou à un salaire minimum seulement est protégé.
- Faible : Le pays a mis en place des dispositions sur la promotion de l'agriculture, la sécurité sanitaire etc.

3.2./ La France et le droit à l'alimentation

La France dispose d'un degré moyen de protection constitutionnelle. Cela en raison de l'existence de dispositions permettant d'appliquer directement le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, qui, lui, protège le droit à l'alimentation. Une disposition particulière permet à ce Pacte d'avoir une force constitutionnelle même s'il n'est pas écrit directement dans la Constitution de 1958. En effet, l'article 55 de la Constitution de 1958 énonce que « *les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». Ainsi, le Pacte est applicable au titre de la Constitution. Parmi les autre pays disposant d'un degré moyen de protection constitutionnelle, on note la présence de l'Autriche, la Slovénie ou la Pologne.

Cette catégorie (degré moyen) concerne les pays dont l'unique protection du droit à l'alimentation est l'application directe du Pacte au titre de la Constitution. C'est ce qui permet à ces pays de ne pas être dans la catégorie inférieure (degré faible). La France ne dispose pas de l'inscription du droit à l'alimentation dans sa Constitution, ni d'un droit plus large comprenant celui de l'alimentation ou encore d'un droit à l'alimentation spécifique à un groupe en particulier (par exemple, les enfants).

Il convient cependant de noter que la France, au-delà de l'article 55 de sa Constitution, dispose, depuis 1994, du principe à valeur constitutionnelle suivant : la protection de la dignité de la personne humaine. En effet, le bloc de constitutionnalité⁴⁰ en France, ne

³⁹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

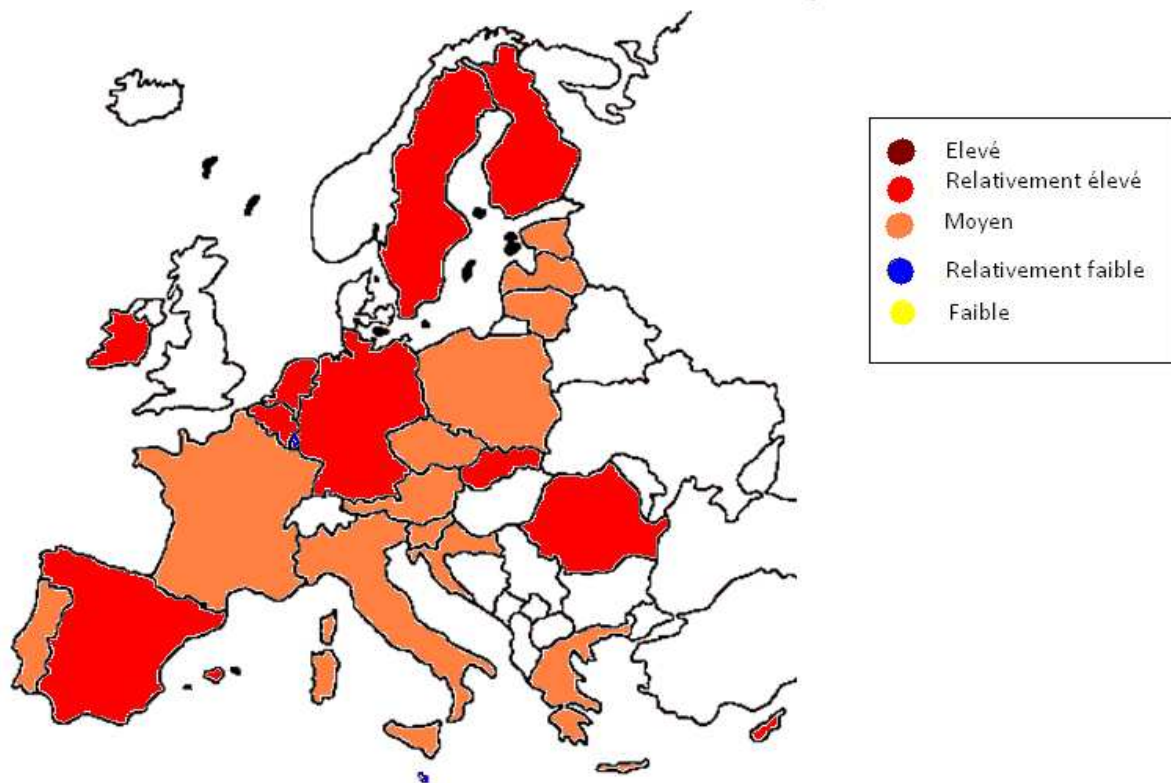
⁴⁰ Définition du bloc de constitutionnalité : « Ensemble des principes et dispositions que doivent respecter les lois. Il comprend : les articles de la Constitution de 1958 mais aussi la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 et le Préambule de la constitution de 1946. ». Site internet Vie publique. <http://www.vie-publique.fr/th/glossaire/bloc-constitutionnalite.html>

concerne pas uniquement la Constitution. Plusieurs principes ont acquis une valeur constitutionnelle, et font partie, au même titre que la Constitution, du bloc de constitutionnalité. Parmi ceux-là, on note le respect de la vie privée ou la liberté d'entreprendre. De la même manière, la dignité de la personne humaine est un principe à valeur constitutionnelle.

3.3./ L'Union Européenne

Au sein de l'Union Européenne, aucun pays ne dispose d'un degré élevé de protection constitutionnelle. 10 d'entre eux ont un degré relativement élevé, 12 autres un degré moyen (dont la France). Enfin, 2 pays disposent d'un degré relativement faible de protection du droit à l'alimentation. Le tableau et la carte suivants font état de la protection constitutionnelle du droit à l'alimentation dans l'Union Européenne. Les données pour le Royaume-Uni, la Hongrie et la Bulgarie font défaut.

Carte n°2: Degré de protection constitutionnelle en Europe



Degré de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation des Etats membres de l'UE

Tableau n°2: liste des pays par degré de protection constitutionnelle et année de ratification

	Ratification ICESCR	Degré protection	Dispositions constitutionnelles
Allemagne	1976	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Chypre	1976	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Finlande	1976	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Roumanie	1976	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Suède	1976	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Espagne	1977	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Pays-Bas	1979	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Belgique	1983	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Irlande	1990	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Slovaquie	1993	relativement élevé	droit à un niveau de vie adéquat, à la sécurité sociale et des travailleurs
Pologne	1977	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Autriche	1978	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Italie	1978	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Portugal	1978	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
France	1981	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Grèce	1985	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Croatie	1991	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Estonie	1992	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Lettonie	1992	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Lituanie	1992	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Slovénie	1992	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
République Tchèque	1993	moyen	droit niveau de vie adéquat ou à la sécurité sociale ou des travailleurs
Luxembourg	1983	relativement faible	droit à la sécurité sociale uniquement
Malte	1990	relativement faible	droit à la sécurité sociale uniquement

Degré de constitutionnalité:

relativement élevé - **moyen** - relativement faible

Il est intéressant de revenir, de manière plus précise, sur le degré de protection constitutionnelle des pays ayant lancé un recours devant la Cour de Justice de l'Union Européenne. Ces pays ont en effet décidé de faire intervenir la justice européenne au sujet du PEAD. Ils estimaient que le PEAD, créé sous l'égide de la Politique Agricole Commune, puisqu'il s'agissait de récupérer les surplus de production agricole européenne, n'était plus du ressort de la PAC car désormais approvisionné à 90% par des achats sur le marché et non plus par les surplus agricoles. La justice européenne leur ayant donné raison, ce plan va disparaître en 2014 pour faire émerger l'aide alimentaire dans le cadre d'un des programmes du Fonds Social Européen.

Parmi les six pays ayant porté un recours concernant le PEAD devant la justice européenne, 3 d'entre eux disposent d'un degré relativement élevé de protection constitutionnelle du droit à l'alimentation. Ces derniers ont inscrit dans leur constitution à la fois un droit plus étendu (niveau de vie adéquat), un droit à la sécurité sociale et un droit des travailleurs. Ainsi, la Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne précise que « *La dignité de l'être humain est intangible. Tous les pouvoirs publics ont l'obligation de la respecter et de la protéger* »⁴¹

Le tableau ci-dessous met en avant les dispositions prises dans chacun des pays en lien avec le droit à l'alimentation. La notion de droit étendu renvoie à un droit plus large qui englobe le droit à l'alimentation.

Tableau n°3: Dispositions type de droit des pays ayant déposé recours PEAD

	Droit à l'alimentation	Droit étendu
Allemagne	non	oui
Autriche	non	non
Pays -Bas	non	oui
Suède	non	oui
République Tchèque	non	non
Royaume-Uni	non	non

Dans le monde, seuls 21 Etats ont un degré élevé de protection constitutionnelle. Ce chiffre s'est élargi entre 2006 (date de création de cette comparaison) et 2012, et quelques autres pays sont venus s'y ajouter. Ils mentionnent directement le droit à l'alimentation au sein de leur constitution. Le tableau suivant présente ces pays, avec les données disponibles en 2006.

Tableau n°4: Etats ayant un degré élevé de protection constitutionnelle

Afrique	Amerique du Nord	Amérique du Sud	Asie	Océanie	Europe
Afrique du Sud		Brésil	Bangladesh		Moldavie
Ethiopie		Equateur	Iran		Ukraine
Malawi		Guatemala	Pakistan		Moldavie
Namibie		Guyana	Corée du Sud		
Nigéria		Nicaragua	Sri Lanka		
		Panama	Bangladesh		
		Porto Rico	Iran		

⁴¹ Loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne du 8 mai 1949.

On observe qu'un grand nombre de ces pays sont des pays en développement. Les plus connus d'entre eux sont le Brésil et l'Inde. Ils se positionnent comme des modèles; ce sont des grands pays où la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont importantes, et qui ont décidé d'avancer dans la mise en place d'un droit à l'alimentation. Le Brésil a mis en place un « *salaire minimum fixé par la loi, unifié au niveau national et suffisant pour leur permettre de subvenir à leurs besoins vitaux élémentaires et à ceux de leurs familles en ce qui concerne le logement, l'alimentation, l'éducation, la santé, les loisirs, l'habillement, l'hygiène, les transports et la prévoyance sociale* »⁴² De plus, ce droit est aussi protégé pour les enfants : « *Il est du devoir de la famille, de la société et de l'Etat d'assurer à l'enfant et à l'adolescent, en priorité absolue, le droit à la vie, à la santé, à l'alimentation [...]* »⁴³

Conclusion

Stéphane Le Foll, Ministre de l'Agriculture, l'Agroalimentaire et de la Forêt, était interrogé à propos de la suppression du PEAD (Programme Européen d'Aide aux plus Démunis), et disait que « *le PEAD doit rester la première manifestation du droit à l'alimentation. Le gouvernement en fait une priorité. Nous devons promouvoir une alimentation équilibrée pour tous* »⁴⁴. En France, le PEAD participe de façon conséquente quant aux denrées distribuées aux personnes³. Pour le Ministre, cette redistribution à travers l'aide alimentaire, est un élément du droit à l'alimentation.

Mais qu'en est-il vraiment lorsque le droit à l'alimentation est passé au tamis de la Constitution en France et dans les pays européens adhérents à ce programme ?

⁴² Article 7, Constitution de la République Fédérative du Brésil. 1988

⁴³ Article 227, Ibid.

⁴⁴ Allocution de Stéphane Le Foll. Le 2 octobre 2012, Paris. Site internet du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt. <http://agriculture.gouv.fr/Programme-d-aide-aux-plus-demunis>

Bibliographie

bibliographie des documents cités dans le texte

Ouvrage:

Golay Christophe (2011)*Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruylant, Genève, 356p

Documents officiels :

FAO. Les directives sur le droit à l'alimentation. Documents d'information et études de cas. Rome, 2006. 226 pp.

FAO. Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Rome, 2005

FAO. Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Rome, 2005.

Nations Unies, Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relative aux droits économiques, sociaux et culturels. 2008. 10pp.

Nations Unies, Conseil Economique et Social. Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante (art. 11). Genève, 12 mai 1999..

Documents de presse :

Vanloqueren Gaëtan,. Un milliard de personnes affamées, c'est plus qu'une urgence ! *Article de Sud Belgique*, interview du 29 janvier 2012.

Diouf Jacques. Se nourrir plutôt qu'être nourri. *Le Monde Diplomatique*, 2007

Internet :

Site de Vie Publique.