



Doc. 16041

13 septembre 2024

Garantir le droit humain à l'alimentation

Rapport¹

Commission des questions sociales, de la santé et du développement durable

Rapporteur: M. Simon MOUTQUIN, Belgique, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Résumé

Le rapport met en évidence une réalité paradoxale frappante: malgré une abondance de nourriture, la faim et la malnutrition persistent en Europe, révélant des inégalités d'accès à une alimentation saine. Ces disparités sont aggravées par le changement climatique. Les systèmes de distribution et de commercialisation désavantagent les petits producteurs, privilégiant les logiques de marché au détriment du droit fondamental à l'alimentation.

Le présent rapport prône une approche juridique basée sur les droits humains pour garantir ce droit, s'appuyant sur l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Elle constate que bien que des outils internationaux solides existent, aucune constitution des États membres ne reconnaît un droit autonome à l'alimentation. Les initiatives actuelles, telles que l'aide alimentaire, sont centrées sur l'urgence plutôt que sur l'autonomie et restent insuffisantes et inefficaces.

Le rapport appelle donc les États membres à inclure le droit à l'alimentation dans leurs constitutions, à adopter des lois-cadres cohérentes avec ce droit, et à passer d'une approche caritative à une approche fondée sur les droits. Enfin, il recommande au Conseil de l'Europe de réintégrer cette thématique, y compris le droit d'accès à l'eau potable, dans ses priorités, en collaboration avec les autres organisations internationales compétentes au premier rang desquelles l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

1. Renvoi en commission: [Doc. 15580](#) et [Doc. 15595](#), Renvoi 4678 du 10 octobre 2022.



Sommaire	Page
A. Projet de résolution	3
B. Projet de recommandation	5
C. Exposé des motifs par M. Simon Moutquin, rapporteur	6
1. Introduction et méthodes de travail	6
2. Le droit humain à l'alimentation, une réalité en droit international	7
2.1. Propos liminaires: l'alimentation, un sujet de droit?	7
2.2. Des normes solides et des politiques de mise en œuvre sur mesure	8
3. Le droit humain à l'alimentation, une absence paradoxale sur le continent européen	12
3.1. Faim et malnutrition, quels sujets dans les États membres du Conseil de l'Europe?	12
3.2. La mosaïque du droit de l'Union européenne	16
3.3. Le Conseil de l'Europe, un moteur de changement?	17
4. Conclusion	19

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire est frappée par le phénomène extrêmement paradoxal que connaît le continent européen en matière d'accès à l'alimentation: la faim et la malnutrition sont toujours présentes alors que les denrées alimentaires sont abondantes. Cette coexistence d'abondance et de faim met en évidence les inégalités persistantes qui affectent l'accès à une alimentation saine, adéquate et durable, malgré les ressources disponibles.
2. L'Assemblée estime que le dérèglement climatique, en aggravant les phénomènes météorologiques extrêmes, les crises agricoles et les perturbations des chaînes d'approvisionnement, est susceptible d'aggraver encore ces inégalités et de poser des défis croissants pour assurer un accès équitable et durable à une alimentation saine, adéquate et durable, y compris à l'eau potable, dans les décennies à venir.
3. Les défis entourant l'alimentation en Europe sont majeurs. L'accès des populations à des sources d'approvisionnement fiables et suffisantes est souvent compromis par l'absence de systèmes d'autoproduction efficaces. Les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché sont déséquilibrés, pénalisant les petits producteurs de denrées alimentaires et ne protégeant pas suffisamment leurs droits, ce qui les prive notamment d'une juste rémunération. La logique de marché, prédominante dans certaines régions d'Europe, privilégie les intérêts commerciaux et agricoles, souvent en tension avec l'impératif du droit à l'alimentation. Au lieu de placer au premier plan les individus, en tant que détenteurs de droits fondamentaux en matière d'accès à l'alimentation, cette approche tend à les évaluer en priorité en fonction de leur potentiel économique et de leurs activités agricoles globales, ce qui compromet la pleine reconnaissance du droit à l'alimentation pour toutes et tous.
4. L'Assemblée est convaincue que seule une approche par le droit permet d'appréhender de façon transversale et cohérente l'ensemble des facteurs sociaux, politiques, économiques et culturels qui influent sur l'accès à l'alimentation et de subordonner de manière fiable les politiques relatives aux systèmes alimentaires à toutes les échelles territoriales aux exigences du contenu du droit à l'alimentation pour toutes et tous.
5. L'Assemblée rappelle que cette approche par le droit repose sur un cadre solide en droit international. Le droit à l'alimentation est un droit humain fondamental consacré par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié et qu'ils sont tenus de respecter, protéger et mettre en œuvre.
6. L'Observation générale n° 12 du Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels donne un contenu concret au droit énoncé à l'article 11 du Pacte. Cette interprétation est reconnue par la communauté internationale comme faisant autorité. Selon cette définition, le droit à l'alimentation inclut la garantie de base d'être protégé contre la faim, et l'obligation pour les États de progresser vers la réalisation complète de ce droit en veillant à ce que la nourriture soit disponible, accessible, durable et adéquate pour toutes et tous.
7. L'Assemblée constate que, sur cette base, les instances des Nations Unies ont développé, pendant plus de vingt ans, des outils pour encadrer et expliquer les spécificités d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, dans le but de définir et de faire connaître ce droit et de guider les États dans les stratégies à adopter pour sa concrétisation.
8. L'Assemblée attache une importance particulière au cadre conceptuel et stratégique développé par le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition pour une transformation des systèmes alimentaires qui réponde aux exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation et qui permette d'avancer vers la réalisation de l'ensemble des Objectifs de développement durable.
9. Dans les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation adoptées au niveau de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2004, les États ont reconnu la nécessité d'entreprendre un examen constitutionnel (ou législatif) afin de faciliter la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Déjà en 1999, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels recommandait aux États d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation.

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 12 septembre 2024.

10. L'Assemblée affirme que le droit constitutionnel à l'alimentation constitue le fondement le plus solide possible, en établissant une obligation pour tous à l'égard du droit à l'alimentation. Elle oblige les pouvoirs publics à prendre des mesures pour le respecter et le protéger en adoptant les lois, politiques et programmes nécessaires pour assurer le respect, la protection et la mise en œuvre progressive de ce droit constitutionnel.

11. L'Assemblée souligne ensuite la nécessité d'adopter des lois-cadres établissant les conditions nécessaires pour une gouvernance des systèmes alimentaires, conformément aux recommandations de la FAO. Ces lois doivent porter sur la coordination intersectorielle, établir des principes directeurs pour garantir le droit à l'alimentation, et prévoir des dispositions budgétaires pour leur mise en œuvre.

12. L'Assemblée constate toutefois qu'aucune constitution des États membres du Conseil de l'Europe ne reconnaît explicitement un droit distinct à l'alimentation, et que les constitutions dont on peut déduire une protection indirecte du droit à l'alimentation comme composante du droit à la dignité, à la santé ou à l'environnement sont peu nombreuses. De même, rares sont les dispositifs législatifs portant une vision globale de la chaîne alimentaire basée sur le droit à une alimentation accessible, durable et adéquate.

13. Par ailleurs, l'Assemblée relève que le droit positif de l'alimentation, c'est-à-dire les normes applicables au secteur agro-alimentaire, à la sécurité alimentaire et à la protection des consommateurs, s'est fortement développé au sein des États membres du Conseil de l'Europe et du droit de l'Union européenne, sans toutefois qu'aucune des branches de ce droit ne se donne pour objectif de garantir l'accès de toutes et tous à l'alimentation.

14. L'Assemblée se félicite de constater que, dans de nombreux États membres, des législations nationales encouragent la pratique de redistribution des excédents agricoles et des invendus des supermarchés et des restaurants sous forme d'aide alimentaire aux plus vulnérables, en liant également cette pratique à la lutte contre le gaspillage alimentaire. De tels dispositifs permettent de garantir le droit d'être nourri, mais ne vont pas nécessairement dans le sens d'une capacité à se nourrir pour subvenir à ses besoins en toute autonomie.

15. Au vu de ces éléments, l'Assemblée invite les États membres du Conseil de l'Europe:

15.1. à inclure explicitement dans leurs dispositions constitutionnelles le droit à l'alimentation, y compris le droit d'accès à l'eau potable. Cette reconnaissance constitutionnelle garantirait une base juridique solide pour la protection de ce droit fondamental, obligeant les branches de l'État à mettre les droits des personnes au cœur des politiques alimentaires et à prendre des mesures concrètes pour respecter, protéger, et réaliser progressivement ce droit;

15.2. à adopter des lois-cadres nationales fondées sur le droit à l'alimentation. Ces lois devraient encadrer et coordonner les différentes branches du droit et les politiques publiques liées aux systèmes alimentaires, afin de garantir une approche cohérente et intégrée qui réponde aux exigences d'une alimentation disponible, accessible, durable et adéquate pour toutes et tous;

15.3. à accorder la priorité à la cohérence du cadre juridique pour rendre les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché des denrées alimentaires plus équitables et stables, en réduisant les déséquilibres économiques entre les acteurs publics et privés, à aligner les enjeux agricoles avec les objectifs de la transition écologique, à soutenir de manière inclusive les agriculteurs dans cette transition, tout en assurant une juste rémunération et une protection renforcée de leurs droits;

15.4. à s'appuyer sur le cadre juridique international fourni par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les autres outils internationaux existants, comme les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation de la FAO et les travaux du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition, pour développer et mettre en œuvre des stratégies nationales et locales visant à la réalisation complète du droit à l'alimentation en phase avec l'objectif onusien One Health (une seule santé), liant la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes;

15.5. à passer d'une approche caritative de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus vulnérables de la société à une approche fondée sur les droits garantissant un accès autonome à une alimentation saine, adéquate et durable pour toutes et tous. Cette évolution devrait conduire à une diversification des formes de solidarité alimentaire et à une situation où l'aide d'urgence n'est plus considérée comme la première réponse.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa Résolution... (2024) "Garantir le droit humain à l'alimentation". Elle note que le Conseil de l'Europe s'est employé par le passé à promouvoir une approche de l'alimentation saine fondée sur les droits humains, en coopération avec d'autres organisations internationales telles que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Union européenne (à l'époque la Communauté économique européenne).
2. Malgré des activités passées telles que l'accord partiel dans le domaine social et de la santé publique et des travaux sur la santé des consommateurs et la qualité des aliments, le Conseil de l'Europe est aujourd'hui moins présent dans ce domaine, dans lequel l'Union européenne prend désormais la tête s'agissant du développement du droit de l'alimentation, en mettant l'accent sur la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs.
3. L'Assemblée considère qu'en complément de la législation sur la sécurité alimentaire et la protection des consommateurs, il est possible d'adopter une approche plus large reflétant toute la complexité des questions liées à l'accès à l'alimentation en tant que droit fondamental.
4. L'Assemblée est convaincue que seule une approche globale fondée sur les droits humains, centrée sur le droit à l'alimentation, peut assurer la transition vers des systèmes alimentaires durables et inclusifs.
5. L'Assemblée souligne à cet égard que le droit à l'alimentation est reconnu en droit international comme un droit humain autonome, interdépendant et indivisible avec les autres droits humains (notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires)
6. Le cadre des droits humains, qui s'est ainsi développé en droit international, met au centre de l'approche les exigences de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation de l'alimentation. Il s'appuie sur les principes de participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, État de droit, et solidarité. Il est également porteur d'une attention particulière aux inégalités à toutes les étapes de la chaîne alimentaire et permet de définir des droits, devoirs et responsabilités partagés des États, de l'industrie alimentaire et potentiellement des individus.
7. L'Assemblée estime que cette approche, pleinement conforme aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, est un levier essentiel que le Conseil de l'Europe, avec d'autres organisations internationales, devrait (ré)activer comme base pour œuvrer en faveur du droit à l'alimentation pour toutes et tous.
8. Dans ce cadre, l'Assemblée, recommande au Comité des Ministres:
 - 8.1. de se réapproprier la thématique du droit à l'alimentation comme un droit autonome interdépendant du droit à un environnement sain, par exemple en l'incluant dans les éléments de la nouvelle stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'environnement annoncée en 2024 sur la base de l'Annexe V de la Déclaration finale du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Reykjavík;
 - 8.2. de rétablir des synergies institutionnelles avec l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) pour identifier les espaces de complémentarité;
 - 8.3. d'inviter le Comité directeur pour les droits de l'homme à explorer l'opportunité de compléter le cadre normatif de l'Organisation pour garantir le droit à l'alimentation.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 12 septembre 2024.

C. Exposé des motifs par M. Simon Moutquin, rapporteur

1. Introduction et méthodes de travail

1. Le 10 octobre 2022, la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable a été saisie de deux propositions de résolution intitulées «L'alimentation saine et durable» et «Conséquences de l'agression de l'Ukraine par la Fédération de Russie pour la sécurité alimentaire mondiale», que le Bureau de l'Assemblée a souhaité voir traitées par la commission dans un seul rapport intitulé «Garantir un approvisionnement alimentaire sain, durable et sûr»⁴. Le 2 décembre 2022, j'ai été désigné rapporteur par la commission.

2. Lors de sa réunion du 19 septembre 2023, la commission a examiné une note introductive et a modifié le titre du rapport en: «Garantir une alimentation sûre, saine et durable pour tous». La mise en œuvre du programme de travail présenté à la commission a ensuite été réajustée compte tenu de la charge de travail de la commission et de l'évolution rapide des événements géopolitiques liés à l'impact de la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine sur le contexte agricole en Europe. Mes projets de visite en Ukraine ont également fait l'objet d'une certaine incertitude en raison des mesures de sécurité entourant les voyages officiels. J'ai donc réorienté mon plan de travail et mes activités pour la préparation de ce rapport.

3. Pour nourrir l'exposé des motifs, j'ai concentré les activités sur des échanges de vues avec des expert·es reconnus issus du monde académique et de la recherche. Mme Magali Ramel, docteure en droit public et modératrice du groupe de concertation du Conseil national de l'alimentation «Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire», Paris (France) a été entendue sur les enjeux d'une approche par les droits humains et les pistes politiques concrètes qu'on peut en tirer pour mieux protéger le droit à une alimentation saine. Mme Pauline Scherer, sociologue intervenante, Pôle recherche & expérimentation, Montpellier (France) a présenté son expérience et son regard sur divers aspects de la démocratie alimentaire (dispositifs de lutte contre la précarité alimentaire, remise en cause du modèle de production actuel et enjeux systémiques de la redistribution). M. Timothée Parrique, chercheur en économie à l'École d'économie et de gestion de l'Université de Lund (Suède) a partagé des réflexions macro-économiques sur les possibilités de faire évoluer le dogme de la croissance dans le domaine de l'alimentation. Leur audition le 4 juin 2024 par les membres du Réseau de Parlementaires de référence pour un environnement sain⁵ m'a permis d'explorer plusieurs points importants de la note introductive selon des prismes qui interrogent de manière transversale un grand nombre d'enjeux des systèmes alimentaires⁶.

4. Sur le plan des méthodes de travail, j'ai encouragé la commission à être précurseuse en associant un groupe de jeunes issus d'un quartier populaire à tout le processus de construction du rapport. Ce format est une première dans les travaux de l'Assemblée et s'inscrit dans le droit fil de la [Résolution 2553 \(2024\)](#) «Renforcer une perspective pour la jeunesse au sein des travaux de l'Assemblée parlementaire». Le 26 mars 2024, des membres du Réseau de parlementaires de référence pour un environnement sain sont allés à la rencontre des Jeunes Ambassadeurs de la Résilience alimentaire à Bagnolet en banlieue parisienne. Il s'agit d'un projet pédagogique mené par l'association MakeSense, avec Banlieues Climat et Unis-Cité qui a pour ambition de permettre à des jeunes en service civique de prendre la parole et d'agir pour l'écologie. Ces jeunes Ambassadeurs ont ensuite assisté à la réunion du Réseau du 4 juin 2024 pour se familiariser aux travaux et rencontrer la Rapporteuse Générale de l'Assemblée sur la participation des enfants, Mme Elena Bonetti (Italie, ADLE) puis ils ont participé à une activité de sensibilisation sur le gaspillage alimentaire avec certains membres. Enfin, ils sont venus le 25 juin 2024 à Strasbourg pour être auditionnés par la commission où ils ont fait part de leurs expériences et propositions sur plusieurs thèmes en écho aux interventions des expert·es: précarité (problématiques et freins), valeurs (déconstruction et opportunités), et consommation (solutions et participation).

4. Doc. [15580](#) et Doc. [15595](#).

5. Le procès-verbal de ces interventions a été déclassifié et peut être consulté sur [la page internet du Réseau](#).

6. Le HLPE (Groupe d'experts rattachés au Comité de la sécurité alimentaire mondiale) propose cette définition: «un système alimentaire est constitué de l'ensemble des éléments (environnement, individus, apports, processus, infrastructures, institutions, etc.) et des activités liés à la production, à la transformation, à la distribution, à la préparation et à la consommation des denrées alimentaires, ainsi que du résultat de ces activités, notamment sur les plans socio-économique et environnemental» (HPLÉ, Nutrition et systèmes alimentaires. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, coll. «HLPE Report», n°12, 2018).

5. L'ensemble de ces auditions m'a conforté dans une de mes propositions initiales, celle de commencer par les fondamentaux. Les expériences et propositions des Jeunes Ambassadeurs sont venues faire écho à une conviction personnelle: dans notre monde occidental marqué par l'abondance, tout projet pour garantir une alimentation saine, adéquate et durable pour toutes et tous implique en premier lieu de comprendre les causes sociales, culturelles et politiques des obstacles à son accès et ne pas le réduire à un mécanisme d'équilibre entre volume de nourriture et population ou entre production et écosystèmes⁷.

6. Alors que le Conseil de l'Europe en était à ses débuts, il a initié des activités faisant le lien entre droits humains et alimentation. Une approche fondée sur les droits humains, jusqu'alors en veille au niveau européen, revient en force aujourd'hui sur le continent européen notamment grâce aux évolutions du droit international à l'alimentation. En mettant au centre de l'analyse l'individu, cette approche renverse la perspective des enjeux des systèmes alimentaires qui ne sont plus appréhendés de la «fourche à la fourchette» mais de la «fourchette à la fourche». Une approche globale basée sur les droits humains permet en effet de corriger les inégalités et d'assurer des pratiques durables à toutes les étapes de la chaîne alimentaire: la production, le transport, la transformation, la distribution et la consommation. Elle est la condition d'une transition juste qui bénéficie à l'ensemble des citoyens et des opérateurs et qui combine justice sociale et préoccupations écologiques⁸. En conséquence, je propose de modifier le titre du rapport en se concentrant sur «Garantir le droit humain à l'alimentation».

7. Le cadre des droits humains aligne l'alimentation sur les valeurs centrales du Conseil de l'Europe et se présente comme un levier essentiel qu'il appartient à notre Organisation, en complément des autres organisations internationales, de (ré)activer pour garantir le droit à l'alimentation pour toutes et tous. Je propose d'initier cette évolution maintenant pour guider au sein des États membres du Conseil de l'Europe une transition juste vers des systèmes alimentaires durables et inclusifs et ainsi leur éviter de devoir faire plus tard des choix stratégiques autoritaires et de rupture franche sous le poids de l'urgence sociale, écologique et économique, voire humanitaire.

2. Le droit humain à l'alimentation, une réalité en droit international

2.1. *Propos liminaires: l'alimentation, un sujet de droit?*

8. Le lien entre alimentation et droit n'est pas une évidence. L'alimentation renvoie à la fois au geste alimentaire le plus simple et naturel et à ce que la sociologie qualifie de «fait social total» c'est-à-dire tellement complexe qu'il met en branle la totalité de la société et de ses institutions⁹. Or, nous pouvons tous observer que le droit est intrinsèquement lié aux règles sociales, au sens de comportements nécessaires imposés par la vie collective aux membres de la société qui permettent la coexistence des êtres humains, et qu'il a pour particularité de «pouvoir s'approprier n'importe quelle autre règle sociale»¹⁰. Dans le cas de l'alimentation, identifier les contours juridiques présente alors l'intérêt de dépasser les enjeux classiques liés aux besoins physiologiques du corps humain et aux limites des écosystèmes pour rechercher les règles sociales en présence et ouvrir l'analyse aux facteurs politiques et culturels qui influent sur l'alimentation. Quant à élever le droit à l'alimentation au rang des droits fondamentaux, cela permet de l'appréhender sous l'angle éthique – et pas seulement de choix individuels ou d'assistanat – qu'il est légitime de faire prévaloir sur des enjeux concurrents. Comme le souligne avec pertinence E. Lambert, cette approche autorise à prendre au sérieux les responsabilités des États et des acteurs non étatiques en cas d'atteinte aux valeurs embarquées dans le droit à une alimentation saine et durable¹¹.

7. Cette approche est en phase avec les travaux de l'économiste A. Sen, Prix Nobel 1998 d'économie pour son travail sur l'économie du bien-être, qui a marqué le renouvellement dans les années 80 de l'analyse des causes des famines avec son ouvrage *Poverty and Famines: an Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford University Press, 1981.

8. M. Ramel (coord.), en collaboration avec L. Bodiguel, P-E. Bouillot, P. Claeys, T. Ferrando, C. Golay, E. Lambert et F. Riem, «Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables: Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne (FSFS) pour des systèmes alimentaires durables», Bruxelles, Belgique, FoodFirst Information and Action Network (FIAN), 2023.

9. J-P. Poulain, *Sociologies de l'alimentation: les mangeurs et l'espace social alimentaire*, 3^{ème} éd., Paris, France, Presses Universitaires de France, 2013, 287 p.

10. J-L. Bergel, *Théorie générale du droit*, Dalloz, 2003, p. 19-20 et 51.

11. E. Lambert, *Prendre au sérieux le droit à une alimentation saine et durable*, Peter Lang Verlag, Bruxelles 2024., p. 27 à 29.

9. Cela étant posé, dans le cas de l'alimentation, mes travaux et les auditions menées ont montré que délimiter les contours juridiques est un exercice complexe. Le droit à l'alimentation, en tant que droit humain, a certainement une dimension individuelle mais peut aussi être revendiqué pour les générations futures. Il entraîne la responsabilité de l'État pour sa réalisation au niveau national mais aussi la responsabilité collective des États au niveau international. Il est le plus souvent qualifié de droit économique, social et culturel en lien avec un niveau de vie décent, la protection de la santé, ou la protection des consommateurs. Mais il est aussi rattaché aux droits civils et politiques lorsqu'il est interprété sous l'angle du droit à la vie, de la protection de la dignité ou d'égalité dans les conditions d'accès à l'alimentation. Il fait également synthèse avec les droits humains de la «troisième génération» sur les terrains du développement et de la lutte contre la pauvreté ou de l'environnement. De plus, la protection juridique des enjeux en présence est très variable: alors que la sécurité sanitaire des aliments et la protection des consommateurs sont très réglementées (droit de l'alimentation), le volet qualitatif humanitaire et social de la nourriture l'est infiniment moins. On peut ajouter à ce tableau les tensions entre le droit à l'alimentation et d'autres branches du droit comme les dispositions prônant le libre-échange en droit économique ou avec certains aspects du droit de l'environnement. Cette complexité ne doit pas nous faire peur; elle fait partie de son contenu normatif qui, comme on le verra, s'articule entre une obligation minimale (correspondant au droit d'être à l'abri de la faim) et l'obligation de réalisation progressive d'un contenu maximal englobant l'ensemble des enjeux de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation de l'alimentation¹².

10. L'évolution de la reconnaissance du droit à l'alimentation comme droit humain en droit international est une parfaite illustration de ces paradigmes. Nous disposons aujourd'hui à ce niveau d'un cadre conceptuel unique ayant pour base normative les exigences internationales en matière de droits humains et pour objectif opérationnel la promotion et la protection du droit à l'alimentation¹³. Cette approche devrait également et logiquement être celle du Conseil de l'Europe en tant que principale organisation de défense des droits humains en Europe. Toutefois, comme je l'exposerai, au niveau européen en général et de notre Organisation en particulier, le chantier reste à réaliser.

2.2. Des normes solides et des politiques de mise en œuvre sur mesure

2.2.1. Le contenu normatif

11. Le droit à l'alimentation est largement reconnu en droit international comme un droit fondamental. Dans sa formulation la plus générale, il figure à l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (1948) qui reconnaît que «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». Le droit à l'alimentation est inscrit dans des termes assez proches à l'article 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). L'article 11.2 du Pacte qualifie le droit – individuel et collectif – d'être à l'abri de la faim de «fondamental» et, ce faisant, le distingue du droit à l'alimentation. Ce Pacte fait partie du droit «dur», contraignant pour les États qui l'ont ratifié^{14, 15}.

12. M. Ramel, «Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France». Thèse. Droit. Université de Tours, 2022, p. 235 à 237; E. Decaux, «Le droit à la vie et le droit à une alimentation suffisante», dans *The right to life*, Leiden, Pays-Bas, 2010, p. 322 et 327; J-F. Flauss, «Le droit à l'alimentation en droit international: de la juridicisation à la justiciabilisation?», dans *Gastronomie, alimentation et droit: mélanges en l'honneur de Pierre Widmer*, coll. «Publications de l'Institution suisse de droit comparé», n°46, 2003 p. 399.

13. Selon la définition communément admise au niveau international et énoncée par le Groupe des Nations Unies pour le développement durable (unsgd.un.org).

14. Le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels octroie aux particuliers ou groupes de particuliers la possibilité de saisir l'organe de contrôle du Pacte, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, de communications (plaintes) s'ils s'estiment victimes d'une violation d'une disposition du Pacte. Adopté en 2008 et entré en vigueur le 5 mai 2013, il est ratifié par 29 États dont 13 États membres du Conseil de l'Europe (état des ratifications au 10 août 2024).

15. Le droit à l'alimentation est également protégé par les conventions des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, sur les droits de l'enfant, sur les droits des personnes handicapées, et sur le statut des réfugiés. Le droit international humanitaire, à travers les Conventions de Genève, protège l'accès à l'alimentation en temps de guerre. Des références au droit à l'alimentation apparaissent en droit international pénal, où la privation de nourriture peut constituer un crime contre l'humanité ou un crime de guerre selon le Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Certaines conventions de l'Organisation internationale du travail protègent ce droit de manière indirecte via la sécurité sociale et les régimes de salaires minimaux. Une analyse détaillée figure notamment dans la thèse de M. Ramel, *op. cit.*, p 181 à 186.

12. Le point de bascule politique se situe en 1996 quand, à l'occasion du Sommet mondial de l'alimentation tenu à Rome, plus d'une centaine de chefs d'État et de gouvernement ont reconnu, dans la Déclaration sur la sécurité alimentaire mondiale le «droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun et chacune d'être à l'abri de la faim»¹⁶. Le Plan d'action du Sommet précise que la sécurité alimentaire «existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active». C'est dans la veine de ces définitions, qui se concentrent sur les enjeux quantitatifs et qualitatifs de la nourriture, que l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) proclame ensuite que, pour tout être humain, «[l']accès à des quantités suffisantes d'aliments sains et nutritifs est essentiel au maintien de la vie et à la promotion d'une bonne santé»¹⁷ et que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) définit la sécurité alimentaire¹⁸.

13. En 1999, l'organe de contrôle du PIDESC, le Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC), a adopté l'Observation générale n° 12 sur le droit à une alimentation adéquate¹⁹. Cette interprétation normative donne un contenu concret au droit énoncé à l'article 11 du PIDESC et est admise par la communauté internationale comme faisant autorité. Selon cette définition, le contenu du droit à l'alimentation est constitué du socle minimal protégé par le droit fondamental d'être à l'abri de la faim et de l'obligation des États de progresser vers la concrétisation pleine et entière du droit à l'alimentation dont la portée vise à protéger l'ensemble des éléments entourant l'accès à l'alimentation (disponibilité, accessibilité, durabilité et adéquation de la nourriture).

14. La disponibilité implique d'assurer aux populations l'accès permanent à des sources d'approvisionnement fiables et suffisantes, en prenant en compte et en protégeant les différents canaux, y compris l'autoproduction, que les États sont tenus de sauvegarder. Il convient encore que les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché soient équitables, stables et concurrentiels, et que les droits des producteurs de denrées alimentaires soient protégés et respectés et qu'ils bénéficient d'une juste rémunération. Il est également nécessaire que les travailleurs, dans tous les domaines des systèmes alimentaires bénéficient de conditions de travail saines et sûres.

15. L'accessibilité requiert un accès économique et physique à l'alimentation. Les individus doivent pouvoir acheter de la nourriture pour un régime alimentaire adéquat sans avoir à sacrifier d'autres besoins fondamentaux tels que les frais de scolarité, les médicaments ou le loyer. L'accessibilité physique implique que l'alimentation soit accessible également aux personnes physiquement vulnérables comme les enfants, les malades, les personnes souffrant d'un handicap ou les personnes âgées.

16. L'exigence de durabilité renvoie au double sens que couvre le mot durable. Elle est intrinsèquement liée à celle d'alimentation suffisante ou sécurité alimentaire et implique des conditions de production, transformation, distribution et consommation qui respectent les droits humains et l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire, pour les générations présentes et futures. Cette durabilité s'étend à plusieurs dimensions: elle est environnementale, en protégeant et préservant l'écosystème pour que la production alimentaire ne lui soit pas nuisible; elle est économique, en soutenant le commerce équitable et les économies locales; elle est sociale, en garantissant un accès équitable et inclusif à l'alimentation pour répondre aux problématiques de pauvreté et d'inégalités; elle est culturelle, en préservant les pratiques alimentaires traditionnelles et les préférences culturelles pour maintenir une alimentation diversifiée et saine; et enfin, elle est liée à la santé, en promouvant des systèmes alimentaires offrant des options saines et nutritives, afin de prévenir la malnutrition et les maladies liées à l'alimentation. D'autre part, l'exigence de durabilité implique également que les consommateurs aient un accès à l'alimentation à long terme, et non pas un accès ponctuel ou dans l'urgence, ce qui renvoie à l'exigence de l'accessibilité.

17. Enfin, le Comité DESC ajoute une exigence d'adéquation, qui renvoie aux propriétés auxquelles doit répondre l'alimentation. Cette dernière se doit d'être «exempte de substances nocives et acceptables dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu». Cette exigence renvoie donc en partie aux impératifs d'une alimentation saine et durable et au sujet de la sécurité des denrées alimentaires, dont le contrôle et la transparence incombent aux pouvoirs publics et au secteur privé, pour protéger les intérêts des consommateurs. Elle implique de reconnaître que

16. Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale, Rome, 13 novembre 1996.

17. OMS, Principaux repères sur la sécurité sanitaire des aliments, 31 octobre 2017 (www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/food-safety).

18. La définition la plus à jour de la sécurité alimentaire pour la FAO se trouve dans le glossaire de «L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024».

19. Observation générale n° 12 – Le droit à une nourriture suffisante, (art 11), E/C.12/1999/5, 1999.

les principes relatifs aux systèmes alimentaires relèvent d'ordres de valeurs subjectives d'acceptabilité n'ayant rien à voir avec la nutrition, la sécurité sanitaire ou les enjeux écologiques: il est également nécessaire de tenir compte et de protéger des valeurs ayant trait aux dimensions sociales et culturelles inhérentes aux manières de produire.

18. Une autre initiative importante pour la définition du droit à l'alimentation a émergé du Sommet mondial de l'alimentation de 1996. Par sa résolution 2000/10 du 17 avril 2000, la Commission des droits de l'homme des Nations Unies a établi le mandat de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Chacun des quatre rapporteurs spéciaux qui se sont succédé depuis, a porté son attention sur une dimension différente enrichissant ainsi la définition du droit à l'alimentation. Je relève en particulier la contribution de l'actuel rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri qui souligne que le droit à l'alimentation est un élément clé de la vie en communauté et de la souveraineté et précise l'importance de tenir compte des dimensions sociales et culturelles de la nourriture pour définir ces exigences. Il souhaite aussi que l'on tienne compte de la capacité des personnes concernées à participer aux processus qui façonnent les politiques relatives aux systèmes alimentaires et la gouvernance de ceux-ci²⁰. Être détenteur du droit fondamental à l'alimentation signifie se voir doté des capacités (cognitives, financières, institutionnelles, etc.) pour avoir accès à des aliments sains et durables²¹.

2.2.2. Le contenu opérationnel

19. Sur la base et en complément de ces travaux pionniers de définition du droit à l'alimentation, d'autres démarches novatrices en droit international ont été poursuivies sur un plan politique.

20. En 1999, le Comité du DESC a également répondu à la demande des chefs d'État et de gouvernement de leur donner des éléments pour intégrer le droit énoncé à l'article 11 du PIDESC dans le processus de développement humain et le rendre opérationnel. À cette fin, l'Observation générale n° 12 articule le contenu normatif autour des trois niveaux d'obligations: respecter le droit à l'alimentation, le protéger, le faciliter et le garantir, c'est-à-dire lui donner effet²². Cette réalisation doit se faire au bénéfice de «chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres»²³, ce qui implique que des mesures spécifiques soient prises pour soutenir les groupes vulnérables, lutter contre les causes structurelles de la faim et de la malnutrition, et créer un environnement où les droits alimentaires peuvent être pleinement réalisés. Elle est indissociable du respect de la dignité intrinsèque de la personne humaine, le droit à l'alimentation n'étant pas le «droit d'être nourri mais essentiellement le droit de se nourrir soi-même dans la dignité»²⁴.

21. Sur cette base, les États ont ensuite pris l'initiative de définir les mesures concrètes pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Le 23 novembre 2004, ce processus a conduit à l'adoption par les 187 États membres du Conseil de la FAO de Directives volontaires (donc non contraignantes) visant à soutenir la réalisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte national²⁵. Fondées sur la définition fournie par l'Observation générale n°12, elles offrent aux États un guide pratique sur la manière d'intégrer les droits humains dans les politiques de sécurité alimentaire. Une unité sur le droit à l'alimentation a été créée au sein de la FAO. En partenariat avec le Comité DESC et le Comité de la Sécurité alimentaire (CSA), les rapporteurs spéciaux et la société civile, cette unité contribue à définir, faire connaître et développer des outils pour accompagner les États et les parties prenantes dans la mise en œuvre des politiques et des programmes, dans les processus juridiques, dans l'analyse budgétaire, dans la gouvernance, dans l'évaluation, dans le suivi et dans le renforcement des capacités des acteurs²⁶. Ce travail de «guidage» de la FAO repose sur un cadre dénommé PANTHER, acronyme anglais de sept principes

20. Rapports du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Jean Ziegler. «Rapport préliminaire: le droit à l'alimentation», 27 juillet 2001, A/56/210; «Promotion et protection de tous les droits de l'Homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement», 10 janvier 2008, A/HRC/7/5; Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. «Rapport final: Le droit à l'alimentation, facteur de changement», 24 janvier 2014, A/HRC/25/57; Hilal Elver, Rapport d'étape de la Rapporteuse spéciale sur le droit à l'alimentation – «Droit à l'alimentation», 3 août 2016, A/71/282; Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, «Rapport intérimaire: Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international», 22 juillet 2020, A/75/219.

21. E. Lambert, *op.cit.*, p. 27.

22. A. Eide, «Droit à une alimentation suffisante en tant que droit de l'Homme», Comité des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels, 1989.

23. Observation générale 12, paragraphe 6.

24. Haut-commissariat aux droits de l'Homme, «Le droit à une alimentation suffisante», FAO, coll. Fiche d'information, n° 34, 2010, p. 5.

25. Disponibles sur le site internet de la FAO, www.fao.org.

dérivés de traités sur les droits humains: la participation, l'obligation de rendre des comptes, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'autonomisation et la primauté du droit²⁷ qu'il convient d'intégrer aux activités menées dans le domaine du droit à l'alimentation.

22. À la suite des crises alimentaires de 2007-2008, la gouvernance mondiale de la sécurité alimentaire a connu une importante évolution avec l'élargissement du CSA, créé en 1974, au-delà des États membres de la FAO qui continue à lui fournir soutien administratif, logistique et technique. Le CSA s'est vu transformé en principale plateforme internationale et intergouvernementale, ouverte à toutes les parties prenantes concernées pour aboutir à plus de cohérence dans les actions et solutions prônées par chacun en matière de sécurité alimentaire. Le CSA élabore et approuve des recommandations et des orientations mises au point à partir des rapports du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE)²⁸.

23. Dans une étude remarquable de 2018, le HLPE propose une approche systémique pour aborder la sécurité alimentaire et la nutrition. Il met en relief le rôle des régimes alimentaires, l'importance déterminante de l'environnement alimentaire pour aider les consommateurs dans leurs choix alimentaires, et les incidences de l'agriculture et des systèmes alimentaires sur le développement durable. À partir de ces éléments, le HLPE met en évidence la diversité des champs des politiques publiques convoquées, ainsi que les interactions les reliant autour de l'enjeu nutritionnel des personnes²⁹. Sur cette base, le CSA a formulé en 2020 des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition qui intègrent les éléments du cadre conceptuel développé par le HLPE sous la forme d'orientations pratiques dans la perspective de réaliser progressivement le droit à une alimentation adéquate et d'atteindre les Objectifs du Développement Durable (ODD)³⁰.

24. On retrouve dans le cadre du HLPE la recherche, plus récente, de définition de régimes alimentaires qui soient à la fois sains et durables. En accord avec l'approche onusienne One Health de l'OMS³¹, la dimension de durabilité soutient que la santé humaine ne peut pas être dissociée de celle des écosystèmes. Cette dimension environnementale a été introduite par la FAO dans sa définition des régimes alimentaires durables³². D'ailleurs, on constate une tendance récente et générale à reconnaître le droit à une alimentation saine comme une composante du droit à un environnement sain. Du fait de cette interdépendance évidente, le droit à l'alimentation prend, une «position renouvelée dans notre Anthropocène»³³. Je renvoie sur ce terrain très largement exploré, aux travaux du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, David R. Boyd,³⁴ et à la Résolution n° A/HRC/RES/50/9 «Droits de l'homme et changements climatiques» du 7 juillet 2022 dans laquelle le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies s'est intéressé de près aux conséquences des changements climatiques sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation³⁵.

26. FAO, «Contexte: Rôle de la FAO dans la réalisation du droit à l'alimentation», disponible sur le site internet de la FAO (www.fao.org/rightto-food/background/fr). Le site du Service du droit pour le développement de la FAO fournit une base de données et d'études sur le suivi de la reconnaissance conventionnelle, constitutionnelle, légale et jurisprudentielle du droit à l'alimentation dans le monde et sur les différentes stratégies politiques adoptées pour le mettre en œuvre (www.fao.org/legal-services/fr).

27. Participation, Accountability, Non-discrimination, Transparency, Human dignity, Empowerment, Rule of law.

28. CSA, «Cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition», édition 2017, CFS, 2017/44/10/Rev.1, 2017. Le HPLE fait office d'interface scientifique-politique du CSA et se repose sur les travaux techniques de la FAO, du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Programme alimentaire mondial (PAM) et des membres du Groupe consultatif du CSA.

29. HLPE, Nutrition et systèmes alimentaires, *op.cit.*

30. www.fao.org/cfs/vgfsn

31. Voir notamment: www.who.int/europe/fr/initiatives/one-health.

32. www.fao.org/nutrition/education-nutritionnelle/food-dietary-guidelines/background/sustainable-dietary-guidelines/fr/.

33. E. Lambert, *op.cit.*, p. 93 à 95.

34. Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, David R. Boyd, «Alimentation saine et durable: réduire les effets environnementaux des systèmes alimentaires sur les droits humains», 19 juillet 2021, A/HRC/76/179 à combiner avec «Les principes-cadres sur les droits de l'homme et l'environnement» (A/HRC/37/59, annexe).

35. A/HRC/RES/50/9.

3. Le droit humain à l'alimentation, une absence paradoxale sur le continent européen

3.1. Faim et malnutrition, quels sujets dans les États membres du Conseil de l'Europe?

25. Le contraste entre le niveau international et européen³⁶ est saisissant. Les pays développés du continent européen n'imaginent pas que le droit à l'alimentation puisse être à ce point bafoué dans le contexte d'abondance qui est le nôtre en Europe où faim et malnutrition cohabitent avec un approvisionnement suffisant.

3.1.1. La précarité alimentaire: une réalité européenne largement documentée

26. En 2023, environ 2,3 milliards de personnes dans le monde ont souffert d'insécurité alimentaire modérée ou grave, ce qui représente près de 29,6 % de la population mondiale. Ce chiffre est similaire à celui de 2020, montrant que la situation ne s'améliore pas, notamment à cause des effets continus des conflits, du changement climatique, et des ralentissements économiques. Par ailleurs, l'étude du coût des régimes alimentaires sains (c'est-à-dire conforme aux directives nutritionnelles mondiales) rapporté aux seuils de pauvreté montre que ces régimes sont hors de portée pour plus de 3 milliards de personnes et que 1,5 milliard de personnes ne peuvent même pas se permettre un régime qui ne répondrait qu'aux niveaux requis de nutriments essentiels³⁷. En 2020, environ une personne sur quatre n'avait pas accès à de l'eau potable gérée en toute sécurité à son domicile et d'ici 2030 on évalue à plusieurs milliards le nombre d'humains qui n'auront pas un accès régulier à l'eau potable³⁸.

27. Si les situations sont souvent les plus graves et aiguës dans les pays dits en développement, les défis de la lutte contre la faim et la malnutrition se posent également pleinement dans les pays dits développés. Plus précisément, en Amérique du Nord et en Europe, la prévalence de l'insécurité alimentaire modérée ou grave³⁹ a légèrement augmenté en 2022 pour atteindre 8 %, tandis que l'insécurité alimentaire grave est demeurée stable. En Europe du Nord, l'insécurité alimentaire modérée ou grave a augmenté de 2 points environ, atteignant 6,6 % en 2022, tandis qu'en Europe du Sud elle a reculé de 1 point, passant à 7,5 %.

28. En France, le baromètre de la pauvreté Ipsos/Secours populaire 2023 révèle que 32 % des Français ont des difficultés financières pour pouvoir consommer des fruits et légumes frais tous les jours, 35 % pour se procurer une alimentation saine leur permettant de faire trois repas par jour et un Français sur cinq est contraint de sauter des repas dans le mois. En 2023, pour s'en sortir en France, il fallait gagner en moyenne 1 377 euros nets par mois (par rapport aux 1 175 euros en 2021)⁴⁰. Ce chiffre reflète l'inflation des coûts de la vie, notamment l'alimentation et l'énergie, qui pèse de plus en plus lourd sur le budget des ménages.

29. Même si l'enjeu de la souveraineté alimentaire revient au centre du débat à la suite de la pandémie et des conséquences de la guerre d'agression contre l'Ukraine, ces données préoccupantes n'ont pas pour cause principale ou directe les facteurs expliquant les situations d'insécurité alimentaire dans d'autres régions du monde (conséquences des conflits, du changement climatique, des catastrophes naturelles)⁴¹. Comme dans de nombreux pays sur le continent européen, il n'est pas davantage question de quantité de nourriture suffisante, résultat d'une faible productivité interne ou de chaînes alimentaires inefficaces pour parvenir à nourrir toute la population. Les causes se trouvent ailleurs: dans l'accessibilité de cette offre alimentaire.

30. Les travaux d'Amartya K. Sen ont montré les limites des approches focalisées sur les seuls enjeux liés aux modes de production agricole et à l'offre alimentaire, sans s'intéresser également aux inégalités d'accès à l'alimentation entre les différents groupes de population, une fois que celle-ci est produite et disponible.

36. Dans les autres régions, le droit à l'alimentation est reconnu dans le Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme traitant des droits économiques, sociaux et culturels (Protocole de San Salvador, 1988), la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant (1990) et le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique (2003).

37. FAO, FIDA, OMS, PAM ET UNICEF, «L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024».

38. Rapport du Programme commun OMS/UNICEF de suivi de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de l'hygiène 2000-2020.

39. L'indicateur 2.1.2 des ODD – Prévalence d'une insécurité alimentaire modérée ou grave dans la population, évaluée selon l'échelle de mesure de l'insécurité alimentaire vécue (échelle FIES) – est utilisé pour suivre les progrès accomplis au regard de la cible 2.1 des ODD (L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024).

40. IPSOS, Baromètre de la pauvreté Ipsos / Secours Populaire 2023, www.ipsos.com/fr-fr/barometre-de-la-pauvrete-ipsos-secourspopulaire-2023.

41. Tels qu'identifiés par les organisations internationales FAO, FIDA, OMS, PAM ET UNICEF dans leurs rapports annuels sur «L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde».

Quand bien même l'ensemble des défis liés aux systèmes alimentaires seraient réglés, le problème des conditions d'accès à cette nourriture produite et disponible, en particulier pour les personnes en situation de précarité, resterait entier⁴².

31. Parmi les conséquences de la précarité alimentaire, celles de la «malbouffe» sur la santé sont parmi les plus documentées. Les régimes alimentaires malsains constituent le principal facteur de risque pour l'ensemble de la charge de mortalité et de morbidité dans l'Union européenne. Ils sont responsables de nombreuses maladies, telles que les maladies cardiovasculaires, le cancer et le diabète, qui représentent 85 % de la mortalité et 75 % de la charge de morbidité en Europe. L'obésité a été identifiée comme la cause principale de 80 % des cas de diabète de type 2, de 55 % des maladies hypertensives chez les adultes et de 35 % des maladies cardiaques. Les coûts économiques sont à la hauteur: au niveau mondial, l'obésité a à peu près le même impact économique (environ 1,75 trillion d'euros ou 2,8 % du PIB mondial) que le tabagisme ou les coûts combinés de la violence armée, de la guerre et du terrorisme, les maladies chroniques représentent déjà jusqu'à 80 % des dépenses de soins de santé dans l'Union européenne⁴³.

3.1.2. Une approche juridique en décalage au niveau national dans les États membres

32. Aucune constitution des États membres du Conseil de l'Europe ne reconnaît explicitement un droit autonome à l'alimentation⁴⁴, et peu nombreuses sont les constitutions dont on peut déduire une protection indirecte de l'alimentation saine comme composante du droit à la dignité, à la santé ou à l'environnement⁴⁵.

33. Déjà en 1999, dans l'Observation n° 12, le Comité DESC avait pourtant clairement posé que «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». Dans la même veine, la Directive volontaire 7.1 de la FAO recommande aux États d'entreprendre un examen constitutionnel (ou législatif) afin de faciliter la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. L'ancien rapporteur spécial à l'alimentation le souligne sans ambiguïté: la reconnaissance d'un «droit constitutionnel à l'alimentation est le fondement le plus solide possible que peut avoir le droit à l'alimentation. [...] L'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution n'a pas seulement valeur symbolique. Elle impose aux branches de l'État l'obligation de prendre des mesures pour respecter et protéger le droit à l'alimentation, et lui donner effet en adoptant les lois nécessaires, et en appliquant des politiques et des programmes visant à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation»⁴⁶. Comme on l'a vu dans la première partie, le cadre conceptuel et stratégique existe, est particulièrement développé et a été aligné par le rapport du HLPE sur la réalisation des ODD⁴⁷.

34. Malgré l'absence de reconnaissance du droit à l'alimentation au niveau constitutionnel, plusieurs initiatives ont été prises dans ce sens au niveau législatif qui montrent combien l'approche par les droits fondamentaux en lien avec les questions de santé, de dignité et de droit à un environnement sain connaît un nouveau soutien. Porter une vision globale de la chaîne alimentaire basée sur le droit et sur une approche transsectorielle était ainsi l'ambition en 2014 du projet de loi-cadre sur le droit à l'alimentation au Parlement wallon (Belgique)⁴⁸. Au Portugal, en 2018, un groupe parlementaire a présenté une proposition de loi visant à créer une loi-cadre en faveur d'un droit humain à une alimentation et une nutrition adéquate⁴⁹.

42. M. Ramel, *op.cit.*, p. 21.

43. Ces données proviennent des synthèses faites par Ipes-Food (International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, un groupe d'experts qui se consacre à la transformation des systèmes alimentaires mondiaux en proposant des solutions durables et en analysant les impacts économiques, environnementaux et sociaux des politiques alimentaires), des rapports de l'OMS sur l'impact des maladies non transmissibles sur la santé publique mondiale et des analyses détaillées de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) des dépenses de santé et facteurs de risque dans les pays membres.

44. Par contraste, il existe une sensibilité constitutionnelle très marquée à l'égard de ce droit dans les pays en développement, en particulier en Amérique latine. FAO, «Le droit à l'alimentation autour du globe. Reconnaissance constitutionnelle du droit à une alimentation adéquate» (www.fao.org/right-to-food-around-the-globe, la dernière mise à jour date du 4 février 2021).

45. Article 23 de la Constitution belge; Article 69 de la Constitution croate; Article XX de la Constitution hongroise; Articles 37 et 47 de la Constitution moldave; Articles 48 et 50 de la Constitution ukrainienne. La Cour constitutionnelle fédérale allemande a dégagé des principes constitutionnels liés à l'Etat providence et à la dignité humaine, une obligation d'assurer un minimum vital comprenant notamment l'alimentation, Cour constitutionnelle fédérale, affaire 1 BvL 10/10, arrêt du 18 juillet 2012. Pour aller plus loin, E. Lambert fournit dans son ouvrage un intéressant travail de droit comparé des constitutions ainsi que de plusieurs cadres législatifs sur le continent européen, *op.cit.*, p. 89 à 119.

46. O. De Schutter, «Combattre la faim par le biais du droit à l'alimentation – Progrès réalisés au niveau national en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud», Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, coll. «Note d'information», n° 1, 2010.

47. Voir également FAO, «Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation», livre 1, 2010.

35. Il existe également de réelles avancées. L'approche par les droits fondamentaux de la loi régionale de Lombardie (Italie) du 6 novembre 2015 constitue un cas exemplaire en Europe. Les objectifs de cette loi sont de reconnaître, protéger et promouvoir un droit universel et fondamental d'accès à des aliments sûrs, sains et nutritifs en quantité suffisante. A Genève (Suisse), à la suite d'un référendum public organisé en 2023, la Constitution a été modifiée pour introduire un article 38A «Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une nourriture suffisante et est à l'abri de la faim». S'appuyant sur cette reconnaissance, une initiative parlementaire propose d'inclure le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale de la Suisse⁵⁰.

36. En Écosse, le gouvernement s'est engagé depuis 2015 dans une approche fondée sur le droit humain à l'alimentation, pour lutter contre la faim et la malnutrition. Le Good Food Nation Act 2022 exige des ministres et des autorités écossaises qu'ils tiennent compte du droit à l'alimentation lors de l'élaboration des plans alimentaires nationaux. En 2024, une proposition de loi sur le droit à l'alimentation visant à intégrer le droit à l'alimentation dans la législation écossaise et à mettre en place un organisme chargé de la surveillance a obtenu le droit d'être présentée au Parlement écossais sous la forme d'un projet de loi d'initiative parlementaire⁵¹.

37. Enfin, dans la même veine, j'ai relevé l'initiative toute récente d'une sénatrice française de proposer la consécration du droit à l'alimentation en tant que droit fondamental en l'inscrivant dans la Constitution française⁵².

3.1.3. Comment les causes d'un tel décalage plaident-elles pour un changement?

38. Si l'attention principale portée aux enjeux quantitatifs de l'alimentation en direction des pays en développement – dans lesquels le «manque et la rareté de la nourriture» sont clairement le plus préoccupant – explique en partie la vision réductrice du droit à l'alimentation en Europe, d'autres considérations ont pour effet de laisser dans l'ombre la valeur ajoutée qu'apporterait la reconnaissance du droit à l'alimentation comme levier de la lutte contre la précarité.

39. Un double constat tient au développement inversement proportionnel du droit positif «de» l'alimentation (c'est-à-dire les normes applicables au secteur agro-alimentaire et qui encadrent nos gestes alimentaires) et au fait qu'aucune des branches de ce droit ne se donne pour objectif de garantir l'accès de tous à l'alimentation. L'exemple type est celui des normes entourant les enjeux de sécurité sanitaire et de protection des consommateurs. Ce sont des préoccupations liées à la «peur de la nourriture» qui ont suscité très tôt l'attention de notre Assemblée (voir *infra*). Elles ont émergé dans les pays riches dans un contexte de crises alimentaires, notamment celle de la maladie dite de la vache folle, et se sont développées en lien avec la corrélation entre additifs alimentaires et cancers, la dioxine dans le poulet, les risques liés aux pesticides et aux organismes génétiquement modifiés, etc. Elles ont déplacé le regard vers l'expertise scientifique créatrice de normes et de contrôles techniques alimentaires qui ont proliféré au niveau national et de l'Union européenne.

40. Guidées plus récemment par l'objectif onusien One Health, liant santé des personnes, des animaux et des écosystèmes, ces normes incitent également à intégrer les enjeux environnementaux. Si promouvoir et garantir pour tous une alimentation favorable à la santé est un objectif essentiel, ma rencontre avec les Jeunes Ambassadeurs de la Résilience alimentaire m'a fait apparaître que la manière dont cette approche est déclinée dans des discours sociaux autour du «bien manger», de l'agriculture biologique, de l'origine locale ou du traitement des animaux d'élevage est source d'inégalités sociales et de stigmatisation des comportements individuels de ceux dont les pratiques alimentaires ne répondent pas à ce discours dominant. Or, il n'existe pas de sens universel du «bien manger», et c'est bien plus l'environnement alimentaire mis en perspective par le rapport précité du HPLE⁵³ et donc la construction sociale, identitaire et culturelle du fait alimentaire qui devrait être le centre de notre attention pour éviter les logiques d'exclusion et de contrôle social⁵⁴.

48. Parti Ecolo-Groen, M. Gerkens et A. Dedry, «Proposition de Loi-cadre instaurant l'obligation d'une mise en œuvre effective du droit à l'alimentation en Belgique», 27 octobre 2014, Doc 54 0518/001, 2014. Ce projet est analysé en détails par E. Lambert, *op. cit.*, p. 240-244.

49. www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/.

50. www.ge.ch/grandconseil/gc/parlement/.

51. www.gov.scot/publications/national-good-food-nation-plan-consultation-document/.

52. www.senat.fr/leg/exposes-des-motifs/, Texte n° 605 (2023-2024), déposé au Sénat le 16 mai 2024.

53. Au sens de contexte physique, économique, politique et socioculturel dans lequel les consommateurs entrent en contact avec le système alimentaire pour faire leurs choix concernant l'achat, la préparation et la consommation des aliments (HPLPE, «Nutrition et systèmes alimentaires», *op. cit.*).

41. Une autre raison paradoxale, mise en lumière par la sociologie de l'alimentation, réside dans l'institutionnalisation du dispositif de l'aide alimentaire, à destination des plus pauvres et alimentée par les rebuts de la société en lien avec la politique de lutte contre le gaspillage alimentaire. Dans de nombreux pays, «l'aide alimentaire masque, occulte, capte le débat public»⁵⁵. Or, l'instauration d'un circuit de distribution spécifique aux plus pauvres n'est pas sans poser question. Ses effets non souhaitables sont largement documentés par les associations, les chercheurs et les intéressés: perte d'autonomie décisionnelle et de liberté d'expression, stigmatisation et honte, et risque de créer un cercle vicieux de dépendance des associations⁵⁶. Ces considérations ont conduit à une révision de la Convention internationale sur l'assistance alimentaire⁵⁷. De même, au sein de l'Union européenne, le nouveau Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ne rattache plus l'aide alimentaire à un objectif de la politique agricole commune mais à un objectif d'éradication de la pauvreté, de cohésion et d'inclusion sociale⁵⁸. L'exemple écossais précité est aussi un bon exemple; le groupe d'experts indépendants qui accompagne le processus écossais l'a bien identifié en insistant sur le fait que les structures d'aide alimentaire répondent à des besoins identifiés et urgents, mais qu'elles ne sont pas une solution structurelle à la faim⁵⁹. À cela s'ajoute que dans la plupart des pays développés et au niveau européen, le droit est venu appuyer le développement de la redistribution à l'aide alimentaire des surplus agricoles et des invendus des grandes et moyennes surfaces et des restaurants et a fait lien avec la lutte contre le gaspillage alimentaire dont il est devenu paradoxalement dépendant et en concurrence avec les initiatives visant à le réduire⁶⁰.

42. Le décalage entre le cadre législatif et les besoins des consommateurs tient également au déséquilibre dans les rapports de pouvoirs entourant notamment la grande distribution. Le rôle des acteurs privés dans l'accès inégal à une alimentation saine, choisie, durable et abordable est une autre réalité bien documentée. Les jeunes Ambassadeurs ont fortement relayé l'inégalité géographique de la distribution d'aliments sains: «Ma cité c'est un désert de nourriture saine et le New York de la malbouffe»⁶¹, conséquence des stratégies de commercialisation et de marketing des enseignes de grande distribution. Là où elles sont implantées et accessibles, les politiques de promotion favorisent les produits ultra-transformés, moins chers et malsains⁶², sans parler des conséquences des pratiques de publicité agressive autour des produits transformés à bas coût sur l'autonomie de choix. On peut également citer le comportement opportuniste des grandes enseignes qui contribue à retarder la baisse de l'inflation⁶³.

43. L'approche qui précède met en avant de multiples pans de politiques publiques influant sur l'enjeu alimentaire et met en lumière un défi de cohérence. Ce faisant, elle révèle en réalité l'importance d'encadrer de façon élargie le «droit de l'alimentation» pour organiser au mieux les réponses aux défis

54. J-P. Poulain, «Dimensions de l'espace social alimentaire», Dictionnaire des cultures alimentaires, Presses universitaires de France, 2012, p. 357-382.

55. Citation de D. Paturel, chercheuse sur le dispositif d'aide alimentaire en France et en Europe, lors de son intervention en 2014 au cycle «Histoire de...» de la Mission Agrobiosciences-Inrae, «L'aide: alimentaire en bout de course?»

56. Intervention de P. Scherer devant les membres du Réseau le 4 juin 2024 ([site du Réseau](#)). M. Ramel, op. cit., p. 373 à 382 et les multiples sources citées par l'auteure.

57. La Convention internationale relative à l'assistance alimentaire, adoptée à Londres en 2012 et entrée en vigueur en 2013, est ratifiée par 16 États dont 9 États membres du Conseil de l'Europe. La convention est une version renégociée de la Convention sur l'aide alimentaire du Programme alimentaire mondial. Alors que cette dernière se concentre sur un nombre limité de denrées alimentaires, la Convention sur l'assistance alimentaire se concentre sur les aliments nutritifs en général (www.foodassistanceconvention.org/en/).

58. Règlement (UE) 2021/1057 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 instituant le Fonds social européen plus (FSE+) et abrogeant le règlement (UE) n°1296/2013. Voir aussi Cour des comptes européenne, Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD): un soutien précieux dont la contribution à la réduction de la pauvreté reste toutefois à établir, coll. «Rapport spécial», n° 5, 2019.

59. Independent working group on food poverty, Scotland, Scottish Government, et APS group Scotland, «Dignity: ending hunger together in Scotland» – The report of the Independent Working Group on Food Poverty, 2016.

60. Rapport Terra Nova, «Vers une sécurité alimentaire durable: enjeux, initiatives et principes directeurs», 10 novembre 2021.

61. Extrait de l'audition des Jeunes Ambassadeurs pour la Résilience alimentaire de Bagnolet, ([site du Réseau](#)).

62. En France, les aliments ultra-transformés représentent environ sept produits sur dix dans l'offre des supermarchés (Contribution of ultra-processed foods in the diet of adults from the French NutriNet-Santé study. Public Health Nutrition, 2018, LaNutrition.fr, «Le bon choix au supermarché», Thierry Souccar Editions, 2022).

63. Les économistes du Fonds Monétaire International (FMI) ont ainsi indiqué que: «La hausse des bénéfices des entreprises représente près de la moitié de l'augmentation des prix en Europe au cours des deux dernières années». (www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/06/26/europes-inflation-outlook-depends-on-how-corporate-profits-absorb-wage-gains). Voir également le communiqué, F. Panetta, membre du directoire de Banque Centrale européenne, qui dénonce que certains producteurs ont exploité l'incertitude créée par une inflation élevée et volatile et par l'inadéquation entre l'offre et la demande pour augmenter leurs marges, en augmentant les prix au-delà de ce qui était nécessaire pour absorber les augmentations de coûts (www.ecb.europa.eu/press).

multidimensionnels posés par la précarité alimentaire. Ce cadre juridique devrait couvrir le respect de la dignité, de la non-discrimination autour de l'accès à l'alimentation, de la participation des personnes concernées, de l'engagement de la responsabilité de l'État au-delà de la seule responsabilité individuelle ou de celle des associations. Le droit à l'alimentation n'est pas le «droit d'être nourri mais essentiellement le droit de se nourrir soi-même dans la dignité»⁶⁴.

3.2. La mosaïque du droit de l'Union européenne

44. Du côté de l'Union européenne, il est incontestable qu'elle a totalement investi le droit «de» l'alimentation autour des enjeux liés à la sécurité sanitaire des aliments et la protection des consommateurs. Le droit de l'Union européenne – dont les principes cardinaux dans le domaine de l'alimentation sont le marché, le principe de précaution et l'évaluation scientifique des risques sanitaires –, ne laisse que peu de place à d'autres considérations faisant écho à la complexité des enjeux dont le droit à l'alimentation est porteur et ne reconnaît pas ce droit dans sa Charte des droits fondamentaux.

45. En revanche, la logique de marché de l'Union européenne fait la part grande aux enjeux commerciaux et agricoles de l'alimentation eux-mêmes en tension avec la réalisation du droit à l'alimentation. L'actuel Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, le pose en ces termes: «L'Accord sur l'agriculture, entré en vigueur dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995⁶⁵, constitue un obstacle à la pleine réalisation du droit à l'alimentation. Au lieu de considérer les personnes en tant que titulaires de droits, il les apprécie selon leur potentiel et leurs activités économiques. (...) Le système commercial actuel fait de la sécurité alimentaire une exception et des échanges commerciaux la règle, en faisant fi du droit à l'alimentation au sens large»⁶⁶. M. Fakhri s'exprimait à l'échelle mondiale, mais le même constat vaut au niveau de l'Union européenne.

46. Fin 2023 et début 2024, des mouvements de contestation des agriculteurs ont éclaté aux quatre coins de l'Europe. L'élément déclencheur était différent dans chaque pays, mais partout les agriculteurs européens dénonçaient des conditions de travail difficiles, la difficulté de vivre de leur production et l'incohérence des politiques agricoles européennes⁶⁷.

47. De longue date, les agriculteurs européens se sentent piégés dans un modèle de libre-échange productiviste qui les oblige à s'agrandir et à intensifier leur production pour percevoir suffisamment de subventions de la politique agricole commune (PAC) et rester économiquement viables⁶⁸. Les agriculteurs européens craignent aussi la transition écologique. La stratégie «de la ferme à la table»⁶⁹, déclinaison agricole du Pacte vert amorcée en 2020, annonçait notamment une réduction de 50 % des pesticides d'ici 2030, une réduction des engrais azotés de 20%, une réduction de l'usage d'antibiotiques, une plus grande part de terres agricoles bio sans toutefois que la PAC et le système de subventions ne soient alignés sur ces nouvelles contraintes. Les agriculteurs se retrouvent ainsi coincés entre des coûts de production qui explosent du fait de la crise de l'énergie et de l'envolée du prix des intrants et les acheteurs auxquels ils doivent vendre leur production au cours des marchés agricoles. Or, leurs récoltes avaient, début 2024, perdu 40 % de leur valeur par rapport à 2023. Cette diminution est la conséquence de l'éclatement de la bulle spéculative sur les produits agricoles à la suite de la guerre d'agression contre l'Ukraine.

64. Haut-commissariat aux droits de l'Homme, «Le droit à une alimentation suffisante», FAO, coll. Fiche d'information, n° 34, 2010, p. 5.

65. L'objectif à long terme du système commercial multilatéral est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, en partant du principe que cet objectif sera atteint grâce à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture.

66. «Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international», Rapport d'étape du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation transmis à l'Assemblée générale des Nations Unies, 22 juillet 2020, A/75/219, par. 22-24.

67. L'actualité et les données sur la PAC et les enjeux pour les agriculteurs en Europe sont issues de plusieurs sources parmi lesquelles Touteurope, Politico Europe, Agriculture Stratégies, l'Agence française de la transition écologique (ADEME), le groupe d'experts Ipes-Food, et l'ONG foodwatch.

68. Pour que les subventions de la PAC soient conformes aux règles de l'OMC, elles doivent éviter de distordre le commerce international. Les aides directes du premier pilier de la PAC sont donc conçues pour être des «paiements découplés», allouées à l'hectare, sans égard au respect des normes environnementales ou de la création d'emplois par exemple. Par voie de conséquence, ceux qui détiennent des grandes exploitations captent l'essentiel des subventions, et la production de denrées céréalières de base, de produits laitiers et d'aliments d'origine animale s'en trouve favorisée, tandis que les fruits et légumes sont moins soutenus («L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2022», op. cit.).

69. Appelée également «De la ferme à la fourchette», en référence à son titre anglais *Farm to Fork*, cette feuille de route adoptée en octobre 2021 est déclinée en 27 textes législatifs. Au 1^{er} janvier 2024, neuf avaient été adoptés.

48. Il est clair que s'accrocher aux principes du libre-échange et de la compétitivité repose sur la croyance que des aliments bon marché et la productivité garantiront la position de l'Union européenne dans le système alimentaire mondial – sujet qui dépasse de loin le cadre de ce rapport. Il est tout aussi évident que l'absence de politiques publiques effectives contre la spéculation alimentaire et les profits démesurés des grands groupes révèle «qui» manque à ses obligations.

49. Ce dernier prisme soutient une approche par les droits humains en tant qu'obligations des États (et peut-être un jour des acteurs privés⁷⁰) et plaide en faveur d'un cadre législatif assurant la cohérence des politiques menées à l'échelle de l'Union européenne et des États membres et mettant au centre de ces politiques les enjeux de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation de l'alimentation⁷¹. Or l'Union européenne n'a jusqu'à ce jour pas pallié ce manque. S'il est vrai que conformément à la stratégie «De la ferme à la table», celle-ci a commencé à travailler en 2020 à une proposition de cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (FSFS)⁷², il apparaît toutefois que ce projet n'a pas abouti malgré la contribution exceptionnelle de la société civile pour orienter la rédaction du FSFS vers une approche par le droit humain à l'alimentation⁷³.

50. C'est regrettable. Comme le rappelle David R. Boyd, «L'approche fondée sur les droits humains, axée sur le droit à l'alimentation et le droit à un environnement sain, est un catalyseur essentiel pour accélérer la transformation des systèmes alimentaires non durables actuels dans la perspective d'un avenir où chacun bénéficiera d'une alimentation saine et durable, où les travailleurs seront traités équitablement et où les écosystèmes dégradés seront restaurés. C'est une obligation pour les États, pas une option.»⁷⁴

3.3. Le Conseil de l'Europe, un moteur de changement?

51. Au niveau du droit européen, c'est le Conseil de l'Europe qui a initié des activités dans le domaine de l'alimentation avec l'Accord partiel dans le domaine social et de la santé publique adopté le 16 novembre 1959 afin d'améliorer la qualité de la vie en Europe et de renforcer le niveau de protection sanitaire des consommateurs et la sécurité alimentaire⁷⁵. Le suivi de ce mandat dual et ambitieux a été confié au Comité d'experts sur la nutrition, la sécurité alimentaire et la santé des consommateurs aux réunions desquels la Commission européenne et l'OMS occupaient une place.

52. Parallèlement, dès les années 60 et surtout dans les années 90, son Assemblée a alerté sur l'évolution rapide des technologies agroalimentaires, la mise sur le marché de produits alimentaires avant de mettre à disposition les informations nécessaires, les déficiences dans les réglementations et les contrôles, et l'absence d'harmonisation suffisante à l'échelle européenne. À ce titre, l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres d'élaborer une convention-cadre européenne sur la sécurité alimentaire en coopération avec l'Union européenne et les autres organisations compétentes comme la FAO et l'OMS. Aussi, considérant les risques liés à la mondialisation de l'économie et la libéralisation des échanges sur la sécurité alimentaire, elle a invité l'Union européenne à instituer, en coopération avec le Conseil de l'Europe, une agence européenne de sécurité alimentaire à l'instar de l'actuelle Direction européenne de la qualité du médicament & soins de santé. L'Assemblée a aussi relayé la prise de conscience par les consommateurs de l'importance d'avoir une alimentation saine et de l'information pour faire des choix en connaissance de cause, et souligné que les États sont les garants ultimes d'une alimentation saine⁷⁶.

70. «United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights», www.ohchr.org/sites/default/files/documents/.

71. Rapport de FIAN transmis à la Commission européenne en octobre 2023, op. cit. Rapport d'activité 2023 de FIAN Belgium.

72. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – «Une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement», Bruxelles le 20 mai 2020, COM/2020/381 final.

73. Rapport de FIAN transmis à la Commission européenne en octobre 2023, op. cit.

74. Rapport de D. Boyd, op. cit.

75. Résolution (59)23 www.coe.int/fr/web/disability/partial-agreement. Résolution 96(35) du 2 octobre 2006 qui a révisé l'Accord partiel. Au 1^{er} avril 2004, 18 États en faisaient partie. Un panorama historique des initiatives et textes du Conseil de l'Europe figure dans E. Lambert, op. cit., p. 40 à 69.

76. Recommandation 1389 (1998) «Sécurité des consommateurs et qualité des produits alimentaires», basée sur un rapport de la commission de l'agriculture et du développement rural (Doc. 8194, rapporteur: M. Eisso Woltjer, Pays-Bas, Soc). L'Agence de sécurité alimentaire a ensuite été mise en place par l'Union européenne. Voir aussi Recommandation 1244(1994) sur «Alimentation et Santé» basée sur un rapport de la même commission (Doc. 7083, rapporteur: M. Richard Alexander, Royaume-Uni, Conservative).

53. Toutes ces propositions sont restées lettre morte. Fin des années 90, l'Union européenne a pris les devants et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a reconnu le risque de double emploi et souligné que la Commission européenne ainsi que l'OMS étaient mieux équipées sur les plans technique et financier⁷⁷. Après l'élargissement, l'Assemblée a encore en vain tenté de justifier la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe au regard de sa dimension paneuropéenne⁷⁸. Finalement, en 2007, le Comité des Ministres a décidé de mettre fin aux activités du Conseil de l'Europe en matière de nutrition et l'Accord partiel a été démantelé.

54. Les enjeux liés à l'alimentation ne sont pas mentionnés dans la Déclaration finale du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Reykjavik en mai 2023. Ainsi, en contraste avec la tendance au niveau international à voir le droit à l'alimentation en interdépendance avec le droit à un environnement sain, les premiers éléments visibles de la nouvelle stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'environnement annoncée en 2024 sur la base de l'Annexe V de la Déclaration ne démontrent pas pour le moment de volonté de se réapproprier la thématique⁷⁹.

55. Comme l'ont développé et justifié les travaux des différents rapporteurs spéciaux des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, du HLPE et de la FAO, la réalisation du droit à l'alimentation doit être conçue en synergie avec celle des autres droits humains qui lui sont interdépendants. De fait, si au niveau du Conseil de l'Europe, plusieurs mécanismes participent à la protection indirecte de certaines dimensions du droit à l'alimentation, les traités de protection des droits humains – la Convention européenne des droits de l'Homme (STE n° 5, 1950)⁸⁰ et la Charte sociale européenne (révisée) (STE n° 163, 1996)⁸¹ – ignorent le droit à l'alimentation en lui-même. Peuvent ainsi être associés à la mise en œuvre du droit à l'alimentation les principes d'interprétation transversaux liés à la dignité, la non-discrimination, la participation des individus ou la primauté de l'État de droit mobilisés par les organes des traités des droits humains du Conseil de l'Europe.

56. Élaborer et promouvoir un cadre solide et contraignant du droit à l'alimentation basé sur une approche fondée sur les droits humains pour guider une transition socialement, écologiquement et économiquement juste vers des systèmes alimentaires durables et inclusifs me semblent pourtant s'aligner totalement avec le mandat de notre Organisation et être à sa portée sur la base d'un cadre normatif déjà bien travaillé et développé en droit international.

77. Comité des Ministres, Réponse groupée aux Recommandations de l'Assemblée parlementaire 1389 (1998), 1417 (1999), 1445 et 1446 (2000), CM/AS(2001)Rec1389-final, 27 mars 2001.

78. Résolution 1311(2002) «Aliments fonctionnels: intérêts du consommateur ou de l'industrie alimentaire?»

79. Site internet de la nouvelle direction dédiée aux droits sociaux, à la santé et à l'environnement créée au sein de la Direction générale Droits humains et État de droit (www.coe.int/fr/web/human-rights-rule-of-law/social-rights-health-and-environment-directorate)

80. La Cour européenne des droits de l'Homme a abordé plusieurs dimensions du droit à l'alimentation sous le couvert de droits reconnus par la Convention. Ainsi, dans *Irlande c. Royaume-Uni* (requête n° 5310/71, arrêt du 18 janvier 1978), l'usage de la privation de nourriture, combinée à d'autres techniques d'interrogatoire, a été jugé comme un traitement inhumain et dégradant (article 3); dans *Messina c. Italie* (n° 2) (requête n° 25498/94, arrêt du 28 septembre 2000), où un prisonnier vendait sa nourriture pour acheter des timbres, la Cour a trouvé une violation l'article 8 (droit à la correspondance); dans *Tătar c. Roumanie* (requête n° 67021/01, arrêt du 27 janvier 2009), la Cour a examiné l'impact de pollution industrielle sur l'accès à de l'eau propre et à une alimentation saine au regard de l'article 8 (droit au domicile); dans *Jakóbski c. Pologne* (requête n° 18429/06, arrêt du 7 décembre 2010), le refus des autorités pénitentiaires de fournir des repas conformes aux convictions religieuses du requérant a été jugé contraire à liberté de religion (article 9); dans *Winterstein et autres c. France* (requête n° 27013/07, arrêt du 17 octobre 2013), les expulsions de communautés Roms vivant dans des conditions précaires, y compris le manque d'accès à la nourriture, ont été jugées contraires à l'article 8 (droit au respect de la vie privée et familiale); dans *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie* [GC] (requête n° 47848/08, arrêt du 17 juillet 2014), l'absence de nourriture appropriée et de soins pour une personne handicapée mentale a été abordée au regard du droit à la vie (article 2) et de l'article 3; dans *Mursic c. Croatie* [GC] (requête n° 7334/13, arrêt du 20 octobre 2016), la Cour a considéré que les conditions de surpopulation carcérale, combinées à une alimentation inadéquate, pouvaient constituer une violation de l'article 3.

81. On trouve des références au droit à l'alimentation dans l'interprétation donnée par le Comité européen des Droits sociaux au droit des travailleurs à une rémunération suffisante pour leur assurer, ainsi qu'à leurs familles, un niveau de vie décent (Conclusions 2010, Observation interprétative de l'article 4.1) ainsi qu'au droit à la protection de la santé (article 11.2) qui implique un devoir des États d'intégrer dans les politiques de prévention et les programmes scolaires l'information et l'éducation à une alimentation saine et promouvoir un comportement individuel responsable (International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Croatie, réclamation n° 45/2007, décision sur le bien-fondé du 30 mars 2009, paragraphe 43) et de fournir des repas scolaires équilibrés (Conclusions Lituanie, 2009; Conclusions Macédoine du Nord, 2013; Conclusions Allemagne, 2017).

4. Conclusion

57. Contrairement à mon ambition initiale, ce rapport ne pouvait pas satisfaire tous les appétits. En effet, si j'ose cette analogie, je conçois ce premier rapport sur le droit à l'alimentation comme une «mise en bouche» invitant à s'asseoir autour de la table, à appréhender le service et à éveiller le goût pour le thème de l'alimentation à travers les droits humains sous l'expertise du Conseil de l'Europe, véritable chef étoilé en la matière. L'objectif ultime qui serait l'adoption d'un instrument européen ambitieux pouvant guider la transition vers des systèmes alimentaires durables et inclusifs sur les fondements du droit à l'alimentation est une véritable opportunité. Cet objectif est en phase avec le positionnement de nombreux États membres du Conseil de l'Europe et des institutions de l'Union européenne sur la scène internationale depuis 1996. Pour le contenu, le Conseil peut se référer à de nombreux outils et travaux qui ont été développés au niveau international dans le but de définir et faire connaître le droit à l'alimentation et de guider les États dans les stratégies à adopter pour la concrétisation de ce droit.

58. Pour ouvrir des perspectives d'avenir, j'insiste sur l'importance cruciale de la coopération entre le Conseil de l'Europe et la FAO. Un premier échange pourrait se concentrer sur un événement marquant de l'année 2024: le 20^e anniversaire des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation adoptées par la FAO. Gageons que cette collaboration puisse servir le suivi de nos premiers travaux et favoriser la création de synergies pour les futurs rapports de l'Assemblée sur le thème de l'alimentation, s'appuyant sur les orientations proposées dans mon rapport.