



Résolution 2577 (2024)¹

Garantir le droit humain à l'alimentation

Assemblée parlementaire

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 de l'abondance et de la 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'exacerber 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, et par le dérèglement climatique et les tensions géopolitiques qui perturbent les chaînes d'approvisionnement traditionnelles. 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 pleinement consciente des défis particuliers auxquels fait face l'Europe en raison de la guerre en Ukraine. Selon les autorités ukrainiennes, entre 15 et 18% des terres agricoles ukrainiennes sont actuellement sous occupation temporaire, tandis que les terres de nombreux agriculteurs ukrainiens sont maintenant soit occupées, soit détruites. L'agriculture ukrainienne, qui, avant l'invasion, représentait à l'échelle mondiale 10% des exportations de blé et d'orge, 15% des exportations de maïs et 50% des exportations d'huile de tournesol, a été gravement touchée par les bombardements, le minage et la contamination des terres.
5. 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.

1. *Discussion par l'Assemblée le 3 octobre 2024 (31^e séance) (voir [Doc. 16041](#), rapport de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Simon Moutquin). Texte adopté par l'Assemblée le 3 octobre 2024 (31^e séance).*

Voir également la [Recommandation 2286 \(2024\)](#).



6. L'Assemblée note 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.
7. 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.
8. 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.
9. 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 des Nations Unies.
10. Dans les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées par 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.
11. L'Assemblée affirme qu'un droit constitutionnel à l'alimentation constitue le fondement le plus solide possible, en établissant une obligation pour toutes et tous à l'égard du droit à l'alimentation. Il obligerait les pouvoirs publics à prendre des mesures et à adopter les lois, politiques et programmes nécessaires pour en assurer le respect, la protection et la mise en œuvre progressive.
12. 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.
13. 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 fondée sur le droit à une alimentation accessible, durable et adéquate.
14. Par ailleurs, l'Assemblée relève que le droit positif de l'alimentation, c'est-à-dire les normes applicables au secteur agroalimentaire, 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 dans le 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.
15. 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.

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

16.1. 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;

16.2. 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;

16.3. à intégrer la sécurité alimentaire en tant qu'élément central de leurs stratégies nationales et internationales, qui devraient comprendre la constitution de réserves alimentaires stratégiques, le renforcement des chaînes d'approvisionnement et le soutien aux systèmes de production alimentaire locaux afin d'atténuer les répercussions des perturbations mondiales causées par le dérèglement climatique et les tensions géopolitiques;

16.4. 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 et à soutenir de manière inclusive les agriculteurs dans cette transition, tout en assurant à ces derniers une juste rémunération et une protection renforcée de leurs droits;

16.5. à s'appuyer sur le cadre juridique international fourni par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi que sur les autres outils internationaux existants, comme les directives volontaires de la FAO sur le droit à l'alimentation 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 le principe des Nations Unies «Une seule santé», liant la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes;

16.6. 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;

16.7. à investir dans les innovations technologiques et les pratiques agricoles modernes et durables qui augmentent la production alimentaire et l'efficacité des chaînes d'approvisionnement, ce qui est essentiel pour mettre en place des systèmes alimentaires résilients permettant de relever les défis liés à la sécurité alimentaire mondiale.