



# 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

“Ensemble, nous devons accélérer l'adoption de mesures de nature à ... mettre le monde sur la bonne voie pour procéder à la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale”.

*Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, Rome, 16-18 novembre 2009*

## RÉSUMÉ

Le droit à l'alimentation n'est pas avant tout le droit d'être nourri en situation d'urgence. C'est le droit à ce que soient mis en place, pour tous, des cadres juridiques et des stratégies qui favorisent la concrétisation du droit à une alimentation adéquate, en tant que droit de l'homme reconnu en droit international. En guidant l'adoption de ces politiques, le droit à l'alimentation est une boussole garantissant que l'objectif des politiques est de faire reculer la faim et la malnutrition. La présente note d'information appelle l'attention sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation au niveau national en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud. Plusieurs pays ont donné un sens concret aux principes du droit à l'alimentation dans leurs constitution, législation, juridictions, institutions, politiques et programmes, et sur différents thèmes intéressant la sécurité alimentaire comme la pêche, la terre, l'intérêt pour les groupes vulnérables, et l'accès aux ressources. Ces avancées, bien que beaucoup moins visibles qu'un pur et simple accroissement de la production alimentaire, constituent des étapes essentielles pour un progrès durable.

## 2010: le temps d'un bilan

Dans son ouvrage précurseur publié en 1981, *Poverty and Famines*, Amartya K. Sen a fait observer que la faim et la malnutrition n'étaient pas nécessairement imputables à un manque de nourriture disponible<sup>1</sup>. De fait, partant de son étude de certaines des plus importantes famines du siècle, Sen appelait notre attention sur le fait que des gens peuvent avoir à souffrir de la faim en période d'accroissement des rendements, parce que les revenus de certains groupes restent trop bas tandis que ceux d'autres groupes augmentent. L'originalité de l'approche de Sen était qu'elle s'écartait de considérations liées aux valeurs globales et était axée, au contraire, sur la situation des groupes les plus vulnérables de la société: si l'accroissement des niveaux de production n'entraîne pas une amélioration de leur situation, alors, quels que soient les progrès réalisés dans l'amélioration des rendements, ceux-ci ne pourront tout simplement pas, en eux-mêmes, faire reculer la faim. Le droit à l'alimentation peut contribuer à orienter notre attention sur les plus pauvres. Il peut contribuer, parce qu'il tient les gouvernements pour responsables, à leur interdire de rester passifs au vu de cette situation.

La conclusion de l'approche de Sen est que la faim résulte de la perte d'autonomie, de la marginalisation et de la pauvreté. Ce n'est pas parce que nous produisons trop peu que les gens ont faim: ils ont faim parce qu'ils ne peuvent pas s'offrir les vivres disponibles sur les marchés ou parce qu'ils n'ont pas les ressources nécessaires pour produire eux-mêmes des vivres; ils ont donc faim parce qu'ils n'ont pas économiquement

accès à une alimentation adéquate. C'est pourquoi la reconnaissance de l'alimentation comme un droit de l'homme peut être essentielle pour parvenir à une sécurité alimentaire durable à long terme. C'est ce qui est clairement réaffirmé dans la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire, organisé à Rome en novembre 2009, dans le droit fil du Sommet mondial de l'alimentation de 1996, dont les participants ont pour la première fois demandé que le droit à l'alimentation soit défini en des termes plus concrets et opérationnels.

Les représentants des États rassemblés à Rome en novembre 2009 ont non seulement confirmé la volonté politique d'améliorer la gouvernance mondiale en matière de sécurité alimentaire, avec la réforme du Comité de la sécurité alimentaire mondiale propre à renforcer la cohérence des politiques; ils ont aussi fermement rappelé la nécessité de réaliser rapidement des progrès dans le domaine du droit à l'alimentation au niveau des pays. Ils ont ainsi affirmé: «Nous nous emploierons à assurer l'avènement d'un monde libéré de la faim, dans lequel les pays mettent en œuvre les "Directives volontaires pour la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale" et nous soutiendrons l'application pratique des Directives en nous fondant sur les principes de la participation, de la transparence et de l'obligation de rendre des comptes.» (par. 16).

La crise alimentaire de 2008 a remis fermement à l'ordre du jour la question de la faim au niveau national avec, comme nouveau choix politique majeur, un engagement de réinvestir dans l'agriculture, complété par une coordination accrue des efforts à titre d'engagement international. Néanmoins, la question la plus urgente aujourd'hui, s'agissant de réinvestir dans l'agriculture, n'est pas de savoir *combien* mais de savoir *comment*. L'orientation des efforts à l'échelon national sera capitale pour obtenir des succès durables dans la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, comme cela a été souligné par la Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire.

## Examen des progrès

La présente note montre par des exemples pourquoi, dans la lutte contre la faim, les cadres juridiques et les stratégies nationales sont aussi essentiels que les outils techniques, et les institutions ou procédures participatives aussi importantes que les investissements, si l'on envisage les résultats à long terme. Enraciner les efforts nationaux dans le droit à l'alimentation donne un sens très différent aux politiques et aux actions visant à la sécurité alimentaire.

Dresser le bilan des efforts entrepris à l'échelon national cinq ans après l'adoption, en 2004, des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, publiées par la FAO (ci-après «Directives sur le droit à l'alimentation»), est particulièrement utile pour tirer les leçons des résultats obtenus. La présente note est une contribution à l'étude de ces progrès. Elle n'a pas pour objet de dresser un bilan complet, mais vise à mieux faire comprendre la mise en œuvre, à l'échelon national, du droit à l'alimentation, et à accélérer l'apprentissage collectif à cet égard.

Cette note se décompose en cinq sections:

- L'intégration du droit à l'alimentation dans les constitutions (sect. 1);
- Les cadres juridiques et constitutionnels (sect. 2);
- L'élaboration de stratégies nationales fondées sur le droit à l'alimentation (sect. 3);
- L'invocation du droit à l'alimentation devant les tribunaux (sect. 4);
- La mise en place d'institutions établissant des procédures pour la concrétisation progressive du droit à l'alimentation (sect. 5).

La présente note explique en quoi le droit à l'alimentation contribue à améliorer la responsabilisation et à faire en sorte que les politiques adoptées par les gouvernements aillent dans la bonne direction. L'importance du droit à l'alimentation ne se limite pas aux aspects qui y sont étudiés. Ainsi, les effets de la libéralisation des échanges ou d'accords d'investissement pourraient être évalués par rapport au contenu normatif du droit à l'alimentation, et le mode de distribution de l'aide alimentaire pourrait être amélioré si on veillait à ce qu'il respecte les exigences du droit à l'alimentation. Dans tous ces domaines, les principes de participation, obligation redditionnelle, non-discrimination, transparence, dignité humaine, habilitation et état de droit (selon l'acronyme anglais PANTHER), ainsi que l'attention portée aux plus vulnérables, devraient être pris en considération pour que les politiques conçues pour les pauvres ne le soient pas sans eux, et que la situation des plus vulnérables soit effectivement améliorée; et nous devrions ainsi être capables de garantir que la concrétisation du droit à l'alimentation ne se confondra pas avec l'accroissement de la production globale de produits agricoles, ni avec l'amélioration d'indicateurs macro-économiques.

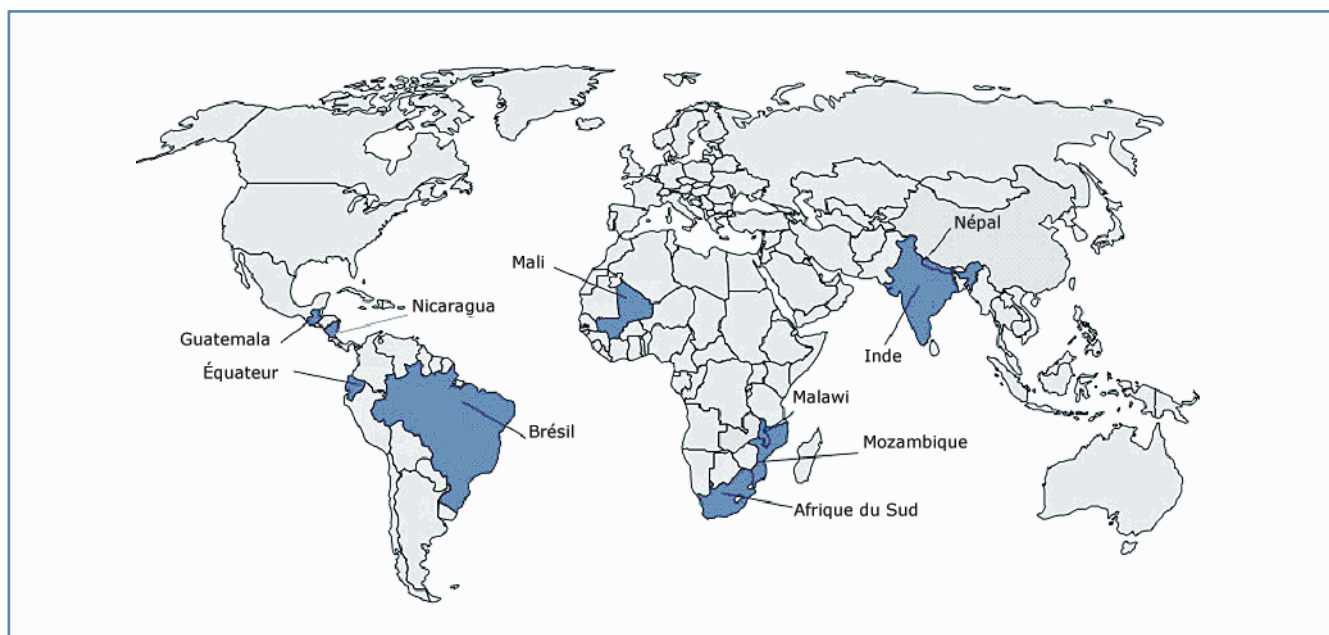
La présente note s'attache exclusivement aux aspects institutionnels du droit à l'alimentation, sans examiner ses conséquences dans des secteurs particuliers se rapportant à la sécurité alimentaire. Les exemples ci-après montrent que des progrès se sont produits

parfois très rapidement après que des gouvernements nouvellement élus ont décidé d'établir des stratégies nationales novatrices, comme au Brésil et en Équateur, et que dans d'autres cas des progrès sont en cours et pas encore achevés. Dans tous les cas, des évolutions significatives n'ont été rendues possibles que grâce à des efforts et un engagement durables d'une société civile dynamique. Les luttes sociales ont également joué un rôle dans un petit nombre de cas, confirmant l'adage selon lequel les droits sont rarement donnés, mais plus souvent pris. Cela n'est pas surprenant: la sécurité alimentaire relève de l'économie politique et de l'inclusion sociale. L'autonomisation et la participation sont donc essentielles pour le succès à long terme des stratégies fondées sur le droit à l'alimentation. Un petit nombre de pays, dont le Mozambique, montrent que des processus collaboratifs et participatifs garantiront

la stabilité des politiques nationales qui en résulteront, ce qui est capital pour améliorer la sécurité alimentaire.

Plusieurs autres États ont entrepris de mettre en œuvre le droit à l'alimentation en adoptant une approche de l'insécurité alimentaire fondée sur les droits. Les exemples mis en évidence dans la présente note dressent un panorama diversifié des mesures prises, sans prétendre constituer une analyse systématique de la mise en œuvre du droit à l'alimentation au niveau national. L'Unité de la FAO chargée du droit à l'alimentation a récemment mis en place deux nouvelles bases de données générales proposant une vue d'ensemble des législations nationales en vigueur sur le droit à l'alimentation et des stratégies régionales et nationales visant à mettre en œuvre le droit à l'alimentation dans le monde entier.

## Pays étudiés dans le présent rapport



### 1996-2004: Progrès au niveau international

En 1996, le Sommet mondial de l'alimentation organisé à Rome a demandé que le droit à l'alimentation soit défini en des termes plus concrets et opérationnels. En 2004, les 187 États représentés au Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont adopté les Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale. Les Directives se fondent sur le droit international et présentent des recommandations aux pays sur la manière de s'acquitter des obligations que leur impose l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Entre ces deux dates, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a adopté son Observation générale no 12 sur le droit à une nourriture suffisante; et la Commission des droits de l'homme a établi le mandat de Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation. Par la suite, le contenu normatif du droit à l'alimentation a été mieux précisé, ce qui a facilité l'acceptation et l'inclusion de ce droit dans le contexte national, comme le montre le présent document.

## 1948-2010: Progrès aux niveaux national et international

## Niveau international

1948 – **Déclaration universelle des droits de l'homme**, Art.25

1974 – **Conférence mondiale de l'alimentation convoquée par l'Organisation des Nations Unies** – Déclaration universelle pour l'élimination définitive de la faim et de la malnutrition

1976 – Entrée en vigueur du **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, y compris l'article 11 concernant le droit à une nourriture suffisante

1987 – Établissement du **Comité des droits économiques, sociaux et culturels** – début d'une interprétation juridique plus précise des droits économiques, sociaux et culturels

1988 – Adoption du droit à l'alimentation (art. 12) 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»)**

1996 – **Sommet mondial de l'alimentation de la FAO** – Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire mondiale – premier plan cohérent visant à faire du droit à l'alimentation une réalité

1999 – Adoption de l'**Observation générale no 12 «Le droit à une nourriture suffisante»** par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, énonçant les diverses obligations des États découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels concernant le droit à l'alimentation

2000 – Création du mandat de **Rapporteur spécial** sur le droit à l'alimentation par la Commission des droits de l'homme

2000 – Adoption des Objectifs du millénaire pour le développement, dont l'Objectif 1, éliminer l'extrême pauvreté et la faim d'ici à 2015

2002 – **Déclaration de Rome au Sommet mondial de l'alimentation**, demandant l'établissement d'un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des directives volontaires pour assurer la concrétisation progressive du droit à l'alimentation

2004 – Adoption des **Directives volontaires de la FAO sur le droit à l'alimentation** apportant aux États des indications pratiques sur la manière de s'acquitter de leurs obligations concernant le droit à l'alimentation

2009 – Adoption du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, rendant le droit à l'alimentation justiciable au niveau international

## Niveau national (quelques pays)

1996 – **L'Afrique du Sud** intègre le droit à l'alimentation dans sa Constitution

2001 – En **Inde**, la Cour constitutionnelle reconnaît le droit à l'alimentation dans l'affaire de l'Union populaire pour les libertés civiles, transformant des options politiques en droits exigibles

2005 – **L'Inde** adopte la loi nationale de garantie de l'emploi rural et la loi sur le droit à l'information

2005 – Le **Guatemala** adopte une loi-cadre sur le droit à l'alimentation

2005 – **L'Afrique du Sud**: Engagement d'une action devant la South African Equality Court pour demander la protection du droit à l'alimentation des pêcheurs traditionnels

2006 – Le **Brésil** adopte une loi-cadre sur le droit à l'alimentation

2006 – Le **Mali** adopte sa loi d'orientation agricole

2007 – Le **Brésil**: le Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales engage avec succès une action collective au nom d'habitants de favelas

2007 – **L'Afrique du Sud**: l'Equality Court exige une modification de la politique de la pêche pour assurer le respect du droit à l'alimentation

2008 – **L'Équateur** intègre le droit à l'alimentation dans sa Constitution

2008 – Le **Népal**: une affaire mettant en cause le droit à l'alimentation est soumise à la Cour constitutionnelle népalaise qui ordonne à titre provisoire la fourniture immédiate de vivres à des communautés victimes de la faim

2009 – Le **Nicaragua** adopte une loi-cadre sur le droit à l'alimentation

2009 – Le **Malawi** met au point son projet de loi sur le droit à l'alimentation (adoption prévue en 2010)

2009 – Le **Mozambique** établit un comité de rédaction chargé d'élaborer une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, qui soumettra au Gouvernement un projet de loi sur le droit à une alimentation adéquate avant la fin de 2010

2009 – **L'Équateur** élabore une loi-cadre sur la souveraineté alimentaire

2009 – Le **Népal** intègre le droit à la souveraineté alimentaire dans sa constitution provisoire

2009 – **L'Inde** élabore une loi nationale sur la sécurité alimentaire

2010 – Le **Brésil**: la Chambre des représentants vote un amendement constitutionnel sur le droit à l'alimentation

## 1. LE DROIT À L'ALIMENTATION COMME DROIT CONSTITUTIONNEL

La reconnaissance du droit à l'alimentation comme un droit justiciable aux niveaux national et international gagne chaque année du terrain<sup>2</sup>. De nombreux pays intègrent ou ont déjà intégré le droit à l'alimentation dans leur constitution, ainsi qu'il est recommandé dans la Directive 7.2 sur le droit à l'alimentation. Le dernier pays ayant intégré le droit à l'alimentation dans sa Constitution est le Brésil, avec le vote d'un amendement constitutionnel par la Chambre des représentants le 4 février 2010, ce qui est une avancée majeure pour renforcer l'obligation redditionnelle en ce qui concerne le droit à l'alimentation. La Bolivie a inscrit le droit à l'alimentation dans l'article 16 de sa Constitution en 2009 et, l'année précédente, l'Équateur avait intégré le droit à l'alimentation dans sa Constitution en disposant que le droit à l'alimentation est «le droit d'avoir un accès libre et permanent à une nourriture suffisante et nutritive correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie saine et digne»<sup>3</sup>. Auparavant, en 1996, l'Afrique du Sud avait directement inscrit le droit à l'alimentation dans sa Constitution, à l'article 27.1. Actuellement, le Népal a entrepris de se doter d'une nouvelle constitution, et a reconnu le droit à l'alimentation directement dans sa constitution provisoire de 2009.

Un droit constitutionnel à l'alimentation est le fondement le plus solide possible que peut avoir le droit à l'alimentation, puisque toutes les lois doivent être conformes aux dispositions constitutionnelles. Inscrire le droit à l'alimentation dans la constitution signifie que ce droit ne peut pas être facilement retiré, ce qui lui confère une plus grande permanence que la législation ordinaire.

On relève rarement la reconnaissance expresse du droit à l'alimentation dans les constitutions. Actuellement, 24 pays ont intégré le droit à l'alimentation dans leur constitution<sup>4</sup>. La reconnaissance directe présente l'avantage d'éviter l'incertitude d'une interprétation juridictionnelle puisque le droit est clairement énoncé. L'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution des pays améliore la responsabilisation puisque les dispositions constitutionnelles encadrent les actions et les politiques de toutes les branches du Gouvernement. Toute politique ou tout acte du Gouvernement doit être conforme à la constitution, et les actes jugés contraires à la Constitution devront immédiatement être annulés ou modifiés, ou cesser d'être appliqués (Sect. 4 sur les actions judiciaires, par exemple). De plus, la reconnaissance constitutionnelle permet un effet de ruissellement ou de cascade du

droit constitutionnel dans la législation nationale, les politiques et les stratégies, et au niveau des programmes. Il faudra réaliser ce continuum pour donner effet à la disposition constitutionnelle. Dans la pratique, le passage ne se fait pas nécessairement dans cet ordre, les programmes étant parfois conçus avant les lois (par exemple en Inde), ou les lois étant élaborées avant la reconnaissance constitutionnelle effective (par exemple au Brésil). Ce qui importe néanmoins est que ces différents éléments du continuum soient en place afin de concrétiser progressivement le droit à l'alimentation. Dès lors, l'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution n'a pas seulement valeur symbolique. Elle impose à toutes les 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. Dans le même temps, la reconnaissance constitutionnelle est une étape importante pour donner aux individus les moyens de concrétiser leur droit à l'alimentation puisqu'ils peuvent invoquer le droit à l'alimentation reconnu dans la constitution pour exiger les politiques et les lois propres à créer un environnement propice à la concrétisation de leur droit à l'alimentation.

## 2. LA CONTRIBUTION D'UN CADRE JURIDIQUE

L'Observation générale no 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ainsi que les Directives sur le droit à l'alimentation engagent instamment les États à élaborer un cadre juridique en tant qu'élément essentiel d'une approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits. La présente section signale certains traits des lois-cadres sur le droit à l'alimentation qui ont été récemment mises en œuvre par différents pays sur tous les continents.

### Les lois-cadres gagnent du terrain

Plusieurs pays se sont dotés de lois-cadres: il s'agit notamment du Nicaragua en 2009, du Brésil en 2006 et du Guatemala en 2005. De nombreux autres pays ont entrepris l'élaboration de lois-cadres dans la perspective de l'adoption d'une stratégie sur le droit à l'alimentation en tant que contribution à l'amélioration de la sécurité alimentaire: des efforts sont en cours en Bolivie, en Inde, au Mozambique, au Malawi et en Afrique du Sud. Cette consolidation du droit à l'alimentation dans le droit national peut prendre diverses formes puisque les pays peuvent choisir d'intégrer d'abord le droit à l'alimentation dans une loi-cadre générale concernant le

droit à l'alimentation, ou de l'intégrer dans une législation sectorielle (visant les droits des pêcheurs ou les droits environnementaux, par exemple). Certaines législations représentent un compromis entre ces différentes possibilités: ainsi, la loi d'orientation agricole adoptée par le Mali en 2006 vise à faciliter l'accès physique et économique des producteurs ruraux, notamment des groupes vulnérables comme les femmes, aux ressources naturelles, mais a aussi un objectif plus général<sup>5</sup>.

Il est généralement admis que l'établissement d'une loi-cadre peut contribuer de manière significative à la concrétisation du droit à l'alimentation, de plusieurs façons: a) en garantissant que les organes gouvernementaux seront tenus responsables s'ils ne respectent pas les obligations que leur impose la loi-cadre; b) en garantissant que le droit à l'alimentation sera au centre des stratégies nationales de développement, auxquelles les pays en développement pourront ensuite

se référer dans leur dialogue avec les pays donateurs désireux de fournir une aide internationale; c) en renforçant la position des pays dans les négociations relatives au commerce et à l'investissement, en signalant à leurs partenaires les obligations qui leur incombent vis-à-vis de leurs mandats au plan interne.

En principe, une loi-cadre nationale sur le droit à l'alimentation est la traduction dans le contexte national des dispositions figurant dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, car elle «peut donner une définition précise de la portée et de la teneur de ce droit de l'homme, énoncer des obligations pour les autorités publiques et le secteur privé, établir les mécanismes institutionnels nécessaires et fournir une base juridique pour des lois subsidiaires et d'autres mesures à prendre par les autorités compétentes»<sup>6</sup>. Ainsi, une loi-cadre facilite – et conditionne nécessairement – la mise en œuvre du

#### Exemples en Équateur, au Malawi, au Nicaragua et en Inde

■ L'**Équateur** a adopté une loi-cadre en 2009, fermement ancrée dans les principes du droit à l'alimentation. C'est la nouvelle Constitution de 2008, intégrant des dispositions relatives au droit à l'alimentation, qui a suscité l'élaboration d'une loi nationale sur la souveraineté alimentaire. La loi-cadre équatorienne comporte plusieurs dispositions remarquables. L'un des atouts de cette loi-cadre tient à l'accent mis, dans plusieurs de ses dispositions, sur les petits exploitants agricoles qui, dans de nombreux pays sous-développés, constituent la majorité des personnes touchées par la faim et l'insécurité alimentaire. C'est ainsi que la loi facilite l'accès des petites et moyennes entreprises aux capitaux et aux investissements nécessaires à la production agricole, favorisant ainsi l'accès à une alimentation adéquate par une amélioration des capacités de production.

D'autres éléments exemplaires de la loi-cadre tiennent à l'attention portée au principe de la participation, qui est fondamental en matière de droits de l'homme: la loi requiert la plus large participation possible à l'élaboration des lois visant à la souveraineté alimentaire (chap. V). Les gens ne peuvent réaliser leur droit à l'alimentation que s'ils sont habilités à participer vraiment aux décisions qui les intéressent. La participation souligne là encore l'aptitude des individus à chercher une solution à leurs propres problèmes et reconnaît le pouvoir et la compétence qu'ils peuvent avoir pour traiter différents problèmes. Chacun devrait participer aux processus de décision et avoir son mot à dire dans les décisions concernant son propre avenir. La loi-cadre est en outre novatrice dans ses dispositions relatives à l'éducation qui obligent l'État à intégrer dans l'enseignement élémentaire des cours portant sur une nutrition adéquate afin de promouvoir une consommation équilibrée de nourriture et de nutriments. D'autres dispositions importantes concernent la protection des autochtones et la fixation de délais et d'obligations simultanées au Gouvernement pour concrétiser le droit à l'alimentation.

■ Le **Malawi** a entrepris de se doter d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation en s'appuyant sur une étroite coopération entre le Gouvernement, la société civile et les organisations internationales. Cette large concertation avec l'ensemble des parties prenantes est déterminante car elle favorise l'appropriation du projet de loi à chaque niveau de la société, permet de prendre en considération l'ensemble des intérêts, et facilite donc la pleine acceptation et l'application de la loi.

■ De même, le **Nicaragua**, qui possède une loi-cadre depuis le 19 juin 2009, a adopté une approche multipartite pour l'élaboration de la loi, ce qui explique pourquoi celle-ci jouit d'un large appui de tous les acteurs concernés.

■ En **Inde**, au moment de la rédaction de la présente note, le Gouvernement discutait encore de l'avant-projet de loi nationale sur la sécurité alimentaire, malgré l'absence de consensus au sein de la société civile sur le progrès que cela représenterait pour la mise en œuvre des obligations de l'État quant au droit à l'alimentation.

droit à l'alimentation au niveau national. De telles lois pourraient: a) prévoir des institutions spécifiques de contrôle chargées d'évaluer en permanence les progrès réalisés pour la concrétisation du droit à l'alimentation dans un pays, et b) reconnaître la justiciabilité du droit à l'alimentation ou prévoir d'autres mécanismes de recours devant des organes indépendants. La consécration du droit à l'alimentation dans la législation interne rend ce droit opérationnel au niveau national dès lors que les victimes de sa violation peuvent se l'approprier et invoquer la loi pour demander des comptes et obtenir réparation. Cela facilite son appropriation non seulement par les victimes de violations mais aussi par les parties prenantes institutionnelles concernées.

Les lois-cadres, essentiellement axées sur le contexte national, devraient néanmoins comporter théoriquement une forte composante internationale et faciliter la coopération internationale en vue de concrétiser le droit à une alimentation adéquate. La coopération internationale est assurément un élément fondamental du droit à une alimentation adéquate, comme cela est énoncé dans les articles 2.1 et 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La nécessité d'une coopération internationale pour la concrétisation du droit à l'alimentation se retrouve aussi dans les Directives sur le droit à l'alimentation<sup>7</sup>. Le Brésil a inscrit dans sa loi-cadre sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle l'obligation de favoriser la coopération technique entre les pays en vue de réaliser le droit à l'alimentation au niveau international. Cela a conduit le pays à proposer des conseils et un appui sur le droit à l'alimentation, par exemple au Mozambique. De même, l'appui d'organismes internationaux et d'organisations intergouvernementales, en termes de mobilisation et de financement, constitue un atout important pour l'élaboration d'une loi-cadre et a joué un rôle crucial pour faire progresser le droit à l'alimentation dans plusieurs pays. Le Mozambique, la Bolivie, le Népal et l'Équateur, parmi d'autres, reçoivent un appui technique et financier de la FAO pour conduire des consultations avec la société civile et élaborer leur loi-cadre.

Au Malawi, une étude préalable générale sur le droit à l'alimentation effectuée par une ONG internationale a permis d'établir les besoins de la population, les différentes parties prenantes en cause et l'existence d'un cadre juridique. L'ONG a mené une mission d'observation, et a suscité le développement d'un réseau sur le droit à l'alimentation qui est ensuite devenu l'axe de la campagne en faveur du projet de loi sur le droit à l'alimentation<sup>8</sup>. Le projet de loi du Malawi sur le droit à l'alimentation, qui était encore en suspens au moment de la rédaction de la présente note, expliciterait l'obligation incombant au Gouvernement de respecter, protéger et

mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Il imposera en outre au Gouvernement d'adapter les interventions aux besoins des groupes les plus vulnérables et les plus sujets à l'insécurité alimentaire, par des programmes ciblés et des mesures correctives visant à améliorer l'accès de ces groupes aux ressources productives. Le projet de loi vise aussi à assurer la participation de toutes les parties prenantes concernées en établissant un Conseil national de la sécurité alimentaire, composé de représentants de la société civile, d'associations d'exploitants agricoles, de l'université et du secteur privé ainsi que de six ministères<sup>9</sup>, et de la Commission malawienne des droits de l'homme. Le Conseil doit être un organe consultatif pour les questions touchant à la sécurité alimentaire, relevant du Président et du Parlement. Il sera chargé d'effectuer des études d'impact concernant le droit à l'alimentation et de faire des recommandations pour l'harmonisation des politiques publiques ayant une incidence sur le droit à l'alimentation.

Dans chaque pays, une proposition de cadre général du droit à l'alimentation implique d'importants changements dans le cadre institutionnel de l'État. Le Mozambique a inclus dans son projet de stratégie nationale pour la sécurité alimentaire et la nutrition une composante essentielle et néanmoins souvent négligée: la nécessité d'effectuer des évaluations d'impact des politiques concernant le droit à l'alimentation, et de prévoir les crédits budgétaires nécessaires. Dans son Observation générale no 12, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a déjà souligné la nécessité de traiter la question de la mobilisation des ressources<sup>10</sup>. L'exécution d'une analyse d'impact préalable, afin de prévoir les incidences de la nouvelle loi-cadre dans les domaines économique, budgétaire et administratif, est indispensable pour une application satisfaisante de cette loi.

En vertu de l'article 2.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, chaque pays est tenu d'agir au maximum de ses ressources disponibles en vue de réaliser progressivement le droit à l'alimentation. Cela suppose que les ressources soient attribuées de manière à ce que les diverses institutions établies ou renforcées par la loi-cadre puissent s'acquitter de leurs obligations. Au Malawi, le nouveau projet de loi sur le droit à l'alimentation reconnaît cette obligation, et souligne à cet égard l'obligation de solliciter un appui international pour concrétiser le droit à l'alimentation. Même les cadres et les programmes les plus novateurs sur le droit à l'alimentation peuvent se heurter à des difficultés d'application en raison de problèmes budgétaires et de ressources. Lorsque ceux-ci résultent de la structure régressive du système fiscal, celle-ci doit éventuellement être modifiée<sup>11</sup>.

### 3. LES STRATÉGIES NATIONALES: INSTRUMENTS DE CONCRÉTISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

Les lois seules ne sont pas suffisantes pour concrétiser le droit à l'alimentation dans un pays. Par l'adoption d'une stratégie nationale visant à la concrétisation du droit à l'alimentation et l'exécution de programmes s'inscrivant dans le cadre d'une telle stratégie, le droit à l'alimentation est rendu opérationnel et mis en œuvre au niveau local.

La participation de la population concernée étant capitale pour le succès d'une telle stratégie, il faut donc intégrer cette population dans les processus de décision ayant trait au droit à l'alimentation car cela garantit que les besoins réels sont recensés et qu'il y est effectivement répondu. La participation fait en outre prendre conscience du droit à l'alimentation et permet ainsi aux gens de réaliser et de revendiquer leur droit à l'alimentation, puisqu'ils sont conscients de leurs droits et de ce qu'ils impliquent. La participation de tous les secteurs de la société, notamment les femmes, les groupes autochtones et d'autres groupes vulnérables, garantit qu'une plus grande attention sera portée par les gouvernements aux spécificités des femmes et à la non-discrimination dans leurs politiques et leurs actions dans le domaine de l'alimentation. La non-discrimination, la participation, l'obligation redditionnelle sont autant de principes fondamentaux des droits de l'homme dont la prise en considération favorise la création d'un environnement propice à la concrétisation du droit à l'alimentation.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a mis l'accent sur la nécessité pour les États de s'employer à «adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme qui définissent les objectifs, et formuler des politiques et des critères correspondants»<sup>12</sup>.

La Directive 3 des Directives sur le droit à l'alimentation donne des indications utiles sur la manière dont les États pourraient adopter une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme aux fins de la concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Une telle stratégie nationale devrait comporter la création de mécanismes institutionnels appropriés, dans le but notamment: i) de recenser, au stade le plus précoce possible, les obstacles qui menacent le droit à une alimentation adéquate, par des systèmes satisfaisants de contrôle; ii) d'améliorer la coordination entre les différents ministères compétents et entre le niveau national et les échelons sous-nationaux de gouvernement; iii) d'améliorer l'obligation de rendre

compte, avec une claire attribution des responsabilités, et la fixation de délais précis pour la réalisation des aspects du droit à l'alimentation qui exigent une mise en œuvre progressive; iv) d'assurer la participation adéquate, en particulier, des couches de la population les plus touchées par l'insécurité alimentaire; et enfin v) d'accorder une attention particulière à la nécessité d'améliorer la situation des groupes les plus vulnérables de la société, notamment les filles et les femmes dont les besoins spécifiques doivent être pris en compte (Directive 3.9), au principe de non-discrimination, ainsi qu'à l'intégration explicite de l'accès à une alimentation adéquate dans des stratégies plus vastes de lutte contre la pauvreté (Directives 3.4 et 3.5).

#### Brésil – La stratégie «Faim Zéro»

Dans le cadre de sa stratégie «Fome Zero» (Faim Zéro), le Brésil a élaboré une série de politiques sociales visant à traiter le problème de l'insécurité alimentaire dans le pays. Cette stratégie, qui existe depuis 2003, représente 1 % du budget national et fait l'objet d'améliorations constantes. Bien qu'il reste encore beaucoup à faire, la stratégie «Fome Zero» a contribué depuis sa mise en œuvre à des réductions importantes de la mortalité infantile (qui a chuté de 73 % depuis 2002), des niveaux de malnutrition et de la pauvreté.

La stratégie, fondée sur le droit à l'alimentation pour tous, comporte 53 initiatives qui sont mises en œuvre par divers ministères de l'État. Ces initiatives relèvent des quatre principes fondamentaux de la stratégie «Faim Zéro»: actions d'urgence, accroissement de l'offre alimentaire de base, amélioration des revenus et offre de vivres bon marché. Elles se situent à un niveau structurel, celui de l'État, ainsi qu'aux niveaux régional et local, comme les restaurants populaires ou les banques alimentaires. Les composantes phares sont notamment le programme Bolsa Familia, qui consiste en une allocation en espèces à des familles pauvres, et le programme national des repas scolaires (PNAE), qui consiste dans la distribution de repas gratuits aux enfants des écoles. Depuis juillet 2009, 30 % des denrées alimentaires achetées dans le cadre du programme des repas scolaires doivent provenir de petites exploitations familiales, ce qui représente un puissant encouragement pour de nombreuses fermes familiales; pour l'exercice budgétaire 2009, plus de 313 millions d'euros (plus de 418 millions de dollars des États-Unis) de vivres ont été achetés à des exploitations agricoles familiales<sup>13</sup>.

Les gouvernements devraient être encouragés à faire de ces programmes des droits légaux et non pas de simples options politiques. Au Brésil par exemple, si le programme des repas scolaires s'inscrit dans un cadre



législatif, celui de la Bolsa Familia ne constitue pas un droit légal et pourrait donc être supprimé en 2011 par le nouveau gouvernement. Si ces programmes deviennent des droits légaux, leur permanence est assurée. En Inde par exemple, le programme national de garantie de l'emploi est inscrit dans une loi nationale de garantie de l'emploi rural (NREGA, voir ci-après) qui énonce les obligations légales incombant aux gouvernements et aux États pour sa mise en œuvre, ce qui facilite un contrôle indépendant de son exécution et ouvre des voies de recours aux victimes en cas d'application inadéquate ou discriminatoire.

Plus généralement, l'institutionnalisation des programmes qui contribuent à la mise en œuvre du droit à l'alimentation (c'est-à-dire leur transposition dans des textes législatifs) présente un certain nombre d'avantages et peut contribuer de manière importante à leur efficacité et leur durabilité. En identifiant clairement les bénéficiaires dans la législation – de façon à faire de l'accès aux programmes d'aide ou d'assistance sociale un droit pour eux – on peut limiter le risque de détournement de ressources par suite de la corruption ou du clientélisme. Cela peut aussi responsabiliser davantage l'administration chargée de l'exécution des programmes, surtout si les tribunaux ou d'autres institutions indépendantes sont habilités à en contrôler l'application. Le fait de définir les prestations allouées dans le cadre du programme comme un droit dont jouit toute personne (ou toute personne remplissant les conditions lorsque le programme est ciblé) peut rendre moins stigmatisante la participation au programme, et ainsi ne pas dissuader les personnes concernées d'y prendre part.

## Inde – La loi nationale sur la garantie de l'emploi rural

L'Inde a pris des mesures importantes pour répondre aux besoins de la population en considérant que celle-ci est titulaire de droits. Les politiques et programmes sociaux qui ont été établis en Inde se fondent sur l'idée que le droit à l'alimentation est le droit d'avoir accès aux moyens de produire des vivres ou de se procurer un revenu permettant d'acheter une nourriture adéquate.

Conformément à son obligation de donner effet au droit à l'alimentation et aux Directives sur le droit à l'alimentation, l'Inde a créé plusieurs filets de sécurité pour la population pauvre et les personnes en situation d'insécurité alimentaire. C'est ainsi que la loi nationale de 2005 sur la garantie de l'emploi rural (NREGA) garantit cent jours de travail non qualifié aux habitants des zones rurales. Les gouvernements locaux sont tenus d'appliquer cette loi en instituant un programme de garantie de l'emploi rural. Dans le cadre de ce

programme, les demandeurs devraient se voir attribuer un travail dans le délai de quinze jours, faute de quoi une indemnité de chômage devrait leur être versée. La loi dispose par ailleurs que les travailleurs devraient recevoir le salaire minimum et être payés en temps voulu.

La loi NREGA crée les moyens de réaliser le droit à l'alimentation en permettant à la population d'avoir économiquement (financièrement) accès à une alimentation adéquate lorsqu'elle est exposée à l'insécurité économique. Il s'agit là véritablement d'un progrès décisif dans le système de sécurité sociale indien. Bien que la loi ne soit pas exempte de défauts – comme la limite de cent jours ou le fait que les personnes âgées en sont écartées – elle peut modifier considérablement la situation des nombreux travailleurs ruraux sans emploi si elle est appliquée.

Selon certaines sources, il subsisterait néanmoins quelques problèmes de mise en œuvre. Il y a d'abord des cas de corruption, d'exclusion et de discrimination dans l'exécution du programme. Il arrive que des travailleurs n'obtiennent pas de travail, que leurs salaires ne soient pas versés, ou ne soient versés qu'avec un retard de plusieurs mois, que des travailleurs rencontrent des difficultés pour s'inscrire au programme, et que les indemnités de chômage ne soient pas payées. Un deuxième obstacle à la pleine application de la loi NREGA tient à la méconnaissance de ses dispositions; de nombreuses personnes vivant en milieu rural sont analphabètes et n'ont aucun moyen d'information sur la loi. Elles ignorent donc quels sont leurs droits et comment elles peuvent les exercer. Le manque de transparence est également évident dans l'exécution du programme et l'absence de données officielles fiables. Cela est important puisque des personnes ont déjà fait valoir avec succès leur droit à l'alimentation devant la Cour suprême (voir sect. 4), et que l'Inde s'est dotée de lois visant à lutter contre la corruption comme la loi sur le droit à l'information (RTI) qui, toutes, peuvent être invoquées par des victimes de violations du droit à l'alimentation pour revendiquer leurs droits. Les obligations et les responsabilités étant clairement énoncées, cela facilite la responsabilisation et la possibilité pour les travailleurs d'exiger leurs droits. La Campagne sur le droit à l'alimentation, un réseau d'organisations œuvrant pour la réalisation du droit à l'alimentation, mène depuis 2005 des actions d'information sur tout le territoire indien en faveur de la bonne application de la loi NREGA. Des progrès sont possibles, comme au Rajasthan où il est proposé en moyenne soixante-dix-sept jours de travail. Le Rajasthan est cependant un exemple particulier, et la plupart des États n'ont pas obtenu de résultats similaires<sup>14</sup>.

## Stratégies en Afrique, en Asie et en Amérique latine

La loi indienne NREGA n'est pas unique en son genre. D'autres programmes semblables de travaux publics ont été élaborés ailleurs: ainsi le programme «Working for Water» mis en œuvre depuis 2004 en Afrique du Sud, ou le programme «Jefes de Hogar» qui, depuis 2002 en Argentine, offre aux foyers avec enfants vingt heures de travail par semaine.

■ Le **Bangladesh** a pris lui aussi cette direction. En septembre 2008, outre l'extension des programmes existants en matière de sécurité alimentaire, comme la Politique alimentaire nationale (2006) et la Stratégie nationale de réduction accélérée de la pauvreté (2008), sous l'angle tant de la couverture que des prestations, le Bangladesh a entrepris la première phase d'un programme de génération d'emplois de cent jours (EGP) destiné aux personnes les plus démunies et aux pauvres privés d'emploi, en raison notamment du chômage saisonnier, pour faire face à l'envolée des prix des denrées alimentaires. Touchant un nombre de foyers estimé à 2 millions (quelque 10 millions de bénéficiaires) et ayant pour objectif de générer 200 millions de jours-personne d'emploi par an, le programme EGP est le plus vaste programme public de protection sociale axé sur la création d'emplois. Néanmoins, selon certains rapports commandés par le Gouvernement, son efficacité aurait été sérieusement compromise par des problèmes de ciblage et par l'absence de mécanismes satisfaisants de reddition de comptes<sup>15</sup>.

■ Le **Mozambique** a placé le droit à l'alimentation au centre de sa Stratégie nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle 2008-2015 (ESAN II – Estrategia de Segurança Alimentar e Nutricional), qui vise à la réalisation des objectifs de sécurité alimentaire inscrits dans le Document de stratégie national pour la réduction de la pauvreté (PARPA II – Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta). PARPA II intègre les composantes essentielles du droit à l'alimentation, en insistant par exemple sur l'importance de l'accès à une nourriture adéquate et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle en tant que sujet transversal applicable à tous les secteurs du développement au Mozambique. PARPA II et ESAN II ont tous deux été élaborés dans le cadre de vastes consultations participatives entre fonctionnaires, membres de la société civile, secteur privé et partenaires internationaux. Les principales dispositions fondées sur le droit à l'alimentation dans ESAN II sont les suivantes:

- L'inventaire des priorités politiques en relation avec le droit à l'alimentation et l'établissement d'un calendrier pour leur réalisation (conformément à la Directive 3.3). Les domaines d'activité s'articulent autour de cinq grands thèmes: production et disponibilité, accès, usage et utilisation (c'est-à-dire pratiques alimentaires et nutritionnelles et santé), ajustements (c'est-à-dire hygiène alimentaire) et stabilité (c'est-à-dire revenus durables et filets de sécurité).
- ESAN II élargit le rôle joué par le Secrétariat technique mozambicain de la sécurité alimentaire et de la nutrition (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutrição – SETSAN) pour y inclure un inventaire de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires, une évaluation d'impact des politiques concernant le droit à l'alimentation et le renforcement des capacités dans le domaine du droit à l'alimentation – qui ne figuraient pas dans la précédente stratégie ESAN I – en plus de la fonction de coordination interdépartementale du SETSAN. La stratégie comporte aussi des estimations des crédits budgétaires nécessaires.
- ESAN II inclut un «Plan d'action» définissant les politiques et programmes sectoriels et intersectoriels qui doivent être poursuivis pour la réalisation du droit à l'alimentation, et les organismes publics qui en sont chargés. Bien que nombre des rubriques soient relativement générales, comme «accroître et améliorer les infrastructures et les services liés à la chaîne alimentaire», d'autres ont un caractère très précis comme l'adoption d'une loi sur le droit à l'alimentation.

Le Mozambique a ainsi réussi à élaborer une stratégie qui fixe clairement les points de repère et les responsabilités et qui met en évidence la nécessité d'un cadre juridique appuyant cette stratégie.

■ Le **Nicaragua** a récemment élaboré une stratégie d'ensemble visant à lutter contre la faim et la malnutrition. Cette Politique de sécurité et de souveraineté alimentaire et nutritionnelle (Política Sectorial de Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, 2009) est mise en œuvre par l'intermédiaire de différents programmes sociaux.

L'initiative la plus récente du Nicaragua pour réduire la faim et la malnutrition est son programme Hambre Cero. Ce programme vise à autonomiser les femmes rurales chefs de famille en leur distribuant des bons (Bonos Productivos) donnant droit à l'obtention d'animaux d'élevage ou de basse-cour, de plantes, de semences et d'autres intrants leur permettant

d'améliorer leurs moyens de production alimentaire et, le moment venu, de créer des coopératives avec d'autres producteurs.

Le programme pourrait, comme certains l'ont relevé par ailleurs, être encore renforcé par son institutionnalisation et par l'amélioration de la qualité des renseignements et de la transparence dans son exécution<sup>16</sup>. Il a également été noté à cet égard qu'un accroissement des ressources allouées au Bureau du Médiateur pour contrôler efficacement le fonctionnement du système national de souveraineté alimentaire et nutritionnelle et la concrétisation progressive du droit à l'alimentation, comme prévu dans la loi de 2009 sur la souveraineté alimentaire, pourrait améliorer l'application du programme *Hambre Cero*.

#### 4. LE RÔLE DES TRIBUNAUX

Il a été relevé que pour qu'un droit soit pleinement justiciable, il doit être non seulement reconnu comme tel mais aussi assorti des mécanismes procéduraux permettant aux victimes de violations d'avoir accès à un recours juridictionnel<sup>17</sup>. Vu que de plus en plus de pays adoptent des lois sur le droit à l'alimentation ou intègrent ce droit dans leur Constitution, le rôle des tribunaux va être de plus en plus important. Des affaires concernant des violations du droit à l'alimentation ont déjà été soumises aux tribunaux de pays comme l'Argentine, la Colombie, la Suisse et le Paraguay<sup>18</sup>. Les paragraphes suivants sont consacrés à l'examen de certaines des affaires les plus récentes se rapportant au droit à l'alimentation.

#### Actions judiciaires couronnées de succès

■ L'un des exemples les plus marquants d'une action judiciaire ayant abouti est celle qui a été engagée en 2001 en **Inde** par l'Union populaire pour les libertés civiles (PUCL) devant la Cour suprême indienne<sup>19</sup>. L'affaire est née de l'indignation causée par des décès dus à la faim dans l'État du Rajasthan alors qu'il existait, à l'échelon national, des stocks excédentaires de céréales qui étaient restés inemployés au lieu d'être distribués à la population. La Cour suprême a été saisie dans le cadre du système juridictionnel indien qui permet à toute personne d'engager une action dans l'intérêt public sans avoir à nommer les victimes lésées.

Par la suite, l'affaire a donné lieu à une série – toujours en cours – d'ordonnances provisionnelles imposant l'exécution de plusieurs programmes alimentaires

précédemment institués par le Gouvernement et indiquant des critères clairs et concrets à suivre par celui-ci. Elle a suscité la constitution d'un solide groupe de membres de la société civile menant campagne dans tout le pays en faveur du droit à l'alimentation. En Inde, la fonction de sensibilisation de ce type de campagne est très importante parce que la discrimination (fondée sur les castes) reste très répandue et que les plus pauvres comme les Dalits ou les tribus autochtones n'ont pratiquement aucune idée de ce que sont leurs droits vu qu'ils n'en ont traditionnellement aucun.

L'affaire sert donc aussi de moyen de sensibilisation. Elle a non seulement permis une appropriation par les plus pauvres, mais a aussi facilité l'acceptation par les avocats et les magistrats de la justiciabilité du droit à l'alimentation. Des ONG comme Human Rights Law Network dispensent une formation juridique sur le droit à l'alimentation aux magistrats indiens en prenant cette affaire comme exemple. Plusieurs actions ont été depuis lors engagées avec succès devant les juridictions de première et seconde instance sur tout le territoire indien pour demander l'application du droit à l'alimentation. L'affaire a également nourri les exigences et les préoccupations dans le débat en cours à propos de la loi nationale sur la sécurité alimentaire (ou loi sur le droit à l'alimentation) dans la société indienne. De fait, l'Inde doit désormais transformer les décisions de la Cour suprême en titres juridiques permanents. L'affaire a démontré les changements susceptibles de résulter d'une action judiciaire et l'intérêt de disposer d'un cadre juridique pour faire appliquer le droit à l'alimentation. C'est ainsi que désormais, l'exécution du programme de distribution de repas de midi, ordonnée par la Cour suprême, atteint une couverture quasi universelle puisque plus de 118 millions d'enfants indiens scolarisés dans le primaire reçoivent un repas quotidien. C'est là un résultat majeur sachant que le programme n'était pas appliqué avant les ordonnances de la Cour de 2001<sup>20</sup>.

■ Au **Népal** en 2008, la Cour suprême a également été saisie d'une affaire concernant le droit à l'alimentation<sup>21</sup>. Tout comme en Inde, cette action a été engagée en réaction à l'insécurité alimentaire croissante dans le pays. Au Népal, le problème est non pas celui de la disponibilité de vivres mais plutôt celui de leur mauvaise distribution, notamment l'impossibilité d'avoir physiquement accès à une nourriture adéquate. L'action engagée le 15 septembre 2008 vise à obliger le Gouvernement à faciliter l'accès de la population népalaise à une nourriture adéquate. L'affaire était en cours au moment de la rédaction de la présente note, mais une ordonnance

provisionnelle avait déjà été rendue dix jours après le début de la procédure. La Cour suprême a ordonné la distribution immédiate de vivres aux districts en situation d'insécurité alimentaire pour empêcher les gens de mourir de faim. Les demandes présentées dans cette affaire vont au-delà de la simple fourniture de nourriture, mais visent également expressément à l'établissement d'un cadre juridique approprié, et à la création d'infrastructures de base, d'installations de stockage et d'un système de distribution de vivres. La responsabilisation, la primauté du droit et la mise en place de mécanismes juridictionnels permettant à la population de revendiquer ses droits sont des éléments fondamentaux d'une approche de l'insécurité alimentaire fondée sur les droits. Cette affaire représente une évolution positive pour le Népal et un point de départ pour l'application d'un cadre juridique et de politiques alimentaires viables.

- En 2002, le Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales, désigné par la société civile **brésilienne** et agissant avec l'appui de l'ONG ABRANDH<sup>22</sup>, a entrepris une enquête sur la favela de Sururu de Capote, située au bord d'un lac au centre de Maceió, la capitale de l'État d'Alagoas. La communauté de quelque 1 500 familles vivait dans des logements faits de boue et de bâches en plastique, sans aucune infrastructure de base et dans des conditions extrêmement médiocres de santé et d'hygiène. Un examen médical des enfants de moins de 5 ans a permis de constater un état révoltant de malnutrition chronique<sup>23</sup>. N'ayant pas d'adresse officielle, les résidents étaient exclus des allocations aux familles du programme Bolsa Familia, et écartés des services de santé de la ville. En outre, l'endroit ne disposait pas d'un nombre suffisant de salles de classe. Les habitants trouvaient leur principale source de subsistance dans une décharge publique voisine ainsi que dans de petites activités de pêche. Enfin, la communauté avait subi plusieurs expulsions violentes, mais avait été contrainte de revenir au bord du lac faute de possibilités de subsistance ailleurs. Les habitants des trois autres favelas au bord du lac, Mundaú, Torre et Muvuca, vivaient dans des conditions analogues.

Le Rapporteur national a conduit son enquête conjointement avec les procureurs du ministère public à l'échelon de l'État. Les éléments rassemblés ont d'abord conduit à la tenue de cinq auditions publiques et à des tentatives de négociation visant à obtenir un engagement des autorités municipales de Maceió et de l'administration de l'État d'Alagoas de procéder à des aménagements. Ces mesures n'ayant toutefois pas abouti à des changements significatifs, les enquêteurs ont introduit une action collective devant le tribunal

de district pour faire valoir les droits des enfants et des adolescents, en soutenant que la municipalité de Maceió avait violé les droits sociaux, économiques et culturels, notamment le droit à l'alimentation, des familles vivant dans les quatre communautés d'Orla Lagunar<sup>24</sup>. Le 10 septembre 2007, en se fondant sur le droit national et international, le juge Bittencourt Araújo a rendu un jugement qui constitue, à ce jour, l'un des plus vifs plaidoyers en faveur des droits économiques, sociaux et culturels de la jurisprudence brésilienne<sup>25</sup>. Le jugement a été confirmé le 14 novembre 2007 par la Cour de justice de l'État (*Tribunal de Justiça*).

Bien que la municipalité ait exercé une série de recours, elle est tenue d'exécuter les termes du jugement à titre provisoire. C'est-à-dire que la ville doit s'assurer que les enfants et les adolescents des communautés touchées peuvent être scolarisés, si nécessaire en construisant des écoles dans le secteur. Ainsi, les enfants et adolescents concernés pourront bénéficier des repas scolaires. L'identification officielle des familles vivant au bord du lac a permis à celles-ci de percevoir les allocations du programme fédéral Bolsa Familia. Enfin, la ville s'emploie actuellement à étendre les services de santé aux quatre communautés des favelas. Ainsi, l'exécution de l'ordonnance, bien que décalée, a amélioré substantiellement les conditions de vie de la population du bord du lac et tiré nombre de personnes du dénuement absolu<sup>26</sup>.

- Un autre exemple du développement de la jurisprudence sur le droit à l'alimentation dans le monde est l'affaire actuellement en cours concernant le droit à l'alimentation des communautés traditionnelles de pêcheurs sud-africains<sup>27</sup>. En **Afrique du Sud**, des pêcheurs traditionnels se sont regroupés et ont saisi la justice en alléguant la perte de leurs droits de pêche, et donc de leurs moyens de subsistance, imputable à la politique et la législation sur la pêche des pouvoirs publics. Les pêcheurs traditionnels ont décidé d'engager une action et de saisir l'Equality Court sud-africaine en 2005. Une ordonnance rendue en 2007 a confirmé le droit à l'alimentation des pêcheurs et obligé le Gouvernement à élaborer une nouvelle loi et une nouvelle politique protégeant les droits à l'alimentation de ces pêcheurs. La Cour a condamné la discrimination subie par les demandeurs dans leur accès à une alimentation adéquate et ordonné une série de mesures provisoires qui autorisent les prises de certaines espèces marines par les pêcheurs jusqu'à la mise en place d'une nouvelle loi et d'une nouvelle politique. Les demandeurs continuent néanmoins de se battre, en affirmant que cette série de mesures est insuffisante pour les faire vivre. En

dépît de l'ordonnance de la Cour et des promesses du Gouvernement, une nouvelle loi et une nouvelle politique tenant compte du droit à l'alimentation des pêcheurs traditionnels n'ont pas encore été élaborées. Les pêcheurs menacent de saisir de nouveau la justice si aucun progrès n'est réalisé prochainement.

Ce qui est très important ici est que l'accès à la justice pour ces pêcheurs artisanaux est considérablement facilité par l'existence de l'Equality Court sud-africaine. Celle-ci correspond à une fonction particulière de chaque High Court, et a pour vocation d'appliquer le principe d'égalité inscrit dans la Constitution<sup>28</sup>. Afin de s'acquitter de son mandat, l'Equality Court peut recourir à plusieurs formes de réparation, dont ne disposent pas les autres juridictions sud-africaines. Elle peut en particulier rendre toute une série d'ordonnances, et ordonner notamment l'application de mesures particulières pour remédier à une discrimination injustifiée ou prescrire l'adoption des dispositions nécessaires pour y mettre fin. C'est pourquoi les pêcheurs ont saisi l'Equality Court.

Bien que les progrès restent insuffisants, l'affaire illustre non seulement comment les victimes de violations du droit à l'alimentation peuvent faire reconnaître leurs droits par une action en justice et obtenir une modification des politiques gouvernementales et des lois; mais elle montre aussi l'importance d'un accès assorti d'un minimum de contraintes à des mécanismes de recours. La section suivante sera consacrée à l'étude des institutions qui peuvent contribuer à protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation.

## 5. LA CONCRÉTISATION PAR LA MISE EN PLACE D'UN CADRE INSTITUTIONNEL

Il est impératif de créer des institutions nationales chargées de suivre et d'évaluer la situation d'un pays sous l'angle du droit à l'alimentation. Selon la Directive 5 sur le droit à l'alimentation, il convient, le cas échéant, que les États «évaluent le mandat et les performances des institutions publiques concernées et selon les besoins, qu'ils établissent, réforment ou mettent en valeur leur organisation et leur structure, afin de contribuer à la concrétisation ... du droit à une alimentation...»<sup>29</sup>. Plusieurs pays ont suivi cette Directive, en créant des structures originales en vue de concrétiser le droit à l'alimentation.

## Innovations institutionnelles au Brésil

Le Brésil et la société civile œuvrant dans le domaine du droit à l'alimentation ont innové en créant des institutions ayant pour objectif de faire progresser la concrétisation du droit à l'alimentation. Le Brésil a un Secrétariat spécial aux droits de l'homme indépendant qui est chargé de concevoir des politiques de promotion des droits de l'homme. Il existe au sein de ce Secrétariat un petit département, le Conseil de défense des droits de la personne humaine, qui s'occupe du suivi des violations des droits de l'homme. En 2005, ce département a créé la Commission spéciale de contrôle des violations du droit de l'homme à une alimentation adéquate (*Comissão Especial de Monitoramento das Violações do Direito Humano à Alimentação Adequada*) afin d'améliorer son action de suivi du droit à l'alimentation. En 2000, à l'initiative de la société civile brésilienne, l'institution des rapporteurs nationaux – calquée sur le système des procédures spéciales du Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies – a été créée dans le but de renforcer la protection des droits économiques, sociaux et culturels. Six rapporteurs nationaux ont été nommés avec les compétences respectives suivantes: alimentation, eau et terre; logement; éducation; travail; santé; et environnement.

Le Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et à la terre s'est employé à obtenir l'intégration du droit à l'alimentation dans le travail non seulement des décideurs et législateurs, mais aussi des procureurs publics. Il a ainsi joué un rôle important pour l'inclusion du droit à l'alimentation dans la loi-cadre brésilienne sur la sécurité alimentaire<sup>30</sup>. Il a aussi joué un rôle très actif en enquêtant sur des cas de violation du droit à l'alimentation à l'échelon local. À ce jour, son action a abouti à des rapports, des auditions publiques, et des actions judiciaires comme l'action collective exemplaire des favelas de Maceió. Le Rapporteur sert ainsi de moteur pour faire progresser une approche fondée sur les droits à l'égard de l'insécurité alimentaire, en assurant et en renforçant l'accès des plus pauvres aux mécanismes de recours, et en exerçant une action de sensibilisation au sein de la société brésilienne et du Gouvernement sur le droit à l'alimentation<sup>31</sup>.

Outre la mise en place de ces institutions, le Brésil continue de démontrer son engagement politique pour le droit à l'alimentation, et de renforcer son cadre institutionnel sur le droit à l'alimentation. La loi de 2006 sur la sécurité alimentaire, élaborée avec l'appui du Rapporteur national, a installé le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CONSEA, créé

en 2003), en tant que structure publique permanente. Le CONSEA veille à la bonne exécution des divers programmes alimentaires dans le cadre de la stratégie Fome Zero et garantit la participation de la population à la formulation de recommandations au Gouvernement sur les questions de sécurité alimentaire, en assurant l'égalité de représentation de la société civile et des représentants fédéraux. Le CONSEA a par exemple mené à bien une vigoureuse campagne publique en faveur de l'inclusion récente du droit à l'alimentation dans la Constitution brésilienne.

Il existe néanmoins certaines inquiétudes quant à la capacité de ces institutions de s'acquitter de leur mission de concrétisation progressive du droit à l'alimentation. Leur fonctionnement devrait être encore amélioré par l'octroi des financements et des ressources nécessaires car ces institutions manquent de fonds et ne sont pas en mesure d'œuvrer correctement à la réalisation de leurs objectifs. Cela suppose non seulement un appui financier, mais aussi l'assurance que les autorités au niveau local ont les moyens nécessaires pour s'attacher à la concrétisation du droit à l'alimentation, ce qui requiert une formation et un contrôle suffisants<sup>32</sup>.

## Les initiatives de l'Inde et du Népal

Grâce à l'affaire, déjà mentionnée, engagée par l'Union populaire pour les libertés civiles, l'Inde a institué des Commissaires pour le droit à l'alimentation. Ceux-ci jouent un rôle capital de contrôle de l'exécution des décisions judiciaires, en fournissant des renseignements à la Cour suprême, et en transmettant des recommandations sur l'action légale et gouvernementale. Les Commissaires ont démontré leur très grande utilité, mais leurs pouvoirs sont limités par leur attachement à l'affaire de l'Union populaire pour les libertés civiles. Leur mandat pourrait à l'avenir être institutionnalisé et élargi. Il convient de noter que la Directive 18.1 sur le droit à l'alimentation encourage les États à établir des institutions de protection des droits de l'homme ou des médiateurs. Ceux-ci doivent être autonomes et indépendants du Gouvernement, conformément aux Principes de Paris.

Comme il a été indiqué, le Népal est sur le point d'adopter une nouvelle constitution. La Constitution, qui comporte plusieurs dispositions intéressant le droit à l'alimentation, renforce le mandat de la Commission népalaise des droits de l'homme (ci-après «la Commission»). La Commission nationale des droits de l'homme, qui était précédemment un organe statutaire, devient désormais un organe constitutionnel indépendant ayant comme mission générale d'«assurer le respect, la protection et la promotion des droits de

l'homme et leur exercice effectif»<sup>33</sup>. La Commission peut engager une action judiciaire après enquête ou au vu de renseignements reçus de personnes privées ou d'organisations<sup>34</sup>. De plus, la Commission peut faire des recommandations sur l'action gouvernementale et examiner le droit en vigueur quant à sa compatibilité avec les droits de l'homme. Elle pourrait donc être un outil puissant pour assurer l'obligation de rendre compte et le respect du droit à l'alimentation. Vu l'ampleur et la dynamique de son mandat, il faudra à la Commission des ressources financières et humaines considérables pour s'acquitter de sa mission.

## CONCLUSIONS

Si, comme Sen l'a montré, la faim et la malnutrition sont assurément le résultat de l'absence de responsabilisation et des inégalités sociales auxquelles il n'est pas prêté attention ni remédié, la protection des droits des pauvres en tant que droits légalement reconnus peut fortement contribuer à une sécurité alimentaire durable. Les exemples examinés illustrent la rapidité avec laquelle les choses ont évolué au cours de la dernière décennie, aux niveaux tant international que national, en particulier depuis l'adoption des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation par les États membres du Conseil de la FAO en novembre 2004. Il reste cependant encore beaucoup de progrès à faire. Plus précisément, les mesures suivantes pourraient contribuer à favoriser l'application de ces directives et améliorer la protection du droit à une alimentation adéquate par des mécanismes institutionnels internes:

- 1. Les gouvernements devraient s'employer à intégrer le droit à une alimentation adéquate dans leur constitution, en considérant ainsi le droit à une alimentation adéquate comme un droit de leurs citoyens que tous les organes de l'État, y compris le législateur, doivent respecter.** Faire du droit à l'alimentation un droit constitutionnel assure sa permanence dans un cadre juridique national en le soustrayant à la sphère politique et aux changements éventuels de l'environnement politique. L'intégration dans la constitution exige aussi l'élaboration de lois et politiques pour donner effet à la disposition constitutionnelle.
- 2. Les parlements nationaux devraient être encouragés à préparer l'adoption de lois-cadres établissant un mécanisme participatif pour la définition d'une stratégie nationale visant à la concrétisation du droit à l'alimentation.** L'existence d'un tel mécanisme participatif et la définition, dans une stratégie nationale, d'un calendrier précis de suppression des obstacles à

la pleine concrétisation du droit à l'alimentation, ainsi qu'une répartition précise des responsabilités entre les différentes branches du Gouvernement, devraient améliorer la responsabilisation. Les organisations régionales peuvent appuyer un tel processus, comme cela a été illustré par le rôle joué dans la région de l'Amérique latine par le Forum parlementaire contre la faim, dans le cadre de l'Initiative America Latina y Caribe sin Hambre. Une assistance technique pour l'adoption d'une telle législation est actuellement apportée à plusieurs pays par l'Unité chargée du droit à l'alimentation au sein de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), et les outils élaborés par cette Unité, notamment le Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation, sont extrêmement utiles pour fournir des orientations dans ce domaine<sup>35</sup>.

3. **De telles lois-cadres et stratégies nationales ne peuvent donner des résultats que s'il existe une société civile bien organisée et des partis politiques qui peuvent s'appuyer sur ces instruments pour demander des comptes à tous les acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux.** Mais il importe également de considérer que l'établissement de mécanismes participatifs et l'adoption de lois-cadres et de stratégies nationales peuvent à leur tour constituer des facteurs puissants pour inciter les organisations non gouvernementales à mobiliser leurs efforts et les partis politiques d'opposition à jouer leur rôle pour obliger les gouvernements à mieux justifier leurs actions.
4. **Les institutions créées dans le cadre d'une stratégie nationale visant à la concrétisation du droit à l'alimentation devraient disposer de ressources suffisantes.** Cela vaut tant pour les organes participatifs auxquels collabore la société civile que pour les organes de contrôle indépendants, notamment les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les tribunaux, comme condition de leur indépendance.
5. **Le droit à l'alimentation ne sera véritablement concrétisé que lorsque les victimes auront accès à un mécanisme de recours indépendant, juridictionnel ou autre, pour se plaindre de violations du droit à l'alimentation.** Les droits doivent être juridiquement protégés. Cela exige non seulement que les tribunaux soient habilités à se prononcer sur des demandes fondées sur le droit à l'alimentation, mais aussi que les victimes potentielles soient suffisamment informées de leurs droits. Les institutions qui facilitent l'accès aux tribunaux, comme l'Equality Court en Afrique du

Sud, peuvent être un complément utile et parfois indispensable, vu la complexité et le coût de la plupart des procédures judiciaires.

6. **La contribution à la sécurité alimentaire de cadres institutionnels et juridiques appropriés, fondés sur le droit à l'alimentation, reste difficile à évaluer, en partie à cause de la complexité d'une analyse causale dans ces domaines, et en partie à cause du caractère récent des programmes innovants exposés plus haut. De nouvelles recherches devraient progressivement combler cette lacune.** Des institutions et organisations de recherche, dont la FAO et l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, ainsi que des institutions universitaires compétentes dans le domaine des politiques et de la sécurité alimentaires, devraient entreprendre des programmes de recherche visant à évaluer les changements et les effets de la mise en œuvre du droit à l'alimentation à l'échelon national, en particulier dans les pays qui ont intégré ces principes dans leurs constitution, législation, juridictions, institutions, politiques et programmes.
7. **Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale peut aussi avoir un rôle important à jouer pour évaluer l'impact de la reconnaissance du droit à l'alimentation et accélérer l'apprentissage collectif à partir de l'échange d'informations sur les meilleures pratiques.** Cinq ans après l'adoption des Directives volontaires, il serait particulièrement utile de faire le bilan des actions entreprises pour les appliquer et de tirer les enseignements des résultats obtenus. Une initiative du Comité de la sécurité alimentaire tendant à rassembler des informations de tous les gouvernements sur l'application des Directives, en particulier quant à l'adoption de stratégies nationales, serait la bienvenue pour accélérer l'apprentissage collectif à ce sujet. Le Groupe d'experts de haut niveau qui assiste le Comité de la sécurité alimentaire dans ses travaux pourrait être prié d'élaborer une étude de certaines de ces stratégies nationales visant à concrétiser le droit à l'alimentation, en examinant les raisons pour lesquelles certains efforts ont échoué, tandis que ceux d'autres pays ont été fructueux.

## Lectures complémentaires :

- **Country missions of Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food** in Benin, Brazil, Guatemala and Nicaragua, and all country missions done within the mandate of the Special Rapporteur (2001-2010) <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/visits.htm>.
- **FAO Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security**, Adopted by the 127th Session of the FAO Council November 2004, (FAO, Rome, 2005), [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_01\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_01_en.htm)
- **Committee on Economic, Social, and Cultural Rights, General Comment 12 - The Right to Adequate Food (Art.11), UN Doc. E/C.12/1999/5**, (12 May 1999) <http://daccess-ods.un.org/TMP/3233273.html>
- **FAO, Legislative Database**, [http://www.fao.org/righttofood/kc/legal\\_db\\_en.asp?lang=EN](http://www.fao.org/righttofood/kc/legal_db_en.asp?lang=EN)
- **FAO, Database on national strategies for the right to food**, [http://www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice\\_strategylist\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/inaction/ajustice_strategylist_en.htm)
- **FAO, Methodological Toolbox on the Right to Food – Guide on Legislating for the Right to Food**, [http://www.fao.org/righttofood/publi\\_02\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/publi_02_en.htm)
- **FAO, The Right to food Guidelines, Information Papers and Case Studies**, (FAO, Rome, 2006) [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344/RtFG\\_Eng\\_draft\\_03.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214344/RtFG_Eng_draft_03.pdf)
- **FAO, The Right to Food in Practice – Implementation at the National Level**, (FAO, Rome, 2006) [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf)
- **FAO, The Right to Food and Access to Justice**, Right to Food study, (FAO, Rome, 2009) [http://www.fao.org/righttofood/publi09/justiciability\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/justiciability_en.pdf)
- **FAO- IIED, The Right to Food and Access to Natural Resources - Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor**” Right to Food Study (FAO, Rome. 2008), [http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural\\_resources\\_en.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/natural_resources_en.pdf)
- **FIAN, Access to Land and Productive Resources - Towards a human rights Approach Using the FAO Voluntary Guidelines on the Right to Food** (November 2008) <http://www.fian.org/resources/documents/others/access-to-land-and-productive-resources-2>
- **FIAN, Screen state action against hunger!** How to use the Voluntary Guidelines on the Right to Food to monitor public policies? (November 2007) <http://www.fian.org/resources/documents/others/screen-state-action-against-hunger>
- **FIAN, Advancing the Right to Adequate Food at the National Level - Some Lessons Learned**, (March 2010) <http://www.fian.org/resources/documents/others/advancing-the-right-to-adequate-food-at-the-national-level>

## Sites web utiles :

- **Reports of the Special Rapporteur**: <http://www.srfood.org/> or <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm>
- **FAO Right to food Unit**: [http://www.fao.org/righttofood/index\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_en.htm)
- **Office of the High Commissioner for Human Rights, Committee on Economic, - Social, and Cultural Rights**, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm>

**Abonnez-vous aux nouvelles du Rapporteur Spécial sur [www.srfood.org](http://www.srfood.org)**



## Notes

1. A.K. Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Oxford Univ. Press, 1981.
2. For some reports on the justiciability on the right to food, see: Report on the Justiciability of the Right to Food by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler, UN Doc. E/CN.4/2002/58 (10 January 2002); Christophe Golay 'The Right to Food and Access to Justice: Examples at the National, Regional, and International Levels' (FAO, Rome, 2009); FIAN 'How to Promote the Justiciability of the Right to Food – A Multidimensional Strategic Proposal' (FIAN, Heidelberg, 2008)
3. Article 13 of the Constitution of Ecuador
4. Often the right to food is recognized as a Directive Principle for the State (e.g. India) or is assured through other rights such as the right to life. In other cases it has been incorporated in the constitution through the recognition of the ICESCR as part of the constitutional block "bloque de constitucionalidad" (For example in Colombia, Art. 93).
5. FAO- IIED, *The Right to Food and Access to Natural Resources - Using Human Rights Arguments and Mechanisms to Improve Resource Access for the Rural Poor* Right to Food Study (FAO, Rome. 2008),
6. FAO Methodological Toolbox on the Right to Food – Guide on Legislating for the Right to Food, pag.4
7. See chapter III of the Guidelines, grouping the recommendations related to International Measures, Actions, and Commitments.
8. Similarly Mozambique has received technical and financial support from the FAO to conduct consultations with civil society and develop its framework law. The development of this law is included in the country's 2006 -2009 Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta - PARPA II). Mozambique's Food and Nutritional Security Technical Secretariat (SETSAN) plans to submit a draft bill on the Right to Adequate Food to the government before the end of 2010.
9. The Secretaries for Agriculture, HIV/AIDS, Land, Health, Natural Resources and Environmental Affairs, Justice.
10. See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12 (1999): the right to adequate food (accordant to which the State should 'identify the resources available to meet the objectives [of the national food strategy] and the most cost-effective way of using them').
11. While Brazil has done remarkable progress in realizing the right to food through the range of programmes placed under the Fome Zero strategy, it still faces certain challenges in this regard. See the report of the Special Rapporteur on the right to food following his October 2009 mission to Brazil (UN doc. A/HRC/13/33/Add.6) (March 2010).
12. General Comment No. 12, para. 21 (UN Doc. E/C.12/1999/5) 12 May 1999
13. See also: Report of the Special Rapporteur on the right to food 'Mission to Brazil' presented to the Human Rights Council [A/HRC/13/33/Add.6] (March 2010), para.38
14. Jean Drèze and Christian Oldiges 'Employment Guarantee – The Official Picture' Frontline 2009
15. See: Background document to the second report on the global food crisis Mr. Olivier De Schutter, Special Rapporteur on the right to food, (UN Doc. A/HRC/12/31), June 2009 and, for more details, Study of the first phase of the 100-day employment generation programme, commissioned by the Ministry of Food and Disaster Management of the Government of Bangladesh and conducted by the National Food Policy Capacity Strengthening Programme (NFPCSP), BRAC Research and Evaluation Division (RED) and BRAC Development Institute (BDI) of BRAC University, 10 February 2009.
16. Report of the Special Rapporteur on the right to food, Mission to Nicaragua, presented to the Human Rights Council [A/HRC/13/33/Add.5] (March 2010).
17. FIAN 'How to Promote the Justiciability of the Right to Food – A Multidimensional Strategic Proposal' (FIAN, Heidelberg, 2008) p. 7.
18. Colombia, Corte Constitucional, Defensor del Pueblo, doctor Jaime Córdoba Triviño (en representación de varias personas integrantes del Grupo Etnico Indígena U'WA) c/ Ministerio del Medio Ambiente y Occidental de Colombia, Inc. s. Acción de tutela, Sentencia SU-039/1997; Federal Supreme Court, V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern, 1995; Argentina, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Defensor del Pueblo de la Nación c. Estado Nacional y otra, 2007; Case of the Indigenous Community Yakye Axa v. Paraguay, Inter-American Court of Human Rights, June 17, 2005:
19. Writ Petition (Civil) No. 196/2001 People's Union for Civil Liberties v. Union of India & Others
20. Reetika Khera 'Mid-Day Meals in Primary Schools – Achievements and Challenges' Economic and Political Weekly, November 2006; for the exact numbers see the website of the Ministry of Human Resource Development: <http://education.nic.in/Sche.asp>
21. Prakash Mani Sharma and others on behalf of Forum for Protection of Public Interest (Pro Public) v. Prime Minister and Office of Council of Minister and Others, Writ Petition No. 0065-w0-149 of 2065 BS (2008)
22. Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos
23. Of the under-five-year-olds, 80 per cent was anaemic, 87 per cent tested positive for intestinal parasites, while nearly half the children measured were below the average height for their age (i.e. stunted) and most were underweight (i.e. wasted). FAO, 2007, *Lessons Learnt in Brazil*, p. 4.
24. In particular, the Federal Public Ministry, the Federal Public Prosecutor for Work and Labour Rights, and the state-level Public Prosecutors for the Protection of Children and Adolescents, and for the Protection of the Right to Health signed the court petition against the municipality. The class action was filed on 12 March 2007; Action No. 4.830/07, 2ª Vara da Infância e Juventude de Maceió.

25. The judgment states that the municipality of Maceió is responsible for violating the rights to food, health, and education of the children and adolescents of the Orla Lagunar communities. The judgment further orders several steps to be taken to correct those violations and sets a deadline of 60 days for the municipality to elaborate an implementation plan, and six months for it to carry out that plan. Finally, the judgment also obliges the municipality to extend social services to the residents of the affected communities
26. A Beurlen, interview.
27. *Kenneth George and others v Minister of Environmental Affairs and Tourism*; Equality Court held at the High Court of South Africa (Cape of Good Hope Provincial Division), File No. EC 1/2005.
28. "Everyone is equal before the law and has the right to equal protection and benefit of the law" (Section 1)
29. See also General Comment 10 on 'The Role of National Human Rights Institutions in the Protection of Economic, Social, and Cultural Rights' by the Committee on Economic, Social, and Cultural Rights
30. The National Rapporteur also helped the Federal Attorney General's office for Citizens' Rights, within the Federal Public Ministry, set up a Working Group on the Human Right to Adequate Food. The Working Group consequently issued a handbook on prosecuting right to food violations that was distributed to Public Prosecutors throughout Brazil.
31. Now in Colombia the Colombian Platform on Human Rights, with the support of FIAN is promoting the creation of a national rapporteurship on the Right to Food and another on the Right to work.
32. See the latest report of the Special Rapporteur on the right to food on his mission to Brazil (UN Doc. A/HRC/13/33/Add.6) (March 2010).
33. Section 132 of the Constitution.
34. The Commission exercises the same powers as the court has in requiring any person to appear before the Commission for recording his/her statement and information or examining them, receiving and examining evidence, ordering for the production of any physical proof
35. The Guide is available on; [www.fao.org/righttofood/publi09/guide\\_on\\_legislating.pdf](http://www.fao.org/righttofood/publi09/guide_on_legislating.pdf)

## Remerciements

Le Rapporteur spécial remercie Arne Vandenbogaerde, Gaëtan Vanloqueren, Jessica Corsi, Laurence Doering et Priscilla Claeys de l'aide qu'ils lui ont apportée pour l'élaboration de la présente note d'information. Il tient aussi à remercier Barbara Ekwall (Coordinatrice de l'Unité chargée du droit à l'alimentation, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)), le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), Sergio Sauer (Rapporteur national sur le droit à l'alimentation, à l'eau et aux terres rurales, Brésil), Ana Maria Suarez (FIAN International), Sibonile Khoza (Directeur des relations intergouvernementales et des responsabilités constitutionnelles, Bureau du Premier Ministre, gouvernement provincial du Cap-Occidental, Afrique du Sud) et Raj Patel (chercheur invité au Centre d'études africaines de l'Université de Berkeley, chercheur honoraire à l'École d'études sur le développement de l'Université de KwaZulu-Natal) pour leurs observations. Il reste cependant seul responsable du contenu de cette note et des recommandations qui y sont formulées.



**Olivier De Schutter** a été nommé en mars 2008 Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Il est indépendant de tout gouvernement et de toute organisation, et rend compte au Conseil des droits de l'homme et à l'Assemblée générale des Nations Unies. Tous les rapports sont disponibles sur le site: <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm>. Voir <http://www.srfood.org> pour un classement thématique de l'ensemble des rapports et déclarations du Rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial peut être joint à l'adresse: [srfood@ohchr.org](mailto:srfood@ohchr.org).