

N° 605
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mai 2024

PROPOSITION DE LOI
CONSTITUTIONNELLE

visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'alimentation,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Raymonde PONCET MONGE, Anne SOUYRIS, MM. Guy BENARROCHE, Grégory BLANC, Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Guillaume GONTARD, Mme Antoinette GUHL, M. Yannick JADOT, Mme Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mme Mathilde OLLIVIER, M. Daniel SALMON, Mme Ghislaine SENÉE, M. Jean-Claude TISSOT et Mme Mélanie VOGEL,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

« *Ceux qui ont faim ont droit.* » écrivait Victor Hugo, au 19^e siècle, dans son ouvrage « Les Misérables ». Deux siècles plus tard, la faim est toujours une problématique d'actualité en France. 1 Français.e sur 3 ne mange pas à sa faim et le droit à l'alimentation, avec son socle minimal protégé par le **droit d'être à l'abri de la faim**, n'est toujours pas reconnu dans la Constitution.

Le Président du Comité directeur du Groupe d'experts de haut niveau du comité de la sécurité alimentaire mondiale, Martin Cole, écrit dans le rapport « *Sécurité alimentaire et nutrition : Énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030* » : « **Le droit à l'alimentation est un droit fondamental de la personne humaine, qui est indissociable de la justice sociale. Nourrir son peuple est l'un des principaux objectifs de tout gouvernement, lequel s'inscrit dans le cadre de la souveraineté nationale** »¹.

État des lieux de la précarité alimentaire en France

Selon le 17^e baromètre Ipsos/Secours populaire, 32 % de la population n'est pas toujours en capacité de se procurer une alimentation saine en quantité suffisante pour manger trois repas par jour². Selon une étude du Crédoc menée en novembre 2022, 16 % des Français.e.s sont en précarité alimentaire, déclarant ne pas avoir toujours à manger. Depuis 2020, la période de crise sanitaire a exacerbé la précarité alimentaire et les inégalités sociales et économiques. En effet, en juin 2023, l'INSEE notait une « hausse continue de l'inflation alimentaire », depuis fin 2021, et des « niveaux inédits atteints [sur les] derniers mois »³. Selon l'Institut, en juillet 2023, sur un an, les prix de l'alimentation avaient augmenté de 12,7 %⁴. Le rapport du Sénat relatif à l'inflation et aux négociations commerciales, publié en juillet 2022, souligne que cette inflation « s'explique par plusieurs facteurs [dont] la combinaison de la reprise économique mondiale soudaine en 2021 et d'aléas

¹ <https://www.fao.org/3/ca9731fr/ca9731fr.pdf>

² <https://www.secourspopulaire.fr/barometre-17-ipsos-secours-populaire-observatoire-pauvrete-precarite-2023>

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7634627?sommaire=7634660>

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7658445#titre-bloc-8>

climatiques extrêmes » et que « la guerre en Ukraine, si elle n'a pas provoqué cette inflation, l'a en revanche renforcée et accélérée »⁵.

Autre facteur inflationniste, « *La marge de l'industrie agroalimentaire [qui] a atteint un niveau historique de 48 % en 2023* », selon Foodwatch, Familles rurales, UFC-Que Choisir et la CLCV (Consommation logement cadre de vie)⁶. En juin 2023, l'Autorité de la concurrence dénonçait les « profits excessifs » et pointait les industriels et distributeurs : « *Deux tiers de l'inflation dans la zone euro viennent des profits des entreprises* »⁷.

Dans un contexte durable de forte inflation notamment de l'alimentation et de l'énergie, les personnes qui ont recours à l'aide alimentaire augmentent considérablement. Aucun territoire n'est épargné et les publics s'élargissent : travailleurs-euses pauvres, jeunes, familles monoparentales, retraités, nourrissons.

Face à ces situations, la principale réponse étatique repose sur l'aide alimentaire, prévue à l'article L. 266-2 du Code d'action sociale et des familles.

Comme l'a souligné l'avis 91 issu des travaux concertés du Conseil National de l'Alimentation (CNA) adopté en octobre 2022, « *L'aide alimentaire (...) concentre l'essentiel des moyens alloués directement ou indirectement par l'État à la lutte contre la précarité alimentaire, seul ou avec l'Union européenne* ».

En 2019, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) estimait à 5,5 millions le nombre d'inscriptions auprès des associations habilitées d'aide alimentaire au cours de l'année 2018. De plus, les associations notent, au fil des années, une augmentation des inscriptions. Entre 2019 et 2020, six associations nationales ont enregistré une hausse de 7,3 % de ces inscriptions⁸. Ces évolutions sont plus marquées que celles observées au cours de l'année précédente (+2,9 % pour les volumes et +4,4 % pour les inscriptions entre 2018 et 2019). Selon les Restos du cœur, les sollicitations des bénéficiaires ont atteint une hausse de 25% sur les premières semaines d'été 2023.

Si le dispositif de l'aide alimentaire est encadré par le droit français, on ne trouve néanmoins aucune reconnaissance ou protection d'un droit des

⁵ Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET et Mme Anne-Catherine LOISIER, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 799 (2021-2022) - 19 juillet 2022.

⁶ <https://www.lafranceagricole.fr/grande-distribution/article/859253/quatre-associations-alertent-sur-l-explosion-des-marges-des-industries-agroalime>

⁷ *Ibid.*

⁸ <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communique-de-presse/aide-alimentaire-une-hausse-prononcee-des-volumes-distribues-par-les>

personnes à avoir accès à cette aide. D'ailleurs, la différence entre le nombre de personnes ayant eu recours à l'aide alimentaire et le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire indique qu'un certain nombre d'entre elles ne bénéficie pas d'une aide alimentaire alors qu'elles pourraient y prétendre⁹.

Selon des estimations, 52% des personnes en précarité alimentaire n'ont pas recours à l'aide alimentaire consistant en l'accès à des repas gratuits, l'accès à une épicerie sociale et solidaire, aux paniers de produits alimentaires distribués par les associations, l'attribution de tickets ou de bons alimentaires par une association¹⁰.

Une note du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc) de septembre 2023 identifie plusieurs freins à l'accès à l'aide alimentaire, parmi lesquels les principaux sont : la gêne ou la honte, la méconnaissance de l'aide ou encore l'idée qu'ils n'y ont pas droit ou qu'on ne leur accorderait pas. Les personnes en situation de précarité alimentaire mettent en œuvre un vaste panel de systèmes « *de débrouille* » sans que « *cela ne permette nécessairement de leur assurer une quantité et une qualité satisfaisante de nourriture* »¹¹. L'avis 91 du CNA liste également les raisons d'une forte inégalité d'accès aux dispositifs de l'aide alimentaire classique sur le territoire français : sa couverture territoriale inégale ; les capacités de distribution et les possibilités d'assurer une continuité des services dépendent des ressources offertes (en temps, en disponibilité) par le bénévolat ; l'accès aux informations nécessaires pour bénéficier de l'aide est difficile et parfois contraignant ; il y a une complexité administrative pour bénéficier de l'aide alimentaire (« multiplication des guichets », « labyrinthe pour des personnes déjà en difficulté ») ; et la honte devant le caractère stigmatisant de l'aide.

Le dispositif de l'aide alimentaire ne suffit pas à répondre aux enjeux de lutte contre la précarité alimentaire, qui de plus, ne se réduisent pas au seul sujet d'approvisionnement d'une nourriture en quantité et de qualité suffisantes. L'avis n° 81 du CNA intitulé « Alimentation favorable à la santé » soulignait déjà que « *toutes les personnes en situation d'insécurité alimentaire ne souffrent pas de la faim, mais elles subissent des restrictions quantitatives ou qualitatives qui affectent leur alimentation, leur qualité de vie, leur bien-être et leur santé. La précarité sociale fragilise la fonction*

⁹ Le nombre précis de personnes en situation de précarité alimentaire mais n'ayant pas recours à l'aide alimentaire n'est pas connu, car difficile à appréhender.

¹⁰ <https://www.vie-publique.fr/en-bref/290956-aide-alimentaire-un-taux-de-non-recours-important-parmi-les-precaires>

¹¹ « La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim », Crédoc, septembre 2023.

sociale et conviviale de l'alimentation, et se traduit parfois par la perte de l'envie et du goût de s'alimenter »¹².

Ainsi, la précarité alimentaire constitue l'une des facettes de la précarité au sens d'une situation globale définie par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) comme « *l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux* »¹³. À titre d'exemple, selon l'INSEE, en 2022, à peine plus de la moitié des recourants qui se rendent dans un centre de distribution en Île-de-France vivent dans leur propre logement¹⁴. Tel que l'indique l'avis 91 du CNA, la précarité alimentaire est « *multidimensionnelle* », car « *elle touche à différents registres de la vie des personnes, qu'ils soient matériels, économiques mais aussi identitaires, sociaux et politiques, comme ont pu le montrer les travaux sociologiques sur la désaffiliation sociale ou sur les processus de disqualification* »¹⁵.

La précarité alimentaire et la santé

Les impacts de la précarité alimentaire sur la santé sont connus. Les résultats de l'étude INCA2 2006-2007 indiquaient déjà que les personnes identifiées comme étant en situation d'insécurité alimentaire consomment beaucoup de boissons sucrées, et très peu de fruits, de légumes et de poissons, si bien que la qualité nutritionnelle de leur alimentation ne correspond pas aux recommandations PNNS¹⁶. Selon une expertise collective de l'INSERM¹⁷, la plupart des études analysant la relation entre l'insécurité alimentaire et l'état de santé convergent sur le fait que l'insécurité alimentaire est associée à un mauvais état de santé à tous les âges de la vie.

Chez les enfants d'âge préscolaire et scolaire, l'association entre un mauvais état de santé et l'insécurité alimentaire est connue depuis longtemps. Par exemple, une moins bonne minéralisation osseuse est constatée chez les garçons de 8 à 11 ans issus de foyers en insécurité alimentaire, cependant non observée dans les autres catégories d'âge et de

¹² https://cna-alimentation.fr/wp-content/uploads/2020/05/CNA_Avis81-Alimentation-favorable-%C3%A0-la-sant%C3%A9.pdf

¹³ CESE, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », Rapport présenté au nom du Conseil économique et social par M. Joseph Wresinski, 1987.

¹⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6959771>

¹⁵ Avis 91 du CNA

¹⁶ Avis 91 du CNA

¹⁷ Caillavet F, Castetbon K, Darmon N. « Insécurité alimentaire » pages 203-226, in Expertise collective INSERM "Inégalités sociales de santé en lien avec l'alimentation et l'activité physique". (Éditions INSERM, avril 2014, ISBN 978-2-85598-914-3).

http://www.ipubli.inserm.fr/bitstream/handle/10608/6522/expcol_2014_inegalites-sociales.pdf

genre (Eicher-Miller et coll., 2011). En 2017, une étude menée par 130 chercheurs réunis au sein du Global Burden of Disease (GBD, fardeau mondial des maladies) par l'Institute of Health Metrics and Evaluation (IHME, Seattle) conclut que 11 millions de décès dans le monde, soit un sur cinq, étaient attribuables à un mauvais régime alimentaire¹⁸.

La précarité alimentaire et la sociabilité

Au-delà des effets sur la santé, une alimentation réduite peut impacter la sociabilité en limitant la capacité à partager des moments de convivialité. L'emprunt de nourriture peut également induire une dépendance entraînant un sentiment de honte. Ainsi, l'insécurité alimentaire a des impacts en termes sociaux : désagrégation du lien social, renforcement des inégalités, remise en cause du rôle nourricier des parents. C'est pourquoi la problématique de l'alimentation dépasse la simple vision nutritive.

In fine, l'enjeu de l'accès de toutes et tous à l'alimentation ne devrait pas se restreindre à un dispositif d'urgence alimentaire et doit prendre en considération **la multi-dimensionnalité des enjeux alimentaires**. Plusieurs acteurs de la société civile portent des propositions permettant un accès à une alimentation adéquate dépassant le seul cadre de l'aide alimentaire. Parmi ces mesures : l'augmentation des capacités financières des ménages, notamment la revalorisation et l'ouverture aux moins de 25 ans des minimas sociaux, un travail renforcé sur le non-recours aux aides sociales, la mise en place d'aides financières additionnelles ciblées, l'accessibilité financière des produits issus de modèles agricoles durables en renforçant le soutien public à ces modèles, la lutte contre les « déserts alimentaires » et la disponibilité d'une offre alimentaire de qualité pour tous et dans tous les territoires en prenant en compte l'enjeu d'accès des populations les plus précaires.

L'enjeu est ainsi de garantir un cadre juridique permettant d'assurer, en tout temps et en tout lieu, l'accès de chaque personne à une alimentation adéquate, en France.

1. L'absence du droit à l'alimentation dans le droit français

Selon Magali Ramel, docteure en droit dont la thèse a porté sur le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire dans l'histoire française, la réponse à l'insécurité alimentaire s'est structurée autour d'un secours alimentaire destiné aux plus défavorisés, c'est-à-dire d'un secours caritatif : une approche qui est donc fondée sur le don et non sur un droit visant la sauvegarde des droits fondamentaux des personnes. Ainsi, « *les*

¹⁸ Health effects of dietary risks in 195 countries, 1990-2017 : a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017

*orientations du droit actuel peuvent alors être analysées comme la continuité de cette approche historique puisqu'elles institutionnalisent aujourd'hui le développement du dispositif de l'aide alimentaire, sans apporter aucune protection juridique pour l'accès à l'alimentation des personnes demandant cette aide »¹⁹. **À travers cette proposition de loi constitutionnelle, nous adhérons à une approche fondée sur la sauvegarde des droits fondamentaux de la personne** qui consiste à reconnaître « *un ensemble de facultés et prérogatives considérées comme appartenant naturellement à tout être humain et dont le Droit public s'attache à imposer à l'État le respect et la protection* »²⁰.*

En France, **le droit à l'alimentation n'est pas reconnu comme ayant une valeur constitutionnelle, y compris dans sa forme minimale, à savoir le droit d'être à l'abri de la faim**, contrairement au droit au logement.

Les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 sont ainsi rédigés :

10. La Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement.

11. Elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs. Tout être humain qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation économique, se trouve dans l'incapacité de travailler a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence.

Les exigences de ces alinéas combinés ensemble ont été interprétées par le Conseil constitutionnel comme impliquant la mise en place d'une politique de solidarité nationale en faveur des populations défavorisées²¹. C'est également en se fondant sur le corollaire de ces deux alinéas et sur le principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine que **le Conseil constitutionnel a consacré le droit au logement comme un principe à valeur constitutionnelle**²². Dans son avis datant du 19 janvier 1995, il indique : « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle* ».

¹⁹ Magali Ramel. « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France » Thèse de Droit, Université de Tours, 2022.

²⁰ Définition des « Droits de l'Homme » d'après Gérard CORNU et ASSOCIATION HENRI CAPITANT, *Vocabulaire juridique*.

²¹ Conseil constitutionnel, 29 décembre 2009, n°2009-599 DC, §101.

²² Conseil constitutionnel, 19 janvier 1995, n°94-359 DC. Voir : Patrick GAÏA, « Conformité à la Constitution de la loi relative à la diversité de l'habitat », *Recueil Dalloz*, 1997, p. 137 ; Michel BORGETTO et Robert LAFORE, *Droit de l'aide et de l'action sociales*, LGDJ, 2018, pp. 744-745.

Par la suite, cet objectif à valeur constitutionnelle que constitue la possibilité de toute personne de disposer d'un logement décent a été interprété par le Conseil constitutionnel comme incluant une garantie de l'accès à l'eau « qui répond à un besoin essentiel de la personne »²³. Ainsi, si l'accès au logement et l'accès à l'eau reçoivent donc une protection constitutionnelle en droit français, sur le fondement des alinéas 10 et 11 du Préambule de 1946, il n'en est cependant pas de même pour l'accès à l'alimentation qui n'a jamais fait l'objet d'une telle interprétation protectrice par le Conseil constitutionnel. **À l'instar de l'hébergement qui se veut temporaire et qui n'est pas une solution structurelle, l'aide alimentaire est insuffisante et ne saurait répondre à la problématique globale de l'insécurité alimentaire.**

Il est temps, à l'instar du droit au logement, de consacrer le droit fondamental à une alimentation adéquate (notamment, saine, sûre, digne et durable).

Non seulement le droit à l'alimentation n'est pas inscrit dans la Constitution, mais aucune loi ne consacre ce droit. Magali Ramel, docteur en droit, avance : « *Absence de protection constitutionnelle, absence de protection par les droits européens, mentions très limitées dans le dispositif légal et réglementaire... on ne peut que conclure à la très faible protection, voire à l'absence de protection du droit de l'Homme à l'alimentation par l'établissement de normes contraignantes, en France* ».

L'incorporation automatique du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) dans le droit français n'a pas été accompagnée de l'adoption de mesures concrètes visant à la réalisation du droit à l'alimentation. Le Conseil d'État et la Cour de cassation demeurent réticents à reconnaître que les dispositions du PIDESC créent des droits pour les particuliers, invocables dans le cadre d'un recours. Les divers programmes nationaux concernant l'alimentation pourraient constituer des outils utiles à la concrétisation effective de ce droit mais ils sont dépourvus de toute force juridique et ils ne présentent aucun caractère contraignant pour les pouvoirs publics.

De même, la définition légale de la lutte contre la précarité alimentaire, introduite dans le droit français par la loi Egalim de 2018, porte des objectifs ambitieux mais ne reconnaît aucun droit pour les personnes concernées et n'engage pas la responsabilité de l'État français.

L'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles définit la lutte contre la précarité alimentaire dans les termes suivants : « *La lutte*

²³ Conseil constitutionnel, 29 mai 2015, 2015-470 QPC.

contre la précarité alimentaire vise à favoriser l'accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale.

« Elle s'inscrit dans le respect du principe de dignité des personnes. Elle participe à la reconnaissance et au développement des capacités des personnes à agir pour elles-mêmes et dans leur environnement. »

Parmi les propositions que nous soutenons, de l'urgence au long terme, l'une d'elles permettrait de consacrer le droit à l'alimentation en tant que droit fondamental en l'inscrivant dans la Constitution française. Ainsi, nous satisferions la première recommandation de l'avis 91 du Conseil national de l'alimentation : *« Inscrire le droit à l'alimentation dans le droit français et européen et assurer les conditions de mise en œuvre d'une démocratie alimentaire pour garantir à chacun un accès à une alimentation saine, sûre, digne et durable »*²⁴.

2. Se mettre en conformité avec nos engagements internationaux

Notre démarche consiste à ce que la France se mette en conformité avec ses engagements internationaux. La France s'est engagée à garantir l'effectivité du droit à l'alimentation, en ratifiant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies. Le droit à l'alimentation est consacré par l'article 11 de ce pacte, ratifié par l'ensemble des États membres de l'Union européenne : l'ensemble des États, dont la France en tant qu'État partie du pacte, se sont engagés à respecter, protéger et rendre effectif le droit à l'alimentation. Le contenu du droit à l'alimentation ne doit pas être restreint à celui de son socle minimum protégé par le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (DESC), qui a défini le droit à l'alimentation dans son observation générale n°12²⁵, ce droit ne se limite pas au droit à une aide alimentaire :

« Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une nourriture suffisante ne doit donc pas être interprété dans le sens étroit ou

²⁴ Avis 91 du CNA

²⁵ Comité DESC, *Observation Générale n°12, Droit à une nourriture suffisante* ; E/C.12/1999/5, §6, 1999

restrictif du droit à une ration minimum de calories, de protéines ou d'autres nutriments spécifiques ».

Selon l'observation générale 12, les obligations que les États membres doivent respecter afin de garantir le droit à une alimentation adéquate à l'échelle nationale sont les suivantes²⁶ :

- Respecter le droit de toute personne d'avoir accès à une alimentation adéquate, ce qui exige des États qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures ayant pour effet de priver quiconque de cet accès ;
- Protéger ce droit, ce qui exige des États qu'ils prennent des mesures pour veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une alimentation adéquate ;
- Donner effet à ce droit (en faciliter l'exercice) ou prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens ;
- Donner effet directement à ce droit lorsqu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une alimentation adéquate par les moyens dont il dispose.

Selon l'observation générale 12, le contenu du droit à l'alimentation peut être résumé autour des exigences suivantes : la disponibilité, l'accessibilité, la durabilité et l'adéquation de l'alimentation²⁷. La notion de durabilité est *« intrinsèquement liée à celle de nourriture suffisante ou sécurité alimentaire et implique que les générations actuelles et futures aient la possibilité d'obtenir cette nourriture. Ce que recouvre précisément la notion d'« adéquation » est dans une grande mesure déterminé par les conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques, écologiques et autres, tandis que la « durabilité » renferme l'idée de disponibilité et de possibilité d'obtenir à long terme »*²⁸.

En outre, le droit à l'alimentation implique de se baser sur une approche fondée sur les droits humains pour garantir un égal accès de toutes et tous à l'alimentation :

²⁶ <https://www.ohchr.org/fr/special-procedures/sr-food/about-right-food-and-human-rights#:~:text=Le%20Comit%C3%A9%20a%20d%C3%A9clar%C3%A9%20que,moyens%20de%20se%20la%20procurer.>

²⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale 12 - Le droit à une nourriture suffisante (art 11)*, E/C.12/1999/5, 1999, § 7-13.

²⁸ <https://fian-ch.org/content/uploads/Observation-12-CDESC.pdf>

Le droit à l'alimentation « *est indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'Homme. Il est également indissociable de la justice sociale et exige l'adoption, au niveau national, comme au niveau international, de politiques économiques, environnementales et sociales appropriées visant à l'élimination de la pauvreté et la réalisation de tous les droits de l'Homme pour tous* »²⁹.

En consacrant le droit à l'alimentation dans la Constitution, nous respecterions également une recommandation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui indique que « *la mention expresse du droit à l'alimentation dans le dispositif de la Constitution en des termes ne laissant planer aucune ambiguïté (« chacun a le droit à ») a pour avantage de clairement consacrer ce droit en tant que droit fondamental* » et qu'« *une reconnaissance constitutionnelle directe et claire du droit à l'alimentation donne un point de référence pour mesurer l'action ou l'inaction des pouvoirs publics* »³⁰.

Par ailleurs, la FAO offre un Service du droit pour le développement (LEGN) aux États membres afin d'aider les pays à renforcer la législation en tant qu'outil principal pour la réalisation du droit à une alimentation adéquate, y compris l'accès physique et économique à une alimentation sûre, suffisante, diversifiée et nutritive pour tous.

En 1996, au « Sommet mondial de l'alimentation », le droit à l'alimentation a été proclamé politiquement comme un droit autonome par les chefs d'État et de gouvernement de 185 pays ainsi que par la Communauté européenne. Il a alors été défini comme « *le droit de chaque être humain d'avoir accès à une nourriture saine et nutritive conformément au droit à une nourriture adéquate et au droit fondamental de chacun d'être à l'abri de la faim* ».

En juin 2002, la déclaration du Sommet mondial de l'alimentation invitait « *le Conseil de la FAO à créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer un ensemble de directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale* ».

²⁹ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale 12 - Le droit à une nourriture suffisante (art 11)*, E/C.12/1999/5, 1999, § 4.

³⁰ FAO, *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*, page 55.

En novembre 2004, des Directives volontaires ont été adoptées par le Conseil de la FAO, représentant la première tentative faite par des gouvernements pour interpréter un droit économique, social et culturel et recommander les mesures à prendre pour assurer sa concrétisation.³¹ Les Directives volontaires ont « *pour objet de donner aux États des orientations pratiques pour assurer la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, de manière à atteindre les objectifs du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation* » et elles « *couvrent toute la gamme des mesures que les gouvernements devraient envisager au niveau national pour créer un environnement propice à la concrétisation de ce droit à l'alimentation dans la dignité et pour mettre en place des filets de sécurité appropriés à l'intention de ceux qui n'ont pas les moyens de se nourrir* »³².

La septième directive contient la recommandation suivante : « *Les États sont invités à envisager, conformément à leur cadre juridique et à leurs politiques nationales, l'intégration dans leur droit national (Constitution, Charte ou législation) de dispositions permettant d'appliquer directement la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate. Il peut être envisagé de mettre en place des mécanismes administratifs, judiciaires et d'ordre juridictionnel, qui offrent des voies de recours adéquates, efficaces et rapides, en particulier aux groupes vulnérables* » (7.2).

Rappelons également que le droit à l'alimentation et le droit à la souveraineté alimentaire ont été consacrés et définis pour les paysans et les travailleurs ruraux à l'article 15 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 2018³³.

3. Une étape déjà franchie à l'international

Pierre-Étienne Bouillot, docteur en droit et maître de conférences, explique que la France ne serait pas le premier État à intégrer la question alimentaire au bloc de constitutionnalité³⁴. En Amérique latine, l'intérêt de constitutionnaliser la sécurité alimentaire à travers la reconnaissance d'un droit à l'alimentation a déjà été retenu, en particulier dans le cas extrême de la lutte contre la faim. Jose Luis Vivero Pol et Claudio Schuftan dénoncent

³¹ Christophe Golay, « Droit à l'alimentation et accès à la justice », FAO, 2009, p.8, <https://www.fao.org/3/k7286f/k7286f.pdf>

³² <https://www.fao.org/3/y9825f/y9825f.pdf>

³³ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'ONU, Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée le 17 décembre 2018. Pour plus d'informations sur l'élaboration et la mise en œuvre de cette Déclaration de l'ONU, voir le site internet <https://defendingpeasantsrights.org/fr/accueil>.

³⁴ <https://hal.science/hal-03341213/document>

ce qu'ils appellent le « *double standard des Européens : soutien pour l'étranger, réticences en interne. [...] Alors que, dans les enceintes internationales, ils défendent et même financent la mise en œuvre du droit à l'alimentation dans les autres pays (i.e. dans les pays en développement), ils ne font presque rien pour rendre ce droit opérationnel, au sein des frontières européennes, malgré l'augmentation des situations de précarité alimentaire ; l'alimentation n'est pas encore un droit en Europe* »³⁵.

Jean-François Flauss relève que « l'examen des textes constitutionnels fait apparaître un clivage entre les pays européens (et plus largement industriels) et les États extra-européens (en développement en général). Dans les premiers, la consécration d'un droit à l'alimentation n'est opérée ni expressément, ni à titre autonome. À l'inverse, dans les seconds, si la reconnaissance *omissio medio* d'un droit à l'alimentation est loin d'être systématique, il existe cependant une sensibilité constitutionnelle très marquée à l'égard de ce droit »³⁶. Pourtant, le droit à l'alimentation, tel que vu supra, n'est pas destiné à être reconnu et mis en œuvre uniquement dans les pays dits en développement ; la FAO incitant chaque État à introduire la mention expresse du droit à l'alimentation dans le dispositif de la Constitution.

Dans l'État du Maine (États-Unis) et dans le Canton de Genève (Suisse) les citoyens-nes ont décidé, par vote, de modifier leur constitution afin d'y inclure le droit à l'alimentation.

Au Portugal, en 2018, le groupe parlementaire Bloco de Esquerda a présenté une proposition de loi visant à créer une Loi Cadre en faveur d'un droit humain à une alimentation et une nutrition adéquates. Ainsi, il est avancé : « *Une alimentation et une nutrition adéquates sont un droit humain fondamental, inhérent à la dignité humaine et indispensable à la réalisation de tous les droits humains ; en conséquence l'État doit adopter les politiques et actions nécessaires pour promouvoir et garantir la sécurité alimentaire et nutritionnelle de la population.* »³⁷

En Écosse, en 2020/2021, un argumentaire et un sondage pour reconnaître le droit à l'alimentation ont été lancés.

³⁵ Magali Ramel. « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France » Thèse de Droit, Université de Tours, 2022.

³⁶ Jean-François FLAUSS, « Le droit à l'alimentation en droit international : de la juridicisation à la justiciabilisation ? », op. cit., note de bas de page n°1, pp. 391-392

³⁷<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=13143>

4. Consacrer le droit fondamental à l'alimentation en l'inscrivant dans la Constitution

Le rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) atteste que pour « *énoncer une vision globale de la sécurité alimentaire et de la nutrition, il est nécessaire de placer le droit à l'alimentation (en d'autres termes, le « droit à une alimentation adéquate ») au cœur des priorités en tant que cadre juridique essentiel pour garantir la sécurité alimentaire et promouvoir des systèmes alimentaires durables* »³⁸.

Olivier de Schutter, ancien rapporteur spécial de l'ONU sur les droits humains et l'extrême pauvreté, sur le droit à l'alimentation, rappelle que la reconnaissance d'un « *droit constitutionnel à l'alimentation est le fondement le plus solide possible que peut avoir le droit à l'alimentation. [...] [L'] inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution n'a pas seulement valeur symbolique. Elle impose aux branches de l'État l'obligation de prendre des mesures pour respecter et protéger le droit à l'alimentation, et lui donner effet en adoptant les lois nécessaires, et en appliquant des politiques et des programmes visant à la concrétisation progressive du droit à l'alimentation* »³⁹.

Sophie Thériault et Ghislain Otis mettent quant à eux en avant deux « *fonctions essentielles du droit dans la réalisation de la sécurité alimentaire* » : un rôle fondamental, puisque le droit à l'alimentation en droit international fait partie intégrante des droits fondamentaux de la personne, et une fonction instrumentale reposant sur les mécanismes juridiques et les principes d'une approche fondée sur les droits humains à mobiliser pour concourir à la réalisation de la sécurité alimentaire⁴⁰.

Notre démarche consiste à créer une base constitutionnelle sur laquelle il sera possible de fonder une stratégie nationale pour concrétiser le droit à une alimentation adéquate.

³⁸ <https://www.fao.org/3/ca9731fr/ca9731fr.pdf>

Voir également une étude de Magali Ramel, en collaboration avec plusieurs autres experts européens du droit à l'alimentation, « Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables », 2023, http://www.fian.be/IMG/pdf/fian_right_to_food_for_fsfs_fr_final_long_version-web.pdf

³⁹ Magali Ramel. « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France » Thèse de Droit, Université de Tours, 2022.

⁴⁰ THÉRIAULT Sophie et OTIS Ghislain, « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les Cahiers de droit*, vol. 44, n° 4, 2003, pp. 573-596. Cité par Magali Ramel dans sa thèse.

Cela confèrera au juge français un appui en cas de violation du droit à l'alimentation par l'État comme aux justiciables français un accès à la justice en cas de violation de leurs droits⁴¹.

Il s'agit également de positionner avec clarté et force le droit à l'alimentation pour que son contenu normatif fonde et guide l'ensemble des dispositions d'une future loi cadre française, prenant en compte la multi-dimensionnalité des enjeux liés à l'alimentation, et ce, dans le cadre d'une stratégie coordonnant différentes politiques publiques, dotée de moyens humains et financiers ambitieux afin d'assurer une alimentation saine, durable et accessible à toutes et à tous par une véritable politique publique de l'alimentation.

Dès 1999, le Comité DESC estimait que « les États devraient envisager d'adopter une **loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation** »⁴². Les *Directives volontaires sur le droit à l'alimentation* de 2004 encourageaient également l'élaboration d'un cadre juridique en tant qu'élément essentiel pour concrétiser le droit à une alimentation adéquate (Directive 7.1).

Le contenu et les objectifs d'une telle législation cadre sont clairement identifiés⁴³ :

- Elle doit permettre de préciser la portée et la teneur du droit à l'alimentation, d'énoncer les obligations des autorités publiques et responsabilités du secteur privé et d'établir les mécanismes institutionnels nécessaires à la gouvernance, au système de contrôle et à la garantie de voies de recours.

- L'adoption d'une telle loi-cadre doit garantir que le droit à l'alimentation et les exigences d'une approche fondée sur les droits seront au centre des stratégies pour l'adoption de législations subsidiaires et de toutes autres mesures, juridiques ou politiques, prises par les autorités compétentes.

- Elle joue également un rôle essentiel pour l'examen, par la suite, de l'ensemble des composantes du droit de l'agriculture et de l'alimentation au regard des exigences reconnues. La FAO précise que « la mise en œuvre du droit à l'alimentation par la voie juridique [...] exige une révision complète

⁴¹ Christophe Golay, « Droit à l'alimentation et accès à la justice », FAO, 2009, p.8, <https://www.fao.org/3/k7286f/k7286f.pdf>

⁴² COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale 12, op. cit.*, §29-30

⁴³ DE SCHUTTER Olivier, *Combattre la faim par le biais du droit à l'alimentation - Progrès réalisés au niveau national en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud*, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, coll. « Note d'information », 2010 ; FAO, *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation - Livre 1*, FAO, 2010 ; HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, *Le droit à une alimentation suffisante*, FAO, coll. « Fiche d'information », 2010.

de toutes les lois sectorielles qui ont une incidence sur la disponibilité, l'accessibilité et l'adéquation de l'alimentation. [...] Il se peut, et c'est souvent le cas, que certaines de leurs dispositions fassent obstacle au plein exercice du droit à l'alimentation »⁴⁴.

Par le droit à l'alimentation, décliner une approche englobante et systémique des systèmes alimentaires

Le droit à l'alimentation, tel que défini en droit international, implique de porter une vision structurelle, englobant l'ensemble des secteurs de la société. Jean Ziegler, ancien rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, a défini le droit à l'alimentation comme étant « *le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement soit au moyen d'achat monétaire, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, en assurant une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne* »⁴⁵. Selon Olivier de Schutter, « *le droit à l'alimentation est le droit de toute personne, seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture* »⁴⁶.

Il s'agit également de garantir le droit à une alimentation adéquate en collaborant avec le secteur agricole. Le Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) définit **l'environnement alimentaire** comme désignant « *le contexte physique, économique, politique et socioculturel dans lequel les consommateurs entrent en contact avec le système alimentaire pour acquérir, préparer et consommer des aliments* ». Il comprend les « *points d'entrée des aliments* » (c'est-à-dire les lieux où les aliments sont obtenus) ; *l'environnement bâti* (les infrastructures qui permettent aux consommateurs d'accéder à ces lieux) ; *les déterminants personnels des choix alimentaires* (le revenu, l'éducation, les valeurs et les aptitudes, entre autres) et *les normes politiques, sociales et culturelles qui sous-tendent ces interactions* »⁴⁷. L'avis 91 du CNA indiquait : « *La transition vers des comportements alimentaires compatibles avec des*

⁴⁴ FAO, *Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation*, op. cit., pp. 4-5.

⁴⁵ Jean Ziegler, « *Le droit à l'alimentation - Rapport établi par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, conformément à la résolution 2000/10 de la Commission des droits de l'Homme* », 7 février 2001, E/CN.4/2011/53

⁴⁶ DE SCHUTTER Olivier, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57, §2.

⁴⁷ HLPE, *Approches agroécologiques et autres approches novatrices pour une agriculture et des systèmes alimentaires durables propres à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition*, Rome, coll. « HLPE Report », 2019, p. 35.

systèmes alimentaires durables dépend ainsi de la mise en œuvre conjointe de politiques agricoles et alimentaires favorisant la transition vers ces systèmes alimentaires durables ainsi que de politiques sociales et économiques permettant de donner les moyens aux ménages d'avoir accès à des produits issus de ces systèmes alimentaires durables ».

Michael Fakhri, actuel Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, dans son rapport « Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international », souligne ceci : « *Le droit à l'alimentation ne se cantonne pas au droit de vivre à l'abri de la faim. Il correspond au droit [...] de célébrer la vie au moyen de repas partagés en communion avec autrui [...]. Le droit à l'alimentation exige des États qu'ils veillent à ce que les populations s'alimentent toujours dignement. [...] À cet égard, le droit à l'alimentation soulève des questions fondamentalement politiques sur la façon dont nous produisons, distribuons et consommons la nourriture, auxquelles la terminologie bien souvent technique afférente à la sécurité alimentaire ne permet pas de répondre ».*

Le cadre du droit à l'alimentation permet de poser de nouvelles fondations pour le droit relatif aux systèmes alimentaires et de porter les changements structurels qui sont nécessaires en vue d'une transition juste vers leur durabilité⁴⁸.

Pour les 54 associations rassemblées dans le collectif « Nourrir »,⁴⁹ le secteur agricole et alimentaire français, aujourd'hui dominé par l'agro-industrie et la grande distribution, sert les intérêts économiques de quelques-uns à court terme, tout en ayant de nombreux effets délétères. Le seul système à même de construire un avenir plus durable et équitable pour toutes et tous est un système agroécologique répondant aux demandes élaborées collectivement et démocratiquement par les citoyens et citoyennes et les paysans et paysannes, respectueux de la santé et du bien-être animal, et fournissant une production alimentaire diversifiée de qualité ainsi que des services environnementaux, sociaux et économiques aux territoires qu'ils font vivre.

Pour conclure, l'alimentation « *fait social total mobilisant toute la société et les institutions, vecteur d'inégalités sociales et de rapports de pouvoir entre les individus, ne fait l'objet que d'une faible prise en compte*

⁴⁸ Voir une étude de Magali Ramel, en collaboration avec Luc Bodiguel, Pierre-Etienne Bouillot, Priscilla Claeys, Tomaso Ferrando, Christophe Golay, Élisabeth Lambert et Fabrice Riem, « Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables », 2023, http://www.fian.be/IMG/pdf/fian_right_to_food_for_fsfs_fr_final_long_version-web.pdf

⁴⁹ VISION DU COLLECTIF NOURRIR : Demain, quel système agricole et alimentaire, pour quelle société ?

par le droit »⁵⁰ ; il est donc temps d'inscrire ce droit dans la Constitution afin de le reconnaître comme droit fondamental.

La formulation que nous proposons d'inscrire dans la Constitution est inspirée de la Constitution cantonale de Genève qui stipule : « *Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim* ». La formulation large pourra faire l'objet de précisions dans le cadre d'une loi-cadre. En effet, le cadre du droit à l'alimentation mobilise d'autres droits qui lui sont interdépendants (notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des paysans/agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires).

Il s'agit d'une première étape vers d'autres initiatives, notamment une loi-cadre, impactant l'ensemble des secteurs de la société avec une approche coordonnée et financée par les instances étatiques.

Tel que l'indique Magali Ramel : « *l'insuffisance des études portant sur ces situations, l'absence de cadre constitutionnel et légal pour protéger l'accès à l'alimentation des personnes en France et la très faible protection offerte par le cadre juridictionnel, rendent difficile l'examen des conditions qui permettraient une effectivité réelle du droit à l'alimentation en France. L'intérêt de la proclamation d'un droit fondamental ne réside pas uniquement dans son effectivité juridique, liée à la validité et l'opposabilité de ce droit. Il repose également sur son caractère instrumental pour guider l'orientation et la mise en œuvre des mesures de lutte contre la précarité alimentaire. L'effectivité du droit à l'alimentation est alors appréciée au regard de son efficience, à savoir sa portée opérationnelle et transformatrice au sein des politiques publiques* »⁵¹.

Ceux et celles qui ont faim ont droit. Il est temps de consacrer le droit fondamental à l'alimentation dans la Constitution.

⁵⁰ Magali Ramel. « Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France » Thèse de Droit, Université de Tours, 2022.

⁵¹ Thèse Magali Ramel, page 498. Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France. Lien : <https://hal.science/tel-03639344/document>

**Proposition de loi constitutionnelle visant à protéger et à garantir le droit
fondamental à l'alimentation**

Article unique

Le premier alinéa de l'article 1^{er} de la Constitution est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a le droit à une alimentation adéquate ainsi que d'être à l'abri de la faim. »