CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS
A – 2026 – 4

Avis pour le droit à une alimentation saine, durable et choisie

19 mars 2026



Résumé

L'*Avis pour le droit à une alimentation saine, durable et choisie* est le premier avis de grande ampleur de la CNCDH sur le sujet de l'alimentation. Cet avis comprend 17 recommandations permettant de poser les fondements du droit à l'alimentation en articulation avec les droits humains. À travers cet avis la CNCDH demande aux pouvoirs publics de reconnaître un « droit à l'alimentation » à valeur constitutionnelle, régi par une loi-cadre et dont l'opposabilité serait garantie. Cette reconnaissance doit permettre à la France de respecter ses engagements internationaux tout en permettant de renforcer la reconnaissance, l'effectivité et l'opposabilité du « droit à l'alimentation ».

Proposant une présentation de la situation actuelle, l'avis revient sur le droit international portant sur le droit à l'alimentation, sur l'état du droit positif français et sur les recommandations internationales adressées à la France tout en rappelant les difficultés liées à l'absence de ce droit pour les personnes.

Table des matières

Résumé 2
Table des matières 3
Introduction 5
Partie 1 : Le droit à l'alimentation : un droit insuffisamment saisi dans le cadre juridique français 11
A. Le droit français interne 11
B. Le droit international 13
C. Le droit européen 14
D. Recommandations et résolutions adressées à la France 15
Partie 2 : Les évolutions nécessaires pour un droit à l'alimentation effectif 17
A. Des avancées législatives à consolider 17
B. La définition du droit à l'alimentation dans le contexte français 22

C. Les particularités du droit à l'alimentation 23

1. Portée du droit à l'alimentation 23

2. Les acteurs du droit à l'alimentation 23

3. Le rôle de l'État 25

Partie 3 : La formalisation juridique nécessaire pour garantir et rendre effectif le droit à l'alimentation en France 27

A. L'intérêt et les enjeux d'une reconnaissance constitutionnelle du droit à l'alimentation 27

B. Une loi-cadre essentielle pour une garantie effective du droit à l'alimentation 29

1. Intérêt d'une loi-cadre 29

2. Contenu de la loi-cadre 29

3. Déclinaisons territoriales 31

4. Procédure d'élaboration de la loi cadre 32

5. Formation et capacitation des acteurs 32

C. L'opposabilité du droit à l'alimentation 33

1. Opposabilité au niveau individuel du droit à l'alimentation 33

2. Actions collectives relatives au droit à l'alimentation 34

Conclusion 36

Reconnaissance de la valeur constitutionnelle du droit à l'alimentation 36

Reconnaissance et garantie effective du droit à l'alimentation via une loi-cadre 36

Opposabilité du droit à l'alimentation 37

Avancées sectorielles pour une garantie effective du droit à l'alimentation 38

Liste des personnes auditionnées 40

Introduction

1. S'il est un besoin que toute personne doit satisfaire du début à la fin de son existence, c'est bien celui de se nourrir. L'accès de chacune et chacun à une alimentation, saine, durable et choisie est une nécessité pour mener une vie digne. La société ne peut accepter que ce besoin ne soit pas assuré, ou qu'il ne le soit qu'au prix d'atteintes à la dignité. La reconnaissance du droit à l'alimentation procède de ce refus.

2. Ce droit est défini au niveau international par les instruments auxquels la France est partie, notamment le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)[1]. L'Observation générale n° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) en précise le contenu et les obligations[2]. Cette Observation met en avant le caractère multidimensionnel du droit à l'alimentation, fondé sur quatre composantes : disponibilité, accessibilité (physique et économique), adéquation (qualité nutritionnelle, sécurité, pertinence sociale et culturelle) et durabilité (préservation des ressources et justice intergénérationnelle). La mise en œuvre de ce droit doit respecter les principes de dignité, de non-discrimination, de participation, de transparence, de responsabilité/redevabilité et d'État de droit[3], qui guident l'action publique. Les Etats parties, dont la France, sont tenus de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à une alimentation adéquate.

[1] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 12 décembre 1966.

[2] Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observation générale n°12 : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, E/C.12/1999/5, 14 mai 1999.

[3] Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Le droit humain à une alimentation adéquate dans le cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition : Un consensus global* , 2014.

3. L'actualité invite à examiner la question de la mise en œuvre effective de ce droit. L'opinion publique accorde une attention croissante aux questions alimentaires et agricoles. La pandémie du COVID-19 a mis en évidence les files d'attente de l'aide alimentaire et les difficultés de nombreuses personnes pour accéder à une alimentation saine, durable et choisie. Le sujet est propice à la mobilisation, comme l'a montré le succès de la pétition citoyenne demandant l'abrogation de la loi dite Duplomb[4], qui a réuni à l'été 2025 plus de 2 millions de signatures, ou encore l'initiative citoyenne européenne pour le droit à l'alimentation[5] lancée début 2026. Le même intérêt se manifeste au sein du Parlement. Une proposition de loi visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'alimentation a été déposée au Sénat le 16 mai 2024[6]. A l'Assemblée nationale comme au Sénat, une proposition de résolution visant à la reconnaissance du droit à l'alimentation et à l'adoption d'une loi-cadre pour le droit à l'alimentation a été enregistrée à la Présidence le 12 février 2025[7].

4. Dans les faits, sur de nombreux aspects de la mise en œuvre du droit à l'alimentation, les constats sont inquiétants. En France, la précarité alimentaire progresse : selon les données publiques disponibles (qui restent largement insuffisantes), plusieurs millions de personnes ne disposent pas d'un accès stable, suffisant et approprié à une alimentation saine, durable et choisie. Les indicateurs récents mettent en lumière des réalités préoccupantes. Une enquête du Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CRÉDOC) de novembre 2022 estime à 16 % la part de la population déclarant ne pas toujours avoir assez à manger (indicateur de précarité alimentaire)[8]. Dans le même temps, les associations et instances de suivi ont observé, entre 2022 et 2023, une augmentation du nombre de personnes recourant à l'aide alimentaire et une diversification de leur profil, y compris des ménages propriétaires de leur logement, des travailleurs pauvres et des retraités. En outre, le CRÉDOC constate que 50% des personnes concernées par la précarité alimentaire ne recourent à aucune aide alimentaire, pour diverses raisons (gêne ou honte, méconnaissance de l'aide, idée qu'ils n'y ont pas droit ou qu'on ne leur accorderait pas, etc…)[9].

---

[4] La loi Duplomb voté en Juillet 2025 introduit un régime dérogatoire permettant l'usage de pesticides néonicotinoïdes interdits depuis 2018, dont l'acétamipride, malgré les risques documentés pour la santé humaine et la biodiversité. Elle assouplit par ailleurs plusieurs procédures environnementales et modifie les compétences de l'ANSES et de l'OFB, entraînant une réduction des exigences de contrôle applicables aux projets agricoles. Ces évolutions s'inscrivent dans un mouvement plus large d'allègement des contrôles sur les filières agroalimentaires et de réduction de certaines obligations d'étiquetage, notamment concernant les OGM. Une pétition contre cette loi, déposée à l'Assemblée nationale, a recueilli plus de deux millions de signatures.

[5] Voir l'initiative citoyenne européenne, *L'alimentation est un droit humain pour toutes et tous ! Garantis des systèmes alimentaires sains, justes et durables*, ECI(2025)000002, 7 janvier 2026.

[6] Sénat, Proposition de loi constitutionnelle *Droit fondamental à l'alimentation*, n°605, Session ordinaire de 2023-2024.

[7] Assemblée nationale, Proposition de *résolution visant à la reconnaissance du droit à l'alimentation et à l'adoption d'une loi-cadre à l'alimentation*, n°937, 12 février 2025.

[8] Marianne BLEHAUT, Mathilde GRESSIER, *En forte hausse, la précarité alimentaire s'ajoute à d'autres fragilités*, CRÉDOC, mai 2023.

[9] Marianne BLEHAUT, Mathilde GRESSIER, Antoine Bernard DE RAYMOND, *La débrouille des personnes qui ne mangent pas toujours à leur faim*, CRÉDOC, septembre 2023.

5. L'augmentation de la précarité alimentaire s'inscrit dans un contexte de hausse de la pauvreté monétaire, l'une des principales causes de la précarité alimentaire. Le taux de pauvreté a atteint en 2023 son niveau le plus élevé depuis 1996, soit environ 9,8 millions de personnes (avec une estimation à environ 12 millions de personnes si on intègre les populations hors statistiques usuelles à savoir les personnes vivant en collectivités, dans les départements d'outre-mer, ou sans-domicile fixe [10]). À cela s'ajoute un taux de non-recours aux droits sociaux particulièrement élevé, estimé en moyenne entre 30 % et 40 %, ce qui limite l'effectivité des droits sociaux[11].

6. Cette évolution s'inscrit dans un contexte de chocs successifs (crise sanitaire de 2020, inflation alimentaire forte, etc…) mais il faut aussi souligner que les contraintes budgétaires des ménages s'inscrivent dans un temps long**,** avec un écart entre les revenus et les besoins pour vivre dignement qui se réduit de plus en plus[12]. Depuis plusieurs décennies, la part de l'alimentation dans le budget a fortement diminué. Parallèlement, la montée durable des dépenses pré-engagées (loyer, transport, énergies) réduit la marge de manœuvre pour ajuster le poste « *alimentation* ». Cette « *prise en tenaille* » — ménages plus contraints d'un côté, prix instables et tendanciellement en hausse de l'autre — pourrait s'aggraver à l'avenir en raison de facteurs structurels (coûts de l'énergie, changement climatique, aléas sanitaires, politiques commerciales protectionnistes)[13].

7. Par ailleurs, l'alimentation ne se réduit pas à un apport de nutriments : elle est un *« fait social total »* [14] aux dimensions symboliques, mais aussi économiques, politiques, culturelles. L'acte alimentaire, banal au quotidien, est le résultat d'une multitude

[10] L'Insee mesure la pauvreté monétaire sur le champ des individus vivant en logement ordinaire. Cet indicateur exclut des populations hors champ (personnes vivant en collectivité/établissements, en habitation mobile, ou sans domicile). À champ élargi, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)indique qu'en 2021 le nombre de personnes pauvres s'élèverait à 11,2 millions, ce qui justifie l'usage d'un ordre de grandeur avoisinant 12 millions de personnes aujourd'hui. Voir DRESS, *Les caractéristiques des personnes pauvres et des personnes modestes*, 2025 ainsi que Insee, *L'essentiel sur … la pauvreté*, 7 juillet 2025.

[11] Conseil économique, social et environnemental, *Quel accès et quelle effectivité des droits sociaux en France ?,* 19 février 2024.

[12] « *Pour exemple, à son instauration, le RMI était fixé à 49 % du salaire minimum, le RSA ne représente plus aujourd'hui que 39 % du salaire minimum augmenté de la prime d'activité* ». Voir France Stratégie, *« Protection contre la pauvreté et gains monétaire au travail depuis vingt ans »,* 16 décembre 2019 ou encore Guillaume Alègre, « L'assistance diminuée », *Emile Magazine*, 2024.

[13] L'Institut du développement durable et des relations internationales, *« Hausse des prix et contraintes de revenus : le budget alimentaire des ménages pris en tenaille »,* 6 novembre 2025.

[14] La notion de « fait social total » a été utilisé pour la première fois par Marcel Mauss en 1925 dans son ouvrage *Essai sur le don.* Ainsi, Mauss considère que : *« Tout s'y mêle, tout ce qui constitue la vie proprement sociale des sociétés qui ont précédé les nôtres - jusqu'à celles de la protohistoire. - Dans ces phénomènes sociaux « totaux », comme nous proposons de les appeler, s'expriment à la fois et d'un coup toutes sortes d'institutions : religieuses, juridiques et morales - et celles-ci politiques et familiales en même temps ; économiques - et celles-ci supposent des formes particulières de la production et de la consommation, ou plutôt de la prestation et de la distribution ; sans compter les phénomènes esthétiques auxquels aboutissent ces faits et les phénomènes morphologiques que manifestent ces institutions ».* Marcel MAUSS, *Essaie sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés primitives*, L'Année Sociologique, seconde série, 1923-1924

d'interactions et de coopérations humaines ; il structure la vie individuelle, familiale et plus largement sociale autant qu'il révèle ses fragilités. À ce titre, l'alimentation contribue à la cohésion sociale : elle donne lieu à des rituels, des moments partagés, des appartenances culturelles et religieuses, et participe à l'inclusion et à la reconnaissance au sein de la communauté. Comme l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, le droit à l'alimentation est indissociable des autres droits fondamentaux. Son effectivité conditionne l'exercice de nombreux droits — à la santé, à l'éducation, à la participation sociale— et illustre le principe d'indivisibilité et d'interdépendance des droits humains, consacré par le droit international.

8. Les travaux et témoignages recueillis soulignent que la précarité alimentaire se vit souvent sous le signe de la honte, de la stigmatisation et de l'isolement[15]. Lorsque l'on doit sauter des repas, renoncer à des produits frais, se rendre à des distributions dont la file s'étire sur le chemin de l'école, ou dépendre des dons pour nourrir sa famille, l'atteinte à la dignité est immédiate. Cette situation fragilise la vie familiale (repas décalés, impossibilité d'inviter ou de participer à des moments de convivialité), comme les liens sociaux (retrait des activités associatives et citoyennes), et rend plus difficile l'accès à l'éducation ou à l'emploi (difficultés de concentration, de santé, de mobilité). Il s'agit là d'entraves concrètes à la participation et à l'exercice des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, montrant l'interconnexion entre le droit à l'alimentation et tous les autres droits.

9. Ces contraintes dans l'accès à une alimentation saine, durable et choisie, affectent la qualité nutritionnelle des consommations (substitutions vers des produits moins chers et parfois de moindre qualité, baisse de la diversité alimentaire, sauts de repas) et ont des effets sanitaires et psychosociaux : prévalences plus élevées de maladies chroniques (diabète, pathologies cardio-neuro-vasculaires, troubles respiratoires), surpoids-obésité plus fréquents dans les déciles de revenus les plus faibles, impacts sur la santé mentale, etc… Ces impacts du système alimentaire sur la santé sont des marqueurs des inégalités sociales. C'est ainsi que les catégories les plus modestes sont 2,8 fois plus touchées par le diabète et 2 fois plus concernées par l'obésité[16]. Les écarts s'installent dès l'enfance et s'ajoutent à d'autres déterminants sociaux de santé (logement, environnement, revenus), de sorte que les inégalités alimentaires deviennent des inégalités de destin.

10. Les inégalités de destin sont aussi dépendantes des territoires dans lesquels on vit. Une alerte particulière existe pour les Outre-mer qui connaissent des niveaux de criticité des différents enjeux précités beaucoup plus élevés qu'en métropole. Le niveau alarmant des prix des denrées alimentaires peut ainsi être corrélé avec le niveau très élevé des enjeux sanitaires liés à l'alimentation. En Guyane, par exemple, les prix alimentaires sont 39 % plus élevés qu'en métropole alors que le diabète touche 10 % de la population, soit deux fois plus que la moyenne nationale[17]. Une stratégie adaptée aux systèmes alimentaires spécifiques de ces territoires devrait être définie en co-construction avec les populations locales.

---

[15] Magali RAMEL, Huguette BOISSONNAT PELSY, Chantal SIBUÉ-DE CAIGNY, Marie-France ZIMMER, « Se nourrir lorsqu'on est pauvre - Analyse et ressenti de personnes en situation de précarité », *Revue Quart Monde*, juin 2016.

[16] L'Observatoire des inégalités, « Le plus pauvres sont davantage concernés par les maladies graves de longue durée », 24 novembre 2022.

[17] Caroline MÉJEAN (dir.), *Alimentation et nutrition dans les départements et régions d'Outre-mer,* IRD Éditions (Collection Expertise collective), 2020.

11. A l'échelon national, des fragilités affectent tous les maillons de la chaîne alimentaire. Au sein de la profession agricole, malgré des disparités, une part notable de ménages vit sous le seuil de pauvreté (17,7 % en 2020)[18]. Les emplois de l'industrie agroalimentaire, de la distribution et de la restauration restent souvent marqués par une forte pénibilité et par des niveaux de rémunération faibles[19]. Cette réalité interroge l'équité et la soutenabilité de la création et de la répartition de la valeur dans les filières et questionne des modèles productifs historiquement orientés vers des volumes élevés et des prix bas, qui génèrent des externalités environnementales et sanitaires désormais mieux documentées.

12. Sur le plan environnemental, l'alimentation contribue à près d'un quart des émissions nationales de gaz à effet de serre[20]. À ces impacts s'ajoutent des coûts publics significatifs liés aux effets négatifs sur la santé et l'environnement, ainsi qu'aux soutiens budgétaires au secteur alimentaire. Dans leur ensemble, ces constats révèlent une fragilité structurelle du système alimentaire et l'insuffisante cohérence de politiques publiques aujourd'hui dispersées entre les champs agricoles, sociaux, sanitaires, économiques et environnementaux.

13. Les impacts écologiques, sociaux et sanitaires de notre système alimentaire génèrent des dépenses massives pour compenser et réparer ces dégradations. Selon l'analyse du rapport « *L'injuste prix de notre alimentation* », ces coûts sont estimés à au moins 19 milliards d'euros par an, soit presque le double du budget alloué à la planification écologique en 2024[21]. Ce montant ne couvre qu'une partie des coûts sociétaux, car tout n'est pas monétisable : perte de biodiversité, dégradation des sols, pollution des eaux, maladies chroniques liées à l'alimentation, etc. Ces dépenses illustrent l'ampleur des conséquences d'un système alimentaire fragmenté et soulignent l'urgence d'une approche globale fondée sur les droits humains. Au-delà des coûts de réparation, les soutiens publics au système agricole et alimentaire représentaient 48,3 milliards d'euros en 2021 (subventions, exonérations, achats, restauration collective)[22]. Les travaux récents montrent qu'une large part de ces soutiens – supérieure à 80 % – entretient une logique de course aux volumes, avec standardisation et pression sur les prix agricoles, ce qui interroge la cohérence des politiques et le pilotage d'ensemble. Il apparaît donc nécessaire de réorienter et de renforcer les aides publiques afin de sécuriser les revenus agricoles et d'accompagner les transitions agroécologiques.

14. Face à ces enjeux, le droit à l'alimentation se présente comme un levier qui contribue à la transformation des systèmes alimentaires. Olivier de Schutter, rapporteur spécial des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'Homme et ancien rapporteur spécial

[18] Insee, « Les exploitants agricoles vivent plus souvent sous le seuil de pauvreté que l'ensemble de la population », *Emploi et revenus des indépendants Édition 2025*, 25 mai 2025.
[19] Centre d'études et de prospective du ministère de l'Agriculture, de l'Agro-alimentaire et de la Souveraineté alimentaire, « Recrutement et conditions d'emploi dans le secteur agroalimentaire », 30 juin 2025.
[20] Commissariat Général au Développement Durable, « Notre alimentation, c'est combien de gaz à effet de serre (GES) ? », 8 septembre 2022.
[21] Secours Catholique, le Réseau Civam, Solidarité Paysans & Fédération française des Diabétiques, *L'injuste prix de notre alimentation*, 17 septembre 2024
[22] Ibid.

des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, en a proposé la définition suivante : « *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, produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture* »[23].

15. Garantir le droit à l'alimentation suppose donc d'agir aussi sur les environnements alimentaires : réguler les pratiques commerciales et publicitaires, améliorer l'accessibilité territoriale et économique, et soutenir des offres diversifiées et durables. Or les systèmes alimentaires industriels, en France comme dans le monde, se sont développés sans une régulation assumée fondée sur les droits humains et avec un déséquilibre de moyens déployés. Le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation en avril 2025 dénonce « *un système financier international actuel qui entrave délibérément la capacité des gouvernements de remplir leurs obligations en matière de droit à l'alimentation* »[24]. Par exemple, les dépenses annuelles de publicité et communication du secteur agroalimentaire (5,5 milliards d'euros, soit 1 000 fois le budget de communication du programme national Nutrition Santé)[25] orientent fortement les choix, en particulier vers des produits trop gras, sucrés ou salés sans qu'une régulation soit posée pour cadrer et réguler ce type d'actions des acteurs privés.

16. Ces différents constats mettent en avant l'interdépendance et la mise en tension de droits fondamentaux dont celui à l'alimentation et avec la nécessité de mobiliser des objectifs de santé publique, d'inclusion sociale, de revenus agricoles décents et de transition écologique pour faire face aux enjeux actuels et futurs. De nombreuses institutions et instances consultatives ont souligné ces enjeux et appelé à la mise en place de mesures et politiques plus ambitieuses (IGAS[26], HSCP[27], CNLE[28]).

17. Dans ce contexte, conformément à son mandat, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), institution nationale indépendante de promotion et de protection des droits humains, s'est saisie du sujet pour éclairer les pouvoirs publics. Elle a retenu une approche par les droits[29], qui vise à passer d'une logique d'assistance à une logique d'exercice d'un droit : clarifier les obligations de respect, de protection et de réalisation qui incombent à l'État et à l'ensemble des personnes publiques ; garantir des environnements alimentaires qui permettent à chacune et chacun d'exercer son droit à une alimentation adéquate, renforcer la redevabilité démocratique par des mécanismes de suivi, d'évaluation, de participation citoyenne et, le cas échéant, de recours individuels et collectifs.

---

[23] Conseil des droits de l'Homme, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter*, A/HRC/25/57, 24 janvier 2014.

[24] Conseil des droits de l'Homme, *Le droit à l'alimentation, le financement et les plans d'action nationaux, Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation*, 2 janvier 2025.

[25] Secours Catholique, le Réseau Civam, Solidarité Paysans & Fédération française des Diabétiques, *L'injuste prix de notre alimentation*, 17 septembre 2024

[26] Inspection générale des affaires sociales, *Evaluation du programme national pour l'alimentation et du programme nationale nutrition santé*, 10 décembre 2025.

[27] Haut Conseil de de la santé publique, *Avis relatif à l'élaboration de la Stratégie nationale Alimentation, Nutrition, Climat (SNANC)*, 6 avril 2023.

[28] Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, *Avis sur la stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC)*, juin 2025.

[29] CNCDH, *Avis sur l'approche fondée sur les droits de l'Homme*, 3 juillet 2018.

18. Par cet avis, la CNCDH souhaite alerter sur l'urgence et l'importance de concevoir les politiques publiques liées à l'alimentation garantissant le respect des droits humains. A cette fin, elle a mené des travaux et auditions approfondis. Après avoir présenté l'état du droit positif, l'avis détaillera les évolutions souhaitables et les voies de leur formalisation juridique, afin de donner cohérence et effectivité aux politiques publiques et de faire du droit à l'alimentation un droit vivant.

Partie 1 : Le droit à l'alimentation : un droit insuffisamment saisi dans le cadre juridique français

19. Dans l'ordre juridique français, le droit à l'alimentation ne figure qu'à l'état de traces. Il est en revanche reconnu à l'échelon international dans différents textes que la France a ratifiés[30] et qu'elle s'est engagée à respecter et à mettre en œuvre progressivement. A plusieurs reprises, des instances relevant de l'Organisation des Nations Unies ou du Conseil de l'Europe ont invité la France à inscrire ce droit dans sa législation.

A. Le droit français interne

20. En France, malgré une législation sociale relativement développée et l'existence de nombreuses politiques publiques en matière agricole et alimentaire, le droit à l'alimentation ne fait l'objet d'aucune reconnaissance juridique explicite, que ce soit dans la Constitution, dans les textes législatifs ou réglementaires, ou dans la jurisprudence.

21. Le Préambule de la Constitution de 1946 — auquel renvoie la Constitution de 1958 — consacre plusieurs droits économiques et sociaux fondamentaux, tels que le droit à la protection de la santé, à la sécurité matérielle, à la protection sociale et à l'éducation. Toutefois, il ne reconnaît pas explicitement un droit à l'alimentation. Les alinéas 10 et 11 du Préambule de la Constitution de 1946 fondent un devoir de protection sociale et de solidarité nationale. Ils imposent à la collectivité de garantir à chacun « *un revenu suffisant pour assurer à lui-même et à sa famille une existence décente* », ainsi que « *la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs* ». L'alinéa 11 précise explicitement

[30] Voir notamment : Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ratifié par la France en 1980, Pacte international des droits civils et politiques, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention relative aux droits de l'enfant, Convention relative au statut des réfugiés et Convention relative aux droits des personnes handicapées.

que : « *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* ». Ces alinéas n'ont jamais fait l'objet d'une interprétation en ce sens. Quant à la Charte de l'environnement [31], à valeur constitutionnelle depuis 2005, elle cite divers droits dits de troisième génération comme « *le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé* » (art 1er), mais ne fait aucune référence à la question alimentaire.

22. Les lois et règlements en vigueur n'ignorent pas le sujet ; mais ils l'abordent de manière sectorielle et éparse, à travers un empilement de dispositifs relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, à la qualité nutritionnelle, à la politique agricole ou encore à l'aide sociale. Par exemple, le Code de l'action sociale et des familles [32] mentionne le soutien à l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité alimentaire, mais sans lui conférer de portée juridique contraignante.

23. L'article L.1 du Code rural et de la pêche maritime[33] fixe les finalités de l'action de l'État en matière agricole et alimentaire – compétitivité, durabilité, souveraineté nationale, sécurité alimentaire – sans reconnaître formellement à chaque individu un droit à une alimentation adéquate et sans inscrire ce droit comme objectif ultime des politiques en la matière. Enfin l'article L.266- 1 du Code de l'action sociale et des familles[34], relatif à la lutte contre la précarité alimentaire, ne concerne que les personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale et ne crée pas d'obligation juridique.

24. De même, les initiatives locales telles que les Conseils locaux de l'alimentation et les projets alimentaires territoriaux (PAT), ou nationales comme la future Stratégie Nationale pour l'Alimentation, la Nutrition et le Climat (SNANC) ou encore les actions de santé publique en matière de nutrition, comme le Programme national Nutrition Santé (PNNS) ou le Plan Obésité, bien que pertinentes, ne s'inscrivent pas dans un cadre juridique unifié garantissant le droit à l'alimentation, ce qui limite l'efficacité et la cohérence des politiques publiques déployées.

25. La jurisprudence française n'a pas comblé ces lacunes. Elle n'a pas traité le droit à l'alimentation comme un droit autonome, susceptible d'être invoqué en justice. Les rares décisions touchant à des enjeux alimentaires le font de manière indirecte, en mobilisant d'autres droits fondamentaux tels que le droit à la santé ou le droit au logement. La Cour de cassation a transmis une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur la retenue administrative des étrangers, dans laquelle le droit à l'alimentation était qualifié de droit fondamental. Cependant, le Conseil constitutionnel ne s'en est pas saisi[35].

26. En l'état actuel des textes et de la jurisprudence, il n'est donc pas possible d'invoquer un « droit à l'alimentation », dans une instance devant les juridictions françaises. Plus généralement, le législateur ne peut se référer à ce droit pour renforcer et unifier les diverses politiques publiques sectorielles afin de garantir un système alimentaire juste et durable.

---

[31] Charte de l'environnement de 2004.

[32] Voir Article L266-1 du Code de l'action sociale et des familles.

[33] Article L1 du Code rural et de la pêche maritime.

[34] Voir supra note 31.

[35] CC, *Décision n°2024-1090* QPC du 28 mai 2024.

B. Le droit international

27. Dès 1948, le droit à l'alimentation a été reconnu au niveau international par la Déclaration universelle des droits de l'homme, au même titre que les autres droits fondamentaux de la personne humaine. L'article 25 de la DUDH l'exprime ainsi : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation…* ».

28. Depuis lors, plusieurs instruments internationaux ont traité du droit à l'alimentation. Le plus important est le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC)[36] adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1966 et entré en vigueur en 1976. Ratifié par la France en 1980, il constitue la pierre angulaire du cadre normatif applicable en la matière.

29. Quelques années plus tard, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC)[37] a été créé afin de veiller au respect du Pacte par les États parties. Le premier alinéa de l'article 11 du Pacte reconnaît expressément le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, y compris une alimentation adéquate. Le second alinéa du même article affirme le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Ces dispositions engagent les parties à garantir une aide alimentaire respectueuse de la dignité des personnes, ainsi qu'un accès durable, suffisant et approprié à une alimentation de qualité pour toutes et tous.

30. Lors du Sommet mondial de l'alimentation[38], en 1996, les États membres ont demandé que soit précisé le contenu des droits à l'alimentation évoqués à l'article 11. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) a répondu par son Observation générale n°12[39], adoptée lors de la session de 1999. Ce texte retient une définition extensive du droit à une nourriture suffisante, « *indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme* ». Il identifie aussi quatre dimensions essentielles du droit à l'alimentation :
    - L'accessibilité, qui suppose que toute personne dispose, individuellement ou collectivement, d'un accès physique et économique durable à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à l'alimentation ne se limite pas à être à l'abri de la faim ou à avoir accès à une quantité minimale de calories ou de nutriments, mais englobe une conception plus large de l'alimentation, incluant la qualité, la diversité et la dignité des conditions d'accès.
    - La disponibilité, c'est-à-dire la présence en quantité suffisante d'aliments exempts de substances nocives et compatibles avec les traditions culturelles des populations concernées ;
    - L'adéquation, qui concerne la qualité nutritionnelle et la pertinence culturelle des aliments au regard du contexte. Autrement dit, une nourriture est adéquate lorsqu'elle répond aux besoins nutritionnels, mais aussi lorsqu'elle respecte les

[36] Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Résolution 2200 A (XXI), 12 décembre 1966.

[37] Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC), *Observation générale n°12 : Le droit à une nourriture suffisante (art. 11)*, E/C.12/1999/5, 14 mai 1999.

[38] Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Rapport du Sommet mondial de l'alimentation*, 13-17 novembre 1996

[39] Voir supra note 36

conditions sociales, économiques, culturelles, climatiques et écologiques propres à une population donnée.
- La durabilité, très liée à la disponibilité sur le long terme, qui implique des mesures capables de préserver les ressources pour que les générations futures aient la possibilité d'obtenir de la nourriture.

31. Cela signifie que le droit à l'alimentation ne se limite pas à fournir « assez à manger », mais à garantir une alimentation appropriée, c'est-à-dire :
    - suffisante sur le plan nutritionnel,
    - sûre et saine pour la santé,
    - culturellement acceptable (en lien avec les habitudes, croyances ou traditions alimentaires),
    - écologiquement viable et produite de manière durable.

32. Le dispositif a été complété par les Directives volontaires sur le droit à l'alimentation[40] adoptées en 2004 par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), équivalent des COP climat pour les enjeux alimentaires, et par le Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Elles offrent aux États un cadre opérationnel pour concrétiser ce droit dans leurs politiques publiques. Les directives ainsi que les recommandations formulées par le CSA et le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation soulignent notamment le souci de cohérence et de coordination des politiques publiques mises en œuvre afin de renforcer la résilience des systèmes alimentaires et de préserver l'environnement. En outre, la FAO a également développé les principes dits « principes PANTHER » – Participation, Responsabilité, Non-discrimination, Transparence, Humanité, État de droit et Redevabilité – afin de guider l'élaboration de politiques alimentaires fondées sur les droits humains et de renforcer leur effectivité[41].

33. En 2014, la France a ratifié le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[42] adopté par l'Assemblée générale des Nations unies en 2008. Ce protocole ne crée aucun droit nouveau mais il institue un mécanisme de recours individuel et collectif devant le CDESC. Toutefois, les décisions de ce comité ne sont pas juridiquement contraignantes.

C. Le droit européen

34. La Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996, ratifiée par la France le 7 mai 1999, ne contient pas de référence explicite au droit à l'alimentation. Cependant, le Comité européen des droits sociaux, organe de suivi de la Charte sociale, considère que l'alimentation est liée à la santé et il traite de cet aspect sous l'angle de plusieurs dispositions de la Charte.

[40] Organisation des Nations unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Directives Volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, 2005.
[41] Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *Le droit humain à une alimentation adéquate dans le cadre stratégique mondial pour la sécurité alimentaire et la nutrition : un consensus global*, 2014.
[42] Protocole facultatif se rapportant au pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 10 décembre 2008.

35. Ainsi, sous l'angle de l'article 11 (Droit à la protection de la santé), le Comité a considéré que « *Les États parties doivent établir des normes nationales d'hygiène alimentaire ayant force de loi et tenant compte des données scientifiques pertinentes, mettre en place et maintenir des mécanismes de contrôle du respect de ces normes tout au long de la chaîne alimentaire, élaborer, appliquer et mettre à jour régulièrement des mesures de prévention systématique, notamment par l'étiquetage, et surveiller l'apparition de maladies d'origine alimentaire* ».

36. En 2025, le Comité a publié une étude intitulée « Droits sociaux et crise du coût de la vie », en se fondant sur les rapports présentés par les États parties à la Charte. Il a notamment considéré que « *la réalisation du droit à la protection de la santé garantie par l'article 11 exige d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des titulaires de droits. En outre, les États parties ont le devoir d'éliminer, dans la mesure du possible, les causes d'une santé déficiente, notamment en mettant en œuvre des politiques garantissant l'accès à une nourriture saine et suffisante pour tous* ».

37. De plus, « l'article 17 de la Charte (Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) impose aux États une obligation positive d'adopter des mesures propres à assurer aux enfants l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales. Le Comité considère que la précarité alimentaire compromet la jouissance de ce droit. Cela peut en outre avoir des conséquences négatives sur le droit à l'éducation. En effet, en situation de pauvreté alimentaire, davantage d'enfants vont à l'école le ventre vide, ce qui a un effet direct sur leurs résultats scolaires. L'existence de programmes de repas scolaires (et leur expansion) est importante à cet égard."

38. Il est également important de rappeler que, même si le droit à l'alimentation n'est pas explicitement consacré comme un droit autonome dans le droit européen, les juridictions européennes l'ont tout de même mobilisé à plusieurs reprises. Elles l'ont fait en s'appuyant sur une jurisprudence, notamment celle de la Cour européenne des droits de l'homme, qui permet d'aborder ce droit par le biais d'autres protections reconnues[43].

D. Recommandations et résolutions adressées à la France

39. En application de l'article 2 du PIDESC, les Etats parties se sont engagés à agir « *au maximum de leurs ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte par tous les moyens appropriés, y compris en particulier l'adoption de mesures législatives* ». Chaque Etat présente tous les cinq ans un rapport sur la mise en œuvre des droits économiques sociaux et culturels. Celui-ci est examiné par le CDESC, qui formule des recommandations.

40. En 2023, la France a présenté son cinquième rapport périodique[44]. Tout en prenant note de mesures positives, comme le Programme national nutrition santé et la Stratégie internationale pour la sécurité alimentaire, la nutrition et l'agriculture durable, le Comité

[43] Asante DANITA, Idris MALAK, Abeywardana NADUNI, *Legal Clinic Projet Report: adjudicating the right to food,* University of Antwerp Legal Clinic, 2025.

[44] Haut-Commissariat de Nations unies de droits de l'Homme, *« Examen de la France au Comité des droits économiques, sociaux et culturels : des experts évoquent notamment des inégalités régionales et dans les territoires d'outre-mer, une hausse de la pauvreté, et la situation des mineurs non accompagnés »*, 3 octobre 2023.

n'a pas manqué de relever les lacunes du dispositif juridique français. Il a souligné la faible application du PIDESC dans l'ordre juridique et la nécessité d'en faciliter l'appropriation par les juges et les avocats en renforçant les formations dispensées en la matière. Il s'est aussi dit préoccupé par l'absence de données précises sur l'étendue de l'insécurité alimentaire et par l'absence d'une loi-cadre ainsi que d'une politique globale sur le droit à l'alimentation[45].

41. Au titre de ses recommandations, le Comité a notamment encouragé l'adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, ainsi que l'élaboration, en concertation avec l'ensemble des parties prenantes - y compris les personnes en situation de précarité - d'une stratégie nationale globale de protection et de promotion de ce droit. Celle-ci devrait permettre de lutter efficacement contre l'insécurité alimentaire, contre toutes les formes de malnutrition, y compris l'obésité, et contre les pathologies liées à une mauvaise alimentation.
42. Le CDESC a également souligné l'importance d'intégrer à cette stratégie des programmes favorisant des régimes alimentaires plus sains, en prenant en compte les spécificités des profils surexposés à l'insécurité alimentaire et les interactions avec les politiques commerciales, d'aménagement du territoire, éducatives et budgétaires. Il a également recommandé l'adoption d'objectifs clairs, de délais précis, ainsi que la mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation des progrès accomplis. Enfin, le Comité a invité à se référer à son Observation générale n°12 sur le droit à une alimentation suffisante, ainsi qu'aux Directives volontaires adoptées par la FAO.

43. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par la résolution 2577 du 3 octobre 2024[46], a invité les Etats-membres, dont la France :
    - à inclure explicitement le droit à l'alimentation dans leurs dispositions constitutionnelles,
    - à adopter des lois-cadres nationales qui coordonneraient les différentes branches du droit et les politiques publiques liées aux systèmes alimentaires, pour assurer une alimentation disponible, accessible, durable et adéquate,
    - à passer d'une approche caritative de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus vulnérables à une approche fondée sur les droits garantissant un accès autonome à une alimentation saine, durable et choisie pour tous.

44. La CNCDH est, dès lors, d'avis qu'il importe de tirer les conséquences des recommandations qui ont été adressées à la France par les mécanismes internationaux des droits de l'homme pour faire évoluer son cadre normatif, ses politiques publiques et enfin rendre effectif le droit à l'alimentation.

[45] Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observations finales concernant le cinquième rapport périodique de la France*, Conseil économique et social, 30 octobre 2023, E/C.12/FRA/CO/5.
[46] Conseil de l'Europe, *Guaranteeing the human right to food*, résolution 2577, 3 octobre 2024.

Partie 2 : Les évolutions nécessaires pour un droit à l'alimentation effectif

45. Au vu de l'état actuel du droit et des constats dressés en introduction, les conditions favorables à la reconnaissance juridique du droit à l'alimentation sont réunies. Ce droit est à définir de façon suffisamment large pour inclure toutes ses dimensions et favoriser une approche multidimensionnelle, cohérente et basée sur les principes des droits humains. Il présente en outre des particularités qui affecteront sa mise en œuvre.

A. Des avancées législatives à consolider

46. Historiquement, le cadre juridique français applicable à l'alimentation s'est construit par paliers successifs, intégrant au fil du temps des dimensions sanitaires, sociales, agricoles et environnementales, sans aboutir pour l'instant à un dispositif pleinement unifié et respectueux tant de la dignité que de l'autonomie des personnes.

47. Les premières réponses publiques se sont concentrées sur les personnes ne pouvant accéder par elles-mêmes aux biens alimentaires nécessaires. La solidarité familiale demeure un socle ancien. Le Code civil consacre l'obligation alimentaire entre membres d'une même famille (art. 205 à 207) et, depuis 2022, un dispositif géré par l'Agence de recouvrement et d'intermédiation des pensions alimentaires (ARIPA), bénéficiant du statut de service public, sécurise le versement des pensions lorsque leur paiement est défaillant. Il s'agit d'un exemple d'intervention de l'État visant à garantir l'effectivité des obligations légales et à protéger les droits des enfants et des familles concernées.

48. Au-delà du cercle de famille, de multiples dispositifs d'entraide et de solidarité se sont mis en place et progressivement institutionnalisés. Aux termes de l'article L.266-1 du Code de l'action sociale et des familles : « *L'aide alimentaire consiste à fournir des denrées alimentaires à des personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale* ». Cette aide est distribuée par l'intermédiaire de réseaux nationaux tels que la Fédération des Banques Alimentaires, les Restaurants du cœur, le Secours populaire français[47], la Croix-Rouge française ou encore l'association nationale de développement des épiceries

[47] 19 réseaux habilités au niveau national, 4 bénéficiant des fonds européens, assurant la très grande majorité de l'aide alimentaire.

solidaires (ANDES), ainsi que par un grand nombre de petites et moyennes structures associatives habilitées par l'État. De nombreuses collectivités agissent également pour aider les populations en situation de précarité au quotidien, notamment sous forme de dons de repas préparés par les cantines ou de redistribution de denrées. Au total, le nombre des bénéficiaires de l'aide alimentaire en 2021 a été estimé entre 2 et 4 millions de personnes[48]. Héritière d'initiatives privées de charité publique et structurée à partir des années 1980 autour des surplus agricoles européens, cette aide a désormais de multiples sources de financement dont une part importante provenant de dons de personnes morales ou physiques privées et une autre plus restreinte mais en constante augmentation des fonds de l'Union européenne, de l'État et des collectivités locales (540 millions contre 115 millions pour l'État et 260 millions pour les collectivités locales en 2025)[49]. Il s'agit toutefois de noter qu'une partie des dons bénéficie de déductions fiscales à la charge de l'État, mais sans pour autant produire d'effet de levier pour orienter leur usage. Par ailleurs, de nombreuses contraintes sont associées à ce système de dons et défiscalisation, affectant les structures d'aide alimentaire et les personnes recevant l'aide[50].

49. Cette aide joue un rôle indispensable pour répondre à des besoins importants et urgents, mais plusieurs limites sont relevées par des institutions comme le Conseil national de l'alimentation (CNA)[51] ou la Cour des comptes[52]: un maillage territorial imparfait et zones blanches, des conditions d'accès complexes, un non-recours pour 50% des personnes en situation de précarité alimentaire, un impact environnemental des flux logistiques, et surtout un cadre qui, par nature, garantit difficilement autonomie et choix des personnes dans la durée, etc. Il faut néanmoins souligner que, même si les avancées ne sont pas encore suffisantes, la création du Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) [53] en 2020 et la mise en place d'un plan d'action pour la transformation de l'aide alimentaire et la lutte contre la précarité ont permis de donner un cadre d'échange et de travail pour aborder ces sujets et poser des bases d'amélioration de la politique de lutte contre la précarité alimentaire. Un consensus se dessine par ailleurs, y compris par les acteurs de l'aide alimentaire eux-mêmes [54], pour considérer l'aide alimentaire comme une réponse immédiate et partielle, et non comme une réponse structurelle suffisante de prévention et de réduction de la précarité alimentaire et encore moins une politique fondée sur une approche par les droits.

50. D'autres dispositifs complémentaires existent qui s'appuient notamment sur des aides financières attribuées à des publics en situation de précarité alimentaire, notamment via

[48] Aliocha ACCARDO, Agnès BRUN, Thomas LELLOUCH, « La crise sanitaire a accentué la précarité des bénéficiaires de l'aide alimentaire », *Insee* n°1907, 28 juin 2022.

[49] Cour des Comptes, *Observations définitives - L'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens* , 17 juillet 2025.

[50] ADEME et FRAMHEIM, « *Rapport final - Comprendre les causes des pertes alimentaires au sein des associations d'aide alimentaire, le mesurer et tester des actions de réductions* », 2023.

[51] Conseil National de l'Alimentation, *« Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire »*, *Avis n°97*, octobre 2022.

[52] Cour des comptes, *Observations définitives - L'aide alimentaire financée par l'État et les fonds européens*, 17 juillet 2025.

[53] Le Comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) | solidarites.gouv.fr

[54] Louis CANTUEL, *Rapport « Faut-il en finir avec l'aide alimentaire ? »*, Fondation Jean Jaurès, 1 octobre 2024.

des chèques services distribués par des associations comme le Secours catholique ou par des centres communaux d'action social (CCAS), ou encore de nouveaux dispositifs de solidarité alimentaire soutenus par le Fonds Mieux manger pour tous créé en 2023 qui mettent en avant le choix des personnes concernées, leur autonomie et le lien avec la production locale et durable (groupements d'achats, caisses communes de l'alimentation, achats bonifiés, paniers solidaires, etc…)

51. La période contemporaine est marquée par un élargissement des préoccupations relatives à l'alimentation et par une volonté de dépasser une logique d'assistance. Il s'agit de prendre progressivement en considération différentes dimensions et enjeux associés au droit à l'alimentation comme l'accessibilité ou encore la durabilité, ainsi que des principes comme la dignité ou l'autonomisation. Ainsi, à la suite des États généraux de l'alimentation[55] tenus en 2017, le législateur a modifié à la fois le Code de l'Action sociale et des Familles[56] (CASP) et le Code rural et de la pêche maritime afin d'intégrer de nouvelles dimensions et de nouveaux objectifs aux politiques agricoles, alimentaires et de solidarité.

52. Concernant les enjeux de lutte contre la précarité alimentaire, un nouvel article L.266-1 a été intégré au CASP. Il reconnait l'importance d'un accès pour tous à une alimentation sûre, diversifiée et de qualité, en inscrivant l'action publique dans le respect du principe de dignité et dans une logique de participation et d'autonomisation des personnes concernées. Cet article permet de compléter une vision caritative et d'aide matérielle en posant des bases d'une vision systémique et préventive. Il fixe des objectifs qui ouvrent la voie à l'énoncé d'obligations juridiques. De ce fait, il prépare et rend possible la reconnaissance d'un droit à l'alimentation au bénéfice des publics concernés.

53. Parallèlement, le législateur a apporté au fil du temps plusieurs ajouts à l'article L.1 du Code rural et de la pêche maritime qui définit les objectifs des politiques agricoles et alimentaires. Il a notamment précisé l'objectif donné à ces politiques de garantir la sécurité alimentaire en permettant « *l'accès de l'ensemble de la population à une alimentation suffisante, saine, sûre, diversifiée et nutritive, tout au long de l'année* ». Cet article souligne aussi la contribution des politiques alimentaires et agricoles à l'objectif fixé par l'article L.266-1 du CASF, mettant ainsi en évidence la nécessaire coordination et cohérence entre ces politiques publiques. Cette contribution a notamment pris la forme de l'intégration d'un objectif de justice sociale dans le cadre des Plans alimentaires territoriaux[57] définis à l'article L111-2-2. Les plans alimentaires territoriaux visent à fédérer les acteurs d'un territoire (collectivités, producteurs, transformateurs, distributeurs, associations, citoyens) autour de la question alimentaire. Ils s'attèlent à prendre en compte les dimensions sociales, environnementales, économiques et de santé publique dans les politiques alimentaires locales.

54. Les enjeux de transition écologique ont aussi été progressivement intégrés dans le Code rural et de la pêche maritime. L'article L.1[58] a depuis lors connu de nouvelles modifications,

[55] Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, EGalim 1 : tout savoir sur la loi Agriculture et Alimentation, 2018.

[56] Voir Article L266-1 du Code de l'action sociale et des familles.

[57] Le portail du réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux.

[58] Article L1 A du Code rural et de la pêche maritime : « *La protection, la valorisation et le développement de l'agriculture et de la pêche sont d'intérêt général majeur en tant qu'ils garantissent la souveraineté*

notamment avec l'adoption de la loi d'orientation agricole en 2024. Le législateur a fait le choix d'inscrire la souveraineté alimentaire comme un intérêt fondamental de la Nation et a renforcé certains objectifs liés majoritairement aux enjeux agricoles : pérennité des exploitations, renouvellement des générations, compétitivité, innovation pour la transition climatique. En identifiant cet intérêt majeur, le législateur a fait un choix et prouvé qu'un ancrage de ces politiques publiques autour d'un principe fondamental était possible, même si la notion de souveraineté alimentaire telle que définie ne correspond pas à celle reconnue dans le droit international, notamment dans la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales[59]. Elle vise en effet la capacité démocratique des populations à définir leurs systèmes alimentaires dans le respect des droits humains, des ressources et des engagements écologiques, sans porter atteinte aux droits d'autres peuples[60].

55. Concernant les enjeux de santé publique et le lien entre politiques de santé publique et enjeux alimentaires, le Code de la santé publique a inclus dès 2004 parmi les objectifs du Plan National Nutrition Santé[61] (PNNS) celui de « *créer un environnement favorable aux recommandations nutritionnelles* ». Allant au-delà de l'éducation et l'information nutritionnelle, cet objectif est devenu prioritaire au fil des versions successives du PNNS depuis 2004 qui ont progressivement inclus par exemple des mesures sur la régulation de la publicité ou encore un travail sur l'offre alimentaire disponible. Le législateur a aussi souligné la nécessaire articulation avec le Programme national de l'alimentation (PNA), articulation qui a notamment mené à la création d'un Plan National Alimentation Nutrition en 2019.

56. De nombreuses dispositions législatives et réglementaires ont donc déjà été adoptées en France pour répondre aux différentes dimensions du droit à l'alimentation — disponibilité, accessibilité, adéquation et durabilité. Cependant, en l'absence d'un cadre juridique définissant explicitement le droit à une alimentation adéquate, ces politiques demeurent dispersées, partielles et souvent dépendantes d'initiatives sectorielles isolées. Lorsqu'une approche globale et interministérielle est appelée de ses vœux par le législateur, les administrations peinent à y répondre, faute de temps, de moyens coordonnés et d'une architecture institutionnelle permettant de dépasser les logiques ministérielles propres à chaque politique publique.

57. Chaque administration avance ainsi avec ses leviers spécifiques : les revenus du travail, la lutte contre la pauvreté monétaire et les mécanismes de lutte contre la précarité alimentaire pour le ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités ; la production, la

---

alimentaire de la Nation. Ils constituent un intérêt fondamental de la Nation en tant qu'éléments essentiels de son potentiel économique. […] ».

[59] *Déclaration des Nations unies sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales*, A/HRC/RES/39/12, 8 octobre 2018.

[60] La souveraineté alimentaire n'est pas en soi un droit mais est une des conditions de la réalisation du droit à l'alimentation, mais pas sa condition unique. Selon Olivier de Schutter, elle doit être « *comprise comme l'exigence du fonctionnement démocratique des systèmes alimentaires* ». Conseil des droits de l'homme, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier Schutter – Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, A/HRC/25/57, 24 janvier 2014.

[61] Ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées, Programme national nutrition santé (PNNS) – Professionnels, mis à jour le 3 février 2026.

transformation et l'amont agricole pour le ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire ; la régulation des prix et des marchés et la fiscalité pour le ministère de l'Économie et des Finances ; les enjeux de transition écologique pour le ministère de la Transition écologique et de la Biodiversité. Or, la plupart des enjeux alimentaires exigent précisément l'usage combiné et cohérent de ces leviers, assorti d'une orientation claire donnée par le législateur. Les administrations auditionnées dans le cadre de cet avis ont toutes souligné les progrès qu'apporterait une approche systémique et interministérielle renforcée et associée à des moyens adéquats pour la mobiliser.

58. L'exemple de la Stratégie Nationale Alimentation, Nutrition, Climat (SNANC) illustre bien les limites de cette fragmentation. Prévue par la loi Résilience et climat de 2021[62] et appelée à articuler le PNNS et le PNA, elle a fait l'objet de consultations extensives et d'un travail interministériel de co-construction. Elle vise à atteindre, de façon coordonnée, plusieurs objectifs parmi lesquels : la promotion d'une alimentation favorable à la santé, en termes de quantité, de sécurité sanitaire et de qualité nutritionnelle ; la promotion d'une alimentation respectueuse de l'environnement, compatible avec la trajectoire de réduction des émissions de GES, et protectrice de la biodiversité ; la réduction des inégalités d'accès à une alimentation saine et durable ; l'ancrage territorial de l'alimentation, en s'appuyant sur les projets alimentaires territoriaux ; la réponse aux attentes sociétales, à travers notamment la qualité des produits et les conditions de production économiquement et socialement acceptables qui favorisent l'emploi et assurent une rémunération équitable des producteurs et des travailleurs du système alimentaire.

59. Les efforts de coordination entrepris dans le cadre de la SNANC constituent un progrès indéniable. Cependant, sa publication attendue en juillet 2023 a été retardée jusqu'au 11 février 2026[63]. Ces décalages étaient liés à des enjeux d'arbitrage, notamment sur des sujets de régulation (publicité et marketing) ou de fixation d'objectifs politiques ambitieux (réduction de la consommation de viande) qui faisaient face à l'opposition d'un ministère et/ou des groupes d'intérêts privés. Cela illustre une large partie des limites de cette stratégie comme l'a soulevé la société civile impliquée depuis le début des consultations sur la SNANC[64]. En effet, ne reposant pas sur un pilotage interministériel, elle reste sans chef de file clair identifié et sans portage politique global défini. Pour être opérationnelle, une telle stratégie devrait préciser des orientations claires, des objectifs et indicateurs à horizon 2030, des moyens dédiés, une gouvernance interministérielle lisible, une déclinaison territoriale claire et un dispositif participatif d'évaluation incluant notamment les personnes concernées chargées de veiller à la réalisation des objectifs définis. Faute d'un tel cadre et d'une telle ambition, la SNANC restera une initiative structurante mais insuffisamment armée pour transformer durablement le système alimentaire.

60. La CNCDH salue les avancées législatives et règlementaires opérées. Toutefois, elle relève que les textes restent épars, insuffisants et manquent de cohérence. Surtout, elle souligne que la situation de précarité alimentaire empire de manière massive pour les personnes, emportant de nombreux enjeux de santé et environnementaux notamment. Dès

[62] Loi n°2021-1104 du 22 août *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.*

[63] Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire, Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat 2025/2030, 11 février 2026.

[64] Réseau action climat France, *« Décryptage de la Stratégie nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat : 2 ans de gestation pour une stratégie au rabais »*, 4 avril 2025.

lors, la CNCDH recommande d'adopter un autre paradigme pour aborder ces enjeux, celui de l'approche fondée sur les droits de l'homme.

61. Une telle reconnaissance renforcerait la légitimité des politiques publiques en les plaçant sous un principe commun orienté vers les droits humains, et permettrait d'organiser durablement leur articulation autour de l'objectif de garantir, pour chacun, une alimentation saine, choisie et durable. Elle offrirait en outre une protection contre les régressions, en inscrivant des principes et obligations de référence dans la hiérarchie des normes, de nature à encadrer les arbitrages futurs et à empêcher l'affaiblissement des garanties déjà acquises.

B. La définition du droit à l'alimentation dans le contexte français

62. Une inscription du droit à l'alimentation en droit interne, au-delà de l'obligation qui découle des engagements internationaux de la France, permettrait de lui conférer une portée juridique et politique claire et d'offrir un cadre de référence commun à l'État, aux collectivités territoriales et à l'ensemble des acteurs publics. Pour organiser cette inscription dans la hiérarchie des normes, qu'elle intervienne au niveau constitutionnel ou législatif, une définition de ce droit s'avère nécessaire.

63. La définition figurant dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels constitue une base, mais elle reste indicative. Plusieurs pays l'ont d'ailleurs intégrée à leur droit positif en l'adaptant à leur contexte national et en tenant compte des piliers et principes dégagés par les textes internationaux. Certains ont ainsi mis l'accent sur la notion d'alimentation « adéquate », en l'associant à des objectifs plus opérationnels tels que la lutte contre la faim et la malnutrition, ou encore la transformation agroécologique des systèmes alimentaires.

64. Dans le contexte français, une rédaction adaptée pourrait s'appuyer sur les quatre dimensions de l'alimentation énoncées plus haut. Elle affirmerait ainsi le droit à une alimentation accessible, disponible, adéquate (saine, socialement et culturellement appropriée) et durable.

65. La définition évoquée en introduction et proposée par Olivier de Schutter[65] étant l'une des plus multidimensionnelles, elle pourrait guider la rédaction des textes d'application du droit affirmé par voie législative. Son adaptation à la situation française implique toutefois des compléments. L'occasion est offerte d'aborder des enjeux encore peu développés dans le cadre juridique existant, tels que la dignité et l'autonomie de la personne ou encore la place qui revient aux titulaires de droits dans les processus de décision collective et la redevabilité des acteurs publics envers ceux-ci. L'intégration d'une telle définition adaptée au contexte français permettrait d'adopter une approche par les droits au lieu se borner à une logique d'assistance. Elle pourrait aussi mettre en avant la notion de communs, dont la gestion revient au collectif.

[65] *« 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, produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture ».* Conseil des droits de l'Homme, *Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter*, A/HRC/25/5724, 24 janvier 2014.

66. La CNCDH recommande donc l'élaboration d'une définition nationale du droit à l'alimentation, qui sera intégrée dans la loi-cadre, alignée sur les engagements internationaux de la France et tenant compte des spécificités sociales, économiques et environnementales du contexte national.

C. Les particularités du droit à l'alimentation

67. Une réflexion sur la portée et l'étendue du droit à l'alimentation, droit original à bien des égards, est utile pour sa mise en œuvre effective et pour préciser le rôle qui revient à l'État.

1. Portée du droit à l'alimentation

68. Manger, lorsque le besoin de nourriture est satisfait dans sa banalité quotidienne, semble un acte simple. Il est pourtant le résultat d'une multitude d'interactions humaines, proches et lointaines. « *Manger, c'est toujours manger avec et par les autres, parce que les aliments que je consomme ont été préparés par quelqu'un qui les a cuisinés ou qui a planté l'arbre dont je prélève les fruits. Ils supposent que l'on ait produit et récolté le blé et partant, renvoient à l'agriculture, à la distribution, à l'économie mondiale …* »[66].

69. Manger a ainsi été qualifié de « *fait social total* »[67]. L'acte individuel, avec ses dimensions subjectives, s'insère dans une réalité globale. Il ne peut être compris qu'en tenant compte de ses autres dimensions, qu'elles soient économiques, politiques, religieuses ou sociales.

70. Il n'est donc pas surprenant que le droit à l'alimentation se déploie en dispositions relevant de champs juridiques divers (protection sociale, agriculture, transition écologique, santé, hébergement et logement, autres politiques sociales selon publics spécifiques – enfants, familles, personnes âgées, etc.… Il unifie des concepts et des politiques publiques gérés par des ministères différents. Le droit à l'alimentation est, par nature, à la fois transverse et multidimensionnel.

2. Les acteurs du droit à l'alimentation

71. Le droit à l'alimentation mobilise une pluralité d'acteurs qui interviennent tout au long du système alimentaire : en amont dans la production et l'agriculture, au cœur des filières agroalimentaires, et en aval dans la transformation, la distribution, la restauration et la consommation. Le bon fonctionnement et la résilience du système alimentaire repose sur les interactions entre ces acteurs, les pouvoirs publics et les mangeurs et les mangeuses.

72. Dans une approche fondée sur les droits humains, les personnes sont les détentrices de droits : elles ne sont pas de simples bénéficiaires passives, mais les titulaires légitimes du droit à une alimentation adéquate. En face, l'État en est le garant, c'est-à-dire qu'il crée des conditions favorables, régule lorsque nécessaire, soutient les acteurs les plus vulnérables du système alimentaire et met en place des politiques publiques cohérentes, participatives et évaluables. Cette dynamique de rééquilibrage entre détenteurs de droits et garants institutionnels s'incarne dans la notion de capacitation (empowerment[68]), qui vise à

[66] Corine PELLUCHON, *Les nourritures - Philosophie du corps politique*, Le Seul, 2015.

[67] Voir supra note 13.

[68] Il est intéressant de noter que cette notion est d'ores et déjà présente dans l'article L266 du CASF : « *La lutte 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*

renforcer la capacité individuelle et collective à agir, participer et transformer les systèmes alimentaires. Malgré ces contraintes, des démarches en ce sens ont déjà été mises en place, à l'échelon local et national pour renforcer à la fois une approche multidimensionnelle et une participation de tous les acteurs concernés permettant une approche inclusive, cohérente et ambitieuse.

73. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) visent à fédérer les acteurs d'un territoire pour promouvoir une agriculture durable et renforcer la résilience alimentaire. Issus d'une loi de 2014, on en compte aujourd'hui plus de 450. Souvent portés par les collectivités territoriales, ils adoptent une démarche ascendante avec une large consultation des acteurs. Ces espaces de concertation incarnent le principe d'un droit « vivant », ancré dans les territoires et coconstruit avec les habitants, les producteurs et les collectivités locales.

74. Au niveau national, le comité national de coordination de la lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) offre un autre exemple, cette fois à l'échelon national. Instance créée par l'État en 2020, suite à la pandémie du Covid-19, il regroupe différents types d'acteurs (associations de solidarité, collectivités territoriales, administrations, fondations privées, organismes de la recherche publique …), offrant un espace de dialogue et facilitant leur coordination concernant la lutte contre la précarité alimentaire. De même, le Conseil national de l'alimentation (CNA) joue un rôle clef par la diversité de sa composition — organisations agricoles et agroalimentaires, syndicats, associations de consommateurs, organisations environnementales, experts scientifiques et représentants institutionnels. Ses avis éclairent les politiques publiques et, dans son avis n° 91[69], il a notamment appelé à « *reconnaître et mettre en œuvre le droit à l'alimentation et aller vers une démocratie alimentaire* », soulignant la nécessité d'une participation plus large des citoyens. Le CNA développe d'ailleurs une approche intéressante de participation citoyenne, mobilisée notamment pour cet avis 91[70].

75. Ces dispositifs montrent que se dessine progressivement une approche globale, multidimensionnelle et participative des enjeux alimentaires. Ils témoignent aussi du potentiel d'une gouvernance qui associe étroitement les acteurs institutionnels, économiques, sociaux et citoyens, tout en mobilisant des espaces de délibération au-delà des logiques de secteur.

76. À cette dynamique s'ajoutent les mobilisations citoyennes, parfois soutenues par les pouvoirs publics au niveau local, qui tiennent un rôle déterminant : pétitions au niveau national comme européen[71], collectifs locaux, initiatives sociales innovantes (épiceries sociales et solidaires, groupements d'achats, budgets participatifs alimentaires, jardins partagés, Association pour le Maintien d'une Agriculture Paysanne ou AMAP, réseaux

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. »

[69] Conseil National de l'Alimentation, Prévenir et lutter contre la précarité alimentaire, *Avis n°91*, 2022.

[70] Voir : La participation citoyenne au CNA.

[71] Voir supra note 5.

d'entraide). Par ces actions, les citoyens affirment leur place en tant que titulaires de droits et contributeurs légitimes à la transformation du système alimentaire.

77. Dans ce paysage d'initiatives visant à renforcer l'autonomie alimentaire des personnes et la démocratie alimentaire, certaines propositions, telles que la « *sécurité sociale de l'alimentation* »[72] expérimentée dans de nombreux territoires sous la forme de caisses alimentaires communes[73], portent une ambition transformative du système alimentaire en cherchant à garantir un accès universel à une alimentation de qualité par un financement socialisé et une transition du système alimentaire vers plus de durabilité et de dignité pour toutes et tous, mangeurs comme producteurs. Cette option, qui relève d'un choix politique à part entière, ne pourrait toutefois suffire seule à garantir le droit à l'alimentation : sa mise en œuvre exigerait son articulation avec des politiques publiques complémentaires, notamment pour réguler les acteurs privés et transformer les environnements alimentaires, et des mécanismes démocratiques, de gouvernance et de suivi plus effectifs que ceux existants pour la mise en œuvre d'un tel dispositif.

78. Ces initiatives et réflexions portées par la société civile rappellent que les habitantes et habitants ne sont pas seulement les destinataires du système alimentaire, mais bien des acteurs essentiels de sa transformation. Parce qu'elle garantit la capacité des communautés à participer à la définition et à l'orientation des systèmes alimentaires dont elles dépendent, la participation citoyenne constitue un levier décisif pour assurer la pleine réalisation du droit à l'alimentation et pour ancrer ce droit dans une gouvernance démocratique, cohérente et tournée vers l'avenir.

3. Le rôle de l'État

79. Sauf pour certains publics spécifiques, l'Etat n'est pas chargé de fournir lui-même la nourriture nécessaire aux personnes relevant de sa juridiction. En revanche, il lui appartient de veiller au bon fonctionnement du système alimentaire et de mettre en place des politiques publiques visant la pleine garantie et effectivité du droit pour toutes les personnes vivant sur le territoire.

80. Plus précisément, l'Etat, après avoir reconnu le droit à l'alimentation, doit respecter, protéger et réaliser ce droit.
    - Le respecter, c'est permettre aux personnes nourries dans les établissements publics (écoles, hôpitaux, prisons, dispositifs d'hébergement, etc.) de recevoir une alimentation conforme à leurs attentes légitimes ; c'est, pour les autres, s'abstenir de prendre des mesures qui rendraient difficile leur accès à une alimentation adéquate, par exemple en conditionnant ou restreignant l'accès à des aides sociales, en privant les personnes des ressources nécessaires pour couvrir leurs besoins fondamentaux. Cela implique aussi de ne pas revenir en arrière lorsqu'un progrès a été réalisé dans la protection de ce droit (principe de non-régression).

[72] Les piliers de la sécurité sociale de l'alimentation : Universalité, conventionnement vers de la production durable, et la cotisation sociale. Pour en savoir plus, voir Sécurité sociale de l'alimentation – Collectif pour une Sécurité sociale de l'alimentation.

[73] Pour plus d'information voir : Banque des Territoires, « Expérimentations locales inspirées de la Sécurité Sociale de l'Alimentation : panorama et perspectives – Replay », 18 novembre 2025- Paris.

- Le protéger implique d'assurer la protection des titulaires de droits contre les atteintes pouvant provenir de tiers, notamment des acteurs économiques. Cela suppose une régulation des pratiques des acteurs privés du système alimentaire, de la production à la distribution, qu'il s'agisse de la fixation des prix, de la sécurité sanitaire ou des stratégies d'influence sur les comportements des consommateurs.
- Le réaliser, c'est adopter les mesures nécessaires pour assurer la pleine effectivité de ce droit pour toutes et tous, y compris les personnes en situation de précarité alimentaire. Cela signifie notamment d'encourager la solidarité sociale sous ses différentes formes, remédier à ses insuffisances et veiller au bon fonctionnement durable du système alimentaire.

81. Ces obligations ne se limitent pas à l'État : elles s'imposent à toutes les personnes publiques – collectivités territoriales, établissements publics, agences – car elles participent à la mise en œuvre des politiques et services qui conditionnent l'effectivité de ce droit.

82. Ces obligations comprennent à la fois des engagements à réalisation immédiate (notamment en matière de non-discrimination, de lutte contre la précarité alimentaire et d'action en faveur d'un accès à l'alimentation pour toutes et tous) et des obligations à réalisation progressive, qui imposent des efforts continus, des mesures concrètes et une planification en vue d'améliorer durablement l'accès à une alimentation saine, durable et culturellement acceptable. Par ailleurs, cette obligation est assortie d'une interdiction de régression : l'Etat ne peut adopter de mesures qui affaibliraient les niveaux de protection ou d'accès déjà atteints, sauf justification exceptionnelle et démontrée, notamment en cas de crise avérée.

83. La reconnaissance du droit à l'alimentation donnerait l'occasion d'harmoniser les dispositions existantes et d'en combler les lacunes.

Partie 3 : La formalisation juridique nécessaire pour garantir et rendre effectif le droit à l'alimentation en France

84. La CNCDH est convaincue de la nécessité et de la pertinence d'intégrer le droit à l'alimentation dans l'architecture juridique française. Cela passe par différentes voies juridiques complémentaires, constitutionnelle et législative, et suppose de clarifier les voies d'opposabilité de ce droit.

A. L'intérêt et les enjeux d'une reconnaissance constitutionnelle du droit à l'alimentation

85. Comme l'affirmait Olivier De Schutter, *« le 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* »[74]. Afin d'affirmer solennellement l'importance du droit à l'alimentation, une trentaine d'Etats, notamment en Amérique latine, ont choisi de l'inscrire dans leur Constitution. En Europe, c'est le cas de la Hongrie dont la Constitution dispose que : *« La Hongrie garantit l'exercice du droit (à la santé) en favorisant une agriculture libre de toute présence d'organisme génétiquement modifié, l'accès à une nourriture saine et à l'eau potable …* ». De même, en Suisse, le canton de Genève a inclus dans sa constitution un article 38A aux termes duquel « *Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim* ». Une telle mention dans le texte constitutionnel a une valeur symbolique forte et engage les pouvoirs publics à développer des politiques ambitieuses.

86. En France, une proposition de loi constitutionnelle « *visant à protéger et à garantir le droit fondamental à l'alimentation* » a été enregistrée à la Présidence du Sénat le 16 mai 2024 ; elle n'a pas reçu de suite à ce jour. Elle soulève de nouveau une question juridique controversée, imputable à la conception française du texte constitutionnel léguée par l'histoire. Le sujet a déjà fait l'objet de débats approfondis au début des années 2000, après que l'exécutif eut annoncé le souhait d'inscrire le droit à l'environnement dans la Constitution[75].

87. Le corps du texte constitutionnel est consacré à l'organisation des pouvoirs publics. Les droits fondamentaux n'y figurent pas mais sont mentionnés dans le bloc de constitutionalité, notamment dans le préambule, dont la rédaction en vigueur jusqu'en 2005 était la suivante : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946* ». Pour atteindre l'objectif d'intégration à la Constitution, il a donc été décidé de rédiger une charte de l'environnement, et de compléter le préambule par la formule : *« ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004* ». La cohérence du dispositif était préservée.

[74] Sénat, Exposé des motifs – *Droit fondamental à l'alimentation*, texte n°605, 2023-2024

[75] Discours du Président de la République du 3 mai 2001.

88. Au passage, il convient de noter l'ampleur des travaux qui ont conduit à la réforme constitutionnelle du 1er mars 2005. Le texte du projet a été préparé pendant 4 ans par une commission composée de juristes, de spécialistes du droit de l'environnement et de représentants de la société civile. Une large consultation a été organisée au niveau national. Le projet de loi a été approuvé par l'Assemblée nationale et par le Sénat en 2004. La réforme a enfin été adoptée par le Parlement réuni en Congrès le 28 février 2005. Ce long processus a eu le mérite de construire un assez large consensus[76]. En intégrant la charte dans le bloc de constitutionnalité par renvoi via le préambule, elle a conféré à celle-ci valeur constitutionnelle et permis son utilisation par le Conseil constitutionnel dans le contrôle des textes législatifs. Une démarche analogue est envisageable, s'agissant de donner valeur constitutionnelle au droit à l'alimentation. Il paraît toutefois difficile d'intégrer en l'état ce droit parmi ceux qu'énonce la Charte de l'environnement : il a, certes, des conséquences environnementales ; mais il n'y trouve pas son fondement. Sans doute trouverait-il une place plus naturelle dans un texte prévoyant une constitutionnalisation élargie des droits sociaux.

89. Une autre voie envisageable serait la consécration d'un nouvel « *objectif à valeur constitutionnelle* ». Une telle décision appartient au Conseil constitutionnel, qui les fonde sur l'analyse du bloc de constitutionnalité et en a à ce jour reconnu 17. En vertu d'une décision n° 94-359 DC du 19 janvier 1995[77], l'un de ces objectifs concerne « *la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent* », que le Conseil relie à la sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme de dégradation évoquée par le préambule de la Constitution de 1946. A ce jour, le Conseil ne s'est pas prononcé dans ce sens sur le droit à l'alimentation. On rappellera que, lorsqu'il a été saisi d'une affaire qui lui aurait donné l'occasion de se prononcer en ce sens[78], il a préféré fonder sa décision sur le respect de la dignité de la personne humaine (décision n° 2024-1090 QPC du 28 mai 2024, relative à l'effectivité du droit de s'alimenter d'un étranger retenu aux fins de vérification de son droit de circulation ou de séjour). De plus, la fixation d'un objectif, fût-il de valeur constitutionnelle, ne saurait être considéré comme la reconnaissance d'un droit.

90. Si la voie juridique la plus pertinente pour ce faire reste explorable, reconnaitre une valeur constitutionnelle au droit à l'alimentation apparaît nécessaire. Elle permettrait de protéger le droit à l'alimentation, l'une des obligations de la France selon ses engagements internationaux. Cela confèrerait aussi aux juridictions un appui en cas de violation du droit à l'alimentation par l'État, comme aux justiciables un accès à la justice en cas de violation de leurs droits. Cela éviterait enfin et surtout tout recul : une loi postérieure qui affaiblirait ce droit pourrait se voir censurée par le Conseil constitutionnel.

91. Sous l'angle de la lisibilité juridique, il paraitrait logique d'ancrer le droit à l'alimentation dans la Constitution avant d'en préciser le contenu par voie législative. Mais une telle démarche impliquerait de longs délais, alors que les conséquences opérationnelles attendues se joueront principalement à l'échelon des mesures d'application. Or celles-ci

[76] Le Congrès comptait 892 votants. Le projet de loi constitutionnelle a été adopté par 730 voix pour et 162 contre.

[77] CC, Décision n°94-359 DC du 19 janvier 1995, *Observations du gouvernement – Loi relative à la diversité de l'habitat.*

[78] Voir supra note 34.

n'exigent aucun préalable constitutionnel pour leur adoption. Au regard des spécificités du droit constitutionnel français et des délais qu'impliquerait une réforme constitutionnelle, il apparaît opportun d'explorer également la voie législative pour construire sans attendre l'édifice juridique requis afin de garantir l'effectivité du droit à l'alimentation. Cette orientation n'exclut pas la pertinence de la reconnaissance d'une valeur constitutionnelle au droit à l'alimentation, qui demeure une option à explorer parallèlement et qui pourra être activée lorsque les circonstances le permettront.

B. Une loi-cadre essentielle pour une garantie effective du droit à l'alimentation

1. Intérêt d'une loi-cadre

92. Le recours à une loi-cadre ou loi d'orientation dans le cadre français[79] se justifie en raison du caractère multidimensionnel du droit à l'alimentation. Ce droit ne relève pas d'un seul secteur de l'action publique : il mobilise simultanément les politiques agricoles et alimentaires, sociales, sanitaires, environnementales, économiques, d'aménagement du territoire ou encore d'éducation. En l'absence d'un texte transversal, ces politiques restent fragmentées, parfois incohérentes entre elles, et peinent à répondre efficacement aux causes structurelles de l'insécurité alimentaire. Une loi-cadre permettrait d'unifier ces différents champs dans un même cadre juridique, de fixer des principes communs et d'assurer la cohérence des interventions publiques ainsi que de mieux réguler les actions des acteurs privés, lorsque nécessaire. Elle offrirait ainsi une vision globale et intégrée du droit à l'alimentation, tout en renforçant la lisibilité des obligations de l'État et des autres personnes publiques – collectivités territoriales, établissements publics, agences – ainsi que l'identification de l'entité chargée de coordonner ces politiques.

93. Une telle loi contribuerait également à améliorer la gouvernance alimentaire en définissant les modalités de participation et de consultation des personnes concernées, de la société civile, du monde de la recherche et des acteurs privés, tant dans la conception que dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques relatives à l'alimentation. Par sa portée normative, elle constituerait enfin un levier précieux pour orienter durablement l'action publique vers la garantie du droit à une alimentation adéquate pour toutes et tous.

2. Contenu de la loi-cadre

94. Une loi-cadre consacrée au droit à l'alimentation devra, en premier lieu, énoncer explicitement ce droit, en définissant ses composantes essentielles – accessibilité physique et économique, adéquation, durabilité, et stabilité de l'accès dans le temps. Une telle définition permettra de donner une portée juridique claire à un droit encore trop souvent appréhendé de manière implicite ou fragmentée dans les textes existants ou dans une version limitée à la lutte contre la précarité alimentaire et la malnutrition.

95. Comme précisé précédemment, la CNCDH recommande de s'appuyer sur les standards internationaux en matière de droits humains et d'adapter au contexte français la définition

[79] Une loi-cadre est une « *loi qui se contente de fixer des règles générales et laisse au pouvoir réglementaire le soit d'en approfondir les principes* » Catherine PUIGELIER, « L » dans *Dictionnaire Juridique,* 4e édition, Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 714. Le terme loi-cadre est le terme utilisé dans tous les textes internationaux et dans les différentes recommandations adressées à la France d'où son utilisation dans le présent avis, sachant que dans le droit français il correspond à une loi d'orientation.

proposée par Olivier De Schutter, de manière à tenir compte des réalités socio-économiques, culturelles et territoriales propres à la France. La loi-cadre aura ensuite vocation à fixer les principes directeurs devant guider l'ensemble des législations et politiques sectorielles concernées : agriculture, pêche environnement, santé publique, action sociale, éducation, aménagement du territoire, commerce et consommation. L'approche PANTHER : Participation, Responsabilité, Non-discrimination, Transparence, Humanité, État de droit et Redevabilité, développé par la FAO, constitue un cadre de référence utile. Ces principes devront notamment inclure l'exigence de cohérence des politiques publiques, la prévention de l'insécurité alimentaire, la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, la participation des personnes concernées, la protection des ressources naturelles, ainsi que la responsabilité des acteurs publics et privés dans le respect et la garantie du droit à l'alimentation.

96. Cette loi-cadre devra prendre en compte la multi-dimensionnalité des enjeux liés à l'alimentation Elle devra permettre de clarifier un portage politique clair des sujets liés à la mise en œuvre du droit à l'alimentation et les compétences de chaque acteur pour en assurer la réalisation effective. Elle pourra donc poser la base d'une clarification du dispositif administratif complexe traitant des questions relatives à l'alimentation, assurer un pilotage global permettant de garantir cohérence et mobilisation des moyens à hauteur des enjeux.

97. Il conviendra aussi que la loi-cadre contienne des dispositions pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques publiques liées au droit à l'alimentation. Il s'agit notamment de créer ou de renforcer des instances de gouvernance alimentaire, à l'échelle nationale et territoriale, chargées de coordonner les interventions des différents ministères et acteurs publics. Ces instances auront pour mission de définir les priorités stratégiques (avec feuilles de routes et échéances claires) et d'assurer le suivi des objectifs. Leur fonctionnement devra être transparent. Il intégrera la participation des citoyens, des personnes en situation de précarité alimentaire, des associations, des chercheurs et des organes consultatifs, dans une démarche de démocratie participative. La loi devra aussi prévoir des mécanismes d'articulation entre ces différents champs, en imposant, une révision systématique des textes sectoriels avec des échéances afin de garantir leur conformité aux objectifs du droit à l'alimentation. Cette révision devra se faire selon un processus systématique de consultation et participation des acteurs et personnes concernés par les effets de ces textes sectoriels avec des échéances claires, des feuilles de routes et indicateurs.

98. Elle pourra également fixer des obligations de suivi, d'évaluation et de transparence, incluant notamment la mesure périodique de l'insécurité alimentaire ou encore la publication de rapports réguliers sur l'effectivité du droit à l'alimentation au niveau national et local. Ces rapports doivent couvrir l'ensemble des enjeux sociaux, environnementaux, sanitaires sur la base d'indicateurs qui pourraient être définis dans le cadre d'un processus participatif large et en s'inspirant des cadres existants au niveau international, à la fois au niveau des instances internationales[80] mais aussi de la société civile[81] ou de la recherche. Les conclusions pourront en être débattues dans les cadres institutionnels et participatifs pertinents (Parlement, CNA, Projets alimentaires territoriaux, comités locaux de l'alimentation ou autres types d'instance au niveau communal le cas échéant, etc…). L'enjeu est d'assurer que l'ensemble des politiques qui influencent l'alimentation soient

[80] Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, *L'évaluation du droit à l'alimentation*, 2014.

[81] Voir par exemple l'outil de suivi populaire pour le droit à l'alimentation.

conçues et mises en œuvre de manière cohérente, durable et respectueuse des droits fondamentaux en s'appuyant sur des mécanismes démocratiques.

99. La loi-cadre devra remettre les titulaires du droit à l'alimentation, à savoir les personnes vivant sur le territoire et en premier lieu les personnes concernées par la précarité alimentaire, au cœur de la gouvernance sur les enjeux alimentaires. Cette loi-cadre devra prévoir l'ouverture de toutes les instances aux personnes concernées, en posant une obligation pour la mise en place de mécanismes de participation, et ancrer ainsi dans le cadre juridique la démocratie alimentaire.

100. La loi cadre pourra aussi mettre en place des mécanismes d'alerte et de redevabilité qui permettraient aux citoyens et citoyennes d'alerter une instance indépendante spécialisée pour signaler des faits ou des mesures menaçant le droit à l'alimentation au niveau national ou dans les territoires. Un tel mécanisme pourra compléter le rôle des acteurs institutionnels, renforce leur redevabilité et contribue à prévenir des atteintes (rupture d'accès à une alimentation saine, risques environnementaux, pratiques illégales, etc.). La CNCDH recommande de s'appuyer et de s'inspirer des mécanismes d'alerte externes déjà prévus par la loi, tels que définis par le décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022[82], qui établit la liste des autorités compétentes pour recevoir et traiter les signalements des lanceurs d'alerte selon les grands domaines concernés (éthique publique, sécurité, environnement, consommation, finances publiques, etc.) et de les adapter au champ alimentaire.

101. Cette loi pourra enfin inclure des avancées sectorielles en ligne avec les principes définis. Elle intégrera ainsi des évolutions de droits sectoriels et de politiques publiques spécifiques si ces évolutions sont jugées prioritaires.

3. Déclinaisons territoriales

102. La mise en œuvre effective du droit à l'alimentation passe également par sa déclinaison à l'échelle territoriale, là où se structurent concrètement les systèmes alimentaires. Les collectivités territoriales disposent d'une clause de compétence générale qui leur permet d'intervenir en matière d'action sociale, de restauration collective, d'aménagement, de développement agricole et de transition écologique. Cependant, la définition explicite d'une compétence en matière d'alimentation permettrait d'homogénéiser les initiatives locales, qu'il s'agisse des Projets alimentaires territoriaux (PAT) ou des programmes alimentaires. Une loi-cadre devra donc préciser et renforcer leur rôle, en définissant leurs responsabilités dans la promotion d'un accès digne, durable et équitable à l'alimentation, tout en leur assurant les moyens nécessaires pour agir efficacement.

103. Dans ce cadre, l'évolution des Projets alimentaires territoriaux (PAT) constitue un levier central. Aujourd'hui souvent hétérogènes dans leurs ambitions comme dans leurs moyens, les PAT pourront être élargis pour devenir les outils territoriaux de mise en œuvre du droit à l'alimentation. Cela suppose de renforcer leur dimension sociale, de mieux articuler leurs objectifs avec les politiques d'aide alimentaire, de transition agricole et de santé, et d'intégrer des dispositifs participatifs permettant aux habitants — en particulier ceux en situation de précarité — de contribuer à la définition des priorités. En consolidant leur ancrage juridique et leur financement, les PAT deviendront des instruments structurants de

[82] Décret n°2022-1284 du 3 octobre 2022 *relatif aux procédures de recueil et de traitement des signalements émis par les lanceurs d'alerte et fixant la liste des autorités externes instituées par la loi n°2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte.*

cohérence territoriale, capables de fédérer l'ensemble des acteurs autour d'une vision commune.

104. Enfin, la déclinaison territoriale du droit à l'alimentation pourra s'appuyer sur la création ou le renforcement d'instances locales de gouvernance alimentaire, permettant d'assurer un dialogue continu entre collectivités, services de l'État, acteurs économiques, associations, structures de solidarité et citoyens. Ces espaces offriraient un cadre propice à l'identification des besoins, à la coordination des initiatives existantes et à l'évaluation régulière des politiques menées. En reconnaissant la diversité des territoires et de leurs enjeux, cette approche permettrait d'inscrire la réalisation du droit à l'alimentation dans une dynamique de proximité, d'adaptation et d'innovation.

4. Procédure d'élaboration de la loi cadre

105. La CNCDH recommande que la procédure d'élaboration de la loi cadre et de ses déclinaisons territoriales repose sur une démarche participative, inclusive et experte. Elle propose de lancer rapidement, au regard des enjeux, un processus institutionnel, interministériel et participatif. Ce processus devra s'appuyer sur une concertation citoyenne (forums nationaux et territoriaux, consultation publique en ligne, etc…) en veillant à associer des personnes en situation de pauvreté et de précarité alimentaire et en s'appuyant sur l'expertise d'organes comme le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE). Il devra intégrer les réflexions, avis et préconisations exprimés à l'échelle internationale ainsi que les engagements internationaux de la France (et, si possible, l'appui de la FAO qui accompagne les Etats membres dans leur application) ainsi que les diverses expressions et recommandations déjà émises notamment celles du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE) et du CNA. Parallèlement, la rédaction du texte devra mobiliser une expertise pluridisciplinaire et internationale, en se fondant sur des analyses juridiques, scientifiques et des retours de terrain, ainsi que sur les expériences de pays ayant déjà consacré ce droit dans une norme écrite.

5. Formation et capacitation des acteurs

106. Pour assurer l'efficacité des politiques publiques liées au droit à l'alimentation, il est nécessaire de former et de faire monter en compétences l'ensemble des acteurs impliqués dans leur mise en œuvre. La formation devrait notamment porter sur le cadre légal et sur le rôle des pouvoirs publics en matière d'alimentation, et plus particulièrement sur les conditions d'une agriculture vivable pour celles et ceux qui produisent et celles et ceux qui consomment.

107. En France, des exemples concrets de montée en compétences existent déjà[83]. Certaines collectivités territoriales ont intégré des formations à destination des acteurs de la restauration collective en vue d'adapter les menus aux besoins nutritionnels et aux spécificités culturelles des populations scolaires. De même, le Programme national pour l'alimentation (PNA) propose des sessions de formation pour les acteurs de terrain afin de renforcer la cohérence et l'impact des projets alimentaires territoriaux (PAT). Cependant il convient que les formations s'élargissent sur la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

108. Renforcer la formation et la capacitation permettrait ainsi de dépasser les initiatives ponctuelles, de professionnaliser la mise en œuvre des politiques alimentaires,

[83] Voir notamment les initiatives du CNFPT.

d'harmoniser les pratiques entre territoires et d'adopter une approche proactive, inclusive et juridiquement robuste pour l'ensemble des populations, en particulier celles en situation de précarité alimentaire.

C. L'opposabilité du droit à l'alimentation

109. L'effectivité du droit à l'alimentation nécessite la mise en œuvre de politiques publiques cohérentes, coordonnées et fondées sur l'obligation de réalisation progressive inscrite à l'article 2 §1 du PIDESC, dont découle le droit à une alimentation tel que défini à l'article 11. Comme le rappelle le CDESC dans son Observation générale n°12 (1999), ce droit possède des dimensions individuelles, collectives et structurelles ; il implique de transformer les environnements alimentaires et de garantir l'accès effectif de toutes et tous au droit à l'alimentation dans toutes ses composantes. La CNCDH est d'avis que le droit à l'alimentation devrait être un droit opposable.

1. Opposabilité au niveau individuel du droit à l'alimentation

110. En cohérence avec une approche par les droits, la CNCDH est d'avis que l'opposabilité du droit à l'alimentation soit formalisée. Dans ce sens, l'opposabilité individuelle de ce droit repose sur la responsabilisation des autorités publiques, en tant qu'opératrices et régulatrices, tenues de respecter, protéger et mettre en œuvre ce droit, ainsi que sur l'existence de mécanismes de recours permettant d'assurer une réparation effective en cas d'atteinte. La mobilisation des voies de droit existantes, qu'elles soient administratives ou judiciaires, apparait donc indispensable.

111. Au niveau individuel, l'opposabilité du droit à l'alimentation est particulièrement importante dans les situations de dépendance directe vis-à-vis d'institutions publiques. Les élèves scolarisés, les patients hospitalisés ou encore les personnes détenues dépendent entièrement de ces institutions pour l'accès à leur alimentation quotidienne. Dans ces contextes, l'obligation de l'État ne se limite pas à la simple mise à disposition de nourriture, mais s'étend à la garantie de sa qualité, de sa sécurité, de son adéquation aux besoins nutritionnels et médicaux spécifiques, ainsi qu'au respect des préférences ou contraintes culturelles ou religieuses. Ces obligations rappellent que le droit à l'alimentation, en tant que principe structurant des politiques publiques, comporte également des exigences ciblées à l'égard des personnes en situation de vulnérabilité ou d'insécurité alimentaire. Elles rendent nécessaire l'existence de dispositifs d'évaluation, de suivi et de contrôle de la qualité des services rendus, afin de vérifier la conformité aux standards nationaux et internationaux et de garantir que les individus puissent effectivement exercer leurs droits.

112. L'invocation d'un droit à l'alimentation peut trouver un fondement juridique pertinent dans le recours aux procédures d'urgence, notamment les référés prévus aux articles L. 521-1, L. 521-2 et L. 521-3 du Code de justice administrative. Ces mécanismes, déjà utilisés par le juge administratif pour garantir l'accès à d'autres droits fondamentaux, pourraient utilement être mobilisés lorsqu'une personne se trouve exposée à une atteinte grave, immédiate et manifestement illégale à son droit à l'alimentation. Ce pourrait être le cas, par exemple, d'une rupture soudaine de prestations sociales ayant pour effet de priver une personne de tout moyen d'accès à la nourriture, d'une décision administrative compromettant la délivrance de repas dans un établissement public, ou encore de situations de maltraitance institutionnelle. De tels recours permettraient d'assurer une protection juridictionnelle rapide et effective, conformément à l'exigence d'accès à un recours utile posée par l'article 2 du PIDESC et par le Protocole facultatif au PIDESC

(2008), qui reconnaît explicitement la justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels. En complément, la saisine d'instances indépendantes telles que le Défenseur des droits, conformément à l'article 71-1 de la Constitution, constitue un prolongement naturel de l'approche fondée sur les droits promue par les instruments internationaux, notamment les Directives volontaires de la FAO pour le droit à une alimentation adéquate (2004).

113. La CNCDH est enfin d'avis qu'un examen doit être mené afin d'explorer la nécessité d'adapter les dispositifs existants et d'établir des mécanismes supplémentaires lorsque ceux-ci ne permettent pas de garantir pleinement l'opposabilité du droit à l'alimentation.

2. Actions collectives relatives au droit à l'alimentation

114. En sus de ces situations spécifiques, la justiciabilité du droit à l'alimentation pourra passer par le développement d'actions collectives. Celles-ci sont essentielles pour améliorer la transparence et le suivi des politiques publiques. Elles offrent aux citoyens, aux associations et aux acteurs de la société civile la possibilité de saisir la justice afin de signaler et corriger les insuffisances des dispositifs et des politiques publiques mises en place.

115. Ces actions collectives, complémentaires aux mécanismes de participation et de redevabilité détaillées précédemment seraient ouvertes aux organismes sans but lucratif, dont les statuts feraient état d'un intérêt légitime à garantir le respect du droit à l'alimentation. En droit français, ce type d'actions de groupe (ou « *class actions* ») permettent déjà à plusieurs personnes ou associations de se regrouper pour faire cesser une violation ou obtenir réparation d'un préjudice collectif. Introduites progressivement depuis 2014, elles existent dans plusieurs domaines : consommation (contre des pratiques commerciales abusives), santé (dommages liés à des produits médicaux), discriminations (emploi, logement), protection des données personnelles (violations du règlement général sur la protection des données) et environnement (préjudice écologique). Ces actions peuvent viser des acteurs privés (entreprises, laboratoires, employeurs) ou publics (administrations, État), selon le cadre légal. Leur mise en œuvre est encadrée : elles doivent être introduites par des associations agréées ou représentatives, souvent justifiant d'une ancienneté minimale (par exemple 5 ans pour l'environnement), et respecter des conditions précises fixées par le Code de la consommation, le Code civil, le Code du travail ou le Code de l'environnement.

116. Transposé au droit à l'alimentation, ce type de mécanisme pourrait permettre de renforcer le suivi et l'évaluation des politiques alimentaires, d'inciter à l'adoption de mesures correctives et d'assurer la cohérence des actions publiques au niveau national et territorial. Concrètement, il s'agirait de créer à travers la loi-cadre des dispositifs légaux permettant aux citoyens et aux associations de contester des décisions publiques ou des lois susceptibles de nuire l'accès à une alimentation adéquate ou encore de s'opposer à des mesures régressives du point de vue de la protection de ce droit.

117. Pour garantir leur efficacité, plusieurs orientations peuvent être envisagées :

- La création de mécanismes légaux permettant aux associations, collectifs citoyens et acteurs institutionnels de saisir la justice en cas de non-respect des engagements liés au droit à l'alimentation, à l'image des actions pour le droit à un environnement sain.

- L’instauration de procédures de suivi et d’évaluation accessibles publiquement, incluant des indicateurs portant sur la réalisation du droit à l’alimentation dans toutes ses dimensions
- L’adoption de mesures incitant les collectivités territoriales à mettre en œuvre des politiques facilitant l’exercice du droit à l’alimentation.

Conclusion

118. « *Au commencement était la faim* », écrit Emmanuel Levinas[84]. La réflexion sur le droit à l'alimentation prend d'abord sa source dans la réalité de la faim mais se nourrir ne relève pas seulement de la satisfaction d'un besoin physiologique. L'alimentation est un fait social total, qui structure les liens familiaux et sociaux, participe à l'inclusion, à la dignité, et s'inscrit dans un système alimentaire dont chacun dépend.

119. Dans cette perspective, l'alimentation doit aussi être envisagée comme un bien commun, ressource essentielle qui appelle une gouvernance démocratique et partagée. Une telle conception est indispensable pour permettre à toutes et tous d'exercer effectivement leur droit et de contribuer à l'orientation du système alimentaire dont ils sont partie prenante.

120. Reconnaître le droit à l'alimentation revient surtout à adopter une approche fondée sur les droits humains, qui identifie les titulaires de droits, clarifie les obligations des pouvoirs publics et s'appuie sur des principes tels que la dignité, la participation, la non-discrimination, la transparence et la redevabilité. Ce cadre permet d'unifier des politiques aujourd'hui dispersées, de prévenir les régressions et d'assurer une cohérence durable entre les enjeux sociaux, agricoles, économiques, sanitaires et environnementaux.

121. Sa consécration juridique doit ainsi renforcer l'ambition des politiques publiques et améliorer les dispositifs existants en mettant en place des mécanismes de gouvernance, suivi et évaluation, garantir des voies de recours effectives et soutenir des formes renouvelées de participation citoyenne.

122. Au terme de son analyse, la CNCDH formule à l'intention des pouvoirs publics et des différents acteurs du système alimentaire les principales recommandations suivantes :

Reconnaissance de la valeur constitutionnelle du droit à l'alimentation

Recommandation 1 : La CNCDH recommande de reconnaître une valeur constitutionnelle au droit à l'alimentation.

Reconnaissance et garantie effective du droit à l'alimentation via une loi-cadre

Recommandation 2 : La CNCDH recommande l'adoption d'une loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Elle devrait intégrer les piliers du droit à l'alimentation (disponibilité, accessibilité, adéquation et durabilité) et les principes dits « PANTHER » (Participation, Responsabilité, Non-discrimination, Transparence, Humanité, État de droit, Redevabilité). Elle devrait également préciser les obligations qui en découlent pour les acteurs publics, qu'il s'agisse de respecter ce droit, de le protéger — notamment en régulant les acteurs privés — ou de le garantir.

Recommandation 3 : La CNCDH recommande que l'élaboration de la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation fasse l'objet d'un processus de consultation publique, structuré et inclusif, mobilisant l'ensemble des parties prenantes : détenteurs des droits, en premier lieu les personnes concernées par

[84] Emmanuel LEVINAS, *Les Carnets de captivité*, Œuvres, t. I, Paris, Grasset, 2009, p. 193.

la précarité alimentaire et la pauvreté, acteurs associatifs, collectivités territoriales, chercheurs et chercheuses, organes consultatifs, etc.

Recommandation 4 : La CNCDH recommande de définir le droit à l'alimentation dans la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation en s'appuyant sur les standards internationaux en matière de droits humains et en adaptant au contexte français la définition proposée par 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* ».

Recommandation 5 : La CNCDH recommande que la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation organise la gouvernance et la coordination interministérielle en nommant une instance dédiée chargée d'assurer la cohérence et l'intégration des politiques publiques relatives au droit à l'alimentation. Cette instance serait chargée d'élaborer des priorités stratégiques, avec des feuilles de route et échéances claires et d'en assurer le suivi et l'évaluation.

Recommandation 6 : La CNCDH recommande que la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation définisse, à l'échelon local, les modalités et le cadre de gouvernance nécessaires à la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Elle devrait préciser les compétences et les responsabilités respectives des collectivités territoriales.

Recommandation 7 : La CNCDH recommande que la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation garantisse la participation des personnes concernées, en particulier celles en situation de pauvreté et de précarité alimentaire, dans les différents cadres de gouvernance afin de contribuer à la conception et à l'évaluation des politiques publiques relatives au droit à l'alimentation.

Recommandation 8 : La CNCDH recommande que la loi-cadre pour la reconnaissance et la mise en œuvre du droit à l'alimentation intègre des dispositifs et des indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques publiques, notamment sur le suivi de l'insécurité alimentaire, permettant de mesurer l'effectivité du droit à l'alimentation, de rendre compte des avancées et des écarts, et de guider l'amélioration continue des actions engagées. Ces mécanismes devraient être mis en place au niveau territorial comme national. La CNCDH recommande l'instauration d'un rapport annuel au Parlement sur les avancées, les écarts constatés et les mesures correctives envisagées au niveau national.

Opposabilité du droit à l'alimentation

Recommandation 9 : La CNCDH recommande de reconnaitre explicitement l'opposabilité du droit à l'alimentation en intégrant dans la législation nationale des dispositions permettant aux personnes d'invoquer directement le droit à l'alimentation devant les autorités compétentes, et ce en :

- **s'assurant de la mise en place de mécanismes de recours et d'alerte pour les personnes dépendantes des pouvoirs publics pour leur accès à l'alimentation ;**

- **mobilisant les mécanismes administratifs et juridictionnels existants. Le droit à l'alimentation peut notamment constituer un fondement juridique pertinent dans le cadre de procédures d'urgence, notamment les référés prévus aux articles L. 521 1, L. 521 2 et L. 521 3 du Code de justice administrative ;**
- **adaptant les mécanismes existants et établissant des mécanismes supplémentaires lorsque ceux-ci ne permettent pas de garantir pleinement l'opposabilité individuelle du droit à l'alimentation à l'égard des autorités compétentes pour mettre en œuvre ce droit.**

Recommandation 10 : La CNCDH recommande de formaliser juridiquement, sur la base des mécanismes existants dans d'autres domaines, les formes d'actions collectives visant à garantir le respect du droit à l'alimentation, afin de permettre aux groupes de personnes concernées, aux associations et aux institutions indépendantes de mobiliser des outils juridiques appropriés pour faire respecter et protéger ce droit fondamental.

Avancées sectorielles pour une garantie effective du droit à l'alimentation

Recommandation 11 : La CNCDH recommande de renforcer l'effectivité du droit à l'alimentation, sans attendre une consécration juridique dans la loi-cadre ou la Constitution du droit, par la mise en œuvre, associée à des moyens adéquats, de la Stratégie Nationale Alimentation Nutrition Climat (SNANC) prévue par la loi Résilience et climat de 2021 et par l'adoption de politiques publiques sectorielles ambitieuses.

Recommandation 12 : La CNCDH recommande que les mesures nécessaires soient prises afin que nul ne soit privé de ressources suffisantes pour se nourrir dignement en garantissant à toute personne des moyens convenables d'existence. Outre la revalorisation des minimas sociaux et le renforcement de toutes les politiques sociales (lutte contre le non-recours[85], hébergement, etc.), la CNCDH recommande à nouveau de viser la mise en place d'un revenu minimum garanti pour tous, incompressible et insaisissable.

Recommandation 13 : La CNCDH recommande d'explorer, sur la base des expérimentations en cours, les différentes modalités de la mise en place d'une « sécurité sociale de l'alimentation ».

Recommandation 14 : La CNCDH recommande de poursuivre la transformation de la politique de lutte contre la précarité alimentaire, en adaptant les modalités de l'aide afin d'en garantir la qualité et de respecter la dignité des publics concernés. Elle préconise également de diversifier les dispositifs d'aide (restauration, épiceries sociales, transferts monétaires, etc.), tout en renforçant leur articulation avec des dispositifs d'accompagnement et de soutien favorisant l'autonomisation et l'accès à une alimentation saine, durable et choisie.

Recommandation 15 : La CNCDH recommande de réguler les acteurs privés pour lutter contre les marges abusives et la spéculation sur les prix des produits alimentaires sains

[85] CNCDH, *Avis sur l'accès aux droits et les non-recours*, 24 mars 2022.

et durables, en premier lieu pour les produits issus de l'agriculture biologique, afin de rendre ces aliments plus accessibles.

Recommandation 16 : La CNCDH recommande la régulation de la publicité et du marketing alimentaire, notamment à destination des enfants.

Recommandation 17 : La CNCDH recommande de réorienter les aides européennes et françaises à l'agriculture et les politiques agricoles et alimentaires en vue de favoriser le renouvellement des générations d'agriculteurs et agricultrices, la sécurisation de revenus agricoles décents et la transition agroécologique.

Liste des personnes auditionnées

Dominique BAELDE – Adjointe au chef du bureau 4A « Valorisation nutritionnelle et information sur les denrées alimentaires » à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du Ministère de l'économie, 15 septembre 2025.

Léonie BOUJU – Chargée de mission alimentation durable au Ministère de la transition écologique et de la transition des territoires, 11 septembre 2025.

Simon BLONDEAU – Juriste, spécialiste de la rédaction des lois cadres sur le droit à l'alimentation, rattaché au service juridique pour le développement (LEGN) de la FAO, 23 juin 2025.

Odile CLUZEL – Sous-directrice des produits et marchés agroalimentaire à la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du Ministère de l'économie, 15 septembre 2025.

Catherine CONIL – Cheffe de bureau de l'agriculture et de l'alimentation durables au Ministère de la transition écologique et de la transition des territoires, 11 septembre 2025.

Fabrice CYTERMANN – Sous-directeur des politiques publiques durables au Ministère de la transition écologique et de la transition des territoires, 11 septembre 2025.

Denis DARNAND – Sous-directeur de l'inclusion sociale, l'insertion et la lutte contre la pauvreté à la Direction générale de la Cohésion sociale (DGCS), 17 septembre 2025.

Erwan de GAVELLE – Chef du bureau de la politique de l'alimentation au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, 26 septembre 2025.

Isabelle de GUIDO – Cheffe du bureau alimentation et nutrition (EA3), sous-direction de la prévention des risques liés à l'environnement et à l'alimentation (EA), Direction générale de la santé du Ministère de la Santé, 13 novembre 2025.

Gautier DUFLOS – Chef du bureau d'Analyse économique et veille stratégique, Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), 11 septembre 2025.

Christophe GOLAY – Docteur en relations internationales et chercheur à l'Académie de droit international humanitaire et droits humains de Genève, ancien conseiller juridique auprès du Rapporteur spécial des Nations-Unies sur le droit à l'alimentation, 16 juin 2025.

Elisabeth LAMBERT – Directrice de recherche au CNRS, 26 septembre 2025.

Nicolas PAUTHE – Maître de conférences en droit public à l'Université Picardie-Jules Verne, 16 juin 2025.

Magali RAMEL – Docteure en droit public et chercheuse associée, membre de l'Institut de Recherche Juridique Interdisciplinaire François-Rabelais de l'Université de Tours, 2 juin 2025.

Fabrice RIEM – Professeur de droit privé à l'Université de Pau, 23 juin 2025.

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme, accréditée auprès des Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une triple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en la matière ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits humains.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées.

Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'Homme et de droit international humanitaire, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014, sur la mise en œuvre des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'Homme depuis 2017, sur la lutte contre la haine et les discriminations anti-LGBTI depuis avril 2018 et sur l'effectivité des droits des personnes handicapées depuis 2020.

La CNCDH est en outre la Commission française de mise en œuvre du droit international humanitaire au sens du Comité international de la Croix-Rouge (CICR).