

ACADEMY BRIEFING N°24

LE DROIT À L'ALIMENTATION À GENÈVE

**POUR UNE TRANSITION JUSTE
VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES**

**CHRISTOPHE GOLAY
NOVEMBRE 2024**

LE DROIT À L'ALIMENTATION À GENÈVE

POUR UNE TRANSITION JUSTE VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES

REMERCIEMENTS

Cette étude a été conduite et rédigée par le Dr Christophe Golay, chercheur sénior à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève.

L'Académie tient à remercier Mater Fondazione et la Fondation Leenaards pour le soutien qu'elles ont apporté à ses recherches sur cette question. Merci également à la Dre Aude Martenot et à Léa Winter, Sidonie Fabbi et René Longet pour les commentaires très utiles qu'ils ont fait sur la base d'une première version de cette étude. Et merci à Tony Cerovaz de SO2 Design pour son excellent travail d'édition.

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

L'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève est un centre académique indépendant. Nos publications visent à fournir aux décideurs politiques, aux chercheurs, aux médias, au secteur privé et au public intéressé des points de vue, des analyses et des recommandations fondés sur des sources ouvertes et primaires. Les désignations et la présentation des documents utilisés, y compris leurs citations respectives, n'impliquent de la part de l'Académie aucune prise de position quant au statut juridique d'un pays, d'un territoire ou d'une région, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur et pas nécessairement celles de l'Académie, de ses donateurs, de ses institutions mères, du conseil d'administration ou de ceux qui ont contribué ou participé à l'évaluation par les pairs. L'Académie se félicite de la prise en compte d'un large éventail de perspectives dans la poursuite d'un débat bien informé sur les politiques, les questions et les développements critiques en matière de droits humains et de droit international humanitaire.

Novembre 2024

ISBN : 978-2-9701458-6-8

**© The Geneva Academy of International Humanitarian Law
and Human Rights**

TABLE DES MATIÈRES

MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS	6		
1. INTRODUCTION	12		
2. LA FAIM, L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA MALNUTRITION	14		
3. LA RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ALIMENTATION	18		
A. AU NIVEAU INTERNATIONAL	18		
B. AU NIVEAU EUROPÉEN	19		
C. AU NIVEAU NATIONAL	22		
1. PIDESC EN DROIT SUISSE ET ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE	22		
2. RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE À GENÈVE	24		
3. INITIATIVE PARLEMENTAIRE FÉDÉRALE	27		
4. LA DÉFINITION DU DROIT À L'ALIMENTATION	28		
A. LES TITULAIRES DU DROIT À L'ALIMENTATION	28		
B. LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE	29		
C. LE DROIT FONDAMENTAL D'ÊTRE À L'ABRI DE LA FAIM	31		
		5. LA DÉFINITION DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT	32
		A. GARANTIR L'EXERCICE DU DROIT À L'ALIMENTATION SANS DISCRIMINATION	33
		B. RESPECTER LE DROIT À L'ALIMENTATION	38
		C. PROTÉGER LE DROIT À L'ALIMENTATION	39
		1. RÉGULER LE SECTEUR PRIVÉ	40
		2. GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN CAS DE VIOLATIONS	44
		D. RÉALISER LE DROIT À L'ALIMENTATION	44
		1. FACILITER LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION	45
		a. SYSTÈMES ALIMENTAIRE DURABLES, AGROÉCOLOGIE ET RÉDUCTION DU GASPILLAGE ALIMENTAIRE	46
		b. ALIMENTATION Saine ET ÉQUILIBRÉE, ENVIRONNEMENT ALIMENTAIRE ADÉQUAT, ÉDUCATION NUTRITIONNELLE ET REPAS SCOLAIRES	57
		c. REVENUS ET NIVEAUX DE VIE SUFFISANTS ET RESSOURCES PRODUCTIVES	68
		d. COLLABORATION AVEC LES AUTRES CANTONS, LE GRAND GENÈVE, LA CONFÉDÉRATION ET LES AUTRES ÉTATS	73
		2. GARANTIR LE DROIT À L'ALIMENTATION	79
		a. VISER L'UNIVERSALISATION DE L'AIDE SOCIALE POUR LES PERSONNES QUI EN ONT BESOIN AVEC DES NIVEAUX DE PRESTATIONS SUFFISANTS ET LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS	79
		b. RÉFORMER L'AIDE ALIMENTAIRE AVEC UN RÔLE CENTRAL POUR LES POUVOIRS PUBLICS	85
		c. APPUYER LA CRÉATION ET LE DÉVELOPPEMENT D'UNE ASSURANCE SOCIALE ALIMENTAIRE ET DE LA CAISSE GENEVOISE DE L'ALIMENTATION	95
		6. CONCLUSION	100

MESSAGES CLÉS ET RECOMMANDATIONS

MESSAGES CLÉS

Le 18 juin 2023, 67 % des votants et votantes ont choisi de consacrer le droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise. Ce droit comprend le droit de toute personne à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim.

En droit international, le droit à une alimentation adéquate est défini comme le droit d'avoir à tout moment physiquement et économiquement accès à une alimentation adéquate du point de vue nutritionnel, social et culturel, produite et consommée de façon durable et équitable, préservant l'accès des générations futures à l'alimentation, et assurant, sur le plan physique et psychique, individuellement et/ou collectivement, une vie libre d'angoisse, épanouissante et digne.

Dans un canton aussi riche et pourvu de ressources que Genève, c'est le droit à une alimentation adéquate qu'il s'agit de concrétiser pour tout le monde. On ne peut pas se contenter de garantir le droit d'être à l'abri de la faim. En concrétisant le droit à une alimentation adéquate, il faut mobiliser des ressources humaines et financières, qui seront en partie au moins compensées par la diminution des coûts de la santé liés au surpoids et à l'obésité, et par la diminution des coûts d'une alimentation non durable pour l'environnement, découlant du fait que les personnes à Genève s'alimenteront de manière plus saine et durable.

Le droit international et la Constitution genevoise prévoient que l'Etat (qui comprend le Canton et les communes genevoises) et les personnes assumant une tâche publique doivent respecter, protéger et réaliser le droit à une alimentation adéquate de toute personne à Genève, sans discrimination, au même titre que les enfants en âge scolaire sont tous accueillis à l'école publique quel que soit le statut de leurs répondants.

Le droit à l'alimentation implique de porter une attention particulière aux logiques d'inégalités et d'exclusions dans la société et dans les systèmes alimentaires, et de se concentrer sur les personnes marginalisées et vulnérables et sur les raisons systémiques qui sous-tendent les violations de ce droit et d'autres droits humains. Il implique également d'assurer une transition juste vers des systèmes alimentaires durables et de promouvoir l'agroécologie.

Dans la concrétisation du droit à l'alimentation, il est essentiel de faire vivre les principes de participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, pouvoir d'agir, état de droit et solidarité (PANTHERS en anglais), qui sont les principes clés d'une approche basée sur les droits humains.

Le droit à l'alimentation a été reconnu dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, dans la Convention relative aux droits de l'enfant, et dans la Convention relative aux personnes handicapées, qui ont été ratifiés par la Suisse. Il a été consacré dans les directives sur le droit à l'alimentation adoptées à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) en 2004 et dans la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales de 2018, les deux fois avec le vote de la Suisse.

Le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan de 2015 et, émanant de la société civile, le Manifeste pour le droit à l'alimentation adopté en 2023 par de nombreux acteurs et actrices de l'alimentation et de l'agriculture à Genève, et signé par des experts et expertes sur le droit à l'alimentation de l'ONU, sont également des guides importants pour la concrétisation du droit à l'alimentation à Genève.

RECOMMANDATIONS

- Pour concrétiser le droit à l'alimentation qui est consacré dans la Constitution genevoise, le Canton de Genève devrait adopter une loi d'application définissant une politique publique de l'alimentation, de manière participative avec tous les acteurs et actrices concernés. Cette loi et cette politique devraient assurer que le Canton de Genève, les communes genevoises et les personnes assumant une tâche publique respectent, protègent et réalisent le droit à l'alimentation de toute personne à Genève, sans discrimination.
- La loi d'application sur le droit à l'alimentation devrait comprendre la création d'un organe chargé d'appuyer la mise en œuvre de la loi et de la politique publique sur le droit à l'alimentation. Cet organe devrait être participatif et représentatif de tous les acteurs et les actrices concernés, y compris les personnes en situation d'insécurité alimentaire.
- La loi d'application sur le droit à l'alimentation devrait également inclure la création d'un service au sein du Canton de Genève, interdépartemental, transversal, chargé des questions liées au droit à l'alimentation et aux systèmes alimentaires durables.
- Indépendamment du fait que la loi d'application soit adoptée, le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, prendre une série de mesures qui sont indiquées ci-dessous.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, réviser leurs lois, politiques, stratégies et programmes existants qui entraveraient le respect, la protection et la réalisation du droit à l'alimentation, sans discrimination. Si nécessaire, ils devraient élaborer et adopter de nouvelles lois, politiques, stratégies et programmes pour que le droit à l'alimentation soit mis en œuvre dans toutes ses dimensions. Ils deve-

- lopperaient ainsi de véritables politiques alimentaires aux niveaux cantonal et communal.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, favoriser une approche systémique et un renforcement mutuel entre la concrétisation du droit à l'alimentation et les autres domaines d'action publique, par exemple en matière de santé, d'aide sociale, d'éducation, de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement et de la biodiversité.
 - Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, collaborer avec les autres acteurs et actrices du Grand Genève et avec les autres cantons, la Confédération et les autres Etats pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation et assurer une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.
 - Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, promouvoir le droit à l'alimentation à travers des campagnes de sensibilisation et d'information pour le grand public et prendre des mesures ciblées pour former les acteurs et les actrices de l'alimentation et de l'agriculture, leurs administrations, les juges et les avocats et avocates, les étudiants et étudiantes et les élèves au sujet de l'importance de la concrétisation de ce droit à Genève.
 - Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, réguler le secteur privé, y compris les acteurs et actrices engagés dans la production, la transformation, la distribution, la consommation et la restauration, pour que ceux-ci favorisent la réalisation du droit à l'alimentation et une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Ils devraient réguler les prix des produits alimentaires pour qu'ils soient équitables pour les producteurs et productrices, et accessibles pour les consommateurs et consommatrices. Ils devraient également appuyer la création d'un observatoire des prix et des marges dans le secteur agroalimentaire.
 - Les juges cantonaux et fédéraux devraient protéger les victimes de violations du droit à l'alimentation, en reconnaissant la justiciabilité de ce droit fondamental. Les avocats et avocates devraient utiliser le droit à l'alimentation pour protéger les victimes de violations.
 - Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, favoriser une production locale, saine, produite dans des conditions socialement et écologiquement justes. Ils devraient promouvoir des systèmes alimentaires durables, l'agroécologie et la lutte contre le gaspillage alimentaire. Ils devraient soutenir les producteurs et productrices dans la transition de leurs modes de production vers l'agroécologie. Ils devraient favoriser les circuits courts et identifier le potentiel pour accroître la production et la transformation locales, par filières, pour augmenter le taux d'autosuffisance cantonale et du Grand Genève.
 - Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, renforcer la promotion d'une alimentation saine et équi-

librée, d'un environnement alimentaire adéquat et l'éducation nutritionnelle, notamment pour lutter contre le surpoids, l'obésité et les maladies non transmissibles. Les recommandations nutritionnelles suisses illustrées par la pyramide alimentaire de 2024 devraient être mise en œuvre. La possibilité d'avoir accès à une alimentation saine, local et durable à des prix abordables devrait être promue, y compris pour les personnes en situation de précarité alimentaire.

- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, prendre des mesures pour que les informations sur les denrées alimentaires vendues sur le territoire (qualité nutritionnelle, origine géographique, méthodes de production, etc.) et sur les différents acteurs et actrices des systèmes alimentaires genevois soient accessibles, afin que les consommateurs et consommatrices puissent faire des choix informés.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, définir des critères d'achats appropriés pour les achats alimentaires publics afin de favoriser une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Ils devraient le faire en favorisant les produits certifiés GRTA, l'agriculture paysanne, locale, de saison, biologique et végétarienne, et pour les produits importés les produits labellisés bio ou commerce équitable.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, universaliser la restauration scolaire et préscolaire, en garantissant un accès égal et sans discrimination à une alimentation adéquate dans toutes les écoles, dans le primaire et le secondaire, et dans toutes les structures de la petite enfance. Ils devraient le faire en favorisant les produits certifiés GRTA, les labels Fourchette verte et Fourchette verte-Ama terra, l'agriculture paysanne, locale, de saison, biologique et végétarienne, et pour les produits importés les produits labellisés bio ou commerce équitable.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, assurer que les autres établissements publics et parapublics qui disposent de services de restaurations collectives, y compris aux HUG, à l'IMAD, à l'Université de Genève et dans les autres hautes écoles, facilitent la réalisation du droit à l'alimentation, en offrant une alimentation adéquate. Ces établissements devraient également favoriser les produits certifiés GRTA, les labels Fourchette verte et Fourchette verte-Ama terra, l'agriculture paysanne, locale, de saison, biologique et végétarienne, et pour les produits importés les produits labellisés bio ou commerce équitable. Une alimentation adéquate, locale et durable devrait également être promue dans les EMS et auprès des autres établissements et restaurants.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, prendre des mesures pour que toutes les personnes qui travaillent ainsi que leurs familles aient un revenu et un niveau de vie suffisants. Les travailleurs et travailleuses dans l'agriculture et la floriculture devraient avoir le même salaire minimum que celles et ceux qui travaillent dans d'autres professions.

- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, renforcer les liens entre les personnes qui produisent et celles qui consomment, notamment à travers l'agriculture contractuelle de proximité et les épiceries alternatives. Ils devraient également promouvoir le commerce équitable à Genève et en Suisse.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, assurer que les producteurs et productrices aient accès à des ressources productives, y compris les outils de production, l'assistance technique, le crédit, les assurances et d'autres services financiers. Ils devraient détecter les possibilités d'installation de nouvelles structures agricoles. Ils devraient aider les jeunes paysans et paysannes, agriculteurs et agricultrices à démarrer leur activité en facilitant leur accès à la terre et aux autres ressources productives. Ils devraient également promouvoir la sélection et l'utilisation de semences paysannes locales, et fournir un appui technique et une aide à l'investissement aux méthodes de production agroécologiques.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, viser l'universalisation de la protection sociale et lutter contre le non-recours aux prestations sociales. Le Canton de Genève devrait fournir au plus grand nombre possible de personnes une aide sociale ordinaire. Les niveaux des prestations sociales devraient être assez élevés pour assurer à toute personne un niveau de vie suffisant, y compris le droit à une alimentation adéquate. Les autorités publiques genevoises devraient promouvoir au niveau fédéral la suppression de l'aide d'urgence et le principe d'une aide sociale ordinaire pour toutes les personnes dans le besoin, ainsi que l'abandon du lien fait entre le recours à l'aide sociale, le renouvellement d'un permis de séjour et le droit au regroupement familial.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, identifier les personnes en situation de précarité alimentaire et réformer l'aide alimentaire, en concertation avec les acteurs et actrices concernés et les bénéficiaires, pour que celle-ci garantisse le droit à une alimentation adéquate à toute personne qui, malgré toutes les autres mesures prises, ne peut pas s'alimenter par ses propres moyens. Les autorités publiques devraient avoir un rôle central dans l'aide alimentaire, qui devrait avoir pour but d'assurer aux personnes dans le besoin et à leurs familles, sur le plan physique et psychique, une vie libre d'anxiété, épanouissante et digne. Les autorités publiques devraient favoriser les formes d'aide qui permettent aux bénéficiaires d'avoir accès à une alimentation adéquate, durable et choisie, et celles qui visent leur retour à l'autonomie en matière d'alimentation.
- Le Canton de Genève et les communes genevoises devraient, selon leurs compétences respectives, faciliter la création et le développement d'une assurance sociale de l'alimentation et d'une caisse genevoise de l'alimentation, notamment pour lutter contre le fait que l'alimentation est une variable d'ajustement dans le budget des ménages. La caisse genevoise de l'alimentation a pour but de permettre à ses membres, qui incluent des personnes en situation de précarité alimentaire, de disposer d'un montant mensuel dédié à l'achat de produits

alimentaires dans des lieux choisis selon des critères définis par des comités citoyens. Ce dispositif vise à renforcer l'engagement collectif et démocratique des habitants et habitantes quant au choix alimentaire. Il a également pour objectif de faciliter l'accès physique et économique à une alimentation adéquate pour toutes et tous, et une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

1. INTRODUCTION

« Favorisons les conditions pour que tous les habitants de notre pays puissent manger décemment trois fois par jour, tous les jours, sans dépendre de dons de qui que ce soit. [On] ne peut plus tolérer autant d'inégalités. Nous devons vaincre la faim, la pauvreté et l'exclusion sociale. Notre guerre n'a pas pour but de tuer, mais de sauver des vies. »
Président Lula, lancement du programme Fome Zero, 2003¹

« Vous êtes perdus, si vous oubliez que les fruits sont à tous, et que la terre n'est à personne. » J.-J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes*, 1751²

Le droit à l'alimentation a été reconnu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) de 1966, que la Suisse a ratifié en 1992. Malgré l'engagement que la Suisse a pris de protéger le droit à l'alimentation en ratifiant le PIDESC, ce droit n'a pas été reconnu dans la Constitution fédérale. Les mesures prises en Suisse pour répondre aux situations d'insécurité alimentaire – qui ne cesse d'augmenter depuis la crise liée au Covid-19 – reposent sur des associations caritatives et des fondations privées, appuyées parfois par les autorités publiques. Un changement d'approche est nécessaire.

En 2022, deux ans après le début de la crise du Covid-19, le parlement du Canton de Genève (le Grand Conseil) a proposé d'inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise. Le 18 juin 2023, 67 % des votants et votantes ont accepté cette proposition. Pour concrétiser le droit à l'alimentation, une loi d'application devrait être adoptée, et plusieurs mesures ont déjà été prises au niveau communal. Depuis juin 2023, l'exemple genevois a également inspiré des initiatives dans le Canton de Vaud, au niveau fédéral, en France et au Conseil de l'Europe.

Cette publication a pour but de définir le droit à l'alimentation et les obligations de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation, sans discrimination, qui sont consacrés dans la Constitution genevoise. Pour cela, nous utiliserons leur définition en droit international, qui s'est développée depuis 20 ans au sein de la Genève internationale.

Cette publication a également pour but de présenter les lois, les stratégies et les politiques aux niveaux fédéral, cantonal et communal qui favorisent ou entravent la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Il s'agit aussi de présenter les initiatives de la société civile qui se mobilise pour cette mise en œuvre.

Finalement, cette publication a pour but de formuler des recommandations pour que le Canton de Genève et les communes genevoises respectent, protègent et réalisent pleinement le droit à l'alimentation de toute personne à Genève, sans discrimination, et favorisent une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Dans cette publication, nous dirons quelques mots sur la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition (2). Nous présenterons ensuite la consécration du droit à l'alimentation au niveau international, européen, national et cantonal (3), avant de définir le contenu de ce droit (4) et des obligations de l'Etat (5).

1 FAO, *Right to Food. Lessons Learned in Brazil*, 2007, p. vi (notre traduction).

2 J.-J. Rousseau, *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les hommes* (1751), 1996, p. 106.

2. LA FAIM, L'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA MALNUTRITION

En adoptant l'Agenda 2030 et ses 17 objectifs de développement durable (ODD) en 2015³, les Etats se sont engagés dans l'ODD 2 à éradiquer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et à promouvoir une agriculture durable d'ici à 2030.⁴

Les cibles de l'ODD 2 comprennent l'accès de toutes et tous à une alimentation saine, nutritive et suffisante. D'autres cibles visent à améliorer la productivité agricole et les revenus des femmes rurales, des peuples autochtones, des paysans et paysannes, des éleveurs et des pêcheurs, à leur donner accès à la terre et à d'autres ressources productives et à assurer une production alimentaire durable et résiliente.⁵

Aujourd'hui, dans le monde, plus de 700 millions de personnes souffrent de la faim (sous-alimentation chronique), plus de 2,3 milliards de personnes sont en état d'insécurité alimentaire modérée ou grave, et environ 2,8 milliards de personnes sont malnutries.⁶

Les formes de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sont variées, allant de la dénutrition (insuffisance pondérale, retard de croissance et émaciation) aux carences en micronutriments (principalement vitamine A, fer et iode), en passant par l'excès pondéral et l'obésité.⁷

Au moins un enfant de moins de 5 ans sur trois est dénutri ou en surpoids, et un enfant sur deux souffre de carences en micronutriments.⁸ La faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition sont les premières causes de mortalité infantile dans le monde. Elles sévissent tout au long du cycle de la vie et leurs effets peuvent

3 Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), [Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030](#), 2015. Voir également R. Longet, Planète, état d'urgence. La réponse de la durabilité, 2024.

4 ONU, [Objectif de développement durable 2. Faim zéro](#), 2015.

5 ONU, [Objectif de développement durable 2. Faim zéro](#), 2015. Voir également Golay, C., [Instruments internationaux et régionaux pour défendre et promouvoir les intérêts et les droits des agricultrices et agriculteurs familiaux](#), 2021, pp. 7-10.

6 FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, [Résumé de L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2024. Des financements pour éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et toutes les formes de malnutrition](#), 2024, p. 5.

7 Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (HLPE), [Nutrition et systèmes alimentaires](#), 2018, p. 15.

8 UNICEF, [La situation des enfants dans le monde 2019. Enfants, nourriture et nutrition. Bien grandir dans un monde en mutation](#), 2019, p. 8.

même perdurer d'une génération à l'autre.⁹ Ces fléaux touchent tous les Etats et il arrive qu'elles coexistent à l'échelle du pays, de la communauté, du ménage ou de l'individu.¹⁰

Les causes de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sont infiniment complexes. Pour les rendre compréhensibles, U. Jonsson et l'UNICEF (Fonds des Nations Unies pour l'enfance) ont proposé une distinction entre trois types de causes: les causes immédiates, physiologiques, les causes sous-jacentes, au niveau des ménages, et les causes fondamentales, au niveau de la société.¹¹

Les causes immédiates sont le manque d'alimentation suffisante ou adéquate absorbée par une personne et sa faible résistance à la maladie qui en résulte. Ces causes décrivent le fait qu'une personne n'a pas accès à une alimentation adéquate et que sa santé en est affectée.¹² Ces causes sont physiologiques. Elles sont comparables pour toute personne qui souffre de la faim, de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition.

Les causes sous-jacentes sont beaucoup plus complexes. Alors que l'on a cru pendant très longtemps que la principale cause de la faim était le manque d'alimentation disponible, A. Sen fut l'un des premiers à démontrer qu'il pouvait y avoir des famines sans baisse de la disponibilité alimentaire, dans des régions où certains groupes de la population n'avaient plus accès à l'alimentation.¹³

Cette analyse d'A. Sen, basée sur l'étude des principales famines du XX^e siècle, notamment en Inde, au Bangladesh et en Éthiopie, est également valable pour expliquer les causes sous-jacentes de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. En Suisse, une alimentation adéquate est disponible en quantité suffisante pour la population, mais des dizaines de milliers de familles pauvres n'y ont pas accès. À Genève, plus de 60'000 personnes ont eu recours à l'aide alimentaire en 2023.¹⁴

Si la pauvreté est un facteur explicatif important, les moyens d'avoir accès à l'alimentation sont multiples et leur dynamique est complexe.¹⁵ Pour les expliquer, A. Sen a démontré que l'accès à l'alimentation, comme à tout autre bien, pouvait être

9 HLPE, [Nutrition et systèmes alimentaires](#), 2018, p. 16.

10 HLPE, [Nutrition et systèmes alimentaires](#), 2018, p. 15.

11 U. Jonsson, "The Socio-economic Causes of Hunger", in A. Eide, W. Barth Eide, S. Goonatilake, J. Gussow and Omawale (eds), [Food as a Human Right](#), Singapore, United Nations University, 1988, pp. 28-35. Voir également C. Golay, "Crise et sécurité alimentaires: vers un nouvel ordre alimentaire mondial?", [Revue internationale de politique de développement](#), Vol. 1, 2010, pp. 229-248.

12 U. Jonsson, "The Socio-economic Causes of Hunger" in A. Eide, W. Barth Eide, S. Goonatilake, J. Gussow and Omawale (eds), [Food as a Human Right](#), 1988, pp. 24, 28, 30.

13 A. Sen, [Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation](#), 1981. A. Sen, "Food Security and Entitlement" in [politicainternazionale](#), No. 3/4, May-August 2001, pp. 19-25.

14 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), 2024, p. 19.

15 U. Jonsson, "The Socio-economic Causes of Hunger" in A. Eide, W. Barth Eide, S. Goonatilake, J. Gussow and Omawale (eds), [Food as a Human Right](#), 1988, pp. 28-35.

garanti de quatre manières, qui correspondent chacune à un titre ou à un droit de la personne.¹⁶

Le premier titre est fondé sur l'échange; il donne le droit à toute personne de posséder ce qu'elle se procure en échangeant une chose qu'elle possède. Le deuxième titre est fondé sur la production; il donne le droit à toute personne de posséder ce qu'elle se procure en produisant des biens au moyen de ses propres ressources. Le troisième titre est fondé sur le travail; il donne le droit à toute personne au facteur de production que représente son propre travail. Le quatrième titre est fondé sur l'héritage et le transfert: il donne le droit à toute personne de posséder ce que lui donne de son plein gré une autre personne qui en est le propriétaire légitime, ou ce que lui donne l'Etat, par exemple sous forme de protection sociale, d'aide financière ou en nature.

En Suisse et à Genève, des milliers de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire ou de malnutrition car elles ne possèdent pas les titres ou les droits de possession suffisants sur des ressources productives, sur un revenu ou sur une aide sociale, financière ou en nature qui leur permettraient de vivre dans la dignité, ou alors parce qu'elles ne font pas recours à ces titres et ces droits.¹⁷ Ce qu'il faut faire pour s'attaquer à ces causes sous-jacentes, c'est garantir que toute personne ait accès à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer.¹⁸

Les causes fondamentales de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sont celles dont les racines se trouvent dans la structure de la société. Elles peuvent être historiques, politiques, économiques ou culturelles.¹⁹ Ce sont celles qui expliquent pourquoi les groupes les plus vulnérables de la société ne possèdent pas les titres ou les droits suffisants qui leur permettraient de vivre dans la dignité.

La plupart des chercheurs et chercheuses s'accordent pour dire que les principales causes fondamentales de la faim, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition sont les exclusions politiques, économiques et culturelles, les injustices sociales et les discriminations.²⁰

J. de Castro, qui a été Président du Comité exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de 1952 à 1956, l'a très bien résumé:

16 A. Sen, "Food Security and Entitlement" in *politicainternazionale*, No. 3/4, May-August 2001, p. 20.

17 B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité?*, 2019. L. Ossipow, A.-L. Counilh, Y. Cerf, A. Martenot et J. Renevier, *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation. Ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023. J.-M. Bonvin et A. Martinelli (eds.), *La socioéconomie des politiques sociales au service des capacités: études de cas dans le contexte genevois*, 2020. A. Martenot, *Cartographie de l'aide alimentaire à Genève*, 2024.

18 Comité des DESC, *Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante (art.11)*, 1999, para. 6.

19 U. Jonsson, "The Socio-economic Causes of Hunger" in A. Eide, W. Barth Eide, S. Goonatilake, J. Gussow and Omawale (eds), *Food as a Human Right*, 1988, pp. 29-33.

20 S. Brunel, *La Faim dans le monde. Comprendre pour agir*, 1999, p. 11.

«La faim, c'est l'exclusion. Exclusion de la terre, du revenu, du travail, du salaire, de la vie et de la citoyenneté. Quand une personne arrive au point de ne plus rien avoir à manger, c'est que tout le reste lui a été dénié. C'est une forme moderne d'exil. C'est la mort dans la vie.»²¹

Cette exclusion est très souvent expliquée par des relations de pouvoirs inégaux qui désavantagent systématiquement les groupes les plus vulnérables de la société. Comme l'a noté S. Brunel:

«De tout temps, dans l'histoire de l'humanité, les minorités (politiques, ethniques ou religieuses) ont toujours été les premières à souffrir de la faim, de même que toutes les populations qui sont victimes d'un statut considéré comme inférieur et se retrouvent placées tout en bas de l'échelle sociale.»²²

Ces groupes exclus ou discriminés incluent les populations autochtones en Amérique latine, en Asie et en Afrique, les Dalits en Inde et au Népal, et les familles paysannes, les apatrides, les réfugiés et les personnes déplacées sur tous les continents.²³ Les femmes sont également les premières victimes de l'exclusion dans l'accès aux ressources productives, notamment la terre, et dans l'accès au travail, à un revenu suffisant et à la sécurité sociale. Elles sont très souvent victimes de multiples discriminations et avec les filles elles représentent 60% des personnes souffrant de la faim dans le monde.²⁴

En Suisse et à Genève, ces groupes exclus ou discriminés incluent les travailleurs et travailleuses pauvres, des personnes sans-emplois, des familles monoparentales, des familles paysannes, des Roms, des réfugiés, des requérants d'asile, des personnes déboutées de l'asile ou avec un statut précaire et les sans-papiers.²⁵

21 FAO, *Étude de cas sur le droit à l'alimentation: Brésil*, 2004, p. 9. J. de Castro a été l'un des premiers à démontrer que la faim n'était pas due à des problèmes climatiques, mais à des problèmes politiques, économiques et sociaux. J. De Castro, *Géopolitique de la faim*, 1952.

22 S. Brunel, *La Faim dans le monde. Comprendre pour agir*, 1999, p. 11.

23 S. Brunel, *La Faim dans le monde. Comprendre pour agir*, 1999, p. 12. J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon and S.-A. Way, *The Fight for the Right to Food. Lessons Learned*, 2011.

24 Rapporteuse spéciale de l'ONU sur le droit à l'alimentation, H. Helver, *L'analyse de genre pour traiter du droit à l'alimentation*, 2016.

25 L. Deschamps-Léger, L. Knapp et A. Waerber, *Le droit à une alimentation adéquate à Genève: Résultats d'enquête et recommandations aux autorités genevoises*, 2010. B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité?*, 2019. A. Martenot, *Cartographie de l'aide alimentaire à Genève*, 2024.

3. LA RECONNAISSANCE DU DROIT À L'ALIMENTATION

Le droit à l'alimentation a été consacré dans des textes contraignants au niveau international et cantonal à Genève, et de manière plus limitée au niveau national et européen.

A. AU NIVEAU INTERNATIONAL

Le droit à l'alimentation a été proclamé pour la première fois au niveau international, comme les autres droits humains, dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Il a été consacré à son article 25, qui se lit comme suit :

« 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 (...); elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.

La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants, qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale. »²⁶

Le droit à l'alimentation a ensuite été consacré à l'article 11, paragraphe 1, du PIDESC, ratifié par la Suisse en 1992, qui prévoit que :

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »²⁷

Le deuxième paragraphe de l'article 11 du PIDESC reconnaît le droit d'être à l'abri de la faim, dans les termes suivants :

« Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles;

b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »²⁸

Plusieurs autres instruments internationaux ratifiés par la Suisse complètent la protection du droit à l'alimentation. Deux articles de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) protègent le droit des mères et des nourrissons à l'alimentation, et les droits des femmes vivant en zone rurale contre la discrimination dans l'accès aux ressources productives, y compris la terre, et dans l'accès aux programmes de sécurité sociale.²⁹ La Convention relative aux droits de l'enfant protège le droit à l'alimentation dans deux articles sur le droit à la santé et le droit à un niveau de vie suffisant des enfants.³⁰ Et la Convention relative aux personnes handicapées protège le droit à l'alimentation des personnes en situation de handicap.³¹

L'un des plus récents instruments adoptés par l'ONU, avec l'appui de la Suisse, est la Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales (UNDROP), qui reconnaît dans son article 15.1 les deux principales composantes du droit à l'alimentation en droit international, le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim :

« Les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales sont titulaires du droit à une alimentation suffisante et du droit fondamental d'être à l'abri de la faim. En font partie le droit de produire des aliments et le droit à une nutrition adéquate, garants de la possibilité de jouir du plus haut degré possible de développement physique, affectif et intellectuel. »³²

B. AU NIVEAU EUROPÉEN

Le droit à l'alimentation n'est pas reconnu explicitement dans les deux principaux instruments de protection des droits humains au niveau européen : la Convention

28 [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#), 1976.

29 [Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes \(CEDAW\)](#), 1979, articles 12 et 14.

30 [Convention relative aux droits de l'enfant](#), 1989, articles 24 et 27.

31 [Convention relative aux droits des personnes handicapées](#), 2006, article 28.

32 [Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales \(UNDROP\)](#), 2018. Voir également la [version illustrée de cette Déclaration de l'ONU](#) publiée en 2020 par le mouvement international d'organisations paysannes La Via Campesina, et le [site avec toutes les informations sur la Déclaration](#).

26 [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), 1948.

27 [Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels](#), 1976.

européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne. Mais plusieurs articles de la Charte sociale européenne, que la Suisse n'a pas ratifiée, protègent des éléments importants du droit à l'alimentation, comme le droit des travailleurs et travailleuses à une rémunération équitable (article 4), le droit à la sécurité sociale (article 12), le droit à l'assistance sociale et médicale (article 13), le droit à une protection sociale spéciale pour la famille, les enfants, les adolescents et les personnes âgées (articles 16, 17 et 23) et le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale (article 30).

La Suisse et les autres Etats européens font depuis des décennies la promotion du droit à l'alimentation au niveau international, mais ils ne favorisent pas sa reconnaissance au niveau national et régional.³³ Pour P. Alston, cela s'explique en grande partie par le fait que ces Etats considèrent que si le droit au travail et le droit à la sécurité sociale sont garantis, il n'y a pas besoin de consacrer également le droit à l'alimentation.³⁴

Ces considérations ont été mises à mal pendant la crise du Covid-19, pendant laquelle des centaines de milliers de personnes se sont retrouvées en Europe sans travail et sans protection sociale, et en conséquence sans accès à une alimentation adéquate. Il est alors devenu évident qu'il fallait protéger le droit à l'alimentation également en Europe.

Deux initiatives visent à consacrer le droit à l'alimentation sur le continent européen.

En octobre 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté une résolution intitulée « Garantir le droit à l'alimentation », sur la base d'un rapport dans lequel l'exemple de l'inclusion du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise a été mis en évidence.³⁵

A travers cette résolution, l'Assemblée parlementaire invite les Etats membres du Conseil de l'Europe, y compris la Suisse :

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

33 M. Ramel, en collaboration avec L. Bodiguel, P-E. Bouillot, P. Claeys, T. Ferrando, C. Golay, E. Lambert et F. Riem, *Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne (FSFS) pour des systèmes alimentaires durables*, 2023, pp. 9-11.

34 P. Alston, "International Law and the Human Right to Food", in Alston, P, Tomasevski, K (eds), *The Right to Food*, 1984, p. 17.

35 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Garantir le droit humain à l'alimentation*, Rapport du 13 septembre 2024, para. 35.

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

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

16.6 à passer d'une approche caritative de l'aide alimentaire et de la fourniture de denrées alimentaires aux personnes les plus vulnérables de la société à une approche fondée sur les droits garantissant un accès autonome à une alimentation saine, adéquate et durable pour toutes et tous. Cette évolution devrait conduire à une diversification des formes de solidarité alimentaire et à une situation où l'aide d'urgence n'est plus considérée comme la première réponse. »³⁶

L'autre développement est l'initiative citoyenne européenne sur le droit à l'alimentation, qui a été préparée à Genève en mai 2024³⁷, et qui a été présentée à Rome en octobre 2024.³⁸

Dans cette initiative, pour laquelle les initiants et initiantes devront collecter 1 million de signatures dans au moins 7 Etats de l'Union européenne (UE), l'UE est appelée à « faire du droit à l'alimentation une réalité et à intégrer les principes des droits humains dans toutes les lois et politiques de l'UE qui ont un impact sur le droit à l'alimentation dans l'UE et à l'étranger. »

Il est également demandé à la Commission européenne de garantir un accès digne à une alimentation suffisante, saine et durable pour toutes et tous; de cesser de considérer la nourriture comme une marchandise ordinaire, y compris dans les accords de libre-échange, et de réduire le pouvoir des grandes entreprises à tous les stades de la chaîne alimentaire; de défendre les droits des paysans et paysannes et des autres petits producteurs et productrices de denrées alimentaires à un revenu

36 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Garantir le droit humain à l'alimentation*, résolution 2577 (2024), 3 octobre 2024, para. 16. L'Assemblée parlementaire a également fait des recommandations au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Garantir le droit humain à l'alimentation*, recommandation 2286 (2024), 3 octobre 2024.

37 Mater Fondazione, Fondazione Pistoletto, Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights (Geneva Academy), *Geneva Demoprotic Forum 2024. European Citizen Initiative for the Right to Food*, Geneva, 29-30-31 May 2024.

38 Initiative citoyenne européenne, *Manger est un droit humain pour toutes et tous! Garantir des systèmes alimentaires sains, justes et durables*, 22 octobre 2024. Pour plus d'informations, voir le [site internet de cette initiative](#).

décent, à la terre, aux semences et aux autres ressources naturelles, et à un salaire décent pour les travailleurs et travailleuses de la chaîne alimentaire; de promouvoir l'agroécologie paysanne pour transformer les systèmes alimentaires; et de mettre en place un Conseil européen de l'alimentation.³⁹

C. AU NIVEAU NATIONAL

En Suisse, le droit à l'alimentation est reconnu partiellement avec la ratification du PIDESC et à travers l'article 12 de la Constitution fédérale qui protège le droit fondamental d'être à l'abri de la faim (1). Avec la consécration du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise, ce droit a été inclus pour la première fois dans une Constitution cantonale (2), et une initiative parlementaire a proposé d'inclure le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale (3).

1. PIDESC EN DROIT SUISSE ET ARTICLE 12 DE LA CONSTITUTION FÉDÉRALE

La Suisse a ratifié le PIDESC en 1992. Selon le Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC), qui surveille l'application du PIDESC, cela doit s'accompagner d'une reconnaissance de l'applicabilité directe des dispositions du PIDESC en droit interne.⁴⁰

La réalité est bien différente en Suisse, puisque les plus hautes instances politiques et judiciaires considèrent depuis des décennies que les droits consacrés dans le PIDESC ne sont pas directement applicables.⁴¹ Cette position a été très clairement exprimée par le Tribunal fédéral en 1995, dans une affaire dans laquelle un ressortissant étranger invoquait le droit à la sécurité sociale consacré à l'article 9 du PIDESC.⁴² Le Tribunal fédéral est parvenu à la même conclusion une année plus tard, à propos de l'article 11, paragraphe 1, du PIDESC, refusant le statut de droit directement applicable au droit à l'alimentation qui y est consacré.⁴³

Cette jurisprudence paraît solidement établie. Il est intéressant de noter, cependant, que le Tribunal fédéral a souligné à ce moment-là que ses conclusions étaient confirmées par le fait qu'il n'existait pas de mécanismes de plainte au niveau international en cas de violation des droits consacrés dans le PIDESC.⁴⁴ L'adoption

39 Initiative citoyenne européenne, [Manger est un droit humain pour toutes et tous! Garantir des systèmes alimentaires sains, justes et durables](#), 22 octobre 2024

40 Comité des DESC, [Observation générale 9. Application du Pacte au niveau national](#), 1998, paras. 2, 7.

41 Cette position a été exprimée par le Conseil fédéral au moment de l'adhésion de la Suisse au PIDESC et par le Tribunal fédéral dans plusieurs affaires dans lesquelles des droits consacrés dans le PIDESC ont été invoqués par des particuliers. Lire notamment A. Auer, G. Malinverni, M. Hottelier, *Droits constitutionnel suisse. Volume II. Les droits fondamentaux*, 2000, pp. 673-674.

42 Tribunal fédéral, T. contre Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et Tribunal administratif, Neuchâtel, ATF 121 V 246, Arrêt du 20 juillet 1995, p. 249.

43 Tribunal fédéral, E.M. gegen Kantonale Steuerverwaltung St.Gallen und Verwaltungsgericht St.Gallen, ATF 122 I 101, Arrêt du 24 mai 1996, p. 103. Dans cette affaire, un particulier a tenté, sans succès, d'obtenir une exonération d'impôt correspondant au droit à l'alimentation consacré à l'article 11, paragraphe 1, du PIDESC.

44 Tribunal fédéral, T. contre Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et Tribunal administratif, Neuchâtel, ATF 121 V 246, Arrêt du 20 juillet 1995, pp. 249-250.

du Protocole facultatif se rapportant au PIDESC en 2008, et son entrée en vigueur en 2013, a modifié cette situation et pourrait – si l'on est optimiste – avoir une influence positive sur la future reconnaissance de l'applicabilité directe du PIDESC par le Tribunal fédéral.⁴⁵

Cette jurisprudence sur la non-applicabilité directe du PIDESC n'a pas empêché le Tribunal fédéral de développer une jurisprudence sur la protection du noyau dur du droit à l'alimentation – le droit fondamental d'être à l'abri de la faim – à travers le droit à la dignité humaine.

Ce droit a été reconnu pour la première fois par le Tribunal fédéral en 1995, afin de protéger trois frères, immigrés illégaux, apatrides d'origine tchèque, qui se trouvaient en Suisse sans argent ni alimentation.⁴⁶ Ces trois frères ne pouvaient travailler, faute de pouvoir obtenir un permis et, faute de papiers, ils ne pouvaient quitter le pays. Ils ont demandé une aide aux autorités du Canton de Berne, mais celle-ci leur a été refusée. Pour obtenir de l'aide, ils ont saisi le Tribunal fédéral, qui a jugé qu'ils avaient droit à des conditions minimales d'existence afin d'éviter d'être réduits à la mendicité. Cette jurisprudence a ensuite été confirmée une année plus tard, pour protéger l'accès à des prestations sociales pour des requérants d'asile déboutés.⁴⁷ Le Tribunal fédéral a également protégé l'accès à l'aide d'urgence dont bénéficient les requérants d'asile qui font l'objet d'une décision de non-entrée en matière, même si ceux-ci ne coopèrent pas à leur renvoi.⁴⁸

Il est intéressant de noter que ce droit n'est pas conditionné par le statut légal de la personne qui l'invoque. Toute personne qui séjourne sur le territoire suisse peut l'invoquer, indépendamment de son statut.⁴⁹ Il est également intéressant de noter que pour le Tribunal fédéral, ce droit ne peut pas être restreint. Puisqu'il protège le minimum vital, la portée du droit et son noyau coïncident.⁵⁰ Dans une quatrième affaire, en 2004, le Tribunal fédéral a toutefois précisé que ce droit ne garantit pas l'aide sociale à une personne qui serait en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens, en particulier en acceptant un travail convenable.⁵¹

45 C. Golay, ["Le Protocole facultatif se rapportant au PIDESC et la Suisse"](#), AJP/PJA, No. 4, 2013, pp. 483-495.

46 Tribunal fédéral, V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern, ATF 121 I 367, Arrêt du 27 octobre 1995.

47 Tribunal fédéral, B. gegen Regierung des Kantons St.Gallen, ATF 122 II 193, Arrêt du 24 mai 1996.

48 Tribunal fédéral, X. gegen Departement des Innern sowie Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn, ATF 131 I 166, Arrêt du 18 mars 2005.

49 Tribunal fédéral, V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern, ATF 121 I 367, Arrêt du 27 octobre 1995, p. 374.

50 Tribunal fédéral, X. gegen Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen und Departement des Innern sowie Obergericht des Kantons Schaffhausen, ATF 130 I 71, Arrêt du 14 janvier 2004, pp. 74-75.

51 Tribunal fédéral, X. gegen Sozialhilfekommission der Stadt Schaffhausen und Departement des Innern sowie Obergericht des Kantons Schaffhausen, ATF 130 I 71, Arrêt du 14 janvier 2004, pp. 75-76. Pour le Tribunal fédéral, en cas de refus de principe de participer à des mesures d'occupation et d'intégration qui garantiraient le minimum vital, les prestations d'assistance peuvent être entièrement suspendues. *Ibid.*, p. 81.

Il est également intéressant de noter que ce droit n'était pas consacré dans la Constitution en 1995. Le Tribunal fédéral a alors reconnu l'existence d'un « droit constitutionnel fédéral non écrit » à des conditions minimales d'existence, y compris à la garantie de tous les besoins humains élémentaires, comme l'alimentation, l'habillement ou le logement, afin de prévenir un état indigne de la condition humaine.⁵²

Ce droit a ensuite été consacré dans la Constitution suisse en 1999, dans les termes suivants :

« Art. 12 Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. »

Pour M. Borghi, la reconnaissance de ce droit à des conditions minimales d'existence par le Tribunal fédéral et par le constituant suisse découle de l'impératif, pour tout Etat de droit qui se veut légitime, de protéger judiciairement l'essence des droits fondamentaux garantissant l'inviolabilité de la personne humaine.⁵³

2. RECONNAISSANCE CONSTITUTIONNELLE À GENÈVE

À Genève, les limites des mesures déployées pour répondre aux situations d'insécurité alimentaire ont été révélées pendant la crise du Covid-19, avec des milliers de personnes qui ont fait la queue pendant des heures au printemps 2020 pour recevoir un panier alimentaire.⁵⁴ La réponse à l'urgence est venue des citoyens et citoyennes, des associations, des fondations privées et des communes, et ensuite du Canton qui, sur une initiative de la députée Patricia Bidaux et de plusieurs autres députés et députées du Grand Conseil, a octroyé en juin 2020 une subvention de 5 millions de francs à la Fondation Partage, la banque alimentaire genevoise.⁵⁵

La réponse structurelle est venue avec la proposition d'inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution cantonale. En octobre 2022, sur l'initiative de la députée Helena Verissimo de Freitas et de plusieurs autres députés et députées, le Grand Conseil a décidé de proposer au peuple genevois l'inclusion du droit à l'alimentation parmi les droits fondamentaux consacrés dans la Constitution genevoise.⁵⁶

52 Tribunal fédéral, V. gegen Einwohnergemeinde X. und Regierungsrat des Kantons Bern, ATF 121 I 367, Arrêt du 27 octobre 1995, pp. 370-373.

53 M. Borghi, "The Juridical Interaction between the Right to Food and the Code of Conduct, a Symbiosis?", in M. Borghi, L. Postiglione Blommestein, For an Effective Right to Adequate Food, 2002, pp. 230-239.

54 M. Bourrier, O. Corthay et L. Duquesnoy, « L'aide alimentaire au cœur de la gestion de crise aux Vernets », in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie, 2022, pp. 173-192.

55 Grand Conseil, [Projet de loi permettant de répondre à l'urgence du droit à l'alimentation](#) (PL 12725), adoptée en juin 2020. Voir le [site internet de la Fondation Partage](#).

56 Grand Conseil, [Projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève](#) (Cst-GE) (A 2 00) (Droit à l'alimentation), PL 12811, adopté en octobre 2022.

Dans la conclusion de son rapport de majorité au Grand Conseil, le député Diego Esteban a alors présenté les objectifs visés par cette inclusion :

« Cette disposition représente le fondement d'une future politique publique de l'alimentation, à l'instar de ce qui existe pour la production agricole. Une politique publique permet une approche globale et transversale, de regrouper l'ensemble des protagonistes du domaine, et de s'écarter de la situation actuelle, dans laquelle les initiatives – souvent associatives – s'enchaînent sans réelle coordination et à faible portée. (...) L'alimentation telle que préconisée par le projet de loi englobe tous les enjeux qui y sont liés. L'Etat est invité à favoriser une production locale, saine, produite dans des conditions socialement et écologiquement justes. »⁵⁷

Le 18 juin 2023, 67 % des personnes qui ont voté ont accepté d'inclure le droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise.⁵⁸ Depuis le 8 juillet 2023, un nouvel article 38A figure dans la Constitution genevoise qui se lit comme suit :

« Art. 38A Droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim. »⁵⁹

Une large campagne pour le droit à l'alimentation avait été menée par cinq partis politiques et de nombreuses associations engagées dans l'aide alimentaire, la production alimentaire, la transformation, la distribution et la consommation de produits alimentaires, mais aussi l'économie sociale et solidaire, la santé, les droits humains et la protection de l'environnement.⁶⁰ Pour plusieurs de ces associations, c'était la première fois qu'elles s'engageaient dans une campagne politique.

Pour guider la mise en œuvre du droit à l'alimentation à Genève, plus de 60 actrices et acteurs engagés dans la production agricole, l'agriculture paysanne, l'agroécologie, la transformation, l'artisanat, la distribution, la restauration, la consommation, l'aide sociale et alimentaire, l'économie sociale et solidaire, la santé, la protection des droits humains, de l'environnement et du climat, membres de la société civile et experts académiques, se sont réunis du 19 au 21 avril 2023 au Refettorio à Genève, à l'occasion d'un forum organisé par Mater Fondazione, en collaboration

57 Grand Conseil, [Rapport de la commission des Droits de l'Homme \(droits de la personne\) chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève](#) (Cst-GE) (A 2 00) (Droit à l'alimentation), 2022, p. 21.

58 [Résultats cantonaux de la votation populaire du 18 juin 2023](#).

59 [Constitution de la République et canton de Genève](#), article 38A.

60 Le [Groupement associatif pour un droit à l'alimentation](#) était composé du CAPAS, de la Fondation Partage, de Caritas Genève, du Centre social protestant Genève et des Colis du Cœur. Le [Comité pour le droit à l'alimentation](#) a rassemblé APRES-GE, Bio Genève, le CETIM, la Farce, FIAN Suisse, la Filière alimentaire des Vergers (FAV), Fourchette verte, Genève Cultive, la Grève du Climat, le Mouvement pour une agriculture paysanne et citoyenne (MAPC), Mater Fondazione, Slow Food Genève, Swiss Food Academy, Uniterre ainsi que cinq formations politiques : Le Centre, Ensemble à gauche, Le Parti socialiste, Les Vert-e-s et Les Verts libéraux.

avec FIAN Suisse, Global Shapers Community de Genève, Fondazione Pistoletto et Social Gastronomy Movement.⁶¹

À l'issue de ce forum, le 21 avril, ces actrices et acteurs ont adopté le Manifeste pour le droit à l'alimentation⁶², dans lequel ils ont appelé à l'élaboration d'une loi d'application et d'une politique publique sur le droit à l'alimentation et à la création d'un organe participatif et paritaire chargé d'appuyer l'élaboration et la mise en œuvre de cette loi et de cette politique.⁶³

Le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle également à une meilleure promotion de la production locale, de l'agriculture paysanne et de l'agroécologie; à la fixation de prix justes pour les productrices et producteurs et pour les consommateurs et consommatrices; à la promotion de chaînes alimentaires locales et équitables, et de canaux de distribution inclusifs, universels, participatifs et émancipateurs; à la réduction du gaspillage alimentaire, à la récupération et la revalorisation des surplus et des invendus alimentaires; et à une restauration collective, une éducation nutritionnelle et un environnement alimentaire qui permettent un accès non-discriminatoire et digne à une alimentation adéquate.⁶⁴

Pour rédiger la loi d'application sur le droit à l'alimentation et définir une politique publique de l'alimentation, qui devront être holistiques, c'est-à-dire comprendre l'ensemble des éléments du droit à l'alimentation et des obligations qui en résultent pour l'Etat, le Canton de Genève peut s'inspirer des travaux du Comité de pilotage sur le droit à l'alimentation qui a regroupé dans la deuxième partie de 2023 de nombreux acteurs et actrices engagés dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation à Genève. Ces travaux ont abouti à des recommandations sur la production, la distribution et la consommation des denrées alimentaires, auxquelles se sont ajoutées des recommandations pour la réduction du gaspillage alimentaire. Il peut également s'inspirer de plusieurs textes, y compris le guide de la FAO pour légiférer sur le droit à l'alimentation⁶⁵, le Manifeste pour le droit à l'alimentation et notre présente publication.

61 [Forum démocratique sur le droit à l'alimentation](#), 21-23 avril 2023 à Genève.

62 [Manifeste pour le droit à l'alimentation](#), 2023.

63 Le Manifeste prévoit que: «L'organe participatif et paritaire devrait être composé notamment de représentant-es du Canton de Genève, des communes genevoises et des actrices et acteurs engagé-es dans la production agricole, l'agriculture paysanne, l'agroécologie, la transformation, l'artisanat, la distribution, la restauration, la consommation, l'aide sociale et alimentaire, l'économie sociale et solidaire, la protection des droits humains, de l'environnement, du climat et des animaux. Les syndicats de salarié-es, les associations luttant pour les droits des femmes, des enfants et des personnes migrantes, les représentant-es des systèmes de santé et d'éducation, et les expert-es académiques devraient également en faire partie. Des moyens doivent être mis en œuvre pour garantir la participation pleine et effective des personnes en situation de précarité alimentaire et des paysannes et paysans.» [Manifeste pour le droit à l'alimentation](#), 2023.

64 [Manifeste pour le droit à l'alimentation](#), 2023.

65 FAO, [Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation](#), 2010.

3. INITIATIVE PARLEMENTAIRE FÉDÉRALE

En 2023, la conseillère nationale Delphine Klopfenstein Broggin a déposé une initiative parlementaire pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale, en se basant sur l'exemple genevois.⁶⁶ Cette initiative visait à modifier l'article 12 de la Constitution fédérale consacrant le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, en lui donnant un nouveau titre et un nouvel alinéa. Si cette initiative avait été adoptée par le Parlement fédéral et par le peuple, le nouvel article 12 aurait eu la teneur suivante:

« Article 12 Droit à l'alimentation et droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

1. Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim.

2. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

Cette initiative a été retirée en juin 2024⁶⁷, parce qu'elle n'a pas reçu un soutien politique suffisant, et ainsi seule la protection du noyau dur du droit à l'alimentation – le droit fondamental d'être à l'abri de la faim – est reconnu dans l'article 12 de la Constitution fédérale.

À l'avenir, il serait tout à fait possible qu'une initiative populaire demande l'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale.

66 [Initiative parlementaire fédérale](#) pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale.

67 [Initiative parlementaire fédérale](#) pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale.

4. LA DÉFINITION DU DROIT À L'ALIMENTATION

Les deux composantes du droit à l'alimentation en droit international sont le droit à une alimentation adéquate et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim, consacrés à l'article 11 du PIDESC. Ce sont également ces deux composantes qui ont été consacrées à l'article 38A de la Constitution genevoise.

Dans cette partie, nous allons définir ces deux composantes du droit à l'alimentation. Avant cela, nous allons présenter les titulaires du droit à l'alimentation.

A. LES TITULAIRES DU DROIT À L'ALIMENTATION

Les titulaires du droit à l'alimentation, comme de la plupart des autres droits humains, sont tous les individus, sans discrimination. Le PIDESC consacre très clairement les droits de toute personne. C'est notamment le cas de l'article 11 du PIDESC, qui consacre le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant, pour elle-même et sa famille, y compris l'alimentation, et le droit fondamental qu'à toute personne d'être à l'abri de la faim.

De la même manière, la Constitution genevoise prévoit que toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim.⁶⁸

A Genève, comme en droit international, les titulaires du droit à l'alimentation comprennent donc l'ensemble des personnes qui séjournent sur le territoire, sans exception. Cela comprend les nationaux et les résidents en situation régulière, mais aussi les sans-papiers, les requérants d'asile, les déboutés de l'asile, les personnes avec des permis précaires, les réfugiés ou les apatrides.

Pendant les travaux de la Commission des droits de la personne du Grand Conseil, sur le nouvel article 38A proposé dans la Constitution genevoise, un commissaire a déposé un amendement selon lequel « Toute personne, de nationalité suisse ou au bénéfice d'un titre de séjour, a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim. »⁶⁹ Ce Commissaire a été le seul à voter cet amendement, qui a été refusé par la Commission.⁷⁰

68 Constitution de la République et canton de Genève, article 38A.

69 Grand Conseil, Rapport de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Droit à l'alimentation), p. 18.

70 Grand Conseil, Rapport de la commission des Droits de l'Homme (droits de la personne) chargée d'étudier le projet de loi constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00) (Droit à l'alimentation), p. 19.

Dans un article paru avant l'inclusion du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise, L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf ont affirmé que « faire accéder des migrant-es en situation de résidence illégale à des droits n'est guère pensable pour les pouvoirs publics dans le contexte sociopolitique tendu par la crise et le chômage ».⁷¹ Cela doit changer avec la consécration du droit à l'alimentation de toute personne dans la Constitution genevoise, sur l'exemple notamment du droit à l'éducation, sur la base duquel tous les enfants du Canton de Genève, quel que soient leur statut, ont accès à l'école.

B. LE DROIT À UNE ALIMENTATION ADÉQUATE

Le droit à une alimentation adéquate, consacré à l'article 11.1 du PIDESC et à l'article 38A de la Constitution genevoise, a été défini dans l'un des plus récents instruments adoptés au niveau international, avec l'appui de la Suisse, la Déclaration UNDROP. C'est le droit d'avoir à tout moment physiquement et économiquement accès à une alimentation adéquate du point de vue nutritionnel, social et culturel, produite et consommée de façon durable et équitable, préservant l'accès des générations futures à l'alimentation, et assurant, sur le plan physique et psychique, individuellement et/ou collectivement, une vie libre d'angoisse, épanouissante et digne.⁷²

Dans une étude sur le droit à l'alimentation et les systèmes alimentaires en Europe à laquelle nous avons collaboré⁷³, M. Ramel et une équipe de juristes européens ont défini la disponibilité, l'accessibilité, la durabilité et l'adéquation de l'alimentation de la manière suivante :

« La disponibilité implique d'assurer aux populations d'avoir toujours accès à des sources d'approvisionnement fiables et suffisantes, en considérant et protégeant divers canaux d'approvisionnement. L'autoproduction fait partie de ces canaux, et les Etats doivent veiller à ce que les populations aient un accès juste et équitable à la terre et aux autres ressources productives.

Concernant l'alimentation disponible en vente sur les marchés de plein vent ou les magasins, il convient encore que les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché soient équitables, stables et concurrentiels, et que les droits des producteurs (et productrices) de denrées

71 L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf, "Droit à l'alimentation et aide alimentaire : quelles leçons tirer de la pandémie ?", in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie, 2022, p. 137.

72 Déclaration UNDROP, 2018, article 15.2. Voir également Comité des DESC, Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante (art.11), 1999, paras 7-13 ; FAO, Directives sur le droit à l'alimentation, 2004 ; J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon and S-A. Way, The Fight for the Right to Food. Lessons Learned, 2011. C. Golay, Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international, FAO, 2009, pp. 10-12 ; Haut-Commissariat aux droits de l'homme et FAO, Le droit à une alimentation suffisante, 2010, pp. 3-4.

73 M. Ramel, en collaboration avec L. Bodiguel, P-E. Bouillot, P. Claeys, T. Ferrando, C. Golay, E. Lambert et F. Riem, Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne (FSFS) pour des systèmes alimentaires durables, 2023.

alimentaires soient protégés et respectés et qu'ils bénéficient d'une juste rémunération. Il est également nécessaire que les travailleurs (et travailleuses), dans tous les domaines des systèmes alimentaires (y compris les usines, le transport, la distribution ou la restauration) bénéficient de conditions de travail saines et sûres.

L'exigence d'accessibilité porte sur les conditions d'accès à cette alimentation disponible : elle se doit d'être toujours accessible physiquement (à proximité des personnes) et économiquement (ce qui implique donc d'agir sur l'accessibilité financière) afin que toute personne, y compris les plus marginalisés, puisse avoir accès à une alimentation adéquate.

Ces derniers points renvoient directement à l'importance qu'il convient d'accorder à l'environnement alimentaire des personnes (...). De plus, l'exigence de l'accessibilité implique la possibilité d'obtenir cette alimentation d'une manière durable et qui n'entravent pas la jouissance des autres droits de l'Homme : c'est donc l'exigence d'un accès à l'alimentation à long terme, à l'inverse de toute situation d'urgence alimentaire, et dont les conditions d'accès respectent la dignité des personnes et le principe de non-discrimination. Ainsi les mesures d'aide alimentaires caritatives et d'urgence ne peuvent être perçues comme des réponses satisfaisantes à l'exigence de l'accessibilité et il importe de reconnaître l'enjeu d'un égal accès de tous et toutes à une alimentation durable.

L'exigence de durabilité renvoie au double sens que couvre le mot durable. Elle est intrinsèquement liée à celle d'alimentation suffisante ou *sécurité* alimentaire et implique des conditions de production, transformation, distribution et consommation qui respectent les droits humains et l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire, pour les générations présentes et futures. D'autre part, l'exigence de durabilité implique également que les consommateurs (et consommatrices) aient un accès à l'alimentation à long terme et non pas un accès ponctuel ou dans l'urgence à l'alimentation (ce qui renvoie à l'exigence de l'accessibilité).

Enfin, l'exigence de l'adéquation renvoie aux propriétés auxquelles doit répondre l'alimentation. Cette dernière se doit d'être exempte de substances nocives, acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu.

Cette exigence renvoie donc en partie aux impératifs d'une alimentation saine et durable et au sujet de la sécurité des denrées alimentaires, dont le contrôle et la transparence incombent aux pouvoirs publics et au secteur privé, pour protéger les intérêts des consommateurs (et consommatrices). Elle implique également de reconnaître que les principes relatifs aux systèmes alimentaires relèvent également d'ordre de valeurs subjectives d'acceptabilité n'ayant rien à voir avec la nutrition, la sécurité sanitaire ou les enjeux écologiques : il est également nécessaire de tenir compte et de protéger des valeurs ayant trait aux dimensions sociales et culturelles in-

hérentes aux manières de produire, transformer, distribuer et consommer l'alimentation. »⁷⁴

C. LE DROIT FONDAMENTAL D'ÊTRE À L'ABRI DE LA FAIM

Le droit d'être à l'abri de la faim a été consacré à l'article 11, paragraphe 2, du PIDESC, et à l'article 38A de la Constitution genevoise.

Le droit d'être à l'abri de la faim est le contenu minimal, le noyau dur du droit à l'alimentation.⁷⁵ C'est « le seuil en dessous duquel on ne doit, en principe, jamais descendre, quelles que soient les circonstances ».⁷⁶ Dans la Constitution genevoise, c'est l'essence du droit à l'alimentation qui est décrite comme étant inviolable (articles 38A et 43.4).

Pour le Comité des DESC de l'ONU :

« Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim. (...) Il y a violation du [PIDESC] lorsqu'un État n'assure pas au moins le minimum essentiel requis pour que l'individu soit à l'abri de la faim. »⁷⁷

Le droit d'être à l'abri de la faim peut donc être défini comme le droit d'avoir accès à une alimentation minimum, indispensable, suffisante et adéquate, afin que toute personne soit à l'abri de la faim, et de la détérioration des fonctions physiques et psychiques qui mène à la maladie voire à la mort.⁷⁸

74 M. Ramel, en collaboration avec L. Bodiguel, P-E. Bouillot, P. Claeys, T. Ferrando, C. Golay, E. Lambert et F. Riem, [Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne \(FSFS\) pour des systèmes alimentaires durables](#), 2023, pp. 12-13.

75 C. Golay, [Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international](#), FAO, 2009, p. 13.

76 P. Texier, "Commentaires sur l'observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC) : le droit à une nourriture suffisante", in R. Berthouzoz, P. Meyer-Bisch et F. Nseka, *Faim de vivre. La multidimensionnalité du droit à l'alimentation*, 2000, p. 73.

77 Comité des DESC, [Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante \(art.11\)](#), 1999, paras 12 et 17.

78 C. Golay, [Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international](#), FAO, 2009, p. 13.

5. LA DÉFINITION DES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT

Le droit à l'alimentation implique une série d'obligations pour les Etats en vertu du PIDESC, et pour l'Etat (qui comprend le Canton de Genève et les communes) et pour les personnes assumant une tâche publique en vertu de la Constitution genevoise. Ces obligations imposent de subordonner l'ensemble des branches du droit et des politiques sectoriels pertinentes aux exigences du droit à l'alimentation.

En droit international, il est établi depuis des décennies que les Etats doivent respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation, sans discrimination.⁷⁹ Cette typologie des obligations de l'Etat a été reprise dans les articles 15 et 41 de la Constitution genevoise, qui se lisent comme suit.

« Art. 15 Égalité

¹ Toutes les personnes sont égales en droit.

² Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa situation sociale, de son orientation sexuelle, de ses convictions ou d'une déficience.

³ La femme et l'homme sont égaux en droit. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait en particulier dans les domaines de la famille, de la formation et du travail.

⁴ La femme et l'homme ont droit à un salaire égal pour un travail de valeur égale. »

« Art. 41 Mise en œuvre

¹ Les droits fondamentaux doivent être respectés, protégés et réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique.

² Quiconque assume une tâche publique est tenu de respecter, de protéger et de réaliser les droits fondamentaux.

³ Dans la mesure où ils s'y prêtent, les droits fondamentaux s'appliquent aux rapports entre particuliers.

⁴ L'Etat dispense une éducation au respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux. »

79 Comité des DESC, [Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante \(art.11\)](#), 1999, paras 14-20; FAO, [Directives sur le droit à l'alimentation](#), 2004, Introduction; J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon and S-A. Way, [The Fight for the Right to Food. Lessons Learned](#), London, Palgrave Macmillan, 2011. C. Golay, [Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international](#), FAO, 2009, pp.16-18; Haut-Commissariat aux droits de l'homme et FAO, [Le droit à une alimentation suffisante](#), 2010, pp. 21-23.

Dans cette partie, nous commencerons par présenter la définition de l'obligation de garantir l'exercice du droit à l'alimentation sans discrimination (A), avant de définir les obligations de respecter (B), de protéger (C) et de réaliser le droit à l'alimentation (D). Pour cela, nous utiliserons la définition de ces obligations en droit international, qui a été développée dans les 20 dernières années par des experts de l'ONU qui ont présenté leurs rapports et leurs recommandations à Genève, au sein de la Genève internationale.

Dans cette partie, nous présenterons également les lois, les stratégies et les politiques au niveau fédéral, cantonal et communal qui favorisent ou entravent la mise en œuvre du droit à l'alimentation et des obligations de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation, sans discrimination. Il s'agit aussi de présenter les initiatives de la société civile qui se mobilise pour cette mise en œuvre.

A. GARANTIR L'EXERCICE DU DROIT À L'ALIMENTATION SANS DISCRIMINATION

L'égalité et la non-discrimination sont les deux principes fondamentaux en droit international des droits humains, qui ont été consacrés aux articles 1 et 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.⁸⁰

L'obligation de garantir l'exercice du droit à l'alimentation sans discrimination implique d'éliminer toute discrimination dans la loi, *de jure*, et dans les faits, *de facto*.⁸¹

L'obligation de non-discrimination *de jure* est remplie essentiellement par des mesures législatives. Elle implique que l'Etat révisé sa législation pour assurer qu'elle ne comprenne pas de dispositions discriminatoires en matière d'accès à l'alimentation ou aux moyens et aux prestations permettant de se la procurer.⁸² L'Etat doit également adopter des lois spécifiques pour combattre la discrimination et s'abstenir de toute pratique discriminatoire.

L'obligation de non-discrimination *de facto* implique que l'Etat doit prendre des mesures positives pour garantir un exercice égal du droit à l'alimentation aux personnes ou groupes de personnes historiquement ou socialement discriminés. Pour le Comité des DESC de l'ONU, qui surveille l'application du PIDESC, l'Etat doit identifier les membres les plus vulnérables de la société et prendre des mesures ciblées pour protéger leur droit à l'alimentation.⁸³

Parmi ces personnes vulnérables, le Comité des DESC cite notamment les nourrissons, les jeunes enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les malades

80 [Déclaration universelle des droits de l'homme](#), 1948, articles 1 et 2.

81 Comité des DESC, [Observation générale 20. La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels](#) (art. 2, par. 2 du PIDESC), 2009, paras. 8-10. C. Golay, [Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international](#), FAO, 2009, p. 14.

82 Comité des DESC, [Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante \(art.11\)](#), 1999, para. 18.

83 Comité des DESC, [Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante \(art.11\)](#), 1999, para. 13.

en phase terminale, les malades chroniques et les malades mentaux, les personnes sans terre, et les victimes de catastrophes naturelles.⁸⁴ A cette liste, la FAO ajoute les femmes enceintes et les femmes allaitantes, les populations rurales en situation précaires et les populations marginales des zones urbaines, et les groupes menacés de marginalisation et de discrimination sociales, comme les minorités ethniques.⁸⁵

L'obligation d'assurer l'exercice égal du droit à l'alimentation des femmes et des hommes est de la même nature. L'Etat doit éliminer toute discrimination *de jure* contre les femmes dans l'exercice du droit à l'alimentation. Par exemple, les lois qui discriminent les femmes dans l'accès aux ressources productives, notamment la terre, ou dans l'accès à une rémunération suffisante, devront être modifiées. Il en est de même de toute autre loi qui discriminerait les femmes dans l'accès à l'alimentation. Si une protection législative n'existe pas contre la discrimination à l'égard des femmes, celle-ci devra être élaborée et adoptée.

Pour garantir que les femmes et les filles aient un accès effectif à l'alimentation, sur un pied d'égalité avec les hommes et les garçons, l'Etat doit prendre des mesures positives pour contrôler que la discrimination abolie dans la loi ne perdure pas dans la pratique.

En 2019, la Suisse a été critiquée par le Comité des DESC parce qu'elle n'a pas une loi globale de lutte contre la discrimination qui s'applique uniformément à tout le pays, et à cause de la discrimination que, dans la pratique, continuent de subir de nombreux individus et groupes tels que les personnes en situation de handicap, les personnes migrantes et les personnes en situation de pauvreté.⁸⁶ Pour y remédier, le Comité a recommandé à la Suisse « d'adopter une législation générale pour lutter contre la discrimination applicable uniformément dans toute la Confédération, qui : a) couvre tous les motifs interdits de discrimination, y compris la discrimination fondée sur la situation économique et sociale, ainsi que sur l'identité sexuelle ; b) définit la discrimination multiple ; c) interdit la discrimination directe et indirecte ; et d) prévoit des voies de recours judiciaires ou administratifs pour les victimes, afin qu'elles puissent bénéficier d'une protection effective ».⁸⁷

En 2010, le même Comité des DESC avait critiqué le fait que les personnes en situation irrégulière soient exclues de l'aide sociale et doivent se tourner vers l'aide d'urgence. Pour y remédier, il avait recommandé à la Suisse « de fournir à toute personne vivant sur son territoire une aide sociale au lieu d'une aide d'urgence, à titre d'ultime filet de sécurité sociale. Il lui recommande aussi de fixer des normes

84 Comité des DESC, *Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante (art.11)*, 1999, para. 13. Comité des DESC, *Observation générale 6. Droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées*, 1996, paras. 32, 35 ; Comité des DESC, *Observation générale 5. Personnes souffrant d'un handicap*, 1995, paras. 1, 33.

85 FAO, *Le droit à l'alimentation dans les faits. Mise en œuvre à l'échelle nationale*, 2006, p. 14.

86 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 20.

87 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 21.

communes pour l'accès et le droit à l'aide sociale ».⁸⁸ En 2019, il a réitéré les mêmes recommandations, et il a demandé à la Suisse « de prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les systèmes d'assistance sociale entre les cantons et pour fixer des critères minimaux et communs concernant les niveaux de prestations sociales, afin d'assurer aux personnes vivant sur son territoire et à leur famille un niveau de vie suffisant ».⁸⁹

En vertu de l'obligation de garantir l'exercice du droit à l'alimentation sans discrimination, l'Etat doit garantir qu'il y ait un exercice égal et sans discrimination du droit à l'alimentation dans toutes les écoles du Canton. A Genève, du côté de la société civile, le Manifeste pour le droit à l'alimentation a rappelé ce principe de la manière suivante :

« La restauration collective publique (préscolaire, scolaire, supérieure, institutionnelle) doit fournir une alimentation adéquate et un accueil inconditionnel. Les cahiers des charges Fourchette verte Ama-terra et GRTA sont les cadres de référence pour la définition d'une restauration collective durable. Il faut prioriser la formation du personnel de la restauration collective à la cuisine durable.

La restauration scolaire doit garantir un accès non-discriminatoire et digne à l'alimentation. L'objectif est de parvenir à garantir un repas quotidien gratuit pour tous les enfants préscolarisés et scolarisés sur le Canton de Genève, en priorisant l'agriculture paysanne locale et de saison. Plusieurs niveaux scolaires fournissent déjà une alimentation de qualité nutritionnelle, mais ce n'est pas le cas du secondaire I (cycle d'orientation) qui n'offre dans la majorité des cas pas de restauration scolaire. »⁹⁰

Le droit international prévoit également que l'Etat doit garantir qu'il n'y ait pas de discrimination contre les paysans et les paysannes et les autres personnes travaillant dans les zones rurales. L'article 3.3 de la Déclaration UNDROP prévoit que les Etats « prendront des mesures propres à éliminer les facteurs engendrant ou contribuant à perpétuer la discrimination, y compris les formes de discrimination multiples et croisées, envers les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales. »⁹¹ Son article 16 protège le droit des paysans et des paysannes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à un niveau de vie suffisant, pour eux-mêmes et pour leur famille (article 16.1), et il prévoit que les Etats « prendront des mesures appropriées pour assurer un salaire équitable et une rémunération égale pour un travail égal, sans distinction d'aucune sorte » (article 16.6).⁹²

88 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2010, para. 12.

89 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 39.

90 *Manifeste pour le droit à l'alimentation*, 2023.

91 *Déclaration UNDROP*, 2018.

92 *Déclaration UNDROP*, 2018.

Le fait qu'à Genève, le salaire minimum de 24,32 CHF brut par heure en 2024 (24,48 CHF en 2025) ne s'applique pas dans l'agriculture et la floriculture, où il est de 17,87 CHF (17,99 CHF en 2025) est une violation de cette obligation, qui doit être corrigée.⁹³

Pour garantir l'accès à la terre sans discrimination, l'article 17.2 de Déclaration UNDROP prévoit que les Etats « prendront des mesures appropriées pour supprimer et interdire toutes les formes de discrimination liées au droit à la terre, notamment les discriminations résultant d'un changement de situation matrimoniale, de l'absence de capacité juridique ou d'un accès insuffisant aux ressources économiques. »⁹⁴

Pour réaliser l'égalité dans les faits, l'article 17.6 de la Déclaration UNDROP prévoit que « les États prendront des mesures appropriées pour procéder à des réformes agraires afin de faciliter un accès large et équitable à la terre et aux autres ressources naturelles dont les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont besoin pour jouir de conditions de vie adéquates, et pour limiter la concentration et le contrôle excessifs de la terre eu égard à sa fonction sociale. Dans l'affectation des terres, des zones de pêche et des forêts publiques, la priorité devrait être donnée aux paysans sans terres, aux jeunes, aux petits pêcheurs et aux autres travailleurs ruraux. »⁹⁵

Un autre article important de la Déclaration UNDROP est l'article 4 qui protège les femmes rurales contre la discrimination. Selon cet article :

« Article 4

1. Les États prendront toutes les mesures voulues pour éliminer toutes les formes de discrimination envers les paysannes et les autres travailleuses des zones rurales et pour promouvoir leur autonomie de manière qu'elles puissent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, jouir pleinement et équitablement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales et œuvrer et participer au développement économique, social, politique et culturel et en bénéficier en toute liberté.

2. Les États veilleront à ce que les paysannes et les autres travailleuses des zones rurales jouissent sans discrimination de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales énoncés dans la présente Déclaration et dans d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment des droits suivants :

93 Grand Conseil, *Loi sur l'inspection et les relations du travail (LIRT)* (J 1 05), 2004; Conseil d'Etat, *Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail (RIRT)* (J 1 05.01), 2005; Conseil d'Etat, *Arrêté relatif au salaire minimum cantonal pour l'année 2024 (ArSMC-2024)* (J 1 05.03), 2023; Conseil d'Etat, *Arrêté relatif au salaire minimum cantonal pour l'année 2025 (ArSMC-2025)* (J 1 05.03), 2024.

94 *Déclaration UNDROP*, 2018. Voir également C. Golay, *Le droit à la terre et la Déclaration UNDROP*, 2021.

95 *Déclaration UNDROP*, 2018. Voir également C. Golay, *Le droit à la terre et la Déclaration UNDROP*, 2021.

a) Participer sur un pied d'égalité et effectivement à la planification et à la mise en œuvre du développement à tous les niveaux ;

b) Avoir un accès égal au meilleur état de santé physique et mentale possible, notamment à des structures de soins de santé, des informations, des conseils et des services de planification familiale adéquats ;

c) Bénéficier directement des programmes de sécurité sociale ;

d) Accéder à tous les types de formation et d'éducation, formelle ou informelle, y compris en matière d'alphabétisation fonctionnelle, ainsi qu'à tous les services communautaires et de vulgarisation, afin d'améliorer leurs compétences techniques ;

e) Organiser des groupes d'entraide, des associations et des coopératives en vue d'obtenir l'égalité d'accès aux possibilités économiques par le travail salarié ou indépendant ;

f) Participer à toutes les activités de la communauté ;

g) Avoir un accès égal aux services financiers, au crédit et aux prêts agricoles, aux filières de commercialisation et à des technologies adaptées ;

h) Avoir un accès égal aux terres et aux ressources naturelles, et pouvoir, sur un pied d'égalité, les utiliser et les gérer, et bénéficier d'un traitement égal ou prioritaire dans le cadre des réformes foncières et agraires et des projets de réinstallation foncière ;

i) Avoir un emploi décent, jouir de l'égalité de rémunération, bénéficier d'une protection sociale et avoir accès à des activités génératrices de revenus ;

j) Être à l'abri de toutes les formes de violence. »⁹⁶

En 2023, la Suisse a accepté la recommandation d'un autre mécanisme de contrôle de l'ONU – l'examen périodique universel – lui demandant de « veiller à ce que les paysannes aient accès aux prestations de sécurité sociale afin de renforcer leur indépendance économique, quels que soient leur état civil et leur situation familiale ». ⁹⁷ Cette recommandation vise à abolir une discrimination contre les femmes paysannes dans le système suisse de sécurité sociale. Elle lui avait été faite sur la base d'un rapport présenté à l'ONU par des organisations paysannes et de protection du droit à l'alimentation en Suisse. ⁹⁸

96 *Déclaration UNDROP*, 2018.

97 Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel de la Suisse*, 2023, para. 39.250. Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel de la Suisse. Additif. Observations sur les conclusions et/ou recommandations, engagements et réponses de l'État examiné*, 2023, p. 9.

98 Geneva Academy, Uniterre, Swissaid, FIAN Switzerland and CETIM, *The Implementation of the UNDROP in Swiss Domestic Laws and Policies*, 2023, paras. 59-61.

B. RESPECTER LE DROIT À L'ALIMENTATION

L'obligation de respecter le droit à l'alimentation est essentiellement une obligation d'abstention. C'est l'obligation pour l'Etat de s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de son accès à l'alimentation ou aux moyens de s'en procurer.⁹⁹ Mais l'Etat doit également réviser ses lois et politiques pour s'assurer qu'elles respectent le droit à l'alimentation.

Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU et la FAO ont donné les exemples suivants pour illustrer cette obligation :

« Les Etats doivent respecter l'accès de leur population à la nourriture et aux moyens de s'en procurer. Cela signifie que toute mesure tendant à faire obstacle à l'accès à l'alimentation, par exemple en refusant une aide alimentaire aux opposants politiques, est interdite. Les Etats ne peuvent suspendre leur législation ou leurs politiques visant à assurer à la population l'accès à la nourriture (par exemple, loi sur la protection sociale ou programmes alimentaires), à moins que cela ne soit pleinement justifié. Ils devraient veiller à ce que les organismes publics, y compris les entreprises d'Etat ou l'armée, ne compromettent pas l'accès de la population à l'alimentation, par exemple en contaminant ou en détruisant des terres agricoles ou en procédant à des expulsions forcées. Ils devraient par ailleurs régulièrement faire le point de leurs politiques et programmes nationaux dans le domaine alimentaire pour faire en sorte qu'ils respectent vraiment le droit de chacun à l'alimentation, dans des conditions d'égalité. »¹⁰⁰

Dans une publication du CETIM, en 2005, nous avons également indiqué que l'Etat ne doit pas « s'engager dans des politiques économiques qui mèneront à des pertes d'emploi massives ou à des pertes de pouvoir d'achat, sans offrir une alternative viable aux personnes qui ne pourront plus avoir accès à une alimentation adéquate ». ¹⁰¹

Quand il était Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, J. Ziegler a insisté sur le caractère arbitraire des mesures prises en violation de cette obligation. Pour lui :

« L'obligation de respecter le droit à l'alimentation implique que le gouvernement s'abstienne de toute mesure arbitraire de nature à faire obstacle à l'exercice de ce droit ou à gêner l'accès à la nourriture. (...) Cette obligation se trouve violée quand, par exemple, un gouvernement décide arbitrairement d'expulser des personnes de leurs terres ou de les déplacer, en particulier quand ces terres sont leur principale source d'alimentation, quand un gouvernement supprime une aide sociale sans s'être assuré que les groupes vul-

99 Comité des DESC, *Observation générale 20. La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* (art.2, par. 2 du PIDESC), 2009, para. 15. C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, p.16.

100 Haut-Commissariat aux droits de l'homme et FAO, *Le droit à une alimentation suffisante*, 2010, p.22.

101 C. Golay, et M. Özden, *Le droit à l'alimentation*, 2005.

nérables sont à même de pourvoir par d'autres moyens à leur alimentation, ou quand un gouvernement introduit sciemment des substances toxiques dans la chaîne alimentaire (...). »¹⁰²

Dans le même esprit, dans son rapport sur le Covid-19, le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, a demandé aux Etats de « proroger les politiques mises en œuvre pendant la pandémie en vue de renforcer la réalisation du droit à l'alimentation et les convertir en programmes permanents ». Pour lui, il faut notamment rendre permanents les programmes qui garantissent les repas scolaires universels ; le soutien aux marchés territoriaux ; l'aide aux paysans, aux pasteurs, aux pêcheurs et aux autres petits producteurs de denrées alimentaires ; la protection du droit d'association des travailleurs, le respect des droits des travailleurs et le renforcement de la protection des travailleurs ; et la protection sociale, destinée à atténuer les conséquences négatives de l'instabilité.¹⁰³ M. Fakhri a également demandé aux Etats de « reconnaître le rôle joué par les administrations locales et régionales pour répondre aux besoins liés au droit à l'alimentation et les soutenir ». ¹⁰⁴

A Genève, il était par exemple essentiel de rendre permanent le Bureau d'information sociale (BiS), qui a été créé pendant le Covid-19, qui a ensuite disparu, pour être réouvert en 2023.¹⁰⁵ Le BiS est le fruit d'une collaboration entre le Département de la cohésion sociale du Canton, le Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, l'Hospice général et des partenaires associatifs. Il a pour objectif de favoriser l'accès aux prestations et de lutter contre le non-recours aux différentes aides sociales, parmi lesquelles les aides financières et alimentaires. En venant au BiS, toute personne peut venir poser des questions de manière anonyme, quel que soit son statut.

C. PROTÉGER LE DROIT À L'ALIMENTATION

L'obligation de protéger le droit à l'alimentation impose à l'Etat de veiller à ce que les activités du secteur privé ne privent pas les individus de l'accès à une alimentation adéquate ou aux moyens de s'en procurer.¹⁰⁶ Cette obligation implique que l'Etat doit mettre en place un cadre législatif et institutionnel, des politiques et un système judiciaire appropriés pour protéger le droit à l'alimentation.

102 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, J. Ziegler, *Définir le droit à l'alimentation à l'heure de la mondialisation*, 2006, para. 22.

103 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, *Le droit à l'alimentation et le Covid-19*, 2022, para. 91.e.

104 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, *Le droit à l'alimentation et le Covid-19*, 2022, para. 91.f.

105 *Bureau d'information sociale*, 2023.

106 Comité des DESC, *Observation générale 20. La non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels* (art.2, par. 2 du PIDESC), 2009, para. 15. C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, pp.16-17.

En Suisse, le secteur privé joue un rôle clé dans toutes les dimensions du droit à l'alimentation. Il est donc important de réguler ce secteur privé, y compris les acteurs et actrices engagés dans la production, la transformation, la distribution, la consommation et la restauration, pour que ceux-ci respectent le droit à l'alimentation, les droits des producteurs et productrices et ceux des travailleurs et travailleuses tout au long des chaînes alimentaires. La consécration du droit à l'alimentation et de l'obligation de le protéger dans la Constitution genevoise impose de modifier les lois et politiques dans ce sens.

1. RÉGULER LE SECTEUR PRIVÉ

Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU et la FAO ont donné les exemples suivants pour illustrer l'obligation de protéger le droit à l'alimentation :

« Les Etats sont tenus de protéger l'exercice par les particuliers du droit à l'alimentation contre toute violation par des tiers (par exemple, d'autres particuliers, des groupements, des entreprises privées et d'autres entités). Ainsi, ils devraient empêcher des tiers de détruire des sources d'alimentation, par exemple en polluant la terre, l'eau et l'atmosphère avec des produits industriels ou agricoles dangereux, ou en rendant inutilisables les terres (...) dans le but de créer un complexe minier, un barrage, une autoroute ou une exploitation agricole industrielle. L'obligation de protéger englobe également des mesures visant à garantir que les aliments mis sur le marché sont salubres et nutritifs. Il faut donc que les Etats définissent et fassent appliquer des normes de qualité et de sécurité alimentaires et veillent à ce que les pratiques sur les marchés soient équitables et égales. En outre, les Etats devraient prendre les mesures législatives et autres nécessaires pour protéger la population, en particulier les enfants, contre les actions publicitaires et promotionnelles en faveur de produits alimentaires mauvais pour la santé afin d'aider les parents et les professionnels de la santé à encourager des modes d'alimentation plus sains et la pratique d'exercices physiques. »¹⁰⁷

Dans un rapport sur les effets négatifs du changement climatique sur la réalisation du droit à l'alimentation présenté à Genève en 2023, le Secrétaire général de l'ONU, A. Guterres, a insisté sur la nécessité de réguler le secteur agro-alimentaire. Pour le Secrétaire général :

« La transformation des systèmes alimentaires industriels en systèmes agroécologiques (...) exige une transition juste pour les travailleurs, des droits fonciers solides et sûrs, une véritable réforme agraire et une réglementation efficace du secteur agro-industriel. L'agriculture industrielle et les politiques alimentaires axées sur l'exportation figurent parmi les causes des changements climatiques et des dommages et coûts liés à ces changements. Les effets néfastes que les activités des entreprises ont sur la nature et la santé

humaine découlent de pratiques commerciales non durables et doivent être mieux pris en compte. »¹⁰⁸

Dans les directives sur le droit à l'alimentation adoptées à la FAO en 2004, la directive 9 porte sur la sécurité sanitaire des aliments et la protection des consommateurs et consommatrices. Elle prévoit notamment que les Etats « prennent des mesures pour que tous les aliments, qu'ils soient produits localement ou importés, librement disponibles ou vendus sur les marchés, soient sans danger et conformes aux normes nationales de sécurité sanitaire des aliments ». ¹⁰⁹ Selon la directive 10 sur la nutrition, les Etats doivent « prendre des mesures, en particulier par le biais de l'éducation, de l'information et de la réglementation visant l'étiquetage, pour prévenir la surconsommation et les régimes alimentaires déséquilibrés, qui peuvent entraîner la malnutrition, l'obésité et les maladies dégénératives ». ¹¹⁰

Quand il était Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter a présenté un rapport sur les liens entre le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition, dans lequel il a fait plusieurs recommandations au secteur privé :

« Le secteur privé, eu égard à son obligation de respecter le droit à une alimentation adéquate, devrait :

a) Se conformer pleinement aux dispositions du Code international de commercialisation des substituts du lait maternel, en évitant de promouvoir des substituts du lait maternel et en se conformant aux recommandations de l'OMS sur la commercialisation des aliments et boissons non alcoolisées destinés aux enfants, même lorsqu'il n'existe que peu, voire aucune mesure d'application interne ;

b) S'abstenir d'imposer des interventions nutritionnelles lorsque les écosystèmes locaux offrent des régimes alimentaires durables et veiller toujours à ce que ces interventions accordent la priorité aux solutions locales et soient conformes à l'objectif de garantir la transition vers des régimes alimentaires durables ;

c) S'assurer que, tout au long de la chaîne d'approvisionnement des aliments enrichis et des interventions nutritionnelles, les travailleurs reçoivent un salaire minimum vital et les agriculteurs obtiennent des prix justes pour leurs produits afin de garantir le droit à une alimentation suffisante à toutes les personnes concernées par les interventions ;

d) Remplacer l'approvisionnement en aliments [à teneur enlevée en graisses, sel et sucre] « HFSS » par des aliments plus sains et éliminer progressivement l'utilisation d'acides gras trans dans la transformation des aliments. » ¹¹¹

108 Rapport du Secrétaire général, A. Guterres, [Les effets néfastes des changements climatiques sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation](#), 2023, para. 42.

109 FAO, [Directives sur le droit à l'alimentation](#), 2004, directive 9.1.

110 FAO, [Directives sur le droit à l'alimentation](#), 2004, directive 10.2.

111 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, para. 51.

107 Haut-Commissariat aux droits de l'homme et FAO, [Le droit à une alimentation suffisante](#), 2010, p. 22.

En 2019, le Comité des DESC de l'ONU a recommandé à la Suisse « de créer des mécanismes juridiques efficaces propres à garantir que les entreprises exercent une diligence raisonnable en matière de droits de l'homme, afin: a) d'identifier, de prévenir et d'atténuer les risques de violations des droits énoncés dans le [PIDESC]; et b) de prévenir la violation des droits garantis par le [PIDESC] dans la chaîne d'approvisionnement des entreprises, ainsi que de leurs sous-traitants, fournisseurs, franchisés ou autres partenaires ». ¹¹²

A Genève, au niveau de la société civile, le Manifeste du réseau de l'économie sociale et solidaire (APRES-Genève) pour un new deal écologique et solidaire, publié en avril 2020, au tout début de la crise du Covid-19, appelait à saisir cette crise comme une opportunité pour faciliter une transition écologique, sociale et solidaire. ¹¹³ Dans ce Manifeste, près de 2000 signataires ont appelé à accroître le rôle de régulation de l'Etat, la crise ayant montré « que seules des régulations internationales, régionales et locales pourront répondre aux exigences de la transition, vers plus d'humanité dans les relations sociales et plus de justice dans la répartition des fruits de l'activité humaine. » ¹¹⁴

Pour protéger le droit à l'alimentation, le droit international prévoit que l'Etat doit également réguler les prix des produits alimentaires pour qu'ils soient équitables pour les producteurs et productrices, et accessibles pour les consommateurs et consommatrices.

L'article 2.5 de la Déclaration UNDROP prévoit que les Etats « prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les acteurs non étatiques qu'ils sont à même de réglementer, tels que les particuliers et les organismes privés, ainsi que les sociétés transnationales et les autres entreprises commerciales, respectent et renforcent les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales ». ¹¹⁵ Son article 16 prévoit que les Etats prendront des mesures pour que les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales puissent vendre leurs produits sur les marchés locaux, nationaux et régionaux à des prix qui leur garantissent un revenu et des moyens de subsistance décents et leur assurant, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie suffisant. ¹¹⁶

La question des prix des produits alimentaires est complexe ¹¹⁷, puisque pour être équitables, il faudrait que les prix payés aux producteurs et productrices soient suffisants pour leur garantir ainsi qu'à leur famille un revenu et un niveau de vie

112 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 11.

113 APRES-Genève, *Pour un new deal écologique et solidaire, Manifeste d'APRÈS, le réseau de l'économie sociale et solidaire*, 2020.

114 APRES-Genève, *Pour un new deal écologique et solidaire, Manifeste d'APRÈS, le réseau de l'économie sociale et solidaire*, 2020, p. 3.

115 *Déclaration UNDROP*, 2018.

116 *Déclaration UNDROP*, 2018, articles 16.2 et 16.3.

117 Voir par exemple Secours Catholique Caritas France, *L'injuste prix de notre alimentation. Quels coûts pour la société et la planète*, 2024.

suffisants. Parallèlement il faudrait que les prix payés par les consommateurs et consommatrices leur permettent d'avoir accès économiquement à ces produits.

En Suisse, deux acteurs de la grande distribution – Migros et Coop – jouent un rôle central dans la fixation de ces prix. Ils représentent 70 % du marché des détaillants – 80 % si l'on ajoute Denner qui appartient à Migros – et leurs marges ont été dénoncées comme étant trop élevées et opaques, notamment par la FRC qui a fait des études sur les prix des produits laitiers et du maraîchage. ¹¹⁸

Pour apporter une réponse à cette question, la conseillère nationale Isabelle Pasquier-Eichenberger a déposé une initiative parlementaire en 2022 pour créer un observatoire des prix et des marges dans le secteur agroalimentaire. ¹¹⁹ Pour la FRC, la création de cet observatoire permettrait d'apporter de la transparence dans le marché et de rééquilibrer la répartition des forces. ¹²⁰ Si l'on suit l'exemple de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires en France, qui révèle la répartition moyenne par filière pour les différentes catégories d'acteurs, la création de l'observatoire en Suisse permettrait par exemple de connaître la composition du prix moyen d'un type de fromage et la répartition entre distributeurs, transformateurs et producteurs. ¹²¹

Sur l'exemple de l'Espagne, il serait également possible d'interdire aux acheteurs de payer un prix inférieur aux coûts de production des producteurs et productrices, et aux distributeurs d'acheter un produit à un prix inférieur aux coûts de production d'un industriel. ¹²²

En Suisse, des initiatives sont également prises pour promouvoir le commerce équitable des produits alimentaires. ¹²³ Deux villes du Canton de Genève – la Ville de Carouge et la Ville de Genève – sont devenues en 2018 et 2022 des Fair Trade Town, en reconnaissance de leur engagement en faveur du commerce équitable avec les productrices et producteurs du Sud mais aussi de la région. ¹²⁴

A Genève, pour la société civile, le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle les pouvoirs publics à prendre les mesures suivantes pour garantir des prix équitables:

« Des conditions cadres qui permettent une rémunération équitable des paysannes et paysans doivent être fixées et ainsi encourager la création d'em-

118 J. Busché et S. Imsand, *Décryptage des marges: la rentabilité avant tout*, FRC, 2022; J. Busché et S. Imsand, *Omerta dans le maraîchage: les raisons de la colère*, FRC, 2022.

119 *Initiative parlementaire* pour un observatoire des prix efficace dans les filières agroalimentaires, 2022.

120 FRC, *Observatoire des marges: quel modèle pour la Suisse?*, 2023.

121 FRC, *Observatoire des marges: quel modèle pour la Suisse?*, 2023.

122 C'est le cas en Espagne depuis fin 2021, en vertu de la *Ley de la Cadena alimentaria* qui crée un principe d'interdiction de « destruction de valeur » tout au long de la chaîne alimentaire.

123 Voir le [site internet du Commerce équitable et solidaire local en Suisse romande](#).

124 Voir le [site internet de Fair Trade Town](#). Voir également Swiss Fair Trade, *La Ville de Genève est devenue Fair Trade Town!*, 2022.

ploi dans ce secteur. Un juste prix doit être garanti pour les produits issus de l'agriculture paysanne de saison, en priorisant la production locale, accessible à toutes et à tous.

Il doit également garantir l'accessibilité économique de l'alimentation, grâce à des prix transparents, négociés, qui garantissent un revenu digne et un salaire décent pour les paysannes et paysans et les ouvrières et ouvriers agricoles, et les autres actrices et acteurs de la chaîne alimentaire.

L'Etat doit contraindre tous les acteurs du milieu agroalimentaire à afficher de manière transparente leurs prix ainsi que leurs marges pour rendre visible aux consommatrices et consommateurs les coûts réels de l'alimentation, et mettre en lumière les injustices, les gagnant-es et les perdant-es de la chaîne alimentaire.»

2. GARANTIR L'ACCÈS À LA JUSTICE EN CAS DE VIOLATIONS

Pour protéger le droit à l'alimentation, il est important de garantir un accès à la justice en cas de violations du droit à l'alimentation.

Dans notre thèse de doctorat, dont le résumé a été publié par la FAO¹²⁵, nous avons démontré que les différentes obligations de l'Etat de garantir l'exercice du droit à l'alimentation sans discrimination et de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation sont toutes justiciables.¹²⁶ Nous avons présenté une jurisprudence très riche qui démontre que des organes judiciaires ou quasi-judiciaires aux niveaux national, régional et international ont pu identifier les violations de l'ensemble de ces obligations et les mesures à prendre pour remédier à ces violations, sans violer le principe de la division des pouvoirs.¹²⁷

Maintenant que ces obligations sont inscrites avec le droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise, il est important que les juges genevois et fédéraux reconnaissent la justiciabilité du droit à l'alimentation, et leur rôle dans sa protection. Il est également important que les avocats et avocates utilisent le droit à l'alimentation pour protéger les victimes de violations.

D. RÉALISER LE DROIT À L'ALIMENTATION

L'obligation de réaliser le droit à l'alimentation implique que l'Etat doit faciliter la réalisation du droit à l'alimentation, en créant un environnement qui permette aux personnes et aux groupes de s'alimenter de manière adéquate par leurs propres

125 C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009.

126 C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, 2011; C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, pp. 19-27.

127 C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, 2011; C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, pp. 28-58.

moyens (1), et qu'il doit garantir le droit à l'alimentation des personnes qui ne sont pas en mesure de s'alimenter elles-mêmes, notamment à travers la protection sociale et l'aide alimentaire, toujours dans la dignité (2).¹²⁸

Le Haut-Commissariat aux droits de l'Homme de l'ONU et la FAO ont donné les exemples suivants pour illustrer l'obligation de réaliser le droit à l'alimentation :

« L'obligation de [réaliser] signifie que les Etats doivent s'employer activement à améliorer l'accès des populations aux ressources et moyens disponibles pour assurer leur subsistance, y compris leur sécurité alimentaire, et à promouvoir leur utilisation de ces ressources et moyens. Les mesures prises consistent en général à mettre en œuvre des programmes de réforme agraire ou à garantir un revenu minimum. En adoptant leurs politiques alimentaires, les Etats devraient également établir un équilibre judicieux entre les investissements dans les cultures marchandes destinées à l'exportation et le soutien apporté aux cultures vivrières locales. On pourrait aussi mettre en œuvre des programmes alimentaires et nutritionnels ou améliorer les programmes existants et veiller à ce que les projets de développement prennent en compte les questions d'alimentation. Faciliter la pleine réalisation du droit à l'alimentation suppose également que les Etats informent la population de ses droits fondamentaux et fassent en sorte qu'elle soit mieux à même de participer au mécanisme de développement et au processus décisionnel.

Lorsque des individus ou des groupes de population ne sont pas en mesure, pour des raisons qu'ils ne peuvent maîtriser, de jouir de leur droit à l'alimentation à travers les moyens dont ils disposent, les Etats ont l'obligation de le [garantir], par exemple en fournissant une aide alimentaire ou en mettant en place des filets de protection sociale pour les plus démunis et pour les victimes de catastrophes naturelles ou autres.»¹²⁹

1. FACILITER LA RÉALISATION DU DROIT À L'ALIMENTATION

Comme l'a souligné le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, l'obligation de faciliter la réalisation du droit à l'alimentation « soulève des questions fondamentalement politiques sur la façon dont nous produisons, distribuons et consommons la nourriture, auxquelles la terminologie bien souvent technique afférente à la sécurité alimentaire ne permet pas de répondre ».¹³⁰

128 Comité des DESC, *Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante (art.11)*, 1999, para. 15; FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, Introduction; J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon and S-A. Way, *The Fight for the Right to Food. Lessons Learned*, London, Palgrave Macmillan, 2011; C. Golay, *Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international*, FAO, 2009, pp. 17-18; C. Golay, et M. Özden, *Le droit à l'alimentation*, 2005, pp. 16-17.

129 Haut-Commissariat aux droits de l'homme et FAO, *Le droit à une alimentation suffisante*, 2010, pp. 22-23

130 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, *Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international*, 2020, para. 20.

Dans cette partie, nous décrivons la nécessité pour le Canton de Genève et les communes genevoises selon leurs compétences respectives de promouvoir des systèmes alimentaires durables et l'agroécologie et de réduire le gaspillage alimentaire (a), de promouvoir une alimentation saine, un environnement alimentaire adéquat, l'éducation nutritionnelle et les repas scolaires (b), d'assurer un revenu et un niveau de vie suffisants pour toutes les personnes qui travaillent et leurs familles, et l'accès aux ressources productives et un niveau de vie adéquat pour les producteurs et productrices (c), et de collaborer avec les autres cantons, le Grand Genève, la Confédération et les autres Etats pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation (d).

a. Systèmes alimentaires durables, agroécologie et réduction du gaspillage alimentaire

Dans son rapport de 2023 sur les effets négatifs du changement climatique sur la réalisation du droit à l'alimentation, le Secrétaire général de l'ONU, A. Guterres, a insisté sur l'importance d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation.¹³¹ Pour le Secrétaire général de l'ONU :

« La lutte contre la crise climatique et ses effets sur la réalisation des droits de l'homme, notamment le droit à l'alimentation, exige des États et des entreprises qu'ils tiennent compte de ces droits dans les systèmes alimentaires. Pour promouvoir et protéger le droit à l'alimentation, les États doivent atténuer les changements climatiques et s'y adapter, notamment en recourant à la coopération internationale. Transformer les systèmes alimentaires peut contribuer à lutter contre la crise climatique. En réduisant les émissions de ces systèmes et en limitant leurs effets néfastes sur l'environnement, on peut les rendre plus résilients aux changements climatiques et protéger ainsi le droit à l'alimentation. On peut notamment maximiser la quantité, la qualité, la diversité et la valeur nutritionnelle des aliments et rendre plus équitable l'accès à des aliments nutritifs. Les émissions des systèmes alimentaires peuvent être réduites par un ensemble de mesures d'atténuation relatives à l'offre et à la demande.

Les mesures d'atténuation relatives à l'offre comprennent la production, l'entreposage, le transport, la transformation et la distribution efficaces des denrées alimentaires, notamment la réduction des émissions imputables aux cultures et au bétail. (...) Les mesures d'atténuation relatives à la demande comprennent quant à elles l'adoption de régimes alimentaires plus durables et plus équilibrés, la production de variétés locales plus diversifiées et la réduction des pertes et du gaspillage de nourriture.

L'adoption de régimes alimentaires faisant une plus grande place aux aliments d'origine végétale permettra de réduire la demande de terres supplémentaires pour la production de viande, atténuant ainsi la vulnérabilité des systèmes ali-

131 Rapport du Secrétaire général, A. Guterres, [Les effets néfastes des changements climatiques sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation](#), 2023.

mentaires et renforçant la capacité des écosystèmes d'assurer la sécurité alimentaire, ce qui aura aussi une incidence du côté de l'offre. Une utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources en eau et une meilleure valorisation des déchets sont indispensables pour atténuer les émissions des systèmes alimentaires.

Pour mettre en place des économies qui garantissent la jouissance des droits de l'homme, y compris du droit à l'alimentation, les entreprises doivent évaluer, et ce pour l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement, l'impact que leurs activités ont sur le droit à l'alimentation, et les États doivent accorder la priorité à la réalisation des droits de l'homme dans leurs budgets et leurs mesures génératrices de recettes. Des ressources suffisantes doivent notamment être allouées à la prévention des risques et à la réduction des effets néfastes des changements climatiques sur le droit à l'alimentation. La transition vers des systèmes alimentaires durables nécessite que les pouvoirs publics s'acquittent sérieusement de leur responsabilité concernant les pratiques des entreprises et s'attachent en priorité à promouvoir l'adoption de régimes alimentaires plus sains, plus diversifiés et plus équilibrés.

Les politiques fiscales, notamment la taxation des denrées alimentaires en fonction de leurs émissions de gaz à effet de serre, et les subventions qui encouragent une production alimentaire saine et durable en lieu et place de pratiques agricoles préjudiciables peuvent aussi contribuer à la transformation des systèmes alimentaires. Ces mesures devraient s'accompagner d'investissements ciblés et de règlements. Sur les 540 milliards de dollars de subventions agricoles accordées actuellement, 87 % entraînent une distorsion des prix ou nuisent à la biodiversité, au climat et à la santé humaine. Les autorités municipales et locales devraient prendre conscience de leurs obligations en matière de droits de l'homme et faciliter la transformation des systèmes alimentaires, par exemple en améliorant la disponibilité des produits biologiques et locaux et en réduisant les pertes et le gaspillage de nourriture. Les autorités à tous les niveaux devraient redoubler d'efforts pour garantir un accès plus juste et plus équitable aux denrées alimentaires. »¹³²

Le Secrétaire général de l'ONU a également demandé aux Etats de favoriser l'agroécologie, qu'il a décrite comme occupant « une place centrale dans l'adaptation aux changements climatiques et la réalisation du droit à l'alimentation. (...) Elle permet de préserver la biodiversité, d'employer moins d'engrais synthétiques, de pesticides et d'autres polluants, de produire des denrées carnées et végétales plus nutritives et de disposer de cultures et d'élevages plus résilients face aux chocs écologiques liés aux changements climatiques. L'agroécologie dirigée par les producteurs concourt au renforcement de la cohésion sociale, puisqu'elle contribue à réduire les inégalités sociales, à promouvoir la gouvernance locale et la souveraineté et à autonomiser les communautés locales. »¹³³

132 Rapport du Secrétaire général, A. Guterres, [Les effets néfastes des changements climatiques sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation](#), 2023, paras 35-37.

133 Rapport du Secrétaire général, A. Guterres, [Les effets néfastes des changements climatiques sur la pleine réalisation du droit à l'alimentation](#), 2023, para. 41. Pour une définition de l'agroécologie, voir également

En 2020, le Groupe d'experts de haut niveau du Comité de la sécurité alimentaire mondiale a présenté un cadre pour réaliser cette transition juste vers des systèmes alimentaires durables afin de favoriser la réalisation du droit à l'alimentation.¹³⁴ Avec des chercheurs et chercheuses, nous avons également analysé la pertinence de 5 critères – le droit à l'alimentation, la sécurité alimentaire, la pauvreté et les inégalités, la performance environnementale, et la résilience socio-écologique – pour évaluer la durabilité des systèmes alimentaires.¹³⁵ L'un des résultats de notre projet de recherche a été la publication d'un guide pratique pour évaluer la durabilité des systèmes alimentaires de manière participative.¹³⁶

En Suisse, l'article 104 de la Constitution fédérale prévoit que la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement à la sécurité de l'approvisionnement de la population, à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural, et à l'occupation décentralisée du territoire.¹³⁷ La Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol, et elle appuie l'agriculture pour que celle-ci réponde à ses multiples fonctions.¹³⁸ Pour ce faire, l'article 104.3 lui donne les compétences et tâches suivantes :

- « a. elle complète le revenu paysan par des paiements directs aux fins de rémunérer équitablement les prestations fournies, à condition que l'exploitant apporte la preuve qu'il satisfait à des exigences de caractère écologique ;
- b. elle encourage, au moyen de mesures incitatives présentant un intérêt économique, les formes d'exploitation particulièrement en accord avec la nature et respectueuses de l'environnement et des animaux ;
- c. elle légifère sur la déclaration de la provenance, de la qualité, des méthodes de production et des procédés de transformation des denrées alimentaires ;
- d. elle protège l'environnement contre les atteintes liées à l'utilisation abusive d'engrais, de produits chimiques et d'autres matières auxiliaires ;
- e. elle peut encourager la recherche, la vulgarisation et la formation agricoles et octroyer des aides à l'investissement ;
- f. elle peut légiférer sur la consolidation de la propriété foncière rurale. »

134 HLPE (Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale), *Sécurité alimentaire et nutrition. Énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030*, 2020, p.13.

135 J. Jacobi, S. Mukhovi, A. Llanque, M. Giger, A. Bessa, C. Golay et al., "A New Understanding and Evaluation of Food Sustainability in Six Different Food Systems in Kenya and Bolivia", *Nature, Scientific reports*, Vol. 10, No. 1, 2020, p. 19145. Voir également A. Bessa, *Human Rights and Food Sustainability*, 2018 ; A. Bessa, *The Normative Dimension of Food Sustainability. A Human Rights-Based Approach to Food Systems Governance*, 2019.

136 Rist, S. et al., *Manual for Participatory Food System Sustainability Assessments and Transformation (FoodSAT) – Steps towards Food Democracy*, 2021.

137 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, article 104.1.

138 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, article 104.2 et 104.3.

Depuis 2017, l'article 104a de la Constitution fédérale prévoit qu'en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour la préservation des bases de la production agricole, notamment des terres agricoles ; pour une production de denrées alimentaires adaptée aux conditions locales et utilisant les ressources de manière efficiente ; pour une agriculture et un secteur agroalimentaire répondant aux exigences du marché ; pour des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire ; et pour une utilisation des denrées alimentaires qui préserve les ressources.¹³⁹

La loi fédérale sur l'agriculture a été adoptée en 1998 et elle a été révisée à plusieurs reprises.¹⁴⁰ Elle vise à mettre en œuvre l'article 104 de la Constitution fédérale, en demandant à la Confédération de prendre les mesures suivantes : créer des conditions-cadre propices à la production et à l'écoulement des produits agricoles ; rétribuer, au moyen de paiements directs, les prestations d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol ; soutenir l'utilisation durable des ressources naturelles et promouvoir une production respectueuse des animaux et du climat ; veiller à ce que l'évolution du secteur agricole soit acceptable sur le plan social ; contribuer à l'amélioration des structures ; encourager la recherche agronomique et la vulgarisation, ainsi que la sélection végétale et animale ; et réglementer la protection des végétaux et l'utilisation des moyens de production.¹⁴¹ Pour cela, elle doit tenir compte, dans le respect des principes de la souveraineté alimentaire, des besoins des consommateurs en produits du pays diversifiés, durables et de haute qualité.¹⁴²

Le rapport agricole de l'OFAG donne les chiffres sur l'agriculture en Suisse. Selon ce rapport, en 2023, la Suisse comptait 47'719 exploitations agricoles, soit 625 de moins qu'en 2022, et 50 % de moins qu'en 1990. En 2023, la surface agricole utile (SAU) moyenne par exploitation était de 21,8 hectares. Et la part des exploitations d'une surface supérieure à 30 hectares a continué d'augmenter. La Suisse comptait 7'896 exploitations biologiques en 2023, soit 16,5 % du total, et 30 % de plus que dix ans auparavant. En 2023, seulement 7,3 % des exploitations agricoles étaient dirigées par une femme. En 2023, les surfaces dédiées à la culture de céréales ont diminué, alors que les cultures fourragères, les cultures d'oléagineux et de betteraves sucrières ont progressé. Les cheptels de bovins et de volailles sont restés stables et le nombre de porcs a de nouveau baissé en 2023.¹⁴³

Depuis 2023, des programmes de paiements directs nouveaux ou complétés sont entrés en vigueur, y compris les contributions pour l'agriculture biologique, pour

139 *Constitution fédérale de la Confédération suisse*, article 104a.

140 Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)*, 1998.

141 Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)*, 1998, article 2.1.

142 Assemblée fédérale, *Loi fédérale sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAgr)*, 1998, article 2.4. Notons également que l'article 5 de cette loi, qui porte sur le revenu, prévoit que « les mesures prévues dans la présente loi ont pour objectif de permettre aux exploitations remplissant les critères de durabilité et de performance économique de réaliser, en moyenne pluriannuelle, un revenu comparable à celui de la population active dans les autres secteurs économiques de la même région. »

143 OFAG, *Rapport agricole 2024*, p. 29.

une utilisation efficiente de l'azote dans les grandes cultures, pour la production de lait et de viande basée sur les herbages, pour le non-recours aux produits phytosanitaires, pour la biodiversité fonctionnelle, pour l'amélioration de la fertilité du sol, et pour les contributions aux bien-être des animaux.¹⁴⁴

En 2023, la Confédération a versé près de 2,8 milliards de francs de paiements directs à l'agriculture, pour des contributions à la sécurité de l'approvisionnement (952 millions de francs), des contributions au système de production (686 millions de francs), des contributions au paysage cultivé (530 millions de francs) et des contributions à la biodiversité (450 millions de francs).¹⁴⁵ Et un projet agroécologie a commencé avec des exploitations agricoles et des consommateurs et des consommatrices dans 4 cantons (Soleure, Vaud, Tessin et Glaris).¹⁴⁶

La politique agricole a toujours fait l'objet de critiques importantes.¹⁴⁷ Le Conseil fédéral a annoncé qu'il allait développer la politique agricole qui s'appliquera dès 2030 (PA30+) en suivant une approche globale des systèmes alimentaires, en incluant tous les acteurs de la chaîne alimentaire, des agricultrices et agriculteurs à la transformation et au commerce de détail jusqu'aux consommatrices et consommateurs.¹⁴⁸

La PAC30+ devrait avoir quatre objectifs principaux : garantir la sécurité alimentaire sur la base d'une production alimentaire indigène diversifiée correspondant au moins au niveau d'autosuffisance actuel ; réduire l'empreinte écologique, de la production agricole à la consommation des denrées alimentaires, en tenant compte des importations ; améliorer les perspectives économiques et sociales pour l'agriculture et le secteur agroalimentaire ; et simplifier les instruments et réduction de la charge administrative.¹⁴⁹

Des recommandations pour établir une politique alimentaire et un système alimentaire plus durables ont été présentées au Conseil fédéral en 2023 par l'Assemblée citoyenne pour une politique alimentaire et par le Comité scientifique Avenir Alimentaire Suisse.¹⁵⁰ Même si le droit à l'alimentation n'a pas été mentionné explicitement dans ces recommandations, leur mise en œuvre permettrait à la Suisse de faciliter la réalisation de nombreux éléments du droit à l'alimentation. L'Assemblée citoyenne pour une politique alimentaire a par exemple recommandé de réduire la consommation de sucre et le gaspillage alimentaire, de promouvoir une

144 OFAG, [Rapport agricole 2024](#), pp. 120-127.

145 OFAG, [Rapport agricole 2024](#), pp. 35-36.

146 OFAG, [Rapport agricole 2024](#), p. 160.

147 Voir par exemple, Union suisse des paysans, [Rapport final sur l'enquête nationale auprès des familles paysannes](#), 2024. Voir [la position d'Uniterre sur la politique agricole fédérale](#). Voir également les résultats du [Programme national de recherche « Alimentation saine et production alimentaire durable »](#) (PNR 69) du Fond national suisse.

148 OFAG, [Ensemble vers une nouvelle politique agricole 2030](#), 4 avril 2024.

149 OFAG, [Ensemble vers une nouvelle politique agricole 2030](#), 4 avril 2024.

150 Comité scientifique Avenir Alimentaire Suisse, [L'avenir de l'alimentation en Suisse. Guide des principaux leviers et axes politiques pour établir un système alimentaire durable](#), 2023. Assemblée citoyenne pour une politique alimentaire, [Recommandations pour la politique alimentaire suisse](#), 2023.

alimentation saine, durable et équilibrée, avec plus d'aliments végétaux, de promouvoir une agriculture locale, durable et de saison et la biodiversité, de promouvoir la commercialisation de produits sains et durables, de promouvoir la vérité des coûts, de garantir une rémunération équitable pour les producteurs et productrices, de rendre les paiements directs compatibles avec le développement durable, et de sensibiliser le public sur le développement durable et les effets sur la santé.¹⁵¹

D'autres acteurs et actrices jouent un rôle important pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables en Suisse.¹⁵²

Bio Suisse, créé en 1981, et l'Institut de recherche de l'agriculture biologique (FiBL), fondé en 1973, sont des acteurs importants pour le développement de l'agriculture biologique, alors que les produits bios représentaient en 2023 11,6 % des produits sur le marché des denrées alimentaires dans le pays.¹⁵³ Bio Suisse est la Fédération des entreprises agricoles biologique suisses qui ont le Bourgeon, la marque protégée dont elle est propriétaire. Ses titulaires sont les plus de 7000 agricultrices et agriculteurs ainsi que les horticultrices et horticulteurs Bourgeon qui sont regroupés au sein des 33 organisations membres de Bio Suisse.¹⁵⁴ Dans son rapport d'activités 2021-2022, FiBL affirme qu'au-delà de son expertise technique, sa réussite à l'avenir se mesurera à l'aune de sa capacité à promouvoir la transformation du système alimentaire par la mise en œuvre d'idées nouvelles et de concepts innovants pour promouvoir l'agriculture biologique.¹⁵⁵

Les villes suisses du Goût se sont engagées avec la Charte de la Semaine suisse du Goût à promouvoir et à soutenir des systèmes alimentaires durables, inclusifs, résilients, sûrs et diversifiés, qui « doivent fournir des aliments sains et abordables à tous dans le respect des droits fondamentaux des humains et des animaux. Ils doivent minimiser le gaspillage alimentaire, préserver la biodiversité et la qualité des sols et de l'eau, contribuer substantiellement à la réduction des émissions de gaz à effet de serre et s'adapter au changement climatique ».¹⁵⁶

Les communes suisses sont incitées à postuler comme ville du Goût, ce qui les engage à promouvoir une année durant sur leur territoire les diverses facettes de la Charte, en incitant tous les acteurs et actrices du secteur à organiser des activités et démonstrations de bonnes pratiques agro-alimentaires. A Genève, il y a l'antenne cantonale de la Semaine du Goût, l'Association genevoise pour la promotion du goût qui a participé à la campagne pour l'inscription du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise en 2023.¹⁵⁷

151 Assemblée citoyenne pour une politique alimentaire, [Recommandations pour la politique alimentaire suisse](#), 2023. Sur la promotion d'un système alimentaire durable en Suisse, voir aussi Université de Berne, [Scenarios for a Sustainable Food System in Switzerland](#), 2022-2025.

152 Voir également R. Longet, [Planète, état d'urgence. La réponse de la durabilité](#), 2024.

153 Voir le [site internet de Bio Suisse](#) et [celui de FiBL](#).

154 Bio Suisse, [rapport annuel 2023](#).

155 FiBL, [Un climat en plein bouleversement. Rapport d'activité 2021/2022](#), 2023, p. 2.

156 Voir la [Charte de la Semaine suisse du Goût](#).

157 Voir le [site internet de l'Association genevoise pour la promotion du goût](#).

En 2010, la Ville d'Onex a été l'une des premières à être Ville Suisse du Goût. Elle a été choisie simultanément avec Lucerne pour illustrer d'une part le potentiel d'une commune suburbaine populaire représentative de la réalité des agglomérations suisses, et d'autre part le potentiel d'un phare du tourisme suisse qui vise à associer à son image la qualité culinaire et nutritionnelle. Quand elle l'a été en 2021, la Ville de Genève a adopté la Charte de l'alimentation durable, qu'elle a révisée en 2024, dans laquelle elle s'est engagée à favoriser les produits locaux, à privilégier les produits issus de modes de production durables et du commerce équitable, et à réduire les emballages des denrées alimentaires.¹⁵⁸ Cette Charte de l'alimentation durable concerne non seulement les cafétérias municipales, mais aussi les crèches et les restaurants scolaires subventionnés par la Ville et les établissements publics qui appartiennent à la Ville.¹⁵⁹

En 2023, la vingtaine de communes suisses ayant été distinguées comme Villes du Goût ont été invitées à signer le Pacte de politique alimentaire urbaine de Milan, adopté au lendemain de l'Expo 2015 « Nourrir la planète, énergie pour la vie ». En signant le Pacte de Milan, ce sont plus de 260 villes dans le monde, représentant 450 millions d'habitants et habitantes, qui se sont engagées à travailler « au développement de systèmes alimentaires durables, inclusifs, résilients, sûrs et diversifiés, qui fournissent des aliments sains et abordables à tous dans le respect des droits fondamentaux, réduisent au maximum le gaspillage, préservent la biodiversité et atténuent les effets du changement climatique tout en s'y adaptant ».¹⁶⁰

En Suisse romande, la Fédération romande d'agriculture contractuelle de proximité (FRACP) rassemble des dizaines de structures agricoles qui pratiquent une agriculture locale, écologique et solidaire, travaillant pour la plupart avec des paniers contractuels et de la vente directe.¹⁶¹ Ces structures sont très hétérogènes de par leur taille (d'un hectare de production de légumes jusqu'à 50 hectares de production de grandes cultures et/ou de légumes), leur organisation (associations, entreprises individuelles et coopératives) et le nombre de leurs membres (de 30 à 600 ménages).¹⁶² Elles permettent un partage des risques, des responsabilités et des bénéfices dans le cadre d'un engagement mutuel sur le long terme. La FRACP accompagne ses membres et sensibilise le grand public et les autorités politiques.

En 2023, une monnaie locale – le Franc Paysan – a été créée pour dynamiser la vente directe des produits agricoles locaux et les circuits courts en Suisse romande.¹⁶³

158 Ville de Genève, [Charte de l'alimentation durable](#), 2024. Voir également [Genève, Ville suisse du Goût 2021](#).

159 La Ville de Genève a également adopté [la Charte de l'alimentation durable pour les manifestations](#) en 2024.

160 MUFPP, [Pacte de Milan de politique alimentaire urbaine](#), 2015. Sur la promotion de systèmes alimentaires durables par les villes suisses, voir aussi Université de Berne, [Cities for Sustainable Food Systems, 2022-2024](#). Pour la Ville de Genève, voir le [service Agenda 21 – Ville durable](#).

161 Voir le [site internet de la Fédération romande d'ACP](#).

162 Voir le [site internet de la Fédération romande d'ACP](#).

163 Voir le [site internet du Franc Paysan](#).

Les épiceries alternatives romandes permettent d'offrir des canaux de distribution à des prix équitables pour les produits locaux et bios.¹⁶⁴ Un rapport des Artisans de la transition a démontré que leur nombre a presque quadruplé entre 2010 et 2023, avec 149 épiceries en activités en 2023.¹⁶⁵ Ces épiceries soutiennent les productrices et producteurs et les artisans et transformateurs locaux, en leur assurant des débouchés fiables à des prix rémunérateurs, tout en étant transparentes sur leurs marges.¹⁶⁶ En 2024, 69 épiceries alternatives romandes, parmi lesquelles il y a 9 épiceries à Genève, ont signé une prise de position pour défendre un système alimentaire plus juste et durable.¹⁶⁷

A Genève, la Constitution cantonale prévoit que l'Etat encourage une agriculture diversifiée de qualité, respectueuse de l'environnement et de proximité; qu'il prend des mesures afin de réduire les risques liés à l'utilisation de produits phytosanitaires; qu'il encourage le développement de méthodes alternatives permettant d'en limiter l'usage, notamment par un soutien économique ou technique; qu'il promeut les produits agricoles du Canton, et qu'il soutient la formation et l'emploi dans l'agriculture.¹⁶⁸

La loi cantonale sur la promotion de l'agriculture de 2004, révisée en 2021, affirme dès son premier article qu'elle « s'inscrit dans les principes du développement durable et de la souveraineté alimentaire. Elle a pour but de promouvoir, dans le Canton de Genève, une agriculture productrice, rémunératrice, diversifiée, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal, répondant aux normes sociales, ainsi qu'aux besoins de la population et du marché ».¹⁶⁹ Son article 8 prévoit que le Canton de Genève « soutient les modes de production particulièrement respectueux de l'environnement et des espèces animales » et que « sont en particulier favorisées les reconversions d'exploitations à l'agriculture biologique. »¹⁷⁰

C'est également en 2004 que le Canton de Genève a créé la marque de garantie GRTA – Genève Région Terre Avenir, qui permet d'identifier les produits de l'agriculture de la région genevoise, tout en garantissant la qualité, la proximité, la traçabilité et l'équité de la production alimentaire.¹⁷¹ Plus de 350 entreprises de production, de transformation et de distribution, utilisent aujourd'hui la marque de garantie GRTA.

164 Voir le [site internet des épiceries alternatives romande](#).

165 Artisans de la transition, [Les épiceries alternatives sont irremplaçables](#), 2024, p. 6.

166 Artisans de la transition, [Les épiceries alternatives sont irremplaçables](#), 2024, pp. 7-8.

167 Voir la [prise de position des épiceries alternatives romandes du 20 novembre](#) 2024. Les 9 épiceries genevoises qui ont signé cette prise de position sont l'Arcade, Bio Boulevard, Chez la Simone, Ferme de Budé, la Fève, le Marché de Vie, le Nid, Nature en Vrac et Senza.

168 [Constitution de la République et canton de Genève](#), article 187.

169 Grand Conseil du Canton de Genève, [Loi sur la promotion de l'agriculture \(LPromAgr\)](#), 2004, et [Loi modifiant la loi sur la promotion de l'agriculture \(LPromAgr\)](#) (12766), 2021, article 1.1.

170 Grand Conseil du Canton de Genève, [Loi sur la promotion de l'agriculture \(LPromAgr\)](#), 2004, articles 8.1 et 8.2.

171 [Marque de garantie GRTA – Genève Région Terre Avenir](#).

En 2019, le Canton de Genève a suscité la création sous forme d'association de la Maison de l'Alimentation du Territoire de Genève (Association ma-terre) qui regroupe 11 acteurs du système alimentaire genevois : 4 représentants du milieu agricole (AgriGenève, Union des paysannes et femmes rurales genevoises, Points relais agricoles en milieu urbain et AgriVulg), 4 représentants de la consommation et de la restauration (la Fédération romande des consommateurs, Fourchette verte, Slow Food Genève et l'École hôtelière de Genève), un représentant de l'aide alimentaire (la Fondation Partage), un représentant du Canton de Genève et un représentant de la Ville de Genève.¹⁷² L'Association ma-terre a été créée pour renforcer le réseau d'acteurs et d'actrices du système alimentaire genevois, favoriser l'émergence de projets contribuant à une alimentation saine et durable, prioritairement avec des produits locaux, et sensibiliser la population genevoise aux enjeux de l'agriculture locale et de l'alimentation.¹⁷³

Parmi les acteurs et actrices du système alimentaire genevois qui ne sont pas dans l'Association ma-terre, il y a la section genevoise d'Uniterre, Bio Genève, APRES-Genève, le Mouvement pour une agriculture paysanne et citoyenne (MAPC), Swiss Food Academy et FIAN Suisse, qui sont les trois basés à Genève. Bio Genève a été fondée en 2002 et comprend plus de 50 membres dont la SAU représente plus de 1000 hectares à Genève.¹⁷⁴ Le MAPC a été créé en 2018 et regroupe environ 150 citoyens et citoyennes et plus de 50 structures actives dans les filières alimentaires paysannes, artisanales et locales à Genève.¹⁷⁵ Swiss Food Academy est une association dont le but est d'améliorer la qualité de vie des enfants par la promotion d'une alimentation adéquate et la sensibilisation des parents et des éducateurs et éducatrices à l'importance de la nutrition chez les enfants.¹⁷⁶ FIAN Suisse avait publié la première étude sur le droit à l'alimentation à Genève en 2010, avec des recommandations pour les autorités publiques.¹⁷⁷ Elle a joué un rôle important dans la campagne pour la consécration du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise en 2023.¹⁷⁸

En 2020, une motion du Grand Conseil pour un système alimentaire territorial, initiée par la députée Patricia Bidaux et plusieurs autres députés et députées, a invité le Conseil d'Etat à faire un état des lieux des acteurs déjà engagés et porteurs de la thématique alimentaire ; et, sur la base de l'état des lieux, à mettre en place une démarche participative avec l'ensemble des acteurs concernés afin d'établir un système alimentaire territorial pour le Canton de Genève.¹⁷⁹ Selon cette motion, créer un système alimentaire territorial renforcera la justice alimentaire et l'agri-

172 Voir le [site internet de la Maison de l'Alimentation du Territoire de Genève \(Association ma-terre\)](#).

173 Voir le [site internet de la Maison de l'Alimentation du Territoire de Genève \(Association ma-terre\)](#).

174 Voir le [site internet de Bio Genève](#).

175 Voir le site internet du [Mouvement pour l'agriculture paysanne et citoyenne \(MAPC\)](#).

176 Voir le [site internet de la Swiss Food Academy](#).

177 L. Deschamps-Léger, L. Knapp et A. Waeber, [Le droit à une alimentation adéquate à Genève: Résultats d'enquête et recommandations aux autorités genevoises](#), 2010.

178 Voir le [site internet de FIAN Suisse](#).

179 Grand Conseil, [Motion pour un système alimentaire territorial](#), 2020.

culture locale, en mettant en place un système alimentaire qui n'est pas seulement économiquement viable, mais aussi juste et durable.¹⁸⁰

En 2020, AgriGenève, soutenu par l'Office Cantonal de l'Agriculture et de la Nature (OCAN), a présenté une vision pour l'agriculture genevoise en 2030. Dans cette publication de 2020, la première partie dresse un état des lieux de l'agriculture genevoise – qui comprend près de 400 exploitations agricoles sur une SAU de plus de 11'000 hectares (près de 40 % de la surface du Canton) – et de ses principales filières – lait, légumes et fruits, céréales, pommes de terre et légumineuse, élevage, vignes et vins.¹⁸¹ La deuxième partie présente la vision pour 2030 avec sept éléments stratégiques, qui visent à ce que l'agriculture genevoise soit garante de la sécurité alimentaire, un atout économique et social, un partenaire de bien-être et de capital santé, une actrice de la protection des ressources et des écosystèmes, diversifiée et innovante, appréciée et reconnue, et maître de son destin.¹⁸²

En 2021, le Canton de Genève a révisé son Plan Climat.¹⁸³ Dans ce Plan Climat, l'un des objectifs est de promouvoir et soutenir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée.¹⁸⁴ Partant du constat que l'alimentation représente 28 % de l'impact environnemental généré par la consommation de la population suisse, que le transport de produits en avion consomme 30 fois plus d'énergie que le transport en camion, que l'impact d'un plat végétarien est trois fois plus grand qu'un plat carné, et qu'une alimentation bas carbone produite localement peut même être meilleure pour la santé, le Plan Climat vise à promouvoir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée, en diminuant la consommation de produits carnés, en réduisant le gaspillage alimentaire, en privilégiant les produits locaux de saison, en évitant tous les transports en avion des denrées alimentaires, en maîtrisant la consommation de denrées d'agrément (café, chocolat, alcool), et en privilégiant l'eau du robinet.¹⁸⁵

Pour y parvenir, le Plan Climat a pour objectifs d'adapter les pratiques des acteurs publics, et d'accompagner les autres acteurs du territoire dans cette transition, notamment en promouvant l'alimentation bas carbone, saine et équilibrée dans la restauration scolaire, préscolaire, collective et commerciale et dans la formation des professionnels de la restauration, en renforçant les filières locales (y compris grâce à la marque GRTA), en collaborant avec les acteurs de la distribution pour promouvoir les produits alimentaires peu émissifs et en organisant des campagnes de sensibilisation.¹⁸⁶

180 Grand Conseil, [Motion pour un système alimentaire territorial](#), 2020.

181 AgriGenève, [L'agriculture genevoise en 2030. Partie 1. Fondements d'une vision stratégique](#), 2020.

182 AgriGenève, [L'agriculture genevoise en 2030. Partie 2. Vision et objectifs stratégiques](#), 2020.

183 Conseil d'Etat du Canton de Genève, [Plan Climat Cantonal 2020. 2^e génération](#), 2021.

184 Plan Climat Cantonal, [Fiches-mesures de l'axe 3 « Biens de consommation »](#), Fiche 3.1. Promouvoir et soutenir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée, 2021.

185 Plan Climat Cantonal, [Fiches-mesures de l'axe 3 « Biens de consommation »](#), Fiche 3.1. Promouvoir et soutenir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée, 2021.

186 Plan Climat Cantonal, [Fiches-mesures de l'axe 3 « Biens de consommation »](#), Fiche 3.1. Promouvoir et soutenir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée, 2021.

Du côté de la société civile, le Manifeste d'APRES-Genève pour un new deal écologique et solidaire de 2020 appelait à saisir la crise du Covid-19 comme une opportunité pour faciliter une transition écologique, sociale et solidaire, en passant de l'agro-business à l'agroécologie, et en privilégiant les circuits courts et l'économie régionale.¹⁸⁷

APRES-Genève a également défini 8 axes pour une législature 2023-2028 sociale, solidaire et écologique à Genève.¹⁸⁸ Dans l'axe 2 – se nourrir – APRES-Genève appelle à l'adoption d'une politique publique en matière d'agriculture et d'alimentation qui s'inscrive dans la politique climatique pour une transition écologique, afin de promouvoir un système agricole et alimentaire résilient basé sur les marchés territoriaux, l'agroécologie, l'inclusion sociale et la qualité nutritionnelle des produits.¹⁸⁹ Pour y parvenir, APRES-Genève demande un engagement plus important en faveur de la reconversion de l'agriculture genevoise aux méthodes biologiques; d'agir à Berne pour faire évoluer le cadre légal gouvernant l'agriculture pour que celle-ci puisse remplir ses objectifs environnementaux et sociaux; à ce que tout travail dans les filières agro-alimentaires locales genevoises assure un salaire rémunérateur; pour soutenir et favoriser le développement de filières agricoles dans une optique de durabilité et d'approvisionnement local.¹⁹⁰

APRES-Genève coordonne également le projet Locali – soutenu par le Canton et la Ville de Genève – qui pour son volet alimentation permet aux consommateurs et consommatrices de soutenir l'agriculture paysanne et d'avoir accès à une distribution hebdomadaire de paniers de légumes livrés directement par une ferme de la région, qui peut également s'étoffer d'autres produits alimentaires (œufs, pain, lait, etc.); d'avoir accès à un supermarché ou une super-épicerie de quartier proposant une gamme complète de produits (frais et secs) locaux, biologiques et de saison tout en étant abordables; et d'avoir accès à des repas végétariens cuisinés à partir de produits locaux et de saison par un restaurant de votre quartier.¹⁹¹

Le Manifeste pour le droit à l'alimentation demande lui aux autorités publiques de promouvoir des systèmes alimentaires durables à travers leurs achats publics. Selon le Manifeste :

L'Etat a le droit et le devoir de définir des critères d'achats ambitieux pour tous les achats alimentaires publics, qui garantissent la transition vers des systèmes alimentaires durables et qui contribuent à la mise en œuvre du droit à l'alimentation.¹⁹²

187 APRES-Genève, [Pour un new deal écologique et solidaire, Manifeste d'APRES, le réseau de l'économie sociale et solidaire](#), 2020.

188 APRES-Genève, [Définir le cadre. 8 axes pour une législature 2023-2028 sociale, solidaire et écologique](#).

189 APRES-Genève, [Définir le cadre. 8 axes pour une législature 2023-2028 sociale, solidaire et écologique](#), p. 2.

190 APRES-Genève, [Définir le cadre. 8 axes pour une législature 2023-2028 sociale, solidaire et écologique](#), p. 2.

191 APRES-Genève, [Projet Locali. Alimentation](#).

192 [Manifeste pour le droit à l'alimentation](#), 2023.

Le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle aussi à prendre des mesures pour réduire le gaspillage alimentaire, et à récupérer et revaloriser les surplus et les invendus alimentaires :

« La lutte contre le gaspillage alimentaire doit faire partie d'une politique publique, financée par l'Etat. L'éducation contre le gaspillage alimentaire doit être obligatoire à l'école. Elle doit être spécifique dans les professions de l'agroalimentaire et de la restauration. Il faut également offrir des solutions concrètes au grand public par des diverses actions de sensibilisation.

La destruction des invendus alimentaires doit être interdite dans les grandes surfaces. (...)

La restauration commerciale doit continuer à mettre en place des mesures de réduction du gaspillage alimentaire.

Il faut interdire l'incinération des déchets organiques, et rendre le tri des lavures obligatoire en vue de méthanisation/compostage. Avoir des infrastructures de tri dans les immeubles d'habitations, les restaurants et les grandes surfaces doit être obligatoire, et faire l'objet de contrôles par les autorités compétentes.

Pour éviter que les denrées alimentaires deviennent des déchets, il faut favoriser la mise en place de fortes collaborations pour récupérer et distribuer les surplus, notamment au niveau des ménages, de l'agriculture, des grandes surfaces, des écoles et des restaurants, sans distinction de statut social.

Il faut réduire le gaspillage en favorisant la revalorisation des produits hors calibre ou abîmés par des techniques de préparation et de conservation originales, comme la fermentation, le séchage, le compost / biogaz, et l'alimentation animale. »¹⁹³

b. Alimentation saine et équilibrée, environnement alimentaire adéquat, éducation nutritionnelle et repas scolaires

Quand il était Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter a présenté un rapport sur les liens entre le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition, dans lequel il a expliqué pourquoi « la dénutrition, la carence en micronutriments et la surnutrition sont différents aspects de la malnutrition qui doivent être considérés dans le cadre d'une approche fondée sur les parcours de vie ». ¹⁹⁴

Même si la nutrition « n'est pas seulement le fait d'avoir accès à une alimentation au sein du ménage [et qu'elle] est aussi étroitement liée à l'état de santé de chaque

193 [Manifeste pour le droit à l'alimentation](#), 2023.

194 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, p. 1.

membre de la famille, aux relations de pouvoir au sein du ménage, et à l'éducation en matière de nutrition», il a mis l'accent dans son rapport «sur les facteurs déterminants de la situation nutritionnelle qui sont liés à la production, et à la transformation, à la commercialisation, à la distribution et à la consommation des aliments, et aux systèmes agroalimentaires au sens large». ¹⁹⁵ Pour O. De Schutter:

«Les systèmes alimentaires actuels font l'impasse sur la question de la faim tout en prônant des régimes qui favorisent la surcharge pondérale et l'obésité, lesquelles causent encore plus de décès dans le monde que l'insuffisance pondérale. La transition vers des régimes alimentaires durables ne pourra être assurée qu'en soutenant des systèmes agricoles qui permettent à tous d'avoir accès à des régimes alimentaires adéquats, qui offrent des moyens de subsistance aux agriculteurs les plus pauvres et qui sont écologiquement viables. En matière d'alimentation, les femmes, qui s'occupent plus des jeunes enfants que les hommes, doivent pouvoir prendre des décisions en toute connaissance de cause et en toute indépendance de sorte que les jeunes enfants puissent avoir droit à un niveau de nutrition qui favorise leur croissance, leur santé et leur épanouissement. L'adoption d'une approche fondée sur les droits de l'homme permettra d'agir à court terme tout en n'excluant pas la recherche de solutions à long terme». ¹⁹⁶

O. De Schutter a souligné que «dans les pays à revenu enlevé, les régimes alimentaires sains comprenant une grande variété de fruits et légumes sont plus onéreux que les régimes riches en huiles, sucres et graisses (ce) qui crée des disparités socioéconomiques importantes dans la qualité des régimes alimentaires». ¹⁹⁷ Pour lui:

«Cette situation ne peut perdurer. Toute société dans laquelle un régime alimentaire sain coûte plus cher qu'un régime déséquilibré est une société dont le système de prix doit être réformé. Cela s'impose d'autant plus lorsque les plus pauvres n'ont pas les moyens de s'alimenter d'une manière qui ne soit pas nuisible à leur santé». ¹⁹⁸

O. De Schutter a ajouté que l'augmentation considérable des maladies non transmissibles et des décès évitables dans toutes les régions – qui peuvent être expliqués par la consommation de tabac et d'alcool, la moindre activité physique liée à l'urbanisation et partant, à des styles de vie plus sédentaires, et l'inadéquation des régimes alimentaires – sont «souvent attribués à des «choix de modes de vie» (choix de faire moins d'exercice physique, de consommer davantage de sel, de sucres et de graisses) même si le problème est systémique. Nous avons créé un environnement

¹⁹⁵ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, para. 2.

¹⁹⁶ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, p. 1.

¹⁹⁷ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, para. 30.

¹⁹⁸ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, para. 31.

favorable à l'obésité et développé des systèmes alimentaires qui, plutôt que de nous permettre de faire des choix plus sains, nous en empêchent. La transformation des systèmes agroalimentaires joue un rôle essentiel dans ce phénomène». ¹⁹⁹

O. De Schutter a conclu que «pour lutter contre les différents aspects de la malnutrition, il est nécessaire d'adopter une approche prenant en compte toutes les phases de la vie et garantissant le droit à un régime alimentaire adéquat pour tous, et de revoir les politiques agricoles et alimentaires, notamment en matière de fiscalité, pour repenser les systèmes alimentaires et adopter des régimes alimentaires durables. Une forte volonté politique, un effort soutenu pendant plusieurs années et une collaboration entre différents secteurs, notamment l'agriculture, les finances, la santé, l'éducation et le commerce, sont nécessaires pour que cette transition puisse s'effectuer». ²⁰⁰ Pour y parvenir, il y a fait plusieurs recommandations aux Etats:

«Les Etats, conformément à leur obligation de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante pour tous, devraient:

a) Adopter une stratégie nationale pour la réalisation du droit à une alimentation suffisante, qui intègre l'objectif visant à garantir le droit à des régimes alimentaires adéquats pour tous ainsi que d'autres objectifs spécifiques et établit un calendrier de mesures à prendre;

c) Adopter une réglementation sur la commercialisation des produits alimentaires, qui constitue le moyen le plus efficace de réduire la commercialisation des aliments à teneur élevée en graisses, sel et sucre (aliments «HFSS») destinées aux enfants, comme recommandé par l'OMS et de limiter la commercialisation de ces aliments pour d'autres groupes;

d) Imposer des taxes sur les boissons (sodas) et les aliments «HFSS», afin de subventionner l'accès aux fruits et légumes et financer des campagnes d'éducation sur les régimes alimentaires sains;

e) Revoir les systèmes actuels de subventions agricoles afin de prendre en compte l'effet des allocations existantes sur la santé publique et utiliser les procédures de marchés publics pour les cantines scolaires et d'autres institutions afin de soutenir l'approvisionnement en aliments nutritifs produits localement, en accordant une attention particulière aux consommateurs pauvres;

f) Adopter un plan pour remplacer intégralement les acides gras trans par des matières grasses polyinsaturées;

¹⁹⁹ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, para. 26.

²⁰⁰ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, [Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition](#), 2011, résumé, para. 49.

g) Soutenir davantage les marchés fermiers et l'agriculture urbaine et périurbaine dans les programmes d'aménagement du territoire, par des mesures d'incitations fiscales et par la mise en place des infrastructures nécessaires pour relier les producteurs locaux aux consommateurs urbains (...)»²⁰¹

Dans les directives sur le droit à l'alimentation adoptées à la FAO en 2004, de nombreuses recommandations de la directive 10 sur la nutrition visent à faciliter la réalisation du droit à l'alimentation.²⁰² Selon cette directive, les Etats doivent prendre « des mesures pour préserver, adapter ou renforcer la diversité de l'alimentation, ainsi que les habitudes alimentaires, les méthodes de préparation des aliments et les comportements alimentaires sains, notamment l'allaitement, tout en veillant à ce que les modifications de la disponibilité et de l'accessibilité des aliments n'aient pas d'impact négatif sur la composition et la quantité des aliments consommés ».²⁰³

Les Etats sont invités « à prendre des mesures, en particulier par le biais de l'éducation, de l'information et de la réglementation visant l'étiquetage, pour prévenir la surconsommation et les régimes alimentaires déséquilibrés, qui peuvent entraîner la malnutrition, l'obésité et les maladies dégénératives »²⁰⁴, et « à associer l'ensemble des parties prenantes, notamment les communautés et les collectivités locales, à la conception, à l'exécution, à la gestion, au contrôle et à l'évaluation des programmes visant à accroître la production et la consommation d'aliments sains et nutritifs, en particulier ceux riches en micronutriments. Les Etats [doivent] également promouvoir la création de jardins potagers, à la maison et dans les écoles, qui peuvent être un excellent moyen de lutter contre les carences en micronutriments et de promouvoir une alimentation saine ».²⁰⁵ Les Etats sont également appelés à prendre « des mesures visant à éliminer les pratiques discriminatoires, notamment celles fondées sur le sexe, en vue de la concrétisation d'une nutrition adéquate au niveau des ménages ».²⁰⁶

Le rapport de 2018 sur la nutrition et les systèmes alimentaires du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, le rapport de l'UNICEF sur la situation des enfants dans le monde 2019, et le rapport de la FAO, du FIDA, de l'OMS, du PAM et de l'UNICEF sur l'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020, qui a mis l'accent sur la transformation des systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable, contiennent eux aussi de nombreuses recommandations visent à fa-

201 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le droit à l'alimentation, la santé et la malnutrition*, 2011, résumé, para. 50.

202 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 10.

203 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 10.1.

204 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 10.2.

205 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 10.3.

206 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 10.8.

ciliter la réalisation du droit à l'alimentation en améliorant la nutrition.²⁰⁷ Pour l'UNICEF, « améliorer la nutrition infantile requiert des systèmes alimentaires qu'ils fournissent une alimentation nutritive, sûre, abordable et durable à tous les enfants », et « les environnements alimentaires sont déterminants. Lorsque les aliments sains sont abordables, pratiques et désirables, les enfants et les familles font de meilleurs choix alimentaires ».²⁰⁸

La FAO, le FIDA, l'OMS, le PAM et l'UNICEF ont défini ce qui était une alimentation saine. Pour ces agences de l'ONU :

« La qualité de l'alimentation comprend quatre aspects clés : variété/diversité, adéquation, modération et équilibre général. Selon l'OMS, une alimentation saine protège contre la malnutrition sous toutes ses formes, ainsi que contre des maladies non transmissibles telles que le diabète, les maladies cardiaques, les accidents vasculaires cérébraux et le cancer. Elle contient un choix équilibré, diversifié et adapté d'aliments consommés sur une certaine période. En outre, une alimentation saine permet de répondre aux besoins en macronutriments (protéines, lipides et glucides, y compris les fibres alimentaires) et en micronutriments essentiels (vitamines et minéraux) d'une personne, en fonction de son sexe, de son âge, de son niveau d'activité physique et de son état physiologique. Dans une alimentation saine, moins de 30 pour cent de l'apport énergétique total provient de matières grasses, avec une modification de la consommation de ces dernières pour passer de graisses saturées à des graisses insaturées et à l'élimination des graisses trans industrielles; moins de 10 pour cent de l'apport énergétique total provient de sucres libres (de préférence moins de 5 pour cent); la consommation de fruits et légumes est d'au moins 400 g par jour; et la consommation de sel (qui doit être iodé) ne dépasse pas 5 g par jour. Si la composition exacte d'un régime alimentaire sain varie en fonction des caractéristiques individuelles, ainsi que du contexte culturel, des aliments disponibles localement et des habitudes alimentaires, les principes de base de ce qui constitue un régime alimentaire sain sont les mêmes. »²⁰⁹

La FAO, le FIDA, l'OMS, le PAM et l'UNICEF ont utilisé le régime de référence présenté en 2019 par la Commission EAT-Lancet sur les cibles à atteindre en matière d'alimentation saine et de production alimentaire durable, tout en offrant le choix entre quatre régimes différents (flexivore, piscivégétarien, végétarien et végétalien). Ce régime de référence EAT-Lancet « décrit quantitativement un régime de référence sain universel qui, basé sur une augmentation de la consommation d'ali-

207 HLPE, *Nutrition et systèmes alimentaires*, 2018. UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2019. Enfants, nourriture et nutrition. Bien grandir dans un monde en mutation*, 2019. FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, 2020.

208 UNICEF, *La situation des enfants dans le monde 2019. Enfants, nourriture et nutrition. Bien grandir dans un monde en mutation*, 2019, pp. 9-10.

209 FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, 2020, p. xxiii.

ments nutritifs tels que les légumes, les fruits, les céréales complètes, les légumineuses et les fruits à coque, et sur une diminution de la consommation d'aliments à forte densité énergétique tels que la viande rouge, le sucre et les céréales raffinées, procurerait d'importants avantages pour la santé et accroîtrait également la probabilité d'atteindre les objectifs de développement durable». ²¹⁰

En 2024, la FAO a publié un rapport révélant qu'au niveau mondial, les coûts cachés (car pas reflétés dans les prix du marché) générés chaque année par les systèmes agroalimentaires s'élèvent à 12,000 milliards de dollars US. Sur ce montant, environ 70 % (8,100 milliards de dollars US) résultent d'une mauvaise alimentation et sont liés à des maladies non transmissibles. ²¹¹ L'étude a dégagé 13 facteurs de risque liés à l'alimentation, dont la consommation insuffisante de céréales entières, de fruits et de légumes, la consommation excessive de sodium et la forte consommation de viande rouge et de viande transformée. La FAO a présenté une série de recommandations, parmi lesquelles le besoin de « [m]ettre en place des incitations financières et réglementaires pour favoriser l'adoption de pratiques durables dans l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement alimentaire et pour atténuer les déséquilibres de pouvoir entre les différents acteurs des systèmes agroalimentaires » et de « [p]romouvoir une alimentation plus saine au moyen de politiques visant à rendre les aliments nutritifs plus abordables et accessibles et à réduire les coûts cachés liés à la santé. » ²¹²

En Suisse, 43 % de la population est en surpoids (31 %) ou obèse (12 %). ²¹³ Sur la base de chiffres plus bas, les coûts directs pour la santé du surpoids et de l'obésité en Suisse avaient été évalués à 77 millions CHF par année et les coûts indirects pour le traitement des maladies chroniques associées avaient été évalués à 8 milliards de CHF par année. ²¹⁴

Pour remédier à cette situation, la stratégie suisse de nutrition 2017-2024 vise à ce que tout le monde en Suisse puisse faire le choix d'une alimentation équilibrée et variée. Elle a trois objectifs : renforcer les compétences nutritionnelles de la population ; améliorer les conditions-cadres pour qu'une offre appropriée facilite le

210 FAO, FIDA, OMS, PAM et UNICEF, *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2020. Transformer les systèmes alimentaires pour une alimentation saine et abordable*, 2020, p.85. Voir également la promotion des régimes durables pour la FAO

211 FAO, *Résumé de la Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2024. Pour une transformation des systèmes agroalimentaires axée sur la valeur*, 2024. Voir également FAO, *Rapport de la FAO : les mauvaises habitudes alimentaires engendrent chaque année des coûts cachés de 8 000 milliards d'USD dans les systèmes agroalimentaires mondiaux*, 2024.

212 FAO, *Résumé de la Situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture 2024. Pour une transformation des systèmes agroalimentaires axée sur la valeur*, 2024. Voir également FAO, *Rapport de la FAO : les mauvaises habitudes alimentaires engendrent chaque année des coûts cachés de 8 000 milliards d'USD dans les systèmes agroalimentaires mondiaux*, 2024.

213 Conseil fédéral, *Enquête suisse sur la santé 2002: Le surpoids ou l'obésité touchent 43% de la population*, 2024.

214 Cour des comptes, *Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement*, Rapport no. 178, 2023, p.3. Voir également les résultats du *Programme national de recherche « Alimentation saine et production alimentaire durable »* (PNR 69) du Fond national suisse.

choix d'aliments sains ; et impliquer la filière alimentaire pour que plus de fabricants et de distributeurs de denrées alimentaires et de repas contribuent volontairement à une alimentation saine. ²¹⁵ Pour mettre en œuvre cette stratégie, un plan d'action défini quatre champs d'activités : l'information et la formation pour que les personnes adoptent une alimentation variée et équilibrée ; des conditions cadres pour que la composition et l'offre d'aliments, la publicité destinée aux enfants et les repas scolaires influencent positivement le comportement et les habitudes alimentaires ; la coordination et la coopération entre les différents acteurs et actrices ; le suivi des données et le contrôle des progrès réalisés. ²¹⁶

En 2023, une évaluation de la stratégie suisse de nutrition 2017-2024 et de son plan d'action a présenté les avancées réalisées mais aussi les limites de ces deux instruments, notamment parce que le financement d'un million de CHF par an est largement insuffisant pour mettre en œuvre le plan d'action, et parce que l'approche volontaire ne suffit pas pour améliorer les conditions-cadres et qu'il faut recourir davantage à des réglementations et des instruments économiques (par exemple des taxes). ²¹⁷

En 2024, la Confédération a publié de nouvelles recommandations nutritionnelles pour la Suisse. ²¹⁸ Pour la première fois depuis 2011, la pyramide alimentaire a été modifiée sur la base des connaissances scientifiques, pour promouvoir une alimentation saine et équilibrée, la santé et la durabilité. Dans cette nouvelle pyramide alimentaire suisse pour les adultes âgés de 18 à 65 ans, l'accent est mis sur les produits régionaux et de saison, sur les céréales complètes et sur les sources de protéines végétales, au détriment des protéines animales. La population est également invitée à diminuer sa consommation d'aliments transformés et à réduire le gaspillage alimentaire en adoptant un comportement d'achat responsable.

Des informations nutritionnelles destinées à des groupes cibles et concernant des régimes particuliers sont également disponibles pour l'alimentation des nourrissons et des enfants en bas âge, des enfants, pendant la grossesse et l'allaitement, pour les personnes âgées et pour les régimes végétariens et végétaliens. ²¹⁹

Une autre stratégie suisse, la stratégie chaîne agroalimentaire, définit les compétences et les tâches de la Confédération et des cantons pour garantir la sécurité tout au long de la chaîne agroalimentaire. ²²⁰ Elle vise à ce que les aliments disponibles sur le marché soient sûrs et conformes au droit, que le système soit en constante évolution et encourage la collaboration, qu'il prévienne activement les

215 Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), *Stratégie suisse de nutrition*.

216 OSAV, *Plan d'action de la stratégie suisse de nutrition*.

217 OSAV, *Évaluation de la stratégie suisse de nutrition 2017-2024. Synthèse*, 2023.

218 OSAV, *Recommandations nutritionnelles suisses*. OSAV, *FAQ. Recommandations nutritionnelles suisses*, 2024.

219 OSAV, *FAQ. Recommandations nutritionnelles suisses*, 2024, p.5.

220 OSAV, *Stratégie chaîne agroalimentaire*.

crises et permette de les maîtriser, et que des conditions optimales d'accès au marché soient créées.²²¹

A Genève, le canton a mandaté en 2017 la Fédération romande des consommateurs (FRC) pour faire une étude sur l'accessibilité économique d'une alimentation saine, durable et locale. La FRC a démontré qu'il était tout à fait possible de dépenser moins en mangeant mieux.²²²

Pour que les personnes en situation de précarité puissent manger sainement, Caritas Genève organise des ateliers cuisine et santé.²²³ Sous la supervision d'un diététicien, ces ateliers permettent d'apprendre à cuisiner équilibré avec un petit budget, de réfléchir à sa manière de s'alimenter et de devenir acteur et actrice de sa santé et de celle de son entourage. Chaque séance comprend un temps d'échange autour d'une thématique. Un repas est ensuite préparé et partagé en groupe. Les menus sont le plus souvent conçus à partir d'aliments achetés dans les épiceries Caritas, avec un budget minimal et en favorisant les produits de saison.²²⁴

A Genève, une motion du Grand Conseil adoptée en 2023 a demandé au Conseil d'Etat de prendre contact avec les acteurs de la grande distribution en leur demandant de retirer les sucreries disposées à proximité immédiate des passages en caisse dans leurs magasins; et de promouvoir une alimentation saine et équilibrée auprès de la population.²²⁵

En 2023, la Cour des comptes a publié un rapport dans lequel elle a évalué les programmes de promotion d'une alimentation saine et d'une activité physique régulière (intégrés dans le plan cantonal de promotion de la santé et de prévention) qui visent à éviter les conséquences négatives du surpoids et de l'obésité.²²⁶ Elle a conclu qu'il y avait une augmentation inquiétante de la prévalence du surpoids et de l'obésité, qui s'est accélérée avec le Covid-19. Par rapport à ce défi de grande ampleur, elle a jugé que les moyens alloués et les mesures prises par le Canton de Genève étaient insuffisants. Pour la Cour, «la politique publique de promotion de la santé doit à la fois atteindre l'ensemble de la population et prêter une attention soutenue aux personnes les plus vulnérables au risque de surpoids et d'obésité que sont les personnes en situation économique défavorisée».²²⁷

221 OSAV, [Stratégie chaîne agroalimentaire](#).

222 Fédération romande des consommateurs (FRC), [Étude comparative sur les budgets alimentaires selon divers régimes](#), 2017.

223 Caritas Genève, [Ateliers Cuisine et Santé](#).

224 Caritas Genève, [Ateliers Cuisine et Santé](#).

225 Grand Conseil du Canton de Genève, [Protégeons nos enfants contre la promotion excessive des sucreries!](#), motion 2888 votée le 12 octobre 2023.

226 Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023.

227 Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023, pp. 3-4.

La Cour des comptes a présenté des recommandations qui ont été acceptées par les pouvoirs publics.²²⁸ Parmi celles-ci, le fait d'agir davantage sur l'environnement qui influencent les comportements alimentaires (composition des aliments, publicité pour des aliments nuisibles à la santé, étiquetage des produits selon leur impact sur la santé) et d'inciter la population à adopter des modes de vie moins sédentaires.²²⁹ Elle a également recommandé de faciliter l'accès à des personnes économiquement défavorisées à des aliments sains.²³⁰ Et elle a recommandé de renforcer la labellisation des établissements de restauration collective dans les crèches et les écoles primaires, et la régulation des goûters amenés par les enfants et l'éducation nutritionnelle dans les écoles.²³¹

Du côté de la société civile, le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle également l'Etat et les autres acteurs et actrices des systèmes alimentaires à promouvoir une alimentation saine, un environnement alimentaire adéquat et l'éducation nutritionnelle.²³² Selon le Manifeste :

«L'Etat doit assurer l'accessibilité physique de l'alimentation, y compris l'accès à proximité à des produits frais de qualité issus de l'agriculture paysanne et des circuits courts ainsi qu'à l'infrastructure nécessaire pour la cuisine, la préparation et la transformation sur les lieux de vie. Il doit finalement assurer l'adéquation nutritionnelle, sociale et culturelle de l'alimentation, en garantissant le choix qui correspond aux besoins physiques et aux préférences alimentaires. (...)

Conformément au Plan d'étude romand, il faut enseigner l'éducation nutritionnelle à tous les niveaux de l'école obligatoire. Aujourd'hui, le cadre existant est satisfaisant mais il est appliqué de manière hétérogène dans les écoles de l'enseignement obligatoire. Il faut prioriser la formation des enseignantes de l'école obligatoire à l'alimentation durable.

Plus largement, il faut garantir un environnement alimentaire qui favorise les choix alimentaires adéquats. Les informations nutritionnelles et de durabilité sur les aliments doivent être claires. Elles ne doivent pas être brouillées par le marketing, en particulier sur les produits ultra-transformés.

Il faut rendre plus accessible et mettre en évidence les aliments durables et de haute valeur nutritionnelle, à travers des changements au niveau de

228 La seule recommandation qui a été refusée visait à renforcer le pilotage de la politique publique et le suivi des programmes. Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023, p. 6.

229 Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023, p. 3.

230 Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023, p. 5.

231 Cour des comptes, [Prévention du surpoids et de l'obésité. Promotion de l'alimentation saine et du mouvement](#), Rapport no. 178, 2023, p. 5.

232 Voir également HLPE, [Nutrition et systèmes alimentaires](#), 2018.

l'architecture du choix dans les commerces alimentaires et les cafétérias, en mettant par exemple moins d'aliments ultra-transformés près des caisses.

Il faut utiliser toutes les stratégies de santé publique existantes et les mesures économiques disponibles, y compris les subventions, les dons et les taxes, pour favoriser la consommation d'aliments adéquats». ²³³

En ce qui concerne les repas scolaires et préscolaires, la consécration du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise implique de garantir qu'il y ait un accès égal et sans discrimination à une alimentation adéquate dans toutes les écoles du Canton, et dans toutes les structures de la petite enfance à Genève.

Le Manifeste pour le droit à l'alimentation a rappelé ce principe de la manière suivante:

« La restauration collective publique (préscolaire, scolaire, supérieure, institutionnelle) doit fournir une alimentation adéquate et un accueil inconditionnel. Les cahiers des charges Fourchette verte Ama-terra et GRTA sont les cadres de référence pour la définition d'une restauration collective durable. Il faut prioriser la formation du personnel de la restauration collective à la cuisine durable.

La restauration scolaire doit garantir un accès non-discriminatoire et digne à l'alimentation. L'objectif est de parvenir à garantir un repas quotidien gratuit pour tous les enfants préscolarisés et scolarisés sur le Canton de Genève, en priorisant l'agriculture paysanne locale et de saison. Plusieurs niveaux scolaires fournissent déjà une alimentation de qualité nutritionnelle, mais ce n'est pas le cas du secondaire I (cycle d'orientation) qui n'offre dans la majorité des cas pas de restauration scolaire. » ²³⁴

En 2024, le député R. de Sainte Marie a déposé avec d'autres députés et députées un projet de loi au Grand Conseil pour qu'il y ait des repas scolaires équilibrés et à prix réduit dans tous les cycles d'orientation du Canton de Genève. ²³⁵ Pour ces députés et députées:

« Le présent projet de loi vise à combler un grave manque en matière de restauration scolaire pour les jeunes à l'âge du cycle d'orientation. En effet, aucune offre de restauration équilibrée n'est garantie dans l'ensemble des établissements du secondaire I. Cette situation est inacceptable pour un canton tel que le nôtre et accentue des problématiques de santé publique, d'écologie et d'inégalité sociale. » ²³⁶

²³³ Manifeste pour le droit à l'alimentation, 2023.

²³⁴ Manifeste pour le droit à l'alimentation, 2023.

²³⁵ Grand Conseil, [Projet de loi pour une offre de cantines scolaires de qualité et en suffisance dans tous les établissements publics du secondaire I](#), 26 juin 2024.

²³⁶ Grand Conseil, [Projet de loi pour une offre de cantines scolaires de qualité et en suffisance dans tous les établissements publics du secondaire I](#), 26 juin 2024, p. 3.

Rappelons que le Plan Climat du Canton de Genève a également pour objectifs d'adapter les pratiques des acteurs publics, et d'accompagner les autres acteurs du territoire, notamment en promouvant l'alimentation bas carbone, saine et équilibrée dans la restauration scolaire, préscolaire, collective et commerciale et dans la formation des professionnels de la restauration, en renforçant les filières locales (y compris grâce à la marque GRTA), en collaborant avec les acteurs de la distribution pour promouvoir les produits alimentaires peu émissifs et en organisant des campagnes de sensibilisation. ²³⁷

Complémentaires à la marque GRTA, les labels Fourchette verte et Fourchette verte-Ama terra permettent de promouvoir une alimentation équilibrée et durable à Genève. Créée en 1993 à Genève, le label Fourchette verte a pour but de promouvoir une alimentation équilibrée consommée dans un environnement sain, notamment en incitant les consommateurs et consommatrices à adopter des comportements alimentaires plus sains, et en augmentant ou améliorant les connaissances en matière d'alimentation et de santé, aussi bien des consommateurs et consommatrices que des professionnels de la restauration. ²³⁸ En 1999, la Fédération Fourchette verte Suisse a été créée. Elle regroupe aujourd'hui les sections cantonales de Fourchette verte dans tous les Cantons romands, le Tessin et plusieurs Cantons Suisse alémaniques. ²³⁹

Le label Fourchette verte a des critères nutritionnels. Pour avoir le label, il faut préférer les huiles de haute valeur nutritive (par exemple huile de colza, huile d'olive); limiter les quantités de graisses saturées; favoriser les légumes et les fruits à chaque repas; favoriser la présence de féculents variés à chaque repas et en quantité suffisante; proposer viande, volaille, poisson, œufs, tofu, produits laitiers et autres aliments riches en protéines en quantité modérée; proposer au moins deux fois par semaine un menu végétarien (légumineuses, œufs, tofu, seitan, etc.); proposer une cuisine peu salée; et varier les aliments et leur préparation. ²⁴⁰ Le label a également des critères pour le tri des déchets. ²⁴¹ Et des recommandations supplémentaires sont faites, notamment pour favoriser les produits locaux et de saison et les produits provenant d'une production durable sont à privilégier. ²⁴²

Le label Fourchette verte-Ama terra est plus exigeant. ²⁴³ Pour avoir le label, il faut donner la préférence aux aliments issus d'une production écologique, socialement responsable et respectueuse des animaux lors de l'achat des denrées alimentaires. Les aliments de saison et régionaux doivent être privilégiés. La viande, les œufs et

²³⁷ Plan Climat Cantonal, [Fiches-mesures de l'axe 3 « Biens de consommation »](#), Fiche 3.1. Promouvoir et soutenir une alimentation bas carbone, saine et équilibrée, 2021.

²³⁸ Fourchette verte, [Le label de l'alimentation équilibrée. Partie générale](#), 2021, p. 3.

²³⁹ Fourchette verte, [Présentation](#).

²⁴⁰ Fourchette verte, [Le label de l'alimentation équilibrée. Partie générale](#), 2021, p. 5.

²⁴¹ Fourchette verte, [Le label de l'alimentation équilibrée. Partie générale](#), 2021, p. 8.

²⁴² Fourchette verte, [Le label de l'alimentation équilibrée. Partie générale](#), 2021, p. 7.

²⁴³ Fourchette verte, [Ama terra](#). Fourchette verte, [Critères Ama terra](#).

les produits laitiers doivent être d'origine suisse. Les légumes et les fruits doivent être de saison et les produits importés doivent être en grande partie bio ou issus du commerce équitable. Le label Ama Terra met aussi l'accent sur une planification des menus qui permet d'éviter le gaspillage alimentaire, de revaloriser les restes et de traiter les déchets. Les établissements certifiés Ama terra doivent également veiller à créer une atmosphère détendue et à présenter les plats de manière attrayante et appétissante.

En 2024, plus de 290 établissements avaient le label Fourchette verte ou Fourchette verte-Ama terre à Genève.²⁴⁴ La majorité de ces établissements étaient dans des écoles primaires ou dans des crèches. Parmi ces plus de 290 établissements, plus de 50 étaient des établissements privés. En 2024, le Refettorio a été le premier restaurant pour adulte à Genève à se voir attribuer le label Fourchette verte-Ama terra. Le Refettorio est un restaurant gastronomique créé par le chef Walter el Nagar, où l'on paie pour manger à midi, et où les personnes en situation de précarité peuvent manger gratuitement le soir, avec le même repas et le même service qu'à midi. Dans ce restaurant, une personne qui déjeune à midi offre donc un dîner le soir à une personne dans le besoin.²⁴⁵

Notons encore que Fourchette verte Suisse et Bio Suisse collaborent pour faciliter les approvisionnements en produits bio pour les cuisines labellisées Fourchette verte ou Fourchette verte-Ama terra. En 2022, ils ont publié un Guide du bio en restauration collective pour les restaurants de collectivité qui souhaitent proposer des repas bio à des coûts abordables.²⁴⁶ Fourchette verte Suisse collabore également avec Beelong pour calculer l'impact environnemental et l'équilibre nutritionnel des plats et menus en restauration collective.²⁴⁷

c. Revenus et niveaux de vie suffisants et accès aux ressources productives

En plus de transformer les systèmes alimentaires pour qu'ils soient justes et durables, l'Etat doit faciliter la réalisation du droit à l'alimentation en assurant que toutes les personnes qui travaillent ainsi que leurs familles aient un revenu et un niveau de vie suffisants. Il doit également assurer que les producteurs et productrices aient accès à des ressources productives et un niveau de vie suffisant.²⁴⁸

En 2019, le Comité des DESC de l'ONU a critiqué la Suisse parce qu'elle n'a pas de salaire minimum au niveau national. Pour le Comité des DESC, « au vu des informations faisant état de ce que les salaires indiqués dans les conventions collectives de travail ne permettent pas toujours d'assurer un niveau de vie suffisant, le Comité est préoccupé par le fait que l'Etat partie ne dispose pas d'un système

244 Pour voir la liste de ces établissements, voir le [site internet de Fourchette verte](#).

245 Voir le [site internet du Refettorio](#).

246 Fourchette verte Suisse et Bio Suisse, [Guide du bio en restauration collective](#), 2021.

247 Fourchette verte, [Calculateur Beelong](#).

248 FAO, [Directives sur le droit à l'alimentation](#), 2004, directive 8.8. [Déclaration UNDROP](#), 2018, article 13.3.

de salaire minimum au niveau fédéral, et que seuls deux cantons ont introduit un salaire minimum local (...).²⁴⁹ Pour remédier à cette situation, le Comité des DESC a recommandé à la Suisse « de fixer un salaire minimum en concertation avec les partenaires sociaux, à un niveau suffisant et régulièrement indexé, afin de garantir à tous les travailleurs et aux membres de leur famille des conditions de vie décentes ». ²⁵⁰

A Genève, un salaire minimum a été établi au niveau cantonal en 2020, indexé chaque année au coût de la vie. Cela doit être salué. Mais le fait que le salaire minimum de 24,32 CHF brut par heure en 2024 (24,48 CHF en 2025) ne s'applique pas dans l'agriculture et la floriculture, où il est de 17,87 CHF (17,99 CHF en 2025), n'assure pas aux personnes travaillant dans l'agriculture à Genève un salaire leur permettant d'avoir un niveau de vie suffisant.²⁵¹

La Déclaration UNDROP contient de nombreux articles qui visent à permettre aux paysans et paysannes et aux autres personnes travaillant dans les zones rurales d'avoir accès à des ressources productives et à un niveau de vie suffisant.

L'article 16 consacre le droit des paysans et paysannes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales « à un niveau de vie suffisant, pour eux-mêmes et pour leur famille, ainsi qu'à un accès facilité aux moyens de production nécessaires à cette fin, notamment les outils de production, l'assistance technique, le crédit, les assurances et d'autres services financiers. Ils ont en outre le droit de pratiquer librement, individuellement et/ou collectivement, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté, des méthodes traditionnelles d'agriculture, de pêche, d'élevage et de sylviculture, et d'élaborer des systèmes de commercialisation communautaires ». ²⁵²

Pour faciliter la réalisation de ce droit, les articles 16.2 et 16.3 prévoient que les Etats prendront « des mesures propres à favoriser l'accès des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales aux moyens de transport et aux installations de transformation, de séchage et de stockage nécessaires à la vente de leurs produits sur les marchés locaux, nationaux et régionaux à des prix qui leur garantissent un revenu et des moyens de subsistance décents », et « des mesures appropriées pour renforcer et soutenir les marchés locaux, nationaux et régionaux d'une manière qui facilite et assure l'accès et la participation pleine et équitable des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à ces marchés pour y vendre leurs produits à des prix leur assurant, ainsi qu'à leur famille, un niveau de vie suffisant. » ²⁵³

249 Comité des DESC, [Observations finales à la Suisse](#), 2019, para. 28.

250 Comité des DESC, [Observations finales à la Suisse](#), 2019, para. 29.

251 Grand Conseil, [Loi sur l'inspection et les relations du travail \(LIRT\)](#) (J 1 05), 2004; Conseil d'Etat, [Règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail \(RIRT\)](#) (J 1 05.01), 2005; Conseil d'Etat, [Arrêté relatif au salaire minimum cantonal pour l'année 2024 \(ArSMC-2024\)](#) (J 1 05.03), 2023; Conseil d'Etat, [Arrêté relatif au salaire minimum cantonal pour l'année 2025 \(ArSMC-2025\)](#) (J 1 05.03), 2024.

252 [Déclaration UNDROP](#), 2018.

253 [Déclaration UNDROP](#), 2018, articles 16.2 et 16.3.

Les articles 16.4 et 16.5 de la Déclaration prévoient également que les Etats « favoriseront chaque fois que cela est possible une production durable, notamment agroécologique et biologique, et faciliteront les ventes directes des agriculteurs aux consommateurs », et qu'ils « prendront des mesures appropriées pour accroître la résilience des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales face aux catastrophes naturelles et autres perturbations graves, telles que les dysfonctionnements du marché. »²⁵⁴

L'article 17 de la Déclaration UNDROP prévoit que les Etats doivent prendre des mesures pour que les paysans et paysannes et les autres personnes travaillant dans les zones rurales aient accès aux ressources naturelles, y compris la terre, l'eau, les zones de pêche, les pâturages et les forêts, pour qu'ils et elles puissent les utiliser et les gérer d'une manière durable, pour s'assurer un niveau de vie suffisant, avoir un endroit où vivre en sécurité, dans la paix et la dignité, et développer leurs cultures.²⁵⁵ Ils doivent également prendre « des mesures en vue d'assurer la préservation et l'utilisation durable des terres et des autres ressources naturelles utilisées à des fins productives, notamment grâce à l'agroécologie, et ils instaureront les conditions que nécessite la régénération des ressources biologiques et des autres capacités et cycles naturels. »²⁵⁶

L'Etat doit aussi faciliter l'accès des paysans et paysannes aux semences. L'article 19 de la Déclaration UNDROP consacre le droit aux semences, qui englobe le droit à la protection des savoirs traditionnels relatifs aux semences; le droit de participer équitablement au partage des avantages découlant de l'utilisation des semences; le droit de participer à la prise de décisions sur les questions touchant la préservation et l'utilisation durable des semences; et le droit de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication.²⁵⁷

Les paysans et paysannes ont également « le droit de perpétuer, de contrôler, de protéger et de développer leurs semences et leurs savoirs traditionnels ». ²⁵⁸ Cet article prévoit également que les Etats veilleront à ce que les paysans et paysannes disposent, au moment le plus opportun pour les semis et à un prix abordable, de semences de qualité en quantité suffisante; qu'ils reconnaîtront aux paysans et paysannes le droit d'utiliser leurs propres semences ou d'autres semences locales de leur choix, et de décider des cultures et espèces qu'ils souhaitent cultiver; et qu'ils prendront des mesures appropriées pour appuyer les systèmes de semences paysannes et favoriseront l'utilisation des semences paysannes et l'agrobiodiversité.²⁵⁹

254 Déclaration UNDROP, 2018, articles 16.4 et 16.5.

255 Déclaration UNDROP, 2018, articles 17.1. Voir également C. Golay, *Le droit à la terre et la Déclaration UNDROP*, 2021.

256 Déclaration UNDROP, 2018, articles 17.7, 18.1, 20.1, 20.2. Sur leur droit à l'eau, voir également l'article 21 de la Déclaration UNDROP. Voir également C. Golay, *Le droit à la terre et la Déclaration UNDROP*, 2021.

257 Déclaration UNDROP, 2018, articles 19.1.

258 Déclaration UNDROP, 2018, articles 19.2.

259 Déclaration UNDROP, 2018, articles 19.4, 19.5 et 19.6.

Les Etats sont également appelés à faire en sorte que la recherche-développement agricole intègre les besoins des paysans et paysannes, qui doivent participer activement à la définition des priorités et à la conduite de la recherche-développement, compte tenu de leur expérience. Les Etats doivent aussi accroître les investissements dans la recherche-développement sur les cultures et les semences orphelines correspondant aux besoins des paysans et paysannes.²⁶⁰ Pour que leur droit interne soit en conformité avec la Déclaration UNDROP, les Etats devront également veiller « à ce que les politiques concernant les semences, les lois relatives à la protection des obtentions végétales et les autres lois concernant la propriété intellectuelle, les systèmes de certification et les lois sur la commercialisation des semences respectent et prennent en compte les droits, les besoins et les réalités des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales. »²⁶¹

Finalement, l'article 25 de la Déclaration UNDROP protège le droit des paysans et paysannes et des autres personnes travaillant dans les zones rurales à « une formation adéquate, qui soit adaptée à leur environnement agroécologique, socioculturel et économique particulier. Les questions abordées dans le cadre des programmes de formation devraient porter, sans s'y limiter, sur les sujets suivants : amélioration de la productivité, commercialisation et aptitude à faire face aux ravageurs, aux organismes pathogènes, aux chocs systémiques, aux effets des produits chimiques, aux changements climatiques et aux phénomènes météorologiques ». ²⁶²

Pour faciliter la réalisation de ce droit, les Etats « encourageront l'établissement de partenariats équitables et participatifs entre les exploitants agricoles et les scientifiques, portant par exemple sur des écoles pratiques d'agriculture, la sélection participative des plantes et des cliniques de santé végétale et animale, afin de répondre plus efficacement aux problèmes immédiats et émergents auxquels sont confrontés les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ». ²⁶³

A Genève, la loi cantonale sur la promotion de l'agriculture de 2004, révisée en 2021, a notamment pour but de promouvoir « une agriculture productrice, rémunératrice, diversifiée, respectueuse de l'environnement et du bien-être animal, répondant aux normes sociales, ainsi qu'aux besoins de la population et du marché ». ²⁶⁴ Son article 2 prévoit qu'elle a également pour objectifs de :

« a) promouvoir une production diversifiée, saine et de qualité;

b) améliorer les bases de production et préserver les terres agricoles en quantité et en qualité;

260 Déclaration UNDROP, 2018, article 19.7.

261 Déclaration UNDROP, 2018, article 19.8.

262 Déclaration UNDROP, 2018, article 25.1.

263 Déclaration UNDROP, 2018, article 25.3.

264 Grand Conseil du Canton de Genève, *Loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr)*, 2004, et *Loi modifiant la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr)* (12766), 2021, article 1.1.

- c) accompagner les familles paysannes dans l'anticipation des changements climatiques et favoriser la résilience des pratiques agricoles;
- d) améliorer les conditions d'existence de la population paysanne, les conditions de travail des ouvriers agricoles ainsi que faciliter l'installation et la reprise d'exploitations agricoles;
- e) assurer et soutenir la promotion et l'écoulement des produits agricoles genevois;
- f) assurer la viabilité des activités agricoles dans le cadre des démarches territoriales;
- g) préserver les ressources naturelles et l'entretien du paysage rural;
- h) garantir une formation et une vulgarisation agricoles de qualité;
- i) favoriser les liens entre la ville et la campagne, afin de renforcer les échanges et en particulier les circuits de proximité;
- j) encourager le développement de nouvelles structures de production, de transformation, de stockage et de commercialisation régionales;
- k) sensibiliser la population et les collectivités publiques aux avantages d'une alimentation issue de la production locale;
- l) garantir l'accès à l'eau à un prix et des conditions soutenables pour la production agricole et la ressource en elle-même. »²⁶⁵

Son article 8C sur l'accès à l'outil de production prévoit que le Canton de Genève « facilite l'installation et la reprise d'exploitations en renforçant l'accès à l'information et au conseil, ainsi que dans le cadre de l'attribution des bâtiments et parcelles agricoles propriété de l'Etat. Il encourage les communes à faire de même. »²⁶⁶ Sur le site internet du Canton de Genève, la disponibilité des parcelles agricoles de plus d'un hectare appartenant au Canton est indiquée, avec la procédure pour déposer sa candidature.²⁶⁷

Du côté de la société civile, APRES-Genève demande à ce que les capacités de l'OCAN soient renforcées en matière de politique agro-alimentaire, notamment pour que l'OCAN puisse « détecter les possibilités d'installation de nouveaux et nouvelles exploitant.e.s agricoles; aider les jeunes agriculteurs.rices à démarrer leur activité en facilitant leur accès à la terre; fournir un accompagnement technique et une aide à l'investissement aux méthodes de production agro-écologiques, en vue d'une production prioritairement destinée à la consommation locale; [et]

265 Grand Conseil du Canton de Genève, *Loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr)*, 2004, et *Loi modifiant la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr)* (12766), 2021, article 1.2.

266 *Loi modifiant la loi sur la promotion de l'agriculture (LPromAgr)* (12766), 2021, article 8.C.

267 Canton de Genève, *Disponibilité et location de terrains agricoles de l'Etat*.

identifier le potentiel d'accroître la production et la transformation locales, par filières et pour augmenter le taux d'autosuffisance cantonale/régionale. »²⁶⁸

Le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle l'Etat à prendre des mesures pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation, y compris à travers un soutien à l'agriculture paysanne. Selon le Manifeste :

« Pour mettre en œuvre le droit à l'alimentation, l'Etat doit encourager l'agriculture paysanne, diversifiée, sociale et agro-écologique qui produit une alimentation nourricière de qualité, qui protège la biodiversité et qui garantit des conditions saines de travail. Pour cela, il faut favoriser son accès au marché et construire des partenariats au-delà des logiques de concurrence en retissant les liens entre les paysannes et paysans et les consommatrices et consommateurs. Il faut faire de l'alimentation à Genève un bien commun avec comme fondement la démocratie alimentaire. (...) »

La formation agricole doit promouvoir l'apprentissage des pratiques agro-écologiques. Le sol agricole doit être protégé et sa régénération encouragée. La transmission des terres doit être accompagnée et la transparence sur les transactions foncières exigée. Le droit à la terre et le droit aux semences pour les paysannes et les paysans doit être garanti. L'autonomie des paysannes et paysans, y compris en matière de technologie, doit être favorisée. »²⁶⁹

Sur la terre, les semences et l'autonomie paysanne, notons encore qu'Uniterre a publié en 2023 une brochure pour promouvoir l'accès collectif à la terre.²⁷⁰ Et que l'association genevoise semences de pays, qui est membre du MAPC, sélectionne, maintient et multiplie depuis 2009 des semences de variétés maraîchères issues principalement de sélections paysannes locales.²⁷¹ Ces semences sont reproductibles, rustiques et adaptées à une agriculture biologique proche des cycles de la nature, en collaboration avec les initiatives nourricières de proximité.²⁷² L'Atelier paysan, basé en France, a également publié un ouvrage en 2021 pour renforcer l'autonomie paysanne et alimentaire.²⁷³

d. Collaboration avec les autres cantons, le Grand Genève, la Confédération et les autres Etats

Il est important que le Canton de Genève et les communes genevoises collaborent, dans la mesure de leurs compétences, avec les autres cantons, le Grand Genève, la

268 APRES-Genève, *Définir le cadre. 8 axes pour une législature 2023-2028 sociale, solidaire et écologique*, Genève, p.2.

269 *Manifeste pour le droit à l'alimentation*, 2023.

270 Uniterre, *La terre à ceux qui la cultivent! Accès collectif à la terre en Suisse*, 2023.

271 Voir le [site internet de l'association semences de pays](#).

272 Voir le [site internet de l'association semences de pays](#).

273 L'Atelier Paysan, *Reprendre la terre aux machines. Manifeste pour une autonomie paysanne et alimentaire*, 2021.

Confédération et les autres Etats pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation.

La reconnaissance du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise en 2023 a déjà inspiré plusieurs développements en dehors de Genève, qu'il est possible de soutenir.

En 2024, le député Vincent Keller a déposé, avec des collègues de tous les partis politiques représentés au Grand Conseil du Canton de Vaud, une initiative pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution vaudoise en suivant l'exemple genevois.²⁷⁴ Ces députés et députées ont notamment constaté que l'insécurité alimentaire augmentait dans le Canton de Vaud et que l'aide alimentaire était offerte par des associations et des communes, parfois aidées par des subventions cantonales insuffisantes. Pour ces députés et députées, le fait d'inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution vaudoise, dans les mêmes termes qu'à Genève, « devrait poser les bases d'une véritable politique d'accès à l'alimentation, afin que chacune et chacun puisse manger à sa faim et sainement, quel que soit son lieu d'habitation sur notre territoire, dans le respect des accords internationaux que la Suisse a ratifiés. »²⁷⁵

Nous avons dit qu'au niveau national, la conseillère nationale Delphine Klopfenstein Brogginini avait déposé en 2023 une initiative parlementaire pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale, en se basant sur l'exemple genevois.²⁷⁶

L'exemple genevois a également inspiré une initiative similaire en France. En 2024, en proposant d'inclure le droit à l'alimentation dans la Constitution française, la sénatrice R. Poncet Monge a expliqué ceci :

« La formulation que nous proposons d'inscrire dans la Constitution est inspirée de la Constitution cantonale de Genève qui stipule : *Le droit à l'alimentation est garanti. Toute personne a droit à une alimentation adéquate, ainsi que d'être à l'abri de la faim.* La formulation large pourra faire l'objet de précisions dans le cadre d'une loi-cadre. »²⁷⁷

En France également, un rapport d'Action contre la faim sur le besoin d'élaborer une loi-cadre sur le droit à l'alimentation s'est également inspiré de la reconnaissance du droit à l'alimentation à Genève.²⁷⁸

Au niveau européen, en octobre 2024, l'Assemblée parlementaire du Conseil de

274 Grand Conseil du Canton de Vaud, [Initiative pour un droit à l'alimentation dans le Canton de Vaud](#), 21 mai 2024. Voir également 24 heures et Caritas Suisse, [Le « droit à l'alimentation » pourrait être consacré](#), 25 mai 2024.

275 Grand Conseil, [Initiative pour un droit à l'alimentation dans le Canton de Vaud](#), 21 mai 2024.

276 [Initiative parlementaire fédérale](#) pour inscrire le droit à l'alimentation dans la Constitution fédérale.

277 Sénat français, [Droit fondamental à l'alimentation](#), texte n° 605 (2023-2024) de R. Poncet Monge et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 16 mai 2024.

278 Action contre la faim, [Droit à l'alimentation. La France doit se mettre à table](#), 2024, p. 29.

l'Europe a adopté une résolution intitulée « Garantir le droit à l'alimentation », sur la base d'un rapport dans lequel l'exemple de l'inclusion du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise a été mis en évidence.²⁷⁹

L'exemple genevois a également inspiré les discussions aux Nations Unies. En octobre 2023, le Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz a participé à un panel au Comité de la sécurité alimentaire mondiale à Rome pour présenter la reconnaissance du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise, avec notamment le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation M. Fakhri. J'ai été invité sur le même panel, pour faire un résumé de la mise en œuvre du droit à l'alimentation dans les différents pays et dire les mots de conclusion.²⁸⁰

En plus de promouvoir l'exemple genevois, le canton et les communes genevoises peuvent également appuyer la réalisation du droit à l'alimentation dans le cadre du Grand Genève.

Depuis 2017, l'article 104a de la Constitution fédérale prévoit qu'en vue d'assurer l'approvisionnement de la population en denrées alimentaires, la Confédération crée des conditions pour des relations commerciales transfrontalières qui contribuent au développement durable de l'agriculture et du secteur agroalimentaire.²⁸¹

La loi sur la promotion de l'agriculture du Canton de Genève, dans son article 15 sur les relations avec la région, prévoit que « [l]a mise en valeur et la commercialisation des produits agricoles genevois sont assurées, notamment, par une collaboration au niveau régional. »²⁸²

Entre 2021 et 2023, environ 80 acteurs et actrices du Grand Genève ont collaboré à une étude coordonnée par Solagro²⁸³ dans le but de poser les principes d'un système alimentaire et agricole durable et résilient à l'horizon 2050, adapté aux enjeux climatiques, environnementaux, économiques, sociaux et patrimoniaux, à l'échelle de l'agglomération transfrontalière.²⁸⁴ Ces travaux se sont notamment basés sur la Charte Grand Genève en transition adoptée en 2021.²⁸⁵

Le Grand Genève comprend 2 pays (Suisse et France), 2 Cantons (Genève et Vaud), 2 Départements (l'Ain et la Haute Savoie), une région (Auvergne-Rhône-Alpes) et 209 communes. Il réunit 1 million d'habitants et plus de 500'000 emplois sur un

279 Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Garantir le droit humain à l'alimentation](#), Rapport du 13 septembre 2024, Doc. 16041, para. 35.

280 Comité de la sécurité alimentaire mondiale, [Special Event on the Right to Food](#), Rome, 27 octobre 2023. Voir également [les photos de cet événement](#).

281 [Constitution fédérale de la Confédération suisse](#), article 104a.

282 Grand Conseil du Canton de Genève, [Loi sur la promotion de l'agriculture](#) (LPromAgr), 2004, article 15.

283 Pour en savoir plus sur les activités de Solagro, voir [son site internet](#).

284 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023.

285 Grand Genève, [Charte du Grand Genève en transition](#), 2021. Voir également [Grand Genève en transition](#).

territoire de 2000 km².²⁸⁶ La surface agricole utile totale du Grand Genève est de plus de 63'000 hectares, dont 15 % sont à Genève, 15 % dans le district de Nyon, 43 % en Haute Savoie et 27 % dans l'Ain.²⁸⁷ De cet espace agricole, 33 % sont utilisés pour des grandes cultures (céréales et oléagineux), 61 % sont des surfaces herbagères (prairie productives, légumineuses et autres cultures fourragères), 3 % sont utilisés pour les fruits et légumes et 5 % pour les vignes.²⁸⁸

Sur la base de deux scénarios proposés par Solagro – un scénario présentant la situation en 2050 si les tendances observées de 2000 à 2020 se poursuivent, et un scénario à la trajectoire plus ambitieuse – le scénario souhaitable a été validé après trois ateliers participatifs et un séminaire politique.²⁸⁹ Ce scénario souhaitable a trois grands objectifs.²⁹⁰

Premièrement, il faut consommer moins mais mieux et local, avec pour objectifs en 2050 :

- « • Une alimentation plus saine composée de moins de protéines animales et de produits transformés et de plus de céréales, légumineuses, fruits et de légumes et produits frais.
- 60 % de flexitariens et 20 % de végétariens
- 100 % de la population consomme 20 à 25 % de produits alimentaires bio
- Réduction de 50 % du gaspillage alimentaire »²⁹¹

Deuxièmement, il faut diversifier la production agricole, l'adapter à la demande et au changement climatique, avec pour objectifs en 2050 :

- « • 2/3 d'agriculture biologique (environ 10 % actuellement)
- 1/3 de surfaces agricoles en production « intégrée » ou en agriculture de conservation ou faisant l'objet d'un développement poussé des pratiques agroécologiques
- 0 % d'agriculture conventionnelle sans changement majeur par rapport à 2020

286 Grand Genève, [Charte du Grand Genève en transition](#), 2021, p.51.

287 Grand Genève et Solagro, Atelier No. 1. Compte-rendu. Agriculture et alimentation dans le Grand Genève, 31 mars 2023.

288 Grand Genève et Solagro, Atelier No. 1. Compte-rendu. Agriculture et alimentation dans le Grand Genève, 31 mars 2023.

289 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, p.2.

290 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, p.3.

291 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, p.3.

- Multiplication par 2 des surfaces de fruits et de légumes
- Multiplication par 4 des surfaces de légumineuses et de protéines végétales »²⁹²

Troisièmement, il faut préserver le territoire, le climat et les ressources vitales, avec pour objectifs en 2050 :

- « • Division par 2 des émissions de gaz à effet de serre
- Division par 4 de l'usage des pesticides
- Réduction de 90 % de l'usage des engrais azotés de synthèse
- Division par 2 de l'artificialisation des sols, avec l'objectif de tendre vers la zéro artificialisation nette
- Maintien des prairies
- Maintien du bon état de la biodiversité
- Réduction de 25 % des consommations énergétiques d'origine agricole »²⁹³

Pour viser le scénario souhaitable pour 2050, 17 pistes d'actions – portant sur l'ensemble de la chaîne agricole et alimentaire (production, transformation, distribution, consommation, production de déchets) – ont été identifiées pour agir sur l'alimentation, le territoire et les filières, et pour soutenir la production locale et son adaptation.²⁹⁴

En plus de promouvoir l'exemple genevois et de collaborer avec le Grand Genève, il est également important de faire en sorte que les activités qui se déroulent à Genève aient un impact positif sur le droit à l'alimentation dans les autres pays.

En droit international, sur la base du PIDESC dans lequel les Etats se sont engagés à coopérer pour réaliser le droit à l'alimentation, les Etats ont l'obligation de respecter, de protéger et d'appuyer la réalisation du droit à l'alimentation dans les autres pays.²⁹⁵

Dans la Constitution genevoise, l'article 146 porte sur la coopération internationale. Il prévoit ceci :

« ¹ L'Etat soutient la vocation internationale de Genève en tant que centre de dialogue, de décision et de coopération internationale, fondé sur la tradition humanitaire et le droit, ainsi que sur les valeurs de paix et de solidarité.

292 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, p.4.

293 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, p.4.

294 Grand Genève, [Travail exploratoire sur l'alimentation et l'agriculture du Grand Genève. Synthèse](#), 2023, pp.5-6.

295 PIDESC, articles 2.1, 11.1 et 11.2. Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, J. Ziegler, [Obligations extraterritoriales des Etats en ce qui concerne le droit à l'alimentation](#), 2005, paras 34-59.

² Il mène une politique de solidarité internationale soutenant la protection et la réalisation des droits de l'homme, la paix, l'action humanitaire et la coopération au développement.

³ A ces fins, il prend toute initiative utile et met des moyens à disposition, en coordination avec la Confédération. »

Du côté de la société civile, en 2013, FIAN Suisse a publié un guide pour agir à Genève pour faciliter la réalisation du droit à l'alimentation dans les pays du Sud.²⁹⁶ Dans ce guide, FIAN Suisse a identifié des exemples d'activités à Genève pouvant avoir un impact négatif sur le droit à l'alimentation dans les pays du Sud, comme la spéculation financière sur les produits alimentaires et les investissements dans les accaparements des terres, les agrocarburants et les OGMs.²⁹⁷ FIAN Suisse a ensuite présenté des exemples de mesures que les autorités communales et cantonales genevoises pouvaient prendre pour avoir un impact positif sur le droit à l'alimentation dans les pays du Sud, à travers les achats publics, les portefeuilles d'actions et d'obligations, les caisses de pension, l'aide au développement et la coopération internationale, et la cohérence des politiques publiques.²⁹⁸ Dans une autre partie, FIAN Suisse a donné des exemples de ce que peuvent faire les citoyens et citoyennes à Genève pour avoir un impact positif sur le droit à l'alimentation dans les pays du Sud.²⁹⁹

Dans ses recommandations, FIAN Suisse a notamment demandé au Canton de Genève et aux communes genevoises d'adopter une politique d'achats responsables et de pratiquer des investissements socialement responsables, et dans les deux cas d'y inclure des critères excluant des entités spéculant sur les matières premières alimentaires, favorisant l'accaparement des terres, l'utilisation d'OGM et contribuant à la production d'agrocarburants.³⁰⁰ FIAN Suisse a noté que les achats publics pouvaient être utilisés « comme incitation à l'amélioration des conditions de production et de travail dans le secteur agricole. La production à petite échelle doit être encouragée au Nord comme au Sud pour garantir des systèmes alimentaires socialement justes, environnementalement durables et à même de (tous et) toutes nous nourrir. »³⁰¹ Une autre recommandation a demandé au Canton et aux communes genevoises d'augmenter les budgets de leur solidarité internationale et d'y inclure l'appui à la réalisation du droit à l'alimentation dans les pays du Sud.³⁰²

La Ville de Genève a été donnée en exemple dans ce guide, notamment parce qu'elle a adopté une charte sur les investissements socialement responsables en 2010 pour

296 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013.

297 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, pp. 10-18.

298 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, pp. 19-29.

299 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, pp. 30-43.

300 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, p. 41.

301 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, p. 22.

302 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, p. 41.

assurer le rendement des investissements tout en restant cohérent avec les critères du développement durable et la protection des droits humains.³⁰³ En 2023, la Ville de Genève a également révisé sa charte de trésorerie pour que les objectifs en matière de finance durable fixés dans sa Stratégie climat se traduisent dans les procédures d'emprunts.³⁰⁴ Elle demande maintenant que les intermédiaires financiers refusent toute offre provenant d'entités actives dans les OGM.

2. GARANTIR LE DROIT À L'ALIMENTATION

Quand des personnes ne peuvent pas s'alimenter de manière adéquate par leurs propres moyens, l'Etat doit garantir leur droit à l'alimentation. Dans un pays aussi riche que la Suisse, et dans un canton avec les ressources de Genève, il ne peut pas s'agir de garantir uniquement le droit d'être à l'abri de la faim. Comme le prévoit la Constitution genevoise, il s'agit bien de garantir le droit à une alimentation adéquate à toutes les personnes qui sont dans le besoin, en priorité à travers la protection sociale, et, si cela n'est pas possible, à travers une aide directe. Le but de ces mesures doit être d'assurer à ces personnes, sur le plan physique et psychique, une vie épanouissante et digne.³⁰⁵

L'obligation de garantir le droit à l'alimentation implique de porter une attention particulière aux logiques d'inégalités et d'exclusions dans la société et dans les systèmes alimentaires. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, cette obligation implique de « se concentrer sur les personnes les plus marginalisées et vulnérables de la société et sur les raisons systémiques qui sous-tendent les violations des droits humains ». ³⁰⁶

Dans cette partie, nous présenterons la nécessité de viser l'universalisation de l'aide sociale pour les personnes qui en ont besoin avec des niveaux de prestations suffisants et de lutter contre le non-recours (a), de réformer l'aide alimentaire avec un rôle central pour les autorités publiques (b), et d'appuyer la création et le développement d'une assurance sociale de l'alimentation et de la caisse genevoise de l'alimentation (c).

a. Viser l'universalisation de l'aide sociale pour les personnes qui en ont besoin avec des niveaux de prestations suffisants et lutter contre le non-recours

Quelques mois avant la crise du Covid-19, le Comité des DESC de l'ONU s'était montré très préoccupé par le fait qu'en Suisse « le taux de la population touchée

303 FIAN Suisse, [Agir à Genève pour le droit à l'alimentation dans les pays du Sud](#), 2013, pp. 22-24.

304 Ville de Genève, [La Ville de Genève a révisé ses pratiques en matière d'emprunts et de gestion de la dette](#), 2023.

305 Comité des DESC, [Observation générale 12. Le droit à une nourriture suffisante \(art.11\)](#), 1999, para. 15; FAO, [Directives sur le droit à l'alimentation](#), 2004, Introduction; J. Ziegler, C. Golay, C. Mahon and S-A. Way, [The Fight for the Right to Food. Lessons Learned](#), 2011; C. Golay, [Droit à l'alimentation et accès à la justice. Exemples au niveau national, régional et international](#), FAO, 2009, pp. 17-18; C. Golay, et M. Özden, [Le droit à l'alimentation](#), 2005, pp. 16-17.

306 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, M. Fakhri, [Le droit à l'alimentation et le Covid-19](#), 2022, para. 47.

par la pauvreté de revenu dépasse 8% et que certains groupes de la population courent un risque plus élevé de tomber dans la pauvreté, notamment les personnes handicapées et les personnes âgées». ³⁰⁷ Pour y remédier, il avait notamment recommandé à la Suisse «de prendre les mesures nécessaires pour harmoniser les systèmes d'assistance sociale entre les cantons et pour fixer des critères minimaux et communs concernant les niveaux de prestations sociales, afin d'assurer aux personnes vivant sur son territoire et à leur famille un niveau de vie suffisant». ³⁰⁸

En 2010, le Comité DESC de l'ONU avait déjà critiqué le fait qu'en Suisse, les personnes en situation irrégulière soient exclues de l'aide sociale et soient relégués à l'aide d'urgence. Pour y remédier, il avait recommandé à la Suisse de «fournir à toute personne vivant sur son territoire une aide sociale au lieu d'une aide d'urgence, à titre d'ultime filet de sécurité sociale» et de «fixer des normes communes pour l'accès et le droit à l'aide sociale». ³⁰⁹

Alors qu'il n'y a pas de loi fédérale sur l'aide sociale, le niveau de pauvreté s'est aggravé en Suisse depuis ces recommandations et la crise du Covid-19. A Genève, l'Hospice général indique dans son rapport annuel que plus de 31'000 personnes ont reçu au moins une fois une contribution financière en 2023. ³¹⁰ Mais si l'on prend un autre indicateur de pauvreté – le fait de recevoir des subsides d'assurance maladie – ce sont plus de 180'000 personnes qui sont concernées, soit plus d'un tiers de la population du Canton de Genève. ³¹¹

Pour lutter contre la pauvreté et garantir le droit à l'alimentation, la protection sociale est un outil essentiel. ³¹² Quand il était Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter a démontré que la protection sociale est essentielle pour la réalisation du droit à l'alimentation, car «elle contribue non seulement à garantir le droit de chacun à une alimentation adéquate, mais elle vise aussi à rendre les personnes pauvres moins vulnérables, et à garantir la stabilité et les ressources nécessaires pour développer des capacités et faire des choix pour leur avenir.» ³¹³

En 2021, au moment de la crise du Covid-19 et alors qu'il était devenu Rapporteur spécial sur les droits humains et l'extrême pauvreté, O. De Schutter a présenté un rapport sur la nécessité de créer un fond mondial pour la protection sociale, dans lequel il a écrit que la leçon de la crise du Covid-19 est que «pour rendre les sociétés plus résilientes face aux chocs, nous devons redoubler d'efforts pour réaliser le droit

307 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 46.

308 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2019, para. 39.

309 Comité des DESC, *Observations finales à la Suisse*, 2010, para. 12.

310 Hospice général, *Rapport annuel 2023. Statistiques et indicateurs*, 2024, p. 9.

311 A. Martenot, *Cartographie de l'aide alimentaire à Genève*, Genève, 2024, p. 7. Voir également RTS, *Les cantons romands versent 2,8 milliards de subsides maladie à la population*, 15 janvier 2023.

312 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 14.

313 Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Protection sociale*.

à la sécurité sociale.» ³¹⁴ Un an avant, avec M. Bachelet, qui était alors Haut-Commissaire aux droits de l'Homme de l'ONU, et G. Ryder, qui était alors Directeur général de l'Organisation internationale du travail, il a affirmé que pour reconstruire en mieux après le Covid-19, il fallait «construire un système universel de protection sociale dans lequel chacun et chacune est protégé sans discrimination.» ³¹⁵

Dans une publication sur les leçons à tirer de la crise du Covid-19, S. Mimouni et E. Rosenstein ont démontré qu'à Genève les mesures existantes de protection sociale n'ont pas couvert l'ensemble des personnes touchées et que «de nombreuses personnes en situation de vulnérabilité sociale, sans ressources ou réserves, se sont retrouvées du jour au lendemain dans une situation inextricable et ont dû recourir à la charité, sous forme d'aide financière, d'aide alimentaire ou de logement d'urgence.» ³¹⁶

Pour S. Mimouni et E. Rosenstein, la réponse doit être d'universaliser l'accès aux droits sociaux. Les prestations sociales suivent une logique catégorielle, selon laquelle l'Etat protège un public cible et lui apporte des réponses spécifiques, selon des critères d'accès pré-établis, en fonction d'un risque social préalablement identifié (le chômage, la maladie, la dépendance, etc.). Mais cette logique «présente de nombreuses limites, en particulier en temps de crise. Elle laisse en effet des franges de la population en dehors du droit car elles n'appartiennent pas à l'une ou à l'autre des catégories constituées. En segmentant les publics, cette approche provoque une discrimination vis-à-vis des personnes qui n'appartiennent pas à un groupe à risque identifié comme tel ou qui présentent des formes de vulnérabilité multiples. Il en découle un risque de report de charge sur le groupe familial ou les proches, sur des aides sociales privées ou caritatives, de même qu'un risque de non-recours aux prestations disponibles. Chacun de ces mécanismes met à mal les principes d'équité et d'égalité de traitement qui sous-tendent pourtant les politiques et Etats sociaux contemporains.» ³¹⁷

Pour S. Mimouni et E. Rosenstein, la consécration du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise doit permettre «de reconnaître l'insécurité alimentaire comme un enjeu de politique publique (...) et de faire évoluer l'aide alimentaire telle que nous la connaissons aujourd'hui vers une véritable politique sociale, reposant sur une gouvernance et des mécanismes de financement pérennes. (...) Plus généralement, il s'agit de [revaloriser] la logique de démarchandisation (...) au fondement de la création de l'Etat-providence, garante d'une existence digne pour les personnes vulnérables en marge du marché du travail.» ³¹⁸

314 Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, O. De Schutter, *Fonds mondial pour la protection sociale: la solidarité internationale au service de l'élimination de la pauvreté*, 2021.

315 M. Bachelet, O. De Schutter and G. Ryder, *Universal Social Protection Floors: A Joint Responsibility*, 2020. Notre traduction. Voir également C. Golay, S. L. B. Jensen and A. Lyons, *Building Back Better with the Rights to Health, Food and Social Security*, 2022.

316 S. Mimouni et E. Rosenstein, «Quelques leçons de la pandémie», in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), *Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, 2022, pp. 405-408.

317 S. Mimouni et E. Rosenstein, «Quelques leçons de la pandémie», in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), *Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, 2022, p. 406.

318 S. Mimouni et E. Rosenstein, «Quelques leçons de la pandémie», in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), *Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, 2022, pp. 407-408.

Dans la suite de cette partie, nous mettrons l'accent sur une partie de la protection sociale : l'aide sociale.³¹⁹

Le 1^{er} janvier 2025, la loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité entre en vigueur dans le Canton de Genève.³²⁰ Elle a pour but de renforcer la cohésion sociale, de prévenir l'exclusion et de lutter contre la précarité, en mettant en place le dispositif cantonal d'aide sociale et d'accompagnement individuel avec des prestations destinées à venir en aide aux personnes dans le besoin et à favoriser durablement l'autonomie, l'insertion sociale et l'insertion professionnelle.³²¹ Cette nouvelle loi doit permettre d'apporter un soutien particulier aux jeunes, aux familles et aux enfants.³²²

L'Hospice général annonce chaque année les barèmes de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, qui sont fixés par le Conseil d'Etat.³²³ En 2024, le forfait mensuel d'entretien pour couvrir les besoins de base, y compris l'alimentation, des personnes à l'aide sociale ordinaire (barème 1) était de 1'031 CHF. Ce barème 1 s'appliquait pour les Suisses et les personnes titulaires d'un permis C ou B. Les personnes titulaires d'un permis N, F et S recevaient une aide sociale réduite (barème 2), dans laquelle le forfait mensuel d'entretien était de 445 CHF. Enfin, les personnes déboutées de l'asile et les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) recevaient une aide d'urgence de 11 CHF par jour.

Dans une étude avec des recommandations en vue de la mise en œuvre du droit à l'alimentation à Genève, A. Martenot a indiqué qu'au vu de l'élévation constante du coût de la vie, il fallait augmenter les niveaux des prestations sociales. Elle a recommandé de procéder à un réajustement des barèmes de l'aide sociale, à la suppression du barème 2, et à la suppression des barèmes inférieurs dans l'asile.³²⁴

Ce qu'il faut viser à Genève, c'est l'universalisation de l'aide sociale aux personnes qui en ont besoin avec des niveaux de prestations sociales qui soient assez élevés pour assurer à toute personne un niveau de vie suffisant, y compris le droit à une alimentation adéquate. Dans le respect du droit fédéral, notamment l'article 82 de la loi fédérale sur l'asile qui définit les compétences et les limites des cantons dans l'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile³²⁵, le Canton de Genève doit fournir au plus grand nombre possible de personnes une aide sociale ordinaire.³²⁶

319 Pour avoir des informations sur les taux de cotisations et les montants des prestations des assurances sociales, voir Office cantonal des assurances sociales (OCAS) Genève, [Chiffres clés des assurances sociales 2025](#).

320 Grand Conseil du Canton de Genève, [Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité](#), 2023. Cette loi remplace la loi sur l'insertion et l'aide sociale de 2007.

321 Grand Conseil du Canton de Genève, [Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité](#), 2023, article 1.

322 Hospice général, [Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité. En bref](#), 2024.

323 Pour 2024, voir Hospice général, [Nouveaux barèmes d'aides financières](#).

324 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), 2024, p. 25.

325 Assemblée fédérale, [Loi sur l'asile \(LAsi\) du 26 juin 1998](#), état le 1^{er} juin 2024.

326 Si le Canton de Genève est responsable de l'aide sociale régulière, les communes peuvent appuyer les personnes les plus précaires résidant sur le territoire communal avec un soutien ponctuel. Voir par exemple Ville de Genève, [Aide sociale et financière](#).

Les autorités publiques genevoises devraient également promouvoir au niveau fédéral la suppression de l'aide d'urgence, le principe d'une aide sociale ordinaire pour toutes les personnes dans le besoin et l'abandon du lien fait entre le recours à l'aide sociale, le renouvellement d'un permis de séjour et le droit au regroupement familial. Pour ce qui est de l'aide d'urgence, elles peuvent se baser sur deux publications de 2024 dans lesquelles la Commission fédérale des migrations a démontré que les conditions de vie des enfants et adolescents qui vivent à l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile mettent en danger leur santé et leur développement, et que cette situation n'est conforme ni à la Constitution fédérale ni au droit international.³²⁷

Dans un rapport en 2022, O. De Schutter a également démontré que pour garantir le droit à l'alimentation, il était essentiel de lutter aussi contre le non-recours aux prestations sociales.³²⁸

A Genève, B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz ont démontré que le non-recours aux prestations sociales – sous forme d'aides financières – du Canton de Genève et de la Ville de Genève auxquelles les personnes et les familles ont droit est l'une des causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.³²⁹ Pour ces chercheurs et chercheuses, ce non-recours s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs, dont les principaux sont « les difficultés d'accès aux informations et la lourdeur des procédures; la disqualification sociale associée au statut de bénéficiaire et l'expérience d'une « inhospitalité » des institutions; un malentendu sur les attentes, qui ne sont pas uniquement financières et renvoient à des inégalités de genre ». ³³⁰

Pour remédier à cette situation, ces chercheurs et chercheuses ont identifié quatre champs d'action prioritaires avec pour chaque champ un objectif principal :

« Savoirs : Documenter le non-recours et développer l'observation sociale, la formation et la participation (réflexivité)

Institutions : Faciliter l'accès aux droits et prestations financières, particulièrement pour les personnes les plus vulnérables – notamment les personnes isolées, non-francophones ou avec un faible niveau de littéracie ou celles dont l'état de santé physique ou psychologique contribue à réduire l'accès (égalité)

Représentations : Renforcer le respect des ayants droit et lutter contre la stigmatisation des bénéficiaires au sein des administrations publiques et dans la

327 Commission fédérale des migrations, [La CFM demande une meilleure protection des enfants à l'aide d'urgence](#), 2024.

328 Rapporteur spécial de l'ONU sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, O. De Schutter, [Le non-recours aux droits dans le cadre de la protection sociale](#), 2022.

329 B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, [Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?](#), 2019.

330 B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, [Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?](#), p. 190.

société (respect).

Prestations: Coupler les prestations financières à une offre de prestations *non financières* adaptées (pertinence), en tenant compte des inégalités sexuées sur le marché du travail et des objectifs d'émancipation spécifiques qui peuvent être ceux des femmes en situation financière précaire (reconnaissance)». ³³¹

Ces chercheurs et chercheuses ont également identifié cinq principes qui sous-tendent ces objectifs: l'action informée et réflexive, la réduction des inégalités, le respect des personnes, la pertinence de l'offre, la reconnaissance des besoins exprimés. ³³²

Dans une étude sur les conditions de vie et les stratégies de résilience des personnes en situation de grande précarité à Genève pendant la crise du Covid-19, J-M. Bonvin, M. Lovey, E. Rosenstein et P. Kempeneers ont fait 4 recommandations pour lutter contre le non-recours. Pour eux, il faut:

« Informer et encourager l'accès aux droits et prestations sociales, notamment pour lutter contre la non-connaissance et les barrières symboliques à l'origine des situations de non-recours, et éviter plus généralement les phénomènes de marginalisation et d'invisibilisation des problèmes sociaux.

Mettre sur pied des mesures structurelles en faveur des populations « sans » (sans statut légal, sans contrat de travail, sans domicile), visant par exemple à promouvoir l'établissement de contrats de travail ou de toutes autres mesures contribuant à préserver leur autonomie et leur dignité.

Développer des politiques en faveur de la reconnaissance et valorisation des diplômés des populations concernées.

Documenter la vulnérabilité des personnes fragilisées par la crise ainsi que des populations « invisibles » que la crise a fait apparaître au grand jour, par le biais d'études et d'observations régulières, dans le sens d'une veille sociale. » ³³³

Un exemple de mesures prises par le Canton de Genève et la Ville de Genève pour lutter contre le non-recours a été le fait de rendre permanent le Bureau d'information sociale (BiS), qui a été créé pendant le Covid-19, qui a ensuite disparu, pour être réouvert en 2023. ³³⁴ Le BiS est le fruit d'une collaboration entre le Département de la cohésion sociale du Canton, le Département de la cohésion sociale et de la solidarité de la Ville de Genève, l'Hospice général et des partenaires associatifs. Il

³³¹ B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?*, p. 190.

³³² B. Lucas, C. Ludwig, J. Chapuis, J. Maggi et E. Crettaz, *Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ?*, 190.

³³³ J-M. Bonvin, M. Lovey, E. Rosenstein et P. Kempeneers, *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience*, 2020, p. 4.

³³⁴ Bureau d'information sociale, 2023.

a pour objectif de favoriser l'accès aux prestations et de lutter contre le non-recours aux différentes aides sociales, parmi lesquelles les aides financières et alimentaires. En venant au BiS, toute personne peut venir poser des questions de manière anonyme, quel que soit son statut.

Un autre exemple est la nouvelle loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité, qui vise notamment à faciliter l'accès à l'aide sociale et à réduire le non-recours par des exigences administratives simplifiées. ³³⁵ Dans cette loi, les actions prévues pour lutter contre le non-recours sont décrites à l'article 9. Elles comprennent des mesures en matière d'information, de proximité des services, de formation de personnel, de simplification des procédures et de coordination des différents services de l'Etat, des institutions de droit public, des communes et des milieux associatifs. Il est également important que les publics concernés soient associés à la définition et au suivi de ces mesures. ³³⁶ Le Canton informe une fois par année de manière ciblée les personnes qui pourraient avoir droit à des prestations sociales, et les communes genevoises sont appelées à collaborer dans le but de réduire le phénomène du non-recours. ³³⁷

b. Réformer l'aide alimentaire avec un rôle central pour les pouvoirs publics

Quand il était Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter a fait un rapport sur le rôle de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation adéquate, dans lequel il a souligné le besoin de passer « de la charité à l'obligation ». ³³⁸

Pour O. De Schutter, « l'aide alimentaire joue un rôle vital dans les situations d'urgence [et] lorsqu'elle est fondée sur une évaluation correcte des besoins et qu'elle est bien ciblée, l'aide alimentaire peut également jouer un rôle important en dehors de ces périodes ». ³³⁹ Parce qu'elle vise à garantir le droit à l'alimentation, l'aide alimentaire doit respecter les principes de participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, pouvoir d'agir, état de droit et solidarité. ³⁴⁰ Pour O. De Schutter:

³³⁵ Hospice général, *Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité. En bref*, 2024.

³³⁶ Grand Conseil du Canton de Genève, *Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité*, 2023, article 9.

³³⁷ Grand Conseil du Canton de Genève, *Loi sur l'aide sociale et la lutte contre la précarité*, 2023, article 8.1.

³³⁸ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le rôle de la coopération internationale en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante: de la charité à l'obligation*, 2009.

³³⁹ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le rôle de la coopération internationale en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante: de la charité à l'obligation*, 2009, para. 3.

³⁴⁰ Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le rôle de la coopération internationale en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante: de la charité à l'obligation*, 2009, para. 5. Rappelons que la FAO fait également la promotion de ces principes, regroupés en anglais sous l'acronyme PANTHERS. Voir FAO, *Le droit à l'alimentation. Le temps d'agir. Avancées et enseignements tirés lors de la mise en application*, Rome, 2012, pp. 6-7.

« En principe, l'aide alimentaire en nature, sous forme de livraison de denrées, constitue une réponse adéquate à une crise humanitaire découlant de l'insuffisance des disponibilités alimentaires et des lacunes du marché. Des transferts d'espèces qui permettent aux bénéficiaires de se procurer des denrées sur les marchés locaux ou régionaux peuvent constituer une possibilité lorsque les marchés fonctionnent bien et qu'il y a une production agricole locale suffisante mais que certains ménages sont en situation d'insécurité alimentaire en raison de l'insuffisance de leur pouvoir d'achat ».341

O. De Schutter a présenté les effets positifs sur le plan opérationnel du fait de considérer l'aide alimentaire comme un instrument visant à garantir le droit à une alimentation adéquate.

« [L]a fourniture de l'aide alimentaire devrait s'inscrire dans des stratégies nationales de réalisation du droit à l'alimentation qui seraient établies par les gouvernements dans le cadre de processus participatifs auxquels seraient associés non seulement les principaux bénéficiaires, mais aussi les organisations d'agriculteurs. Une telle manière de procéder garantirait la prise en compte de la situation locale au moment de déterminer la forme d'aide alimentaire la plus indiquée dans une situation donnée (...) Elle permettrait également de garantir qu'une plus grande attention soit portée à l'aspect nutritionnel de l'aide alimentaire (...).342

Dans les directives sur le droit à l'alimentation adoptées à la FAO en 2004, les directives 13 et 14 sur l'appui aux groupes vulnérables et les filets de sécurité donnent également des indications importantes pour l'aide alimentaire.343

La directive 13 sur l'appui aux groupes vulnérables demande aux Etats « d'identifier les groupes et les foyers particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire et de cibler les causes de cette dernière. Il convient que les Etats définissent et mettent au point les mesures de redressement devant être prises, tant dans l'immédiat que de façon plus progressive, pour garantir l'accès à une alimentation adéquate ».344

Cette directive appelle ensuite les Etats à « effectuer systématiquement des analyses détaillées de l'insécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de l'état nutritionnel des différentes catégories de population, en accordant une attention particulière à toute forme de discrimination qui pourrait se traduire par une plus grande insécurité alimentaire et une plus grande vulnérabilité à cette dernière ou une prévalence accrue de la malnutrition dans certaines catégories de population, voire

341 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le rôle de la coopération internationale en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante: de la charité à l'obligation*, 2009, para. 31.

342 Rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, *Le rôle de la coopération internationale en faveur du développement et de l'aide alimentaire dans la réalisation du droit à une alimentation suffisante: de la charité à l'obligation*, 2009, para. 33.

343 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directives 13 et 14.

344 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 13.1.

les deux, en vue d'éliminer les causes de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition et de prévenir leur apparition ».345 Il est également essentiel « d'établir des systèmes de responsabilisation et d'administration efficaces ».346

La directive 14 sur les filets de sécurité prévoit qu'il est important que les Etats « tiennent compte des bénéfices de l'achat local pour l'aide alimentaire et intègrent les besoins nutritionnels des personnes exposées à l'insécurité alimentaire et les intérêts commerciaux des producteurs locaux. (...) Lorsqu'on a déterminé que l'alimentation avait sa place dans les filets de sécurité, il convient d'apporter une aide alimentaire pour combler l'écart entre les besoins nutritionnels des populations et leur capacité de les satisfaire par elles-mêmes. L'aide alimentaire ainsi fournie doit être distribuée en associant autant que possible les personnes concernées et les aliments distribués doivent être adaptés et sûrs du point de vue nutritionnel et se conformer à la situation, aux traditions alimentaires et à la culture locales ».347

Il est également important « d'accompagner l'aide alimentaire apportée dans le cadre des filets de sécurité d'activités complémentaires visant à faire en sorte qu'elle contribue autant que possible à assurer un accès approprié de la population à une nourriture adéquate et une bonne utilisation de celle-ci. Les activités complémentaires essentielles sont notamment l'accès à l'eau propre et à l'assainissement, les soins de santé et l'éducation en matière de nutrition ».348

A Genève, la crise du Covid-19 a entraîné une augmentation exponentielle de la précarité alimentaire et elle a montré toutes les limites et la fragilité de l'aide alimentaire.349 Pour trouver des réponses à cette situation, la HES-SO a organisé un atelier en 2021 sur l'alimentation et la précarité alimentaire, avec les acteurs et actrices engagés dans l'aide alimentaire, en collaboration avec le Département de la cohésion sociale du Canton de Genève.350

Au cours de cet atelier, les initiatives citoyennes qui ont vu le jour pour absorber la crise du Covid-19 ont été présentées, avec celles des communes, des associations, des fondations et du Canton. La crise du Covid-19 a mis en lumière la multitude des acteurs et actrices en matière d'aide alimentaire et la diversité de leurs actions à différentes échelles. Les participants et participantes se sont accordés sur le fait que leur collaboration ad hoc en temps de crise avait permis de

345 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 13.2.

346 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 13.3.

347 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directives 14.1 et 14.5.

348 FAO, *Directives sur le droit à l'alimentation*, 2004, directive 14.6.

349 L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf, "Droit à l'alimentation et aide alimentaire : quelles leçons tirer de la pandémie ?", in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), *Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, 2022, pp.125-139. MSF et HUG, *Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le covid-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève*, 2020. J-M. Bonvin, M. Lovey, E. Rosenstein et P. Kempeneers, *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience*, 2020.

350 HES-SO, en collaboration avec le DCS, *Alimentation et la précarité alimentaire en milieu urbain. Quel modèle pour l'aide alimentaire à Genève ?*, Synthèse de l'atelier du 19 mai 2021.

mettre en place des dispositifs d'urgence exceptionnels, répondant aux besoins immédiats des bénéficiaires, mais que ces dispositifs ne présentaient pas une solution sur le long terme.³⁵¹ Il était donc nécessaire de dépasser l'aide alimentaire d'urgence, qui ne contribue ni à la diminution de la pauvreté ni à celle des inégalités sociales.³⁵²

Les participants et participantes ont identifié 3 pistes d'actions pour améliorer l'aide alimentaire à Genève: établir un diagnostic; mobiliser un réseau; et formaliser un cadre légal.³⁵³

La mobilisation du réseau et la formalisation du cadre légal se sont matérialisés avec la reconnaissance du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise en 2023, pour laquelle les acteurs et actrices de l'aide alimentaire ont fait campagne.

Dans leur campagne, le Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), la Fondation Partage, Caritas Genève, le Centre social protestant Genève et les Colis du Cœur ont expliqué qu'ils constataient « un besoin croissant d'aide alimentaire, car l'alimentation se révèle être la première variable d'ajustement dans le budget des ménages. (...) [L]es personnes ont de plus en plus recours de façon durable à un soutien alimentaire fourni par nos associations, appui censé être « d'urgence » et ponctuel. »³⁵⁴ Pour ces associations:

« C'est pourquoi, voter OUI le 18 juin prochain à l'ajout d'un Droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise est crucial. Cet ajout doit permettre au Canton de Genève de mettre en œuvre une politique publique de l'alimentation, au même titre que le logement, la santé ou l'éducation. Si le peuple l'accepte, une loi d'application devra être rédigée par le Département de la cohésion sociale.

Le « droit à l'alimentation », tel qu'il est défini par la FAO et par la plupart des recherches menées sur l'aide alimentaire, consiste à garantir l'accès à une nourriture considérée comme adéquate, correspondant aux goûts et besoins des personnes, issue par ailleurs d'un système durable de production et de distribution. Ainsi, c'est un accès à une nourriture choisie, pour toutes et tous de manière inconditionnelle, que nous défendons, ce qui fait toute la différence avec un droit « d'être à l'abri de la faim ». »³⁵⁵

351 HES-SO, en collaboration avec le DCS, [Alimentation et la précarité alimentaire en milieu urbain. Quel modèle pour l'aide alimentaire à Genève?](#), Synthèse de l'atelier du 19 mai 2021, p. 6.

352 HES-SO, en collaboration avec le DCS, [Alimentation et la précarité alimentaire en milieu urbain. Quel modèle pour l'aide alimentaire à Genève?](#), Synthèse de l'atelier du 19 mai 2021, p. 8.

353 HES-SO, en collaboration avec le DCS, [Alimentation et la précarité alimentaire en milieu urbain. Quel modèle pour l'aide alimentaire à Genève?](#), Synthèse de l'atelier du 19 mai 2021, p. 4.

354 CAPAS, Fondation Partage, Caritas Genève, Centre social protestant Genève, Colis du Cœur, [Pour la fin de la précarité alimentaire: Oui à un droit à l'alimentation le 18 juin prochain!](#), 2023.

355 CAPAS, Fondation Partage, Caritas Genève, Centre social protestant Genève, Colis du Cœur, [Pour la fin de la précarité alimentaire: Oui à un droit à l'alimentation le 18 juin prochain!](#), 2023.

Le diagnostic a été établi en 2024 par A. Martenot, qui a publié une cartographie de l'aide alimentaire pour guider les travaux sur le droit à l'alimentation à Genève.³⁵⁶

Dans cette cartographie, A. Martenot a démontré qu'en 2023, la plus grande partie de l'aide alimentaire a été fournie en nature à Genève, grâce à des épiceries sociales, des colis alimentaires et des restaurants sociaux, très souvent avec l'appui de la banque alimentaire, la Fondation Partage.³⁵⁷ Il y a deux épiceries Caritas à Genève qui fournissent un choix complet de produits à bas prix (jusqu'à moins 50% du prix normal). Les bénéficiaires peuvent y aller grâce à une attestation qui leur est délivrée s'ils bénéficient d'un soutien financier étatique (par exemple un subside pour l'assurance maladie) ou sur la base d'une évaluation de leur situation économique. Plusieurs communes – Chêne-Bougeries, Chêne-Bourg, Thônex, Grand-Saconnex, Lancy, Onex et Vernier – donnent accès, sous condition de ressources, à une épicerie dont les produits sont gratuits. La Farce, épicerie créée par et pour les étudiants et étudiantes, est accessible à tous les étudiants et toutes les étudiantes qui paient une cotisation annuelle de 20 CHF ou qui font des heures de bénévolat.

En 2023, la majorité des colis alimentaires ont été distribués par les Colis du Cœur, équivalant chaque semaine à des repas pour trois jours pour les familles.³⁵⁸ Il y avait deux sites de distribution, ouverts une fois par semaine, et l'accès à ces distributions était garanti pour les personnes ayant une attestation délivrée par une organisation habilitée. D'autres associations distribuent des colis alimentaires.³⁵⁹ Il y a également de nombreux restaurants sociaux et des lieux d'hébergement (accueil de nuit) qui offrent des repas.³⁶⁰

Parmi les aides monétaires, il y a les bons ou l'argent à utiliser dans les supermarchés ou les épiceries Caritas et l'argent en cash.³⁶¹ Il y a également des subventions directes pour des publics cibles, pour financer les repas des enfants de 0 à 19 ans ou des personnes âgées.³⁶²

Au total, plus de 60'000 personnes ont reçu de l'aide alimentaire au moins une fois en 2023, parmi lesquelles 30'000 ont utilisé les épiceries Caritas et plus de 15'000 ont bénéficié du soutien des Colis du Cœur.³⁶³

En 2024, les Colis du Cœur ont modifié leur système de distribution et organisé le déménagement d'un de leurs sites. Depuis avril 2024, les bénéficiaires peuvent

356 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024.

357 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 9-16.

358 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 12-13.

359 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 13.

360 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 13-16.

361 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 16-17.

362 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 17-18.

363 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 19.

aller une fois par semaine au site de Carouge ou au site des Charmilles.³⁶⁴ Dans ces deux lieux, ils trouvent des épiceries gratuites qui leur permettent de choisir leurs produits alimentaires.³⁶⁵

Dans sa cartographie, A. Martenot a également identifié les personnes bénéficiaires de l'aide alimentaire.³⁶⁶ Parmi les bénéficiaires des épiceries sociales et des Colis du Cœur, elle a constaté qu'il y avait une surreprésentation des femmes et des ménages avec des enfants, et que les tranches d'âge concernées sont avant tout les 25-45 ans et 45-65 ans, soit les périodes de la vie avec des enfants à charge. Elle a également constaté que les personnes d'origine suisse sont minoritaires, mais représentent au moins un tiers des bénéficiaires.

Elle a souligné que la précarité alimentaire était donc liée en partie au moins au statut de séjour, qui induit d'autres formes de précarité, en rappelant que « les personnes au bénéfice d'un permis B voient le renouvellement de leur permis menacé en cas de sollicitation de l'aide sociale, ce qui explique que le recours à des aides étatiques ne soit pas systématique. »³⁶⁷

A. Martenot a également expliqué que l'augmentation de la précarité alimentaire était aussi liée au fait que l'alimentation soit une variable d'ajustement dans le budget des ménages³⁶⁸ et à l'endettement³⁶⁹, et que « [l]a question du non-recours explique aussi ces chiffres : honte de réclamer l'assistance, démarches administratives trop complexes, méconnaissance du système existant. »³⁷⁰

Dans sa conclusion, A. Martenot pose la question suivante :

« [F]ace à cette augmentation [des besoins], les solutions doivent-elles rester multiples (colis, repas, aide en cash, etc.) ? Quelle que soit la réponse à cette

364 Colis du Cœur, [Lieux de distribution](#).

365 Tribune de Genève, « [Les Colis du cœur ouvrent deux épiceries gratuites](#) », 08.11.2023.

366 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, pp. 20-23.

367 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 22.

368 Pour A. Martenot, « [d]ans les budgets des ménages précaires, l'alimentation devient la « variable d'ajustement » face aux dépenses incompressibles, par exemple le loyer ou les frais de santé. L'alimentation représente une dépense flexible car elle est gérée dans l'intimité et échappe au regard des autres (sauf au moment des courses) ». A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 7. Dans l'étude publiée en 2010 par FIAN Suisse, l'alimentation comme variable d'ajustement dans le budget des ménages avait été décrite comme le fait que « c'est au niveau de la nourriture que les ajustements vers le bas (d'un point de vue qualitatif et/ou quantitatif) se font lorsque les personnes se voient dans l'obligation d'adapter leur budget afin de pouvoir s'en sortir ». L. Deschamps-Léger, L. Knapp et A. Waeber, [Le droit à une alimentation adéquate à Genève : Résultats d'enquête et recommandations aux autorités genevoises](#), 2010, p. 25. Voir également CAPAS, Fondation Partage, Caritas Genève, Centre social protestant Genève, Colis du Cœur, [Pour la fin de la précarité alimentaire : Oui à un droit à l'alimentation le 18 juin prochain!](#), 2023.

369 Voir également les résultats d'une enquête sur le surendettement menée auprès de leurs bénéficiaires par Caritas Genève, le CSP Genève et la Fondation genevoise de Désendettement, présentés par la directrice de Caritas Genève, S. Buchs, [Le droit à l'alimentation, un enjeu dans les situations de surendettement](#), 2024.

370 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 22.

question, le soutien populaire au vote du 18 juin 2023 signifie que, désormais, les collectivités publiques doivent garantir le droit à l'alimentation pour toutes les personnes résidant sur le canton, par un système pérenne d'accès aux produits alimentaires (...), qui ne reposera plus sur l'aide charitable. »³⁷¹

Elle a ensuite présenté des recommandations pour réaliser le droit à l'alimentation et sortir de l'aide alimentaire, en particulier pour les personnes qui voient leur situation de pauvreté perdurer dans le temps. Pour A. Martenot, il faut :

« 1. Viser un soutien monétaire pour toutes les personnes pour lesquelles c'est possible afin de permettre un choix dans l'alimentation. De fait, c'est déjà le cas pour certaines formes d'aide (bons supermarchés, soutien pour des factures urgentes, etc.).

(...)

3. Soutenir la Fondation Partage en tant que centrale d'achats pour approvisionner toutes les structures proposant de l'aide alimentaire sous forme de colis ou d'épicerie, qui ne pourra être remplacée par un soutien monétaire. Y compris celles proposant des repas, des collations ou de l'hébergement, qui ne sont actuellement souvent soutenues qu'en partie par Partage.

4. Inclure dans la réflexion l'aspect culturel du plaisir de manger et du temps de convivialité (un aspect de la lutte contre l'isolement) que représentent les moments des repas.

5. Garantir la présence de personnes concernées par l'aide alimentaire dans les réflexions portant sur les choix des produits, les dispositifs à mettre en place, les lieux conventionnés, etc.

6. Creuser la question de l'alimentation par des enquêtes approfondies portant sur différents aspects :

a. Analyser les liens entre alimentation, catégories socio-culturelles et santé au niveau cantonal (une telle étude a par exemple été réalisée sur la commune d'Onex).

b. Soutenir des expériences pilotes, telles que les caisses alimentaires, qui correspondent aux exigences du droit à l'alimentation.

c. Améliorer les connaissances de l'aide alimentaire en précisant par exemple : les budgets dédiés à l'alimentation des différentes structures, le volume d'aide alimentaire distribué, etc.

d. Chiffrer les montants distribués sous forme de bons pour des supermarchés et des paiements de facture en cash.

371 A. Martenot, [Cartographie de l'aide alimentaire à Genève](#), Genève, 2024, p. 24.

e. Évaluer le nombre de personnes n'ayant pas accès à une cuisine et qui doivent se contenter de la restauration collective.

7. Monitorer la mise en place du futur système visant le droit à l'alimentation. »³⁷²

En 2023, un projet de la Haute école de travail social (HETS), de la Haute école de santé (HEdS) et de la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HEPIA) – en collaboration notamment avec les Colis du Cœur, la Fondation Partage et Caritas Genève – a examiné les possibilités d'accès des personnes en situation de précarité à Genève à des produits alimentaires provenant de l'agriculture locale et durable, qu'elle soit intégrée ou biologique.³⁷³ Dans ce projet coordonné par L. Bordone de la HETS, les collaboratrices de la HEdS, C. Gagliani, A. Chatelan et S. Fabbì, ont analysé la qualité nutritionnelle des colis distribués par la Fondation Colis du Cœur – et des produits prévus pour être disponibles en 2024 dans les épiceries gratuites des Colis du Cœur – en les comparant aux recommandations nutritionnelles suisses.³⁷⁴ Ce projet a jeté les bases pour une nouvelle phase sur les « Nouvelles solidarités alimentaires » qui a pour but d'articuler plus précisément les enjeux écologiques, sociaux et de santé autour de l'accès des personnes en situation de précarité alimentaire à une alimentation saine et équilibrée, locale et durable à Genève.³⁷⁵

D'autres chercheuses et chercheurs de la HETS – L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf – ont évalué les dispositifs d'aide alimentaire à Genève pendant la crise du Covid-19. Pour eux, ces dispositifs « ne correspondent pas vraiment aux principes d'un droit à l'alimentation (...). Ces dispositifs ont d'abord tous pour fonction de compenser les effets (et non les causes) des inégalités sociales conduisant à la précarité et à la pauvreté. Leur organisation s'efforce certes de respecter la dignité des bénéficiaires: elles et ils sont bien accueilli-es, mais doivent néanmoins se rendre dans des lieux semi-publics qui ne leur garantissent pas toujours la confidentialité et très peu de détermination personnelle puisqu'en principe elles et ils n'ont pas ou très peu le choix des aliments distribués ou des repas servis. Seules les épiceries sociales payantes font exception puisqu'elles considèrent les bénéficiaires comme une clientèle libre du choix de ses produits ». ³⁷⁶

L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf ont ensuite été mandatés par le Canton de Genève pour déterminer si le modèle des épiceries solidaires constitue une alternative aux distributions de colis alimentaires et un moyen de sortir de l'aide alimen-

372 A. Martenot, *Cartographie de l'aide alimentaire à Genève*, Genève, 2024, p. 25.

373 Heds Genève, *Alimentation durable et précarité alimentaire à Genève*, 2023.

374 C. Gagliani, A. Chatelan et S. Fabbì, *Analyses des denrées alimentaires distribuées par la Fondation Colis du Cœur 2023*, 2023.

375 L. Bordone, A. Chatelan, S. Fabbì, C. Gagliani et M. Chénin, *Les exigences des nouvelles solidarités alimentaires*, 2023.

376 L. Ossipow, A-L. Counilh et Y. Cerf, "Droit à l'alimentation et aide alimentaire: quelles leçons tirer de la pandémie?", in E. Rosenstein et S. Mimouni (dir.), *Covid-19. Les politiques sociales à l'épreuve de la pandémie*, 2022, p. 137.

taire d'urgence en conformité avec le droit à l'alimentation.³⁷⁷ Leur enquête s'est intéressée au fonctionnement de quatre épiceries communales solidaires gratuites, à La Farce et aux deux épiceries Caritas payantes. L'équipe de recherche, qui comprenait aussi A. Martenot et J. Renevier, est arrivée à la conclusion que seule une politique publique sur le droit à l'alimentation, venant compléter les efforts menés dans le cadre de l'aide sociale, permettrait d'améliorer durablement la situation des personnes financièrement démunies.³⁷⁸

Pour ces chercheuses et chercheurs, mêmes les épiceries sociales ne permettent pas de garantir le droit à l'alimentation :

« [A] u lieu d'être un droit lié à un salaire suffisant ou à une aide financière cantonale adéquate, l'aide alimentaire reste attachée à un système plus charitable que solidaire, qui oblige à faire preuve de grandes capacités d'organisation et de débrouillardise autant que d'une gestion du budget extrêmement fatigante (...). Le système de l'aide alimentaire d'urgence tend à laisser se développer de nombreuses inégalités sociales (territoriales, genrées, raciales, entre types de structures, sous conditions ou à bas seuil). » ³⁷⁹

Ils ont également souligné les problèmes liés au fait de lier l'aide alimentaire et la lutte contre le gaspillage alimentaire :

« Premièrement, les recherches qui décrivent les conséquences négatives d'un système qui oblige les plus fragiles à subir le ruissellement des déchets alimentaires des plus aisés font consensus dans la littérature spécialisée (...), car cet arrangement opère un transfert de coût: la gestion des déchets finit par être payée par l'argent public, l'argent provenant de dons, et surtout par le travail gratuit des bénévoles. De plus, et surtout, cet arrangement donne l'impression que le sujet « est réglé » et empêche l'avènement de véritables politiques publiques à ce sujet. Pour le dire en un mot: lier aide alimentaire et réduction du gaspillage alimentaire nous aveugle sur notre surconsommation et nous donne dangereusement bonne conscience, tout en évitant d'aborder le problème moral et politique que pose le fait de nourrir les populations précaires avec les restes de l'ensemble de la société. » ³⁸⁰

Ils ont également affirmé que puisque l'aide alimentaire est construite socialement, il est possible d'imaginer une autre façon de s'organiser pour faire face à la

377 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation: ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023.

378 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation: ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023.

379 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation: ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023, p. 126.

380 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation: ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023, p. 128.

précarité alimentaire et aux effets négatifs de l'aide alimentaire d'urgence.³⁸¹ Voilà leur conclusion :

[L]a seule conclusion possible est la suivante : l'alimentation doit redevenir un sujet politique. Le constat sociologique est là : les banques alimentaires en pays d'opulence se sont développées de manière conjointe aux transformations néolibérales de nos économies et elles ont même créé des « marchés de la faim », des entreprises spécialisées dans la revente de produits aux banques alimentaires. L'aide alimentaire entretient les inégalités sociales en forçant les populations précaires au mieux à une presque absence de choix, au pire à une alimentation déchétaire. Et pourtant, le simple fait de mentionner les racines du problème (notre mode de production et les rapports de dominations qui le traversent) crée inmanquablement une levée de boucliers, un autre moyen de regarder ailleurs. (...) Sortir de l'aide alimentaire impliquera donc une politisation de notre rapport à l'alimentation, et demandera que l'on invite à la table des discussions démocratiques toutes les personnes concernées par un droit à l'alimentation. »³⁸²

Dans des termes similaires, le Manifeste pour le droit à l'alimentation appelle à un changement de paradigme pour passer de l'aide alimentaire au droit à l'alimentation :

« Il ne faut pas seulement garantir le droit d'être à l'abri de la faim (à travers l'aide alimentaire d'urgence, en nature ou monétaire), mais respecter, protéger et réaliser pleinement le droit de toutes et tous d'avoir un accès régulier, permanent et libre à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, satisfaisante et digne.

Pour réussir ce changement de paradigme, il faut créer un système permettant notamment d'éviter que l'alimentation soit une variable d'ajustement dans le budget des personnes ou des ménages. Il faut au contraire garantir que l'alimentation de qualité et durable soit accessible à toute la population. Il faut mettre fin à toutes les formes de discrimination, y compris multiples et croisées. »³⁸³

Le Manifeste appelle également à découpler l'aide alimentaire de la lutte contre le gaspillage alimentaire et à des réformes des chaînes alimentaires et des canaux de distribution.

« Nos chaînes alimentaires sont globalisées, inégalitaires et non durables. Cela pour effet de créer des asymétries entre d'un côté les productions lo-

381 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation : ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023, p. 127.

382 L. Ossipow Wuest et al., *De l'aide alimentaire au droit à l'alimentation : ressources, besoins et pistes de transformation à Genève*, 2023, pp. 128-129.

383 *Manifeste pour le droit à l'alimentation*, 2023.

cales et paysannes qui se trouvent fragmentées et marginalisées, et de l'autre côté un système agroalimentaire industriel qui concentre le pouvoir entre quelques acteurs et tire profit de ce rapport de force. Cette situation est aggravée par le fait que les canaux de distribution sont segmentés par public et classe sociale.

Il faut aller vers un découplage de la lutte anti-gaspillage de l'aide alimentaire. Les canaux de distribution de demain doivent être inclusifs, universels, participatifs et émancipateurs. Il faut démocratiser le contrôle des filières alimentaires.

Les canaux de distribution de l'aide alimentaire doivent accompagner les canaux solidaires de demain, en se transformant eux-mêmes, en traduisant et en réallouant leurs compétences, leurs savoir-faire et leurs ressources. Ces nouveaux canaux doivent avoir pour piliers la transparence, une gouvernance partagée et des rapports de force équilibrés. Ils doivent être au service d'une meilleure articulation des canaux existants et de conditions de travail justes et épanouissantes. Ils doivent également respecter les limites planétaires et le vivant. »³⁸⁴

c. Appuyer la création et le développement d'une assurance sociale alimentaire et d'une caisse genevoise de l'alimentation

L'un des meilleurs moyens de garantir à la fois le droit à l'alimentation et une transition juste vers des systèmes alimentaires durables, tout en faisant participer la population aux prises de décisions et en luttant contre le fait que l'alimentation soit une variable d'ajustement dans le budget des ménages, est de créer et de développer une assurance sociale de l'alimentation en Suisse et une caisse de l'alimentation à Genève.

Des initiatives similaires sont nées en Europe ces dernières années. Elles sont basées sur un triple constat : la précarité alimentaire est grandissante ; les systèmes d'aide alimentaire sont dans l'impasse ; et il y a un horizon politique avec la démocratie alimentaire et la sociabilisation de l'alimentation.³⁸⁵

En France et en Belgique, c'est l'idée de créer une sécurité sociale de l'alimentation, qui s'ajouterait au régime général de sécurité sociale, qui est discutée.³⁸⁶ Cette sécurité sociale de l'alimentation serait financée par un système de cotisation solidaire, un accès universel à l'alimentation serait garanti et un conventionnement des produits et des lieux de vente serait géré démocratiquement par des caisses locales.

384 *Manifeste pour le droit à l'alimentation*, 2023.

385 P. Scherer, K. Vallois et J. Hugues, *La Caisse alimentaire commune de Montpellier : récit d'une recherche-action de démocratie alimentaire*, 2024.

386 Voir le [site internet du collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation en Belgique](#). Voir également le [site internet du collectif pour une sécurité sociale de l'alimentation en France](#).

En 2024, la sénatrice belge Farida Tahar a déposé avec d'autres sénateurs et sénatrices une proposition de résolution pour créer une sécurité sociale de l'alimentation. Avec l'augmentation de l'insécurité alimentaire en Belgique depuis la crise du Covid-19, ces sénateurs et sénatrices sont convaincus qu'il est urgent de passer de l'aide alimentaire au droit à l'alimentation.³⁸⁷

Dans cette proposition discutée au Sénat belge, la sécurité sociale de l'alimentation repose sur trois piliers.³⁸⁸ Le premier pilier est un accès à une alimentation de qualité pour toutes et tous, sans discrimination, qui est garanti par l'octroi d'une carte électronique qui est créditée chaque mois d'un montant donné, d'un minimum de 50 euros, en visant à terme la somme de 150 euros, ce montant pouvant être majoré pour les personnes les plus précaires. Le deuxième pilier est le conventionnement démocratique des produits alimentaires, qui doivent être locaux et de saison, bio et durables, et disposant d'un label « prix justes ». Le troisième pilier est le financement basé sur des cotisations sociales sur le travail (employeur et travailleur) proportionnelles au revenu, et sur une participation de l'Etat.

En Belgique, ce financement serait en partie au moins compensé par la diminution des coûts de la santé et de la protection de l'environnement liés à une alimentation qui n'est actuellement ni adéquate ni durable. Dans la proposition de loi, les sénateurs et sénatrices notent que le coût sur le système de santé causé par la malnutrition était estimé au minimum à 4,5 milliards d'euros par an en moyenne entre 2012 et 2017.³⁸⁹ Ils indiquent également ceci :

« [L]a focalisation sur les prix bas a conduit à des infractions aux conditions de travail et aux normes environnementales, ainsi qu'à des effets néfastes sur la santé. Ce sont les coûts cachés de cette alimentation chimique et internationalisée qui ne sont pas traduits dans le prix des produits, et qui doivent ensuite être éponnés par d'autres moyens : sécurité sociale, service public, dépollution, adaptation climatique, etc. Ces coûts cachés sont colossaux et menacent la pérennité des budgets dans certains États du monde. [La] FAO estime que les coûts cachés du système alimentaire en Belgique sont au minimum de 37 milliards d'euros par an, dont 80 % concerne les impacts de cette alimentation aux propriétés nutritionnelles mauvaises pour la santé. »³⁹⁰

387 Sénat belge, [Proposition de résolution pour l'établissement d'une politique intégrée renforçant le droit universel à l'alimentation et favorisant l'application du modèle de la Sécurité sociale de l'alimentation](#), 7 mars 2024.

388 Sénat belge, [Proposition de résolution pour l'établissement d'une politique intégrée renforçant le droit universel à l'alimentation et favorisant l'application du modèle de la Sécurité sociale de l'alimentation](#), 7 mars 2024, pp. 8-9.

389 Sénat belge, [Proposition de résolution pour l'établissement d'une politique intégrée renforçant le droit universel à l'alimentation et favorisant l'application du modèle de la Sécurité sociale de l'alimentation](#), 7 mars 2024, p. 2.

390 Sénat belge, [Proposition de résolution pour l'établissement d'une politique intégrée renforçant le droit universel à l'alimentation et favorisant l'application du modèle de la Sécurité sociale de l'alimentation](#), 7 mars 2024, p. 2.

En 2022, une étude réalisée par l'Université libre de Bruxelles a conclu à la faisabilité de la sécurité sociale de l'alimentation en Belgique du point de vue juridique.³⁹¹ Et en 2024, une étude mandatée par FIAN Belgique a conclu à sa faisabilité économique.³⁹²

En France, plusieurs projets de caisses alimentaires ont vu le jour ces dernières années.³⁹³ Le plus avancé est celui de la caisse alimentaire de Montpellier, qui a commencé en 2022.³⁹⁴ Ce projet à Montpellier a été créé par un collectif de 25 organisations actives notamment dans l'agriculture, l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire. Il bénéficie du soutien financier de la Ville de Montpellier, de la Métropole de Montpellier, de la région Occitanie, de la Fondation Daniel et Nina Carasso et de la Fondation de France. Ce projet repose sur une assemblée citoyenne annuelle, un comité citoyen de l'alimentation qui fait fonctionner la caisse alimentaire commune, un conseil scientifique, un comité institutionnel représentant les autorités publiques, une monnaie alimentaire solidaire, des espaces et lieux coopératifs de citoyenneté et d'accessibilité à l'alimentation durable, une plateforme logistique d'intérêt collectif et des filières durables et solidaires.³⁹⁵ Il permet à près de 400 personnes, qui cotisent de 1 euro à 150 euros par mois, selon leurs moyens, de recevoir 100 euros par mois en monnaie numérique sur une carte pour faire leurs achats dans plus de 50 lieux conventionnés (producteurs et productrices en vente directe, artisans et magasins).³⁹⁶

Ce projet poursuit plusieurs objectifs : réduire les inégalités sociales d'accès à l'alimentation et lutter contre la précarité ; permettre l'accès des habitants et habitantes à des produits sains et de qualité et encourager des pratiques alimentaires favorables à la santé et à l'environnement ; contribuer au développement de circuits de production et de distribution durables, soutenant l'agriculture paysanne et la condition des travailleurs ; et faire de l'alimentation un sujet de démocratie.³⁹⁷

En Suisse, le réseau pour l'assurance sociale alimentaire propose la création d'une assurance sociale alimentaire (ASA) sur le modèle de l'assurance-vieillesse et sur-

391 J.-F. Neven, [Étude juridique exploratoire de la faisabilité d'une sécurité sociale alimentaire en Belgique](#), 2022.

392 F. Chomé et F. Vanloqueren, [Vers une Sécurité sociale de l'alimentation en Belgique : Modélisation prospective économique et organisationnelle](#), 2024.

393 Plusieurs de ces projets se développent dans le cadre des [Territoires à Vivres : expérimentations territoriales de coopérations pour un accès digne à une alimentation de qualité](#). Voir Fondation Daniel et Nina Carasso et AgroParisTech, [Quels leviers pour accélérer la transition agricole et alimentaire dans les territoires ? Principaux enseignements issus du programme TETRAA](#), 2024. Voir également la [Tribune collective pour une alimentation portée par les territoires](#) publiée dans Le Monde le 15 novembre 2024.

394 Voir [Territoires à Vivres Montpellier](#). Voir également P. Scherer, K. Vallois et J. Hugues, [La Caisse alimentaire commune de Montpellier : récit d'une recherche-action de démocratie alimentaire](#), 2024.

395 [Territoires à Vivres Montpellier, caisse alimentaire commune](#).

396 P. Scherer, K. Vallois et J. Hugues, [La Caisse alimentaire commune de Montpellier : récit d'une recherche-action de démocratie alimentaire](#), 2024.

397 P. Scherer, K. Vallois et J. Hugues, [La Caisse alimentaire commune de Montpellier : récit d'une recherche-action de démocratie alimentaire](#), 2024. Voir également Collectif pour la sécurité sociale de l'alimentation en France, [Caisse commune de l'alimentation Montpellier](#).

vivants (AVS).³⁹⁸ Financée solidairement par des cotisations proportionnelles au revenu, l'ASA permettrait aux habitants et habitantes du pays de se nourrir de manière durable, d'accéder à une production locale en respectant le principe de souveraineté alimentaire et de participer à une gestion démocratique du système alimentaire.³⁹⁹ L'ASA viserait à mettre à disposition de chaque personne adulte résidant en Suisse un chèque de 80 francs plus 40 francs par mois par enfant.⁴⁰⁰ Des caisses cantonales seraient chargées de préciser les produits et les lieux de distribution conventionnés où ce chèque pourrait être utilisé. Dans la mesure du possible, l'alimentation serait issue d'une agriculture paysanne locale et diversifiée, respectant des valeurs sociales et environnementales.⁴⁰¹ Pour les organisations qui proposent cette idée :

« Avec l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), les prestations complémentaires (PC) et l'assurance-maternité, l'ASA formera un nouveau pilier du système de sécurité sociale suisse : financement basé sur les cotisations sociales, gouvernance démocratique, universalité, conventionnement des prestataires. Obligatoire et avec des cotisations paritaires, l'ASA a pour but de couvrir en partie les besoins alimentaires d'une personne assurée. »⁴⁰²

A Genève, le député O. Azzabi a déposé en 2023 avec plusieurs autres députés et députées une motion au Conseil municipal de la Ville de Genève pour la création d'une caisse alimentaire commune, sur l'exemple de la Ville de Montpellier.⁴⁰³ Avec le même objectif, le MAPC, FIAN Suisse, la Filière Alimentaire des Vergers (FAV), APRES-Genève, Uniterre et la coopérative d'habitation Équilibre commencent un projet pilote de caisse genevoise de l'alimentation (CGA) portée par des comités citoyens de l'alimentation (composés de 25 à 30 personnes) qui ont été créés en mars 2024 dans le quartier des Pâquis (Ville de Genève) et dans la Ville de Meyrin.⁴⁰⁴

L'objectif de ce projet pilote de deux ans est de créer la Caisse genevoise de l'alimentation avec un minimum de 200 membres en septembre 2025 (et au moins 400 membres fin 2026), en permettant à ses membres de disposer d'un montant mensuel à dépenser pour des produits alimentaires dans des lieux choisis au préalable par les deux comités citoyens des Pâquis et de Meyrin. Ce dispositif vise à renforcer, à l'échelle locale, l'engagement collectif et démocratique des habitants et habitantes quant au choix alimentaire. Il a pour but de faciliter l'accès physique

398 Voir le [site internet pour une assurance sociale alimentaire](#). Voir également Uniterre, [Vers une assurance sociale de l'alimentation](#), 2024.

399 Assurance sociale alimentaire, [Un nouveau pilier de notre assurance sociale](#).

400 Assurance sociale alimentaire, [Comment fonctionne l'ASA ?](#).

401 Assurance sociale alimentaire, [Produits et lieux de distribution](#).

402 Assurance sociale alimentaire, [Un nouveau pilier de notre assurance sociale](#).

403 Conseil municipal de la Ville de Genève, [Création d'une caisse alimentaire commune en ville de Genève](#), 22 mai 2023.

404 MAPC, FIAN Suisse, FAV, APRES-Genève, Uniterre et Équilibre, Caisse Genevoise de l'Alimentation 2025-2026. Dossier de demande de soutien, septembre 2024.

et économique à une alimentation adéquate pour toutes et tous, tout en soutenant une transition juste vers un système alimentaire durable. Son ambition est de pouvoir répondre à la précarité alimentaire de manière inclusive, en mettant en œuvre concrètement le droit à l'alimentation.⁴⁰⁵ A terme, ce projet pourrait être intégré dans la mise en œuvre d'une politique publique de l'alimentation à Genève ou de l'ASA au niveau national.

A Meyrin, le Conseil municipal a adopté à l'unanimité une motion en septembre 2024 visant à évaluer les modalités de collaboration entre ce projet et la Commune.⁴⁰⁶ L'audition de membres du comité citoyen de Meyrin par la commission ad hoc de l'alimentation durable du Parlement meyrinois en octobre 2024 a confirmé la volonté d'intégrer ce projet pilote de caisse de l'alimentation dans la politique d'alimentation durable de la commune.

Par ailleurs, dans leur étude sur les épiceries alternatives romandes (mentionnée plus haut dans le texte), les Artisans de la transition ont présenté le développement des caisses alimentaires en France, et ils ont encouragé les 149 épiceries en activités à collaborer avec les futurs projets en Suisse pour participer à la réalisation du droit à l'alimentation. Pour les Artisans de la transition :

« [L] es épiceries alternatives ont tous les atouts pour être conventionnées pour distribuer les denrées que les comités citoyens choisissent et expérimenter et soutenir la mise en place, en Suisse, d'une ASA afin d'adapter le système alimentaire au respect du droit à l'alimentation.

La proposition ici est ainsi d'encourager les épiceries alternatives à participer à la mise sur pied de caisses alimentaires afin de concrétiser sur le terrain une pratique renouvelée ambitieuse du droit à l'alimentation. Le réseau d'épiceries en cours de construction avec l'aide des Artisans de la transition a tout intérêt à se mettre en relation avec les organisations qui travaillent sur le respect du droit à l'alimentation pour donner vie, à l'instar de la caisse genevoise, à des expérimentations de terrain et à promouvoir leur mise en œuvre dans les villages et les quartiers. »⁴⁰⁷

405 MAPC, FIAN Suisse, FAV, Après-Genève, Uniterre et Équilibre, Caisse Genevoise de l'Alimentation 2025-2026. Dossier de demande de soutien, septembre 2024.

406 Conseil municipal de la commune de Meyrin, [Motion pour l'audition et l'étude des collaborations possibles avec le Comité Citoyen de l'Alimentation, Meyrin](#), 10 septembre 2024.

407 Artisans de la transition, [Les épiceries alternatives sont irremplaçables](#), 2024, p.100.

6. CONCLUSION

La consécration du droit à l'alimentation dans la Constitution genevoise a été le résultat d'un travail collectif, et ce travail collectif doit se poursuivre dans la mise en œuvre de ce droit fondamental à Genève.

Depuis juin 2023, de nombreuses initiatives ont été prises par les pouvoirs publics et la société civile pour promouvoir le droit à l'alimentation. L'exemple genevois a également inspiré des initiatives similaires dans le Canton de Vaud, au niveau fédéral, en France et au Conseil de l'Europe, et il a été présenté à l'ONU.

Ces échanges permettent de mettre en lien la Genève internationale et la Genève qui a consacré le droit à l'alimentation dans sa Constitution.

La Déclaration UNDROP a été négociée au Conseil des droits de l'homme à Genève. Les recommandations faites à la Suisse par le Comité des DESC de l'ONU suite à son examen de la Suisse et l'examen périodique universel de la Suisse par le Conseil des droits de l'homme ont eu lieu à Genève. Les recommandations qui ont été faites par les Rapporteurs spéciaux de l'ONU sur le droit à l'alimentation, J. Ziegler, O. De Schutter, H. Elver et M. Fakhri ont été présentées au Conseil des droits de l'homme à Genève. Il en est de même pour les recommandations du Secrétaire général de l'ONU, A. Guterres, sur la protection du droit à l'alimentation et la lutte contre le changement climatique. M. Bachelet, quand elle était Haut-Commissaire aux droits de l'homme de l'ONU, et G. Ryder, quand il était Directeur général de l'Organisation internationale du travail, étaient également basés à Genève.

Cette expertise de la Genève internationale nous a permis de définir le droit à l'alimentation et les obligations du Canton et des communes genevoises de respecter, de protéger et de réaliser le droit à l'alimentation, sans discrimination, qui sont inscrites dans la Constitution genevoise. Cette expertise va également être utile dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation à Genève.

Dans cette publication, nous avons présenté les lois, les stratégies et les politiques aux niveaux fédéral, cantonal et communal qui favorisent ou qui entravent la mise en œuvre du droit à l'alimentation. Nous avons également présenté les initiatives de la société civile qui se mobilise pour cette mise en œuvre. Et nous avons formuler des recommandations pour que le Canton de Genève et les communes genevoises respectent, protègent et réalisent pleinement le droit à l'alimentation de toute personne à Genève, sans discrimination, et favorisent une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Nous sommes confiants sur le fait que les autorités publiques à Genève continueront à agir dans la bonne direction, poussées par la société civile.

Dans la mise en œuvre du droit à l'alimentation, le cœur des débats sera constitué par les tensions entre le droit et la loi. Ces tensions ont été décrites par V. Hugo, poète et romancier mais aussi parlementaire.

Pour V. Hugo :

« Toute l'éloquence humaine dans toutes les assemblées de tous les peuples et de tous les temps peut se résumer en ceci : la querelle du droit contre la loi.

(...)

Le droit et la loi, telles sont les deux forces ; de leur accord naît l'ordre, de leur antagonisme naissent les catastrophes. Le droit parle et commande du sommet des vérités ; la loi réplique du fond des réalités ; le droit se meut dans le juste, la loi se meut dans le possible ; le droit est divin, la loi est terrestre. Ainsi, la liberté, c'est le droit ; la société, c'est la loi. De là deux tribunes : l'une où sont les hommes de l'idée, l'autre où sont les hommes du fait ; l'une qui est l'absolu, l'autre qui est le relatif. De ces deux tribunes, la première est nécessaire, la seconde est utile. De l'une à l'autre il y a la fluctuation des consciences. »⁴⁰⁸

Pour V. Hugo, la primauté du droit – incarné par la liberté – sur la loi – compromis forcément imparfait d'intérêts politiques divergents – signifie que l'exercice de la liberté ne doit jamais dépendre du vote d'une majorité parlementaire. Pour lui, « *on ne met pas aux voix deux et deux font quatre ; le binôme de Newton ne dépend pas d'une majorité* ». ⁴⁰⁹

V. Hugo n'aurait certainement pas refusé au droit à l'alimentation d'être l'incarnation du droit qui doit primer sur la loi qu'il décrit en 1875. Dans une lettre sur Genève et la peine de mort, rédigée en 1862, il avait relevé que « *[l] a faim a toujours été vue de travers par la loi* ». ⁴¹⁰ Pour dénoncer l'absurdité de la peine de mort, il avait démontré que ce sont souvent les plus pauvres et les affamés qui sont condamnés, parfois pour avoir volé du pain. Il avait alors demandé au peuple genevois, et obtenu de celui-ci, qu'il abolisse la peine de mort. ⁴¹¹

Comment cela va-t-il se terminer ? M.K. Ghandi a écrit ceci : « *Je reste optimiste, et pourtant je ne puis donner aucune preuve que le droit, en définitive, triomphera* ». ⁴¹²

408 V. Hugo, "Le droit et la loi. 1875" in V. Hugo, Le droit et la loi et autres textes citoyens, 2002, pp.15-17.

409 V. Hugo, "Le droit et la loi. 1875" in V. Hugo, Le droit et la loi et autres textes citoyens, 2002, p.15.

410 V. Hugo, "Genève et la peine de mort" in V. Hugo, Le droit et la loi et autres textes citoyens, 2002, p.359.

411 V. Hugo, "Genève et la peine de mort" in V. Hugo, Le droit et la loi et autres textes citoyens, 2002, p.368.

412 M.K. Ghandi, Tous les hommes sont frères, 1969, p.142.

The Geneva Academy provides postgraduate education, conducts academic legal research and policy studies and organizes training courses and expert meetings. We concentrate on branches of international law that relate to situations of armed conflict, protracted violence and protection of human rights.

Established in 2007 by the Faculty of Law of the University of Geneva and the Graduate Institute of International and Development Studies, the Geneva Academy has acquired a global reputation for excellent teaching and research, and it attracts exceptional students to its master's and training programmes. Our graduates are employed around the world, promoting and protecting international humanitarian law (IHL) and human rights in governments, NGOs, international organizations and academic institutions. The Geneva Academy thus contributes to the dissemination of legal knowledge in these crucial sectors.

Our scientific research focuses on clarifying IHL, strengthening human rights protection and developing the areas of complementarity between IHL and international human rights law. In these areas, the Geneva Academy makes a specific contribution to policy development and debate, in government and among scholars and practitioners.

The Geneva Academy is a cosmopolitan community located in the heart of Geneva, an international city and humanitarian hub. Through close interaction with international organizations, NGOs, experts, governments and the private sector, we actively participate in global discussions on IHL, human rights, international criminal law and transitional justice.

978-2-9701458-6-8



The Geneva Academy
of International Humanitarian Law
and Human Rights

Villa Moynier
Rue de Lausanne 120B
CP 1063 - 1211 Geneva 1 - Switzerland
Phone: +41 (22) 908 44 83
Email: info@geneva-academy.ch
www.geneva-academy.ch

© The Geneva Academy
of International Humanitarian Law
and Human Rights

This work is licensed for use under a Creative
Commons Attribution-Non-Commercial-Share
Alike 4.0 International License
(CC BY-NC-ND 4.0).