

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS  
DE BELGIQUE

28 janvier 2014

**PROPOSITION DE LOI-CADRE**

**instaurant l'obligation d'une mise  
en œuvre effective du droit  
à l'alimentation par la Belgique**

(déposée par  
Mme Thérèse Snoy et d'Oppuers et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN  
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

28 januari 2014

**VOORSTEL VAN KADERWET**

**tot instelling van de verplichting  
voor België om het recht op voedsel  
daadwerkelijk ten uitvoer te leggen**

(ingediend door  
mevrouw Thérèse Snoy et d'Oppuers c.s.)

**RÉSUMÉ**

*La Belgique a signé différents traités internationaux garantissant le droit à l'alimentation mais ce droit n'est pourtant pas pleinement garanti par la législation belge.*

*La proposition de loi vise donc à combler cette lacune en accordant de larges prérogatives au Roi pour prendre les mesures nécessaires.*

**SAMENVATTING**

*België heeft verschillende internationale verdragen ondertekend die het recht op voedsel waarborgen, maar die waarborg is in de Belgische wetgeving nog niet volkomen.*

*Het wetsvoorstel strekt er daarom toe die leemte aan te vullen door de Koning ruime prerogatieven te verlenen om de nodige maatregelen te nemen.*

|             |   |                                                                         |
|-------------|---|-------------------------------------------------------------------------|
| N-VA        | : | Nieuw-Vlaamse Alliantie                                                 |
| PS          | : | Parti Socialiste                                                        |
| MR          | : | Mouvement Réformateur                                                   |
| CD&V        | : | Christen-Democratisch en Vlaams                                         |
| sp.a        | : | socialistische partij anders                                            |
| Ecolo-Groen | : | Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen |
| Open Vld    | : | Open Vlaamse liberalen en democraten                                    |
| VB          | : | Vlaams Belang                                                           |
| cdH         | : | centre démocrate Humaniste                                              |
| FDF         | : | Fédéralistes Démocrates Francophones                                    |
| LDD         | : | Lijst Dedecker                                                          |
| MLD         | : | Mouvement pour la Liberté et la Démocratie                              |
| INDEP-ONAFH | : | Indépendant-Onafhankelijk                                               |

*Abréviations dans la numérotation des publications:*

|                  |                                                                                                                                                       |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 53 0000/000: | Document parlementaire de la 53 <sup>e</sup> législature, suivi du n° de base et du n° consécutif                                                     |
| QRVA:            | Questions et Réponses écrites                                                                                                                         |
| CRIV:            | Version Provisoire du Compte Rendu intégral                                                                                                           |
| CRABV:           | Compte Rendu Analytique                                                                                                                               |
| CRIV:            | Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) |
| PLEN:            | Séance plénière                                                                                                                                       |
| COM:             | Réunion de commission                                                                                                                                 |
| MOT:             | Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)                                                                                       |

*Afkortingen bij de nummering van de publicaties:*

|                  |                                                                                                                                           |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| DOC 53 0000/000: | Parlementair document van de 53 <sup>e</sup> zittingsperiode + basisnummer en volgnummer                                                  |
| QRVA:            | Schriftelijke Vragen en Antwoorden                                                                                                        |
| CRIV:            | Voorlopige versie van het Integraal Verslag                                                                                               |
| CRABV:           | Beknopt Verslag                                                                                                                           |
| CRIV:            | Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) |
| PLEN:            | Plenum                                                                                                                                    |
| COM:             | Commissievergadering                                                                                                                      |
| MOT:             | Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)                                                                               |

*Publications officielles éditées par la Chambre des représentants*

Commandes:  
Place de la Nation 2  
1008 Bruxelles  
Tél. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.lachambre.be  
courriel : publications@lachambre.be

*Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC*

*Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers*

Bestellingen:  
Natieplein 2  
1008 Brussel  
Tel. : 02/ 549 81 60  
Fax : 02/549 82 74  
www.dekamer.be  
e-mail : publicaties@dekamer.be

*De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier*

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

### 1. Nécessité de respecter les obligations internationales de la Belgique

Il est nécessaire de mettre en œuvre les processus visant au respect des obligations de la Belgique en matière de droit à l'alimentation, conformément, d'une part, aux obligations imposées par différents traités internationaux signés et ratifiés par la Belgique et, d'autre part, aux recommandations des institutions compétentes (notamment: le Comité DESC<sup>1</sup>, la FAO<sup>2</sup>, CSA<sup>3</sup>).

Le respect effectif du droit à l'alimentation implique, d'une part, une vision globale et holistique de l'ensemble de la chaîne alimentaire et, d'autre part, une démarche inclusive et participative associant les principales parties prenantes (en particulier les petits producteurs et les représentants des groupes vulnérables de la population) à l'élaboration et au suivi des stratégies et programmes alimentaires. On ne peut ignorer plus longtemps les obligations internationales de la Belgique en matière de droit à l'alimentation.

### 2. Définition du droit à l'alimentation

Le droit à l'alimentation est un droit humain fondamental reconnu et consacré dans plusieurs textes internationaux, notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme (article 25) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 11). Il s'impose comme une obligation contraignante pour les États qui, comme la Belgique, ont signé et ratifié ces textes internationaux.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies, définit le droit à l'alimentation de la manière suivante:

*“Le droit à une alimentation adéquate est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec autrui, a accès à tout instant, physiquement et économiquement, à une alimentation adéquate ou aux moyens de se la procurer.”<sup>4</sup>*

<sup>1</sup> Comité des droits économiques sociaux et culturels.

<sup>2</sup> FAO: “Food and agricultural organization”, Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation.

<sup>3</sup> Comité pour la sécurité alimentaire mondiale de la FAO.

<sup>4</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, “Observation générale n°12: Le droit à une nourriture suffisante”, Genève, 1999.

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

### 1. Noodzaak om de internationale verplichtingen van België na te leven

Het proces tot naleving van de verplichtingen van België inzake het recht op voedsel moet worden uitgevoerd overeenkomstig enerzijds de verplichtingen ingevolge de verschillende door België ondertekende en geratificeerde internationale verdragen, en anderzijds de aanbevelingen van de bevoegde VN-instellingen (met name CESCR<sup>1</sup>, FAO<sup>2</sup>, CFS<sup>3</sup>).

De daadwerkelijke naleving van het recht op voedsel impliceert enerzijds een algemene en holistische visie op de hele voedselketen, en anderzijds een inclusieve en participatieve aanpak. Daarbij worden de belangrijkste belanghebbenden (vooral de kleine producenten en de vertegenwoordigers van de kwetsbare groepen in de bevolking) betrokken bij de ontwikkeling en *monitoring* van de voedselstrategieën en -programma's. De internationale verplichtingen van België inzake het recht op voedsel kunnen niet langer worden genegeerd.

### 2. Definitie van het recht op voedsel

Het recht op voedsel is een fundamenteel mensenrecht dat is erkend en verankerd in verscheidene internationale teksten, waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (artikel 25) en het Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (artikel 11). Aan de landen die, zoals België, die internationale teksten hebben ondertekend en geratificeerd, legt het een dwingende verplichting op.

Het VN-Comité inzake economische, sociale en culturele rechten bepaalt het recht op voedsel als volgt:

*“The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, has physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement.”<sup>4</sup>* [het recht van iedere man, vrouw of kind, individueel of levend in een gemeenschap, op fysieke en economische toegang — te allen tijde — tot voldoende voedsel of middelen om voedsel te verwerven, op een menswaardige manier].

<sup>1</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Comité inzake economische, sociale en culturele rechten).

<sup>2</sup> Food and Agricultural Organization (Voedsel- en landbouworganisatie van de Verenigde Naties).

<sup>3</sup> Committee on World Food Security (Commissie inzake Wereldvoedselzekerheid).

<sup>4</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food, 1999.

De son côté, le Rapporteur spécial des Nations-Unies définit le droit à l'alimentation comme:

*“Le droit d’avoir un accès régulier, permanent et non restrictif, soit directement ou au moyen d’achats financiers, à une alimentation quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient, et qui lui procure une vie physique et mentale, individuelle et collective, épanouissante et exempte de peur.”<sup>5</sup>*

Le droit à l'alimentation ne se limite donc pas à une ration minimum de calories par jour. Il inclut le droit de chaque être humain de se nourrir dans la dignité, que ce soit en produisant lui-même sa nourriture ou en disposant de ressources financières suffisantes pour se la procurer.

Le droit à l'alimentation implique également que les individus aient accès à une nourriture qualitativement adéquate, c'est-à-dire une nourriture saine et nutritive, sans danger pour le consommateur.

### 3. Obligations des États

La reconnaissance du droit à l'alimentation comme droit fondamental s'accompagne d'obligations pour les États. Le contenu de ces obligations a été précisé dans plusieurs textes de référence au niveau international.

#### 3.1. Définition de l'obligation des États concernant le droit à l'alimentation

Lors du Sommet mondial de l'alimentation organisé à Rome en 1996, les États ont demandé au Comité DESC précité de mieux définir le droit à l'alimentation et les obligations découlant du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Dans son observation générale n°12 sur le droit à une nourriture suffisante, le Comité DESC précité identifie les principales obligations des États.

L'obligation des États dans ce domaine consiste à “agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif (...). Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme” (§ 14).

<sup>5</sup> Site du Rapporteur spécial: <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation> (consulté le 13/11/2013).

Van zijn kant heeft de speciale rapporteur van de Verenigde Naties het recht op voedsel als volgt gedefinieerd:

*“The right to have regular, permanent and unrestricted access, either directly or by means of financial purchases, to quantitatively and qualitatively adequate and sufficient food corresponding to the cultural traditions of the people to which the consumer belongs, and which ensure a physical and mental, individual and collective, fulfilling and dignified life free of fear.”<sup>5</sup>*

Het recht op voedsel is derhalve niet beperkt tot een minimum aan calorieën per dag. Het omvat het recht van ieder menselijk wezen om zichzelf in waardigheid te voeden, hetzij door zelf zijn eigen voedsel te produceren, hetzij door over voldoende financiële middelen te beschikken om het zich te verschaffen.

Het recht op voedsel houdt ook in dat individuele mensen toegang hebben tot kwalitatief toereikende voeding, dat wil zeggen gezonde en voedzame voeding, zonder gevaar voor de consument.

### 3. Verplichtingen van de landen

De erkenning van het recht op voedsel als fundamenteel recht gaat gepaard met verplichtingen voor de landen. De inhoud van die verplichtingen is in verschillende referentiewerken op internationaal vlak nader toegelicht.

#### 3.1. Definitie van de verplichtingen van de landen inzake het recht op voedsel

Op de *World Food Summit* in Rome in 1996 hebben de landen het voornoemde CESCR verzocht het recht op voedsel en de verplichtingen in het kader van het internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten beter te definiëren. In *General Comment* nr. 12 over het recht op voldoende voedsel identificeert het CESCR de belangrijkste verplichtingen van de verdragsluitende partijen.

De verplichting die in dat verband op de Staten rust, bestaat erin op te treden “en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif (...). Il faut pour cela adopter une stratégie nationale visant à assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle pour tous, compte tenu des principes en matière de droits de l'homme” (§ 14).

<sup>5</sup> Website van de Speciale VN-Rapporteur: <http://www.srfood.org/fr/droit-a-l-alimentation> (geraadpleegd op 13/11/2013).

### 3.2. *Les trois niveaux d'obligations que les États doivent respecter*

Comme pour tous les autres droits de l'homme, le Comité DESC précité identifie trois sortes ou niveaux d'obligations: les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet.

L'obligation de respecter l'accès existant à la nourriture et aux ressources requiert que les États s'abstiennent de prendre des mesures qui auraient pour effet d'entraver un tel accès.

L'obligation de protéger impose aux États de prendre des mesures pour s'assurer que l'accès à la nourriture ne soit pas entravé par des tiers (entreprises, individus, organisations).

L'obligation de donner effet commande que les États prennent des mesures visant à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens de se procurer une alimentation adéquate.

Cette obligation impose également aux États de prêter assistance et de distribuer des vivres dans le cas où un individu ou un groupe d'individus se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une alimentation adéquate.

### 3.3. *Obligations au niveau international*

Le Comité DESC précité insiste également sur les obligations internationales des États. Pour s'acquitter de cet engagement, les États devraient *"prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin"* (§ 36).

#### 3.3.a. *Les Directives volontaires*

Suite au Sommet mondial de l'alimentation de 2002, les États ont souhaité renforcer l'application effective du droit à l'alimentation. La déclaration finale du Sommet invite à cet égard le Conseil de la FAO à créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des *"Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale"* (Directives volontaires).

Les Directives volontaires ont été adoptées officiellement en 2004. Bien que non légalement contraignantes, ces Directives sont ancrées dans le droit international et sont destinées à fournir des recommandations aux

### 3.2. *De drie verplichtingsniveaus die de Staten in acht moeten nemen*

Net als voor alle andere mensenrechten onderscheidt voormeld CESCER drie soorten of niveaus van verplichtingen: de verplichtingen dat recht te handhaven en te beschermen alsook ervoor te zorgen dat het uitwerking heeft.

De verplichting de bestaande toegang tot voedsel en hulpbronnen in acht te nemen, vergt dat de Staten ervan afzien maatregelen te nemen die tot gevolg zouden kunnen hebben dat die toegang wordt gehinderd.

De beschermingsverplichting legt de Staten de verplichting op maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de toegang tot voedsel niet wordt gehinderd door derden (ondernemingen, particulieren, organisaties).

De uitwerkingsverplichting vereist dat de Staten maatregelen nemen opdat de bevolking vlotter toegang krijgt tot de hulpbronnen en middelen om passend voedsel te verwerven.

Die verplichting legt de Staten tevens op bijstand te verlenen en levensmiddelen te verdelen ingeval een persoon of een groep personen, om redenen buiten de wil van de betrokkene(n) om, niet bij machte is zijn recht op passende voeding uit te oefenen.

### 3.3. *Internationale verplichtingen*

Voorts beklemtoont voormeld CESCER de internationale verplichtingen van de Staten. Om die verplichting na te komen, moeten de Staten *"prendre des mesures pour respecter l'exercice du droit à l'alimentation dans les autres pays, protéger ce droit, faciliter l'accès à la nourriture et fournir l'aide nécessaire en cas de besoin"* (§ 36).

#### 3.3.a. *De vrijwillige richtlijnen*

Ingevolge de *World Food Summit* van 2002 wensten de Staten een striktere, daadwerkelijke toepassing van het recht op voedsel. In dat verband wordt de FAO-Raad in de slotverklaring van de Top verzocht een intergouvernementele werkgroep op te richten die zou worden belast met de uitwerking van *"Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale"* (Vrijwillige Richtlijnen).

De vrijwillige richtlijnen werden officieel aangenomen in 2004. Hoewel ze niet wettelijk bindend zijn, zijn die richtlijnen in het internationale recht verankerd, en strekken ze ertoe aanbevelingen te doen aan de Staten,

États afin de réaliser leurs obligations en matière de droit à l'alimentation. Les Directives volontaires confirment la nécessité d'adopter *“une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme (...)”*.

Les Directives volontaires recommandent qu'une telle stratégie nationale comporte *“des buts, des objectifs chiffrés, des points de repère, un calendrier et des activités visant à formuler des politiques, à recenser et à mobiliser les ressources, à définir des mécanismes institutionnels, à assigner les responsabilités, à coordonner les activités des différents intervenants et à mettre en place des mécanismes de contrôle”*.

### 3.3.b. Les recommandations du Rapporteur spécial des Nations-Unies pour le droit à l'alimentation

Dans le même sens, le Rapporteur spécial des Nations-Unies pour le droit à l'alimentation, faisant une évaluation des bonnes pratiques en matière de droit à l'alimentation, recommande spécifiquement l'adoption *“de lois-cadres (...) et de stratégies nationales pluriannuelles et multisectorielles (...), dotées de financements suffisants, impliquant tous les secteurs et ministères concernés et conçues de façon inclusive et participative”*<sup>6</sup>.

### 3.3.c. Objectif de la présente proposition de loi concernant les obligations internationales de la Belgique

La présente proposition de loi vise à mettre en œuvre les obligations de la Belgique en matière de droit à l'alimentation en s'appuyant notamment sur les travaux et les recommandations du nouveau Comité pour la sécurité alimentaire mondiale de la FAO (CSA) qui constitue l'institution de référence au niveau international pour la coordination d'une approche mondiale de la sécurité alimentaire.

## 4. Situation du droit à l'alimentation au niveau mondial

Malgré l'engagement politique pris en 2000 lors du Sommet du millénaire de *“réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim”* (premier Objectif du Millénaire pour le Développement — OMD 1), les chiffres de la sous-alimentation restent alarmants et démontrent que la communauté internationale ne sera pas en mesure de tenir ses engagements. 842 millions de personnes sont

<sup>6</sup> Voir O. De Schutter *“Évaluation d'une décennie de progrès dans le droit à l'alimentation”*, Rapport présenté au 68<sup>e</sup> session de l'Assemblée Générale de l'ONU, 2013, doc A/68/288.

opdat die hun verplichtingen in verband met het recht op voedsel nakomen. De vrijwillige richtlijnen bevestigen dat het noodzakelijk is te zorgen voor de instelling van *“une stratégie nationale fondée sur les droits de l'homme (...)”*.

In de vrijwillige richtlijnen wordt aanbevolen dat die nationale strategie het volgende zou omvatten: *“des buts, des objectifs chiffrés, des points de repère, un calendrier et des activités visant à formuler des politiques, à recenser et à mobiliser les ressources, à définir des mécanismes institutionnels, à assigner les responsabilités, à coordonner les activités des différents intervenants et à mettre en place des mécanismes de contrôle”*

### 3.3.b. De aanbevelingen van de Speciaal Rapporteur voor het Recht op Voedsel

In dezelfde zin evalueert de Speciaal Rapporteur voor het Recht op Voedsel de *good practices* in verband met het recht op voedsel, en beveelt hij specifiek aan over te gaan tot de aanneming van *“framework laws (...) and multi-year, multisectoral national strategies for the realization of the right to food that are adequately funded and involve all relevant sectors and departments and are designed on the basis of inclusive and participatory processes.”*<sup>6</sup>.

### 3.3.c. Doel van dit voorstel van kaderwet in verband met de verplichtingen van België

Dit voorstel van kaderwet strekt ertoe aan de verplichtingen van België in verband met het recht op voedsel concreet vorm te geven, met name door zich te baseren op de werkzaamheden en aanbevelingen van het nieuwe VN-voedselzekerheidscomité. Zulks behelst de instelling van een internationale referentie voor de coördinatie van een wereldwijde aanpak van de voedselzekerheid.

## 4. Wereldwijde situatie in verband met het recht op voedsel

Ondanks de beleidsverbintenis die in 2000 op de Millenniumtop was aangegaan om tussen 1990 en 2015 het percentage van mensen dat honger lijdt te halveren (Eerste Millenniumdoelstelling — MD 1), blijven de ondervoedingscijfers alarmerend en tonen ze aan dat de internationale gemeenschap niet bij machte zal zijn haar verbintenissen na te komen. 842 miljoen mensen zijn chronisch ondervoed, en nog eens een miljard

<sup>6</sup> Zie O. De Schutter: *“Assessing a decade of right to food progress”*, Rapport gepresenteerd op de 68<sup>ste</sup> zitting van de Algemene Vergadering van de VN, 2013, document A/68/288.

en état de sous-alimentation chronique, et plus d'un milliard de personnes supplémentaires manquent des micronutriments suffisants pour mener une vie normale (FAO 2013).

Pourtant, la faim n'est pas due à un manque de nourriture. Alors que la production agricole a augmenté plus vite que la croissance démographique mondiale depuis les années 70, le nombre de personnes affamées n'a pas diminué dans la même proportion.

La faim ne résulte donc pas d'un manque de nourriture mais fait suite à l'extrême pauvreté et aux exclusions économique et politique dont sont victimes les populations vulnérables.

Par ailleurs, 1,4 milliards de personnes sont en surpoids et souffrent de maladies chroniques liées à une mauvaise alimentation (OMS 2013). Chaque année, plus du tiers de la nourriture produite est gaspillée, et de nouveaux scandales alimentaires ont éclaté dans l'industrie agroalimentaire.

Un constat s'impose: le système alimentaire mondial est inadéquat et le droit à l'alimentation de millions d'individus est violé. Dans ce contexte, une approche basée sur le droit à l'alimentation permet aux individus et aux communautés marginalisées de revendiquer leurs droits et d'exiger la mise en œuvre des obligations des États.

## 5. Le droit à l'alimentation en Belgique

### 5.1. *Problème de la pauvreté en Belgique et influence sur le droit à l'alimentation*

Le problème de la faim n'est pas uniquement le problème des pays en développement. En 2011, 119,6 millions de personnes, représentant 24,2 % de la population, étaient menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale dans l'Union européenne (EUROSTAT 2012). Il s'agit d'une augmentation de plus de 3 millions de personnes par rapport à 2010, ce qui confirme une inquiétante évolution. Cette situation fait notamment suite au démantèlement des filets de protection sociale.

### 5.2. *Les programmes d'aide alimentaire souffrent de sous-financement*

En Belgique, ce sont 230 000 personnes qui ont recours à l'aide alimentaire pour s'en sortir au quotidien<sup>7</sup>. Pendant plus de 20 ans, une aide alimentaire a été

<sup>7</sup> Fédération des services sociaux bicommunautaires: <http://www.fdss.be/index.php?page=concertation-aide-alimentaire-2> (consulté le 13/11/2013).

mensen ontbreekt het aan voldoende micronutriënten om een normaal leven te leiden (FAO 2013).

De honger is nochtans niet te wijten aan een tekort aan voedsel. Hoewel de landbouwproductie sinds de jaren 1970 sneller is toegenomen dan de wereldwijde bevolkingsgroei, is het aantal hongerlijdenden niet in dezelfde verhouding afgenomen.

De honger is dus niet het gevolg van een voedseltekort, maar is te wijten aan de extreme armoede en aan de economische en politieke uitsluiting waarvan de kwetsbare bevolkingsgroepen het slachtoffer zijn.

Bovendien kampen 1,4 miljard mensen met overgewicht en lijden zij aan chronische ziekten als gevolg van een slechte voeding (WGO 2013). Elk jaar wordt meer dan een derde van het geproduceerde voedsel verkwist en in de levensmiddelenindustrie zijn nieuwe voedselschandalen uitgebroken.

Vastgesteld moet worden dat het mondiaal voedselsysteem inadequaat is en dat het recht op voedsel van miljoenen mensen met voeten wordt getreden. In die context biedt een op het recht op voedsel gebaseerde aanpak de individuen en de gemarginaliseerde gemeenschappen de mogelijkheid hun rechten op te eisen en te eisen dat de Staten hun verplichtingen nakomen.

## 5. Het recht op voedsel in België

### 5.1. *Het armoedeprobleem in België en de invloed op het recht op voedsel*

Het hongerprobleem is niet alleen het probleem van de ontwikkelingslanden. In 2011 waren in de Europese Unie 119,6 miljoen mensen, dat is 24,2 % van de bevolking, bedreigd door armoede of sociale uitsluiting (EUROSTAT 2012). Dat is een stijging met meer dan 3 miljoen mensen in vergelijking met 2010, wat een bevestiging is van een verontrustende evolutie. Die situatie kan meer bepaald worden toegeschreven aan de ontmanteling van de sociale vangnetten.

### 5.2. *De voedselhulpprogramma's hebben te kampen met een onderfinanciering*

In België nemen 230 000 mensen hun toevlucht tot voedselhulp om in hun dagelijks voedsel te voorzien<sup>7</sup>. Gedurende meer dan 20 jaar werd aan de meest

<sup>7</sup> Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten: <http://www.fdss.be/index.php?page=overleg-over-voedselhulp> (geraadpleegd op 13 november 2013).

fournie aux plus démunis dans le cadre du “Programme européen de distribution de denrées alimentaires” (PEAD). Il a été lancé en 1987 afin de mettre les excédents agricoles à la disposition des États membres désireux de les utiliser. Mais, suite aux réformes successives de la politique agricole commune (PAC) et à une décision de la Cour de justice de l’Union européenne, il a été décidé de mettre fin au programme, fin 2013.

Ce programme a été transféré au Fonds social européen et un fonds européen d’aide aux plus démunis<sup>8</sup> a été créé. Mais les organisations d’aide alimentaire s’inquiètent des diminutions du budget de ce nouveau fonds et de l’élargissement de ses missions<sup>9</sup>. Au lieu d’un budget de 12 millions par an, on évolue vers un budget de 7 à 8 millions d’euros par an. La secrétaire d’État à l’intégration sociale a reconnu qu’il fallait trouver de nouveaux moyens, mais que ce n’était pas facile.

### 5.3. *Opinion des mouvements citoyens*

La “Concertation de l’aide alimentaire” (CAA) revendique l’application des principes suivants:

— ...l’État a l’obligation de prendre les devants pour renforcer l’accès des populations concernées aux moyens d’assurer leur propre subsistance;

— ...le système d’aide alimentaire doit être pensé comme un système transitoire s’inscrivant dans une stratégie visant à la pleine réalisation du droit à l’alimentation;

— ...il est essentiel de garantir un approvisionnement stable en produits de qualité.

Pour la CAA et la “Fédération des Services sociaux”, la totalité du budget mis à la disposition de la Belgique par le PEAD précité doit être allouée à la mise à disposition de produits alimentaires (ndlr: et non d’autres biens de base). Par ailleurs, l’aide alimentaire doit s’effectuer dans le respect des droits humains et la dignité humaine et s’inscrire dans un processus d’accueil et d’accompagnement social des bénéficiaires. La CAA

<sup>8</sup> Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au fonds européen d’aide aux plus démunis - Com (2012) 617 (introduite par la Commission européenne le 24 octobre 2012).

<sup>9</sup> <http://www.fdss.be/uploads/Publications/FdSS/Aide%20Alimentaire/BIS%20169.pdf>

hulpbehoevenden voedselhulp verstrekt in het kader van het Europees programma voor de verstrekking van levensmiddelen aan de meest hulpbehoevenden in de Gemeenschap (PEAD). Daarmee werd gestart in 1987 om de landbouwoverschotten ter beschikking te stellen van de lidstaten die er gebruik van wensten te maken. Als gevolg van de opeenvolgende hervormingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie werd eind 2013 echter beslist een einde te maken aan het programma.

Dat programma werd overgedragen aan het Europees Sociaal Fonds en er werd een Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen opgericht<sup>8</sup>. De voedselhulporganisaties zijn echter verontrust over de verlagingen van het budget van dat nieuwe fonds en over de uitbreiding van zijn taken<sup>9</sup>. In plaats van 12 miljoen euro per jaar bedraagt het budget nog 7 à 8 miljoen euro per jaar. De staatssecretaris voor Asiel, Immigratie en Maatschappelijke Integratie heeft toegegeven dat nieuwe middelen moeten worden gevonden maar dat dit niet gemakkelijk was.

### 5.3. *Standpunt van de burgerbewegingen*

Voedselhulpoverleg eist de toepassing van de volgende principes:

— de Staat heeft de verplichting het voortouw te nemen om de betrokken bevolkingsgroepen beter toegang te geven tot de middelen waarmee ze in hun eigen onderhoud kunnen voorzien;

— de voedselhulpregeling moet worden beschouwd als een overgangsregeling die past in een strategie die gericht is op de volledige verwezenlijking van het recht op voedsel;

— het is essentieel een stabiele voorziening van kwaliteitsvolle producten te garanderen.

Voor Voedselhulpoverleg en de Federatie van de Bicommunautaire Maatschappelijke Diensten moet het budget dat de voormelde PEAD aan België toekent, integraal worden besteed aan de terbeschikkingstelling van voedingsmiddelen (en niet van andere basisproducten). Voorts moet de voedselhulp worden verstrekt met eerbiediging van de mensenrechten en de menselijke waardigheid en ingebed zijn in een proces waarbij de

<sup>8</sup> Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het Fonds voor Europese hulp aan de meest behoeftigen - COM/2012/0617 (ingediend door de Europese Commissie op 24 oktober 2012).

<sup>9</sup> <http://www.fdss.be/uploads/Publications/FdSS/Aide%20Alimentaire/BIS%20169.pdf>

plaide pour que le critère principal d'octroi de l'aide alimentaire soit l'absence de moyens suffisants pour avoir accès à une alimentation adéquate en même temps que l'accès à d'autres droits. Les sans-papiers doivent pouvoir en bénéficier également et une attention particulière doit être portée aux enfants en bas âge.

#### 5.4. *Problème de la qualité de la nourriture et du surpoids*

##### 5.4.a. *Problématique en Belgique*

La concrétisation du droit à l'alimentation pour tous ne signifie pas uniquement d'avoir accès à une quantité suffisante de nourriture. Celle-ci doit également être qualitativement adéquate pour mener une vie digne et saine. En Belgique pourtant, la surconsommation et les régimes alimentaires inadéquats, en particulier l'augmentation de la consommation de viandes et de matières grasses (notamment certains acides gras saturés et trans), sont à l'origine du développement de maladies chroniques, notamment les maladies cardiovasculaires, le diabète de type 2 et certains types de cancers<sup>10</sup>.

Selon l'enquête sur la consommation alimentaire de la population belge réalisée en 2004 par l'Institut scientifique de santé publique, l'excédent de poids touche presque un belge sur trois, tandis qu'une personne sur dix est obèse. 90 % de la population consomme trop de graisses. Près de 40 % des Belges ne pratiquent que peu, voire pas du tout, d'exercice physique. Seulement un peu moins de la moitié de la population mange des légumes tous les jours et à peine 1 jeune sur 3 mange un fruit tous les jours<sup>11</sup>. Cette situation indique le manque de prévention dans ce domaine, ce qui va clairement à l'encontre du droit à une alimentation adéquate et requiert que des mesures spécifiques soient prises par les pouvoirs publics pour lutter contre la malnutrition à large échelle.

##### 5.4.b. *Le PNNS: résultats et limites*

En 2006 un Plan national nutrition santé (PNNS) a été lancé avec comme objectif de "veiller à ce que la population belge puisse bénéficier d'actions concrètes,

<sup>10</sup> Voir à ce sujet les nombreux avis du Conseil supérieur de la santé, <http://www.health.belgium.be/eportal/Aboutus/relatedinstitutions/SuperiorHealthCouncil/domains/nutritionandhealth/index.htm>

<sup>11</sup> Résultats de l'enquête sur la consommation alimentaire de la population belge. <http://health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan2/Why/index.htm> (consulté le 14/11/2013).

begunstigden worden opgevangen en sociale begeleiding krijgen. Voedselhulpoverleg pleit ervoor dat het ontbreken van voldoende middelen om toegang te hebben tot zowel passende voeding als tot andere rechten het hoofdcriterium zou zijn voor het verstrekken van voedselhulp. Ook de sans-papiers moeten voedselhulp kunnen krijgen en er moet bijzondere aandacht worden besteed aan de jonge kinderen.

#### 5.4. *Het probleem van de kwaliteit van het voedsel en van het overgewicht*

##### 5.4.a. *Problematiek in België*

De concretisering van het recht op voedsel houdt niet alleen in dat men toegang heeft tot een voldoende hoeveelheid voedsel. Om een menswaardig en gezond leven te lijden, moet dat voedsel ook van goede kwaliteit zijn. In België zijn de overconsumptie en de onaangepaste voedingsgewoonten, in het bijzonder de toename van de consumptie van vlees en vetstoffen (meer bepaald sommige verzadigde en transvetzuren), de oorzaak van chronische ziekten, onder andere harten vaatziekten, diabetes type 2 en sommige vormen van kanker<sup>10</sup>.

Uit het onderzoek naar de voedselconsumptie van de Belgische bevolking dat het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid in 2004 heeft uitgevoerd, bleek dat bijna één Belg op drie aan overgewicht lijdt, terwijl één persoon op tien obees is. 90 % van de bevolking eet te veel vetten. Bijna 40 % van de Belgen doet nauwelijks, of zelfs helemaal niet, aan lichaamsbeweging. Slechts iets minder dan de helft van de bevolking eet alle dagen groenten en nauwelijks één jongere op drie eet dagelijks een stuk fruit<sup>11</sup>. Deze feiten geven aan dat de preventie op dat vlak ondermaats is; dit staat duidelijk haaks op het recht op een passende voeding en vereist dat de overheid specifieke maatregelen neemt om ondervoeding op grote schaal te bestrijden.

##### 5.4.b. *Het Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan (NVGP): resultaten en beperkingen*

In 2006 werd een Nationaal Voedings- en Gezondheidsplan (NVGP) op de sporen gezet om "erop toe te zien dat de Belgische bevolking een

<sup>10</sup> Zie in dat opzicht de talrijke adviezen van de Hoge Gezondheidsraad, <http://www.health.belgium.be/eportal/Aboutus/relatedinstitutions/SuperiorHealthCouncil/domains/nutritionandhealth/index.htm?fodnlang=nl>

<sup>11</sup> Resultaten van het onderzoek naar de voedselconsumptie van de Belgische bevolking: <http://health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan2/Why/index.htm> (geraadpleegd op 14 november 2013).

*visibles et coordonnées au niveau national, qui permettent, par l'amélioration des habitudes alimentaires et l'augmentation de l'activité physique, de réduire le risque de maladies, d'optimiser l'état de santé et d'accroître la qualité de vie de tous*"<sup>12</sup>. Malgré le lancement du PNNS, la situation reste inquiétante: la prévalence de l'excès pondéral continue à augmenter, passant de 41 %, en 1997, à 44 %, en 2001 et 2004, et 47 %, en 2008.<sup>13</sup>

Une récente étude de la VUB, réalisée lors du "Salon de l'alimentation 2013" auprès des jeunes de moins de 18 ans, mentionne une augmentation inquiétante du surpoids, qui touche près d'un jeune sur deux.

Le PNNS s'avère malheureusement insuffisant pour lutter efficacement contre la malnutrition en Belgique; cela pour les raisons suivantes: le manque de moyens adéquats, le caractère non contraignant des mesures ou encore le ciblage du PNNS sur les comportements individuels du consommateur, sans réaliser d'analyse ni sur l'ensemble de la chaîne alimentaire ni sur l'aspect structurel de la composition de l'offre.

L'avenir du PNNS tel qu'il est conçu aujourd'hui est incertain, en raison des réformes institutionnelles qui ont transféré ce plan aux Régions et Communautés. Des compétences en matière alimentaire restent cependant au niveau fédéral: la réglementation sur les substances et les produits et la sécurité alimentaire, ainsi que la prise en charge des soins de santé.

L'État fédéral ne peut donc se dédouaner de sa responsabilité en matière d'alimentation et de qualité nutritionnelle.

## 6. Des systèmes alimentaires non durables

Nos systèmes de production et de consommation alimentaires ne sont pas durables. Le modèle de l'agro-industrie (basé sur une surexploitation des ressources, une utilisation intensive d'intrants chimiques, le développement de monocultures, etc...) pose d'importants problèmes environnementaux. L'agriculture est l'un des premiers secteurs émetteurs de gaz à effet de serre et contribue à la perte de la biodiversité.

L'augmentation continue de la consommation de viande depuis les années 50 ne pose pas seulement des problèmes importants de santé publique mais

*beroep kan doen op concrete, zichtbare en nationaal gecoördineerde acties die het mogelijk maken om via verbeterde eetgewoonten en verhoogde lichamelijke activiteit het risico op ziektes te verminderen, de gezondheidstoestand te optimaliseren en ieders levenskwaliteit te verhogen*"<sup>12</sup>. Ondanks de lancering van het NVGP blijft de toestand zorgwekkend: de prevalentie van overgewicht neemt almaar toe en is gestegen van 41 % in 1997 tot 44 % in 2001 en 2004, en vervolgens tot 47 % in 2008<sup>13</sup>.

Een recent onderzoek dat de VUB bij -18-jarigen op het Voedingssalon 2013 uitvoerde, maakt gewag van een verontrustende toename van overgewicht: bijna één op twee jongeren weegt te veel.

Jammer genoeg blijkt het NVGP niet te volstaan om de ondervoeding in België efficiënt aan te pakken. Daar zijn diverse redenen voor: er zijn onvoldoende adequate middelen beschikbaar, de maatregelen kunnen niet worden opgelegd en het NVGP is gericht op het individuele gedrag van de consument, zonder onderzoek te voeren naar de volledige voedselketen of naar het structurele aspect van de samenstelling van het aanbod.

De huidige versie van het NVGP gaat een onzekere toekomst tegemoet; de bevoegdheid voor het Plan wordt immers op grond van de institutionele hervormingen overgeheveld naar de gemeenschappen en de gewesten. Het federale niveau behoudt evenwel bepaalde voedingsgerelateerde bevoegdheden, met name de reglementering inzake de stoffen en de producten, de voedselveiligheid, alsook de gezondheidszorg.

Het is dus niet zo dat de federale overheid zich kan onttrekken aan haar verantwoordelijkheid voor voeding en voedingskwaliteit.

## 6. Niet-duurzame voedselsystemen

Onze voedselproductie en -consumptiesystemen zijn niet duurzaam. Het model van onze landbouwindustrie (dat gebaseerd is op een overexploitatie van de hulpbronnen, intensief gebruik van chemische productiemiddelen, monocultuur enzovoort) doet aanzienlijke milieuproblemen rijzen. De landbouw is een van de belangrijkste producenten van broeikasgassen en draagt bij tot de teloorgang van de biodiversiteit.

De voortdurende stijging van de vleesconsumptie sinds de jaren '50 zorgt niet alleen voor grote problemen op het vlak van de volksgezondheid, maar draagt tevens

<sup>12</sup> <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan2/StrategicThemes/index.htm>

<sup>13</sup> Enquête nationale santé, 2008: [https://his.wiv-isp.be/fr/Documents/%20partages/NS\\_FR\\_2008.pdf](https://his.wiv-isp.be/fr/Documents/%20partages/NS_FR_2008.pdf)

<sup>12</sup> <http://www.health.belgium.be/eportal/Myhealth/Healthylife/Food/FoodandHealthPlan2/StrategicThemes/index.htm>

<sup>13</sup> Nationaal gezondheidsonderzoek 2008: [https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelte%20%20documenten/LS\\_summary\\_NL\\_2008.pdf](https://his.wiv-isp.be/nl/Gedeelte%20%20documenten/LS_summary_NL_2008.pdf)

contribue également, largement, à la déforestation et à la surutilisation de terres arables pour engraisser notre bétail, aux dépens de l'agriculture vivrière.

Le modèle de surabondance promu par la grande distribution requiert une importation toujours plus massive de produits lointains, largement transformés et directement prêts à la consommation. Les récentes crises alimentaires (comme celle de la viande de cheval dans les lasagnes) ont marqué l'opinion publique; nous avons pris conscience de la longueur et de la complexité des chaînes alimentaires. La multiplication des opérateurs et des kilomètres parcourus rend quasiment impossible de maîtriser toutes les étapes de la production et de la transformation.

Chaque crise met en évidence la nécessité de considérer l'alimentation comme un secteur d'exception, dans la mesure où il concerne le cœur de notre santé individuelle et publique. On ne peut pas jouer avec la nourriture et, donc, on ne peut pas spéculer avec les aliments ni dévier de l'objectif de qualité alimentaire, au bénéfice du profit financier. Le gaspillage alimentaire est énorme. En Belgique, on estime que 30 à 40 % des récoltes sont délaissées chaque année parce qu'elles ne correspondent pas aux caractéristiques exigées par les industriels ou les grandes surfaces<sup>14</sup>.

Plusieurs rapports internationaux ont pointé le caractère non durable du système alimentaire actuel et insistent sur la nécessaire transition vers des modes de production et de consommation plus durables, capables de rencontrer les défis environnementaux tout en parvenant à nourrir les 9 milliards d'êtres humains prévus en 2050, dans le respect du droit à l'alimentation<sup>15</sup>.

## 7. La confiance du consommateur est rompue

Une étude de "Solidaris", réalisée en 2013 en partenariat avec "La UNE" et "Le Soir" s'est penchée sur la perception qu'ont les consommateurs de l'offre alimentaire.

<sup>14</sup> "Le gaspillage alimentaire: mieux le comprendre pour mieux le prévenir", CRIOC, Bruxelles, 2008, p. 3.

<sup>15</sup> Voir notamment:

1. le rapport de l'*International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, "Agriculture at a crossroads", 2009;
2. Rapporteur special sur le droit à l'alimentation, "Agroecology and the Right to Food", Report presented at the 16th Session of the United Nations Human Rights Council [A/HRC/16/49], 8 March 2011.

in aanzienlijke mate bij aan de ontbossing en aan de uitputting van de landbouwgronden voor het vetmesten van het vee; dit alles gaat ten koste van de teelt van voedingsgewassen.

Het door de grootdistributie bevorderde overaanbod vereist dat steeds meer ingrijpend verwerkte en verbruiksklare producten van ver moeten worden ingevoerd. De recente voedselcrises (zoals het incident met de aanwezigheid van paardenvlees in lasagnes) hebben de publieke opinie wakker geschud; we zijn ons ervan bewust geworden dat de voedselketens lang én ingewikkeld zijn. Ons voedsel gaat door de handen van zoveel operatoren en legt zoveel kilometers af dat het nagenoeg onmogelijk is alle productie- en bewerking-fasen te controleren.

Bij elke crisis blijkt dat de voedingssector niet mag worden beschouwd als een sector als alle andere; hij vormt immers de basis van onze individuele gezondheid en van de volksgezondheid. Met voedsel wordt niet gespeeld, wat impliceert dat het niet de speelbal mag worden van speculatie en dat financiële winst niet mag primeren op de doelstelling om kwaliteitsvolle voeding aan te bieden. Er wordt enorm veel voedsel verspild. Geraamd wordt dat in ons land jaarlijks 30 tot 40 % van de oogst niet wordt verwerkt omdat de vruchten niet voldoen aan de vereisten van de industrie of de grootwarenhuizen<sup>14</sup>.

Een aantal internationale rapporten wijst erop dat ons bestaand voedselsysteem niet duurzaam is en dringen dan ook op aan op de noodzakelijke overschakeling naar meer duurzame productie- en consumptiewijzen waarmee de milieuproblemen kunnen worden aangepakt. Tevens moeten die systemen erin slagen de hele wereldbevolking — die in 2050 waarschijnlijk 9 miljard mensen zal tellen — te voeden, aangezien elkeen recht heeft op voedsel<sup>15</sup>.

## 7. Het vertrouwen van de consument is gebroken

In een studie van "Solidaris", in 2013 uitgevoerd samen met "La UNE" en "Le Soir", heeft men zich gebogen over de vraag hoe de consumenten de voedselvoorziening percipiëren.

<sup>14</sup> "Le gaspillage alimentaire: mieux le comprendre pour mieux le prévenir", CRIOC, Brussel, 2008, blz. 3.

<sup>15</sup> Zie meer bepaald:

1. Het rapport van het *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development*, "Agriculture at a crossroads", 2009;
2. Speciaal rapporteur voor het recht op voedsel, "Agroecology and the Right to Food", rapport gepresenteerd op de 16<sup>e</sup> zitting van de *United Nations Human Rights Council* [A/HRC/16/49], 8 maart 2011.

63 % des Belges jugent que la plupart des produits alimentaires présentent un “risque important”, voire “très important”, pour leur santé. Ces risques sont liés aux différents stades de la production, de la transformation et de la distribution.

Le public a des difficultés à s’informer et est exposé à tant de publicités, allégations, étiquettes, et autres, qu’il est compliqué de faire un choix éclairé. Il importe donc que la mise en œuvre du droit à l’alimentation s’accompagne également de celle du droit à l’information pour le consommateur. Celui-ci est aussi un enjeu de santé publique car l’alimentation est à la base de la santé.

## 8. Absence de politique de l’alimentation en Belgique

Sur la base de ces constats, nous pouvons nous étonner qu’il n’y ait pas de politique de l’alimentation, pas de ministre de l’alimentation, ni de stratégie concertée sur l’alimentation entre l’État fédéral et les Entités fédérées;

Alors que la pauvreté augmente, l’aide alimentaire voit ses moyens diminuer. Si la sécurité alimentaire est assurée par d’importants moyens, elle n’a cependant pas pour objectif de contrôler la qualité nutritionnelle des aliments. Les professionnels de la santé ont tiré la sonnette d’alarme au sujet de l’enjeu de santé que représente l’alimentation.

## 9. Objectifs de la présente proposition de loi-cadre

La présente proposition de loi-cadre vise à:

- réaffirmer le principe général du droit à l’alimentation en Belgique et à responsabiliser l’État fédéral dans sa mise en œuvre;
- instaurer l’élaboration d’une stratégie nationale de l’alimentation, sur la base d’une large concertation sociale au sein d’un Conseil national de l’alimentation;
- soutenir des systèmes alimentaires durables;
- préciser les obligations de l’État en matière d’aide alimentaire;
- renforcer la qualité nutritionnelle de l’alimentation fournie au consommateur en Belgique;
- lutter contre le gaspillage alimentaire;

63 % van de Belgen vinden dat de meeste voedingsmiddelen een “aanzienlijk risico” of zelfs “heel aanzienlijk” risico voor hun gezondheid vormen. Die risico’s hebben te maken met de verschillende stadia van de productie, verwerking en distributie.

Het publiek heeft moeite om informatie te vergaren en wordt blootgesteld aan zoveel reclame, beweringen, etiketten enzomeer, dat het ingewikkeld is om een weloverwogen keuze te maken. De tenuitvoerlegging van het recht op voedsel moet dan ook gepaard gaan met de uitvoering van het recht op informatie voor de consument. Die vormt ook een uitdaging op het vlak van de volksgezondheid, omdat voedsel aan de basis ligt van gezondheid.

## 8. Geen voedselbeleid in België

Op basis van deze bevindingen is het verbazend dat er geen voedselbeleid is, geen minister van voeding, of geen gezamenlijke voedselstrategie tussen de Federale Staat en de deelgebieden. Terwijl de armoede toeneemt, krimpen de middelen voor voedselhulp.

De voedselzekerheid wordt dan wel gewaarborgd met aanzienlijke middelen, maar zij heeft niet tot doel de voedselkwaliteit van de levensmiddelen te controleren. De gezondheidswerkers hebben de alarmklok geluid in verband met het feit dat de voeding de gezondheid op het spel zet.

## 9. Doelstellingen van deze kaderwet

Dit voorstel van kaderwet is erop gericht:

- het algemene beginsel van het recht op voedsel in België te herbevestigen en de federale overheid bij de uitvoering ervan te responsabiliseren;
- de aanzet te geven tot de ontwikkeling van een nationale voedselstrategie, op basis van een breed maatschappelijk overleg in een Nationale Voedselraad;
- duurzame voedselsystemen te ondersteunen;
- de verplichtingen van de Staat inzake voedselhulp nader te bepalen;
- de voedingswaarde van het voedsel voor de consument in België op te voeren;
- de strijd tegen voedselverspilling aan te gaan;

— renforcer le droit à l'information du consommateur sur l'alimentation;

— éviter que les pratiques commerciales ou de coopération internationale de la Belgique ne portent atteinte au droit à l'alimentation dans les pays tiers.

#### 10. Sanctions en cas de non-respect du droit à l'alimentation

Les victimes de violations du droit à l'alimentation qui s'estiment lésées par une mesure des pouvoirs publics belges, ou par un acteur belge, peuvent introduire une réclamation auprès des tribunaux compétents sur la base de l'article 1382 du Code civil.

### COMMENTAIRES DES ARTICLES

#### Article 1<sup>er</sup>

Cet article ne nécessite pas de commentaires.

#### Art. 2

Cet article rappelle que le droit à l'alimentation doit être mis en œuvre pour toute personne résidant en Belgique. Ce droit découle de l'article 23 de la Constitution qui stipule que "chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine". Et ce droit se réfère également aux textes internationaux.

#### Art. 3

La mise en œuvre du droit à l'alimentation passe par une stratégie nationale qui développe une vision globale sur la chaîne alimentaire. Cette stratégie est élaborée au début de chaque législature; elle englobe les différentes dimensions de la mise en œuvre du droit à l'alimentation, dans ses aspects quantitatifs, qualitatifs, nutritionnels, dans ses impacts sur l'environnement et sur les pays tiers.

Les systèmes durables alimentaires sont définis par référence à la diminution de leur impact écologique, la lutte contre le gaspillage, la relocalisation des systèmes de production et de consommation et la réappropriation des systèmes alimentaires.

— het recht op informatie voor de consument inzake voedsel te versterken;

— ervoor te zorgen dat de door België intern of op het stuk van internationale samenwerking toegepaste handelspraktijken geen afbreuk doen aan het recht op voedsel in derde landen.

#### 10. Sanctiemaatregelen in geval van niet-naleving van het recht op voedsel

De slachtoffers van schendingen van het recht op voedsel die vinden dat ze benadeeld zijn door een maatregel van de Belgische overheid of door een Belgische instantie, kunnen op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek een klacht indienen bij de bevoegde rechtbanken.

### TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

#### Artikel 1

Dit artikel behoeft geen nadere toelichting.

#### Art. 2

Met dit artikel wordt eraan herinnerd dat het recht op voedsel geldt voor al wie in België verblijft. Dit recht vloeit voort uit artikel 23 van de Grondwet, dat bepaalt dat ieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Dat recht komt ook aan bod in internationale teksten.

#### Art. 3

De tenuitvoerlegging van het recht op voedsel past in een nationale strategie waarbij wordt ingezet op een totaalvisie op de voedselketen. Die strategie wordt bij het begin van elke regeerperiode uitgewerkt; de verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van het recht op voedsel komen erin aan bod, niet alleen de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten, maar ook de voedingsaspecten en de impact op het leefmilieu en op de derde landen.

De duurzame voedselsystemen worden gedefinieerd door verwijzing naar de dalende ecologische impact ervan, de strijd tegen de verspilling, de verplaatsing van productie- en verbruikssystemen en het opnieuw greep krijgen op de voedselsystemen.

## Art. 4

Pour soutenir la démarche gouvernementale, un Conseil est mis en place pour que les acteurs de la filière alimentaire (ainsi que les consommateurs et les organisations qui poursuivent des objectifs de santé, d'intégration sociale, de protection de l'environnement et de droit du consommateur) soient associés à la stratégie nationale pour l'alimentation. Ce type de Conseil existe dans certains pays, à des niveaux différents, parfois locaux, parfois plus larges. Son secrétariat devrait logiquement être établi au sein du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement. Il appartient cependant au Roi seul de désigner ce service.

## Art. 5

L'organisation de l'aide alimentaire doit être stabilisée et garantie pour que les publics les plus précarisés soient sûrs de pouvoir manger à leur faim, en toutes circonstances.

## Art. 6

L'impact des politiques de développement ne peut pas porter atteinte au droit à l'alimentation dans les pays partenaires de la Coopération belge.

Moyennant le respect du principe de l'annualité budgétaire, l'État fédéral devrait favoriser des systèmes alimentaires durables à travers sa coopération internationale et consacrer au moins 15 % du budget de son aide publique au développement au secteur de la sécurité alimentaire et de l'agriculture.

Le Service de l'évaluation spéciale de la coopération internationale réalisera une étude d'impact des politiques belges sur le droit à l'alimentation dans les pays en développement.

Thérèse SNOY et d'OPPUERS (Ecolo-Groen)  
Muriel GERKENS (Ecolo-Groen)  
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)

## Art. 4

Om het regeringsbeleid te ondersteunen, wordt een Raad opgericht, die ervoor moet zorgen dat de actoren van de voedselcyclus (evenals de consumenten en de organisaties die ijveren voor gezondheid, maatschappelijke integratie, milieubescherming en consumentenrechten) betrokken worden bij de nationale voedselstrategie. Een dergelijke Raad bestaat in verschillende landen, op verschillende niveaus, soms lokaal, soms breder. Het secretariaat van de Raad zou zich logischerwijs bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu moeten bevinden. De Koning is als enige bevoegd om die dienst aan te wijzen.

## Art. 5

De organisatie van de voedselhulp moet worden gestabiliseerd en gewaarborgd opdat de meest kwetsbare doelgroepen in alle omstandigheden hun honger kunnen stillen.

## Art. 6

De beleidslijnen inzake ontwikkeling mogen geen ongunstige impact hebben op het recht op voeding in de partnerlanden van de Belgische coöperatie.

De Federale Staat zou, met inachtneming van het beginsel van de jaarperiodiciteit van de begroting, duurzame voedselsystemen moeten bevorderen via zijn internationale samenwerking en ervoor moeten zorgen dat minstens 15 % van de begroting voor officiële ontwikkelingshulp naar de sectoren van de voedselveiligheid en de landbouw gaat.

De dienst Bijzondere Evaluatie van de Internationale Samenwerking zal een effectenrapport opstellen over de impact van de Belgische beleidslijnen op het recht op voedsel in de ontwikkelingslanden.

**PROPOSITION DE LOI****Article 1<sup>er</sup>**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

**Art. 2**

Le Roi est habilité à prendre toutes les mesures utiles afin que toute personne se trouvant sur le territoire belge ait droit à une alimentation adéquate et à un accès régulier et permanent à une nourriture suffisante et de qualité adéquate, sans pour autant que cela porte préjudice à l'accès aux autres biens de première nécessité, sur la base de pratiques alimentaires saines, respectant la diversité culturelle et durables sur les plans environnemental, économique et social.

Le Roi veille, en particulier à ce que:

1. tout enfant ait droit à une alimentation et à une nutrition appropriées, compte tenu de son âge, pour sa croissance et son développement;
2. toute femme ait droit à une alimentation et à une nutrition adéquates pendant la grossesse et la lactation.
3. toute personne malade qui a des besoins spécifiques ait droit à une alimentation adéquate, compte tenu de sa pathologie.

**Art. 3**

Le ministre désigné par le Roi expose, en début de législature, une stratégie nationale pour la réalisation du droit à l'alimentation. Cette stratégie nationale développe une vision holistique sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

La stratégie visée à l'alinéa précédent comprend notamment les domaines suivants:

1. le renforcement des systèmes de protection sociale pour éviter le manque d'accès à une alimentation adéquate;
2. l'organisation de l'aide alimentaire;
3. les moyens nécessaires pour un accès à la qualité nutritionnelle, prenant en compte le/les plans nutrition/santé des entités fédérées;

**WETSVOORSTEL****Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

**Art. 2**

De Koning wordt ertoe gemachtigd alle dienstige maatregelen te nemen opdat elke persoon die zich op het Belgische grondgebied bevindt recht heeft op passende voeding, en reguliere en permanente toegang heeft tot toereikend en kwalitatief adequaat voedsel, onverminderd de toegang tot andere levensnoodzakelijke goederen en op basis van gezonde voedingspraktijken die de culturele diversiteit in acht nemen alsook duurzaam zijn op milieu-, economisch en sociaal gebied.

De Koning ziet er meer bepaald op toe dat:

1. elk kind recht heeft op voedsel en voeding die afgestemd zijn op zijn leeftijd en passend zijn voor zijn groei en ontwikkeling;
2. elke vrouw recht heeft op voedsel en voeding die passend zijn tijdens de zwangerschap en de borstvoedingsperiode.
3. elk zieke met specifieke behoeften recht heeft op passende voeding, rekening houdend met zijn pathologie.

**Art. 3**

De door de Koning aangewezen minister zet bij aanvang van de regeerperiode een nationale strategie uiteen om het recht op voeding te kunnen uitoefenen. Deze nationale strategie stoelt op een holistische benadering van de volledige voedselketen.

De in het vorige lid beoogde strategie omvat meer bepaald de volgende aspecten:

1. de versterking van de socialebeschermingssystemen om te voorkomen dat passende voeding niet of onvoldoende toegankelijk is;
2. de organisatie van de voedselhulp;
3. de vereiste middelen om kwalitatief hoogstaande voeding toegankelijk te maken, in overeenstemming met de plannen inzake voeding en gezondheid van de deelstaten;

## 4. le soutien aux modèles alimentaires durables.

La stratégie précitée définit des buts, des objectifs chiffrés, des points de repère, un calendrier et des activités visant à formuler des politiques, à recenser et à mobiliser les ressources, à définir des mécanismes institutionnels, à assigner les responsabilités, à coordonner les activités des différents intervenants et à mettre en place des mécanismes de contrôle. Elle comporte un volet relatif à l'information et à la sensibilisation du public.

## Art. 4

§ 1<sup>er</sup>. Il est créé un Conseil national de politique alimentaire, dénommé ci-après "le Conseil", jouissant de la personnalité juridique de droit public.

Le Conseil est une instance composée de représentants des différents secteurs du système alimentaire qui collaborent pour trouver des solutions pratiques aux défis présentés par la gestion de l'alimentation et le droit à l'alimentation à l'échelle locale et nationale.

Son secrétariat est établi au sein du service désigné par le Roi.

Les règles de fonctionnement du Conseil et de son secrétariat sont fixées par le Roi.

§ 2. Afin d'assurer une composition équilibrée entre représentants du gouvernement fédéral et des entités fédérées, de la filière agro-alimentaire et du secteur public ou associatif lié à la santé, à l'aide sociale, à l'environnement et à la protection du consommateur, le Conseil est composé de:

— représentants des ministres et secrétaires d'État de l'État fédéral qui ont dans leurs compétences la Santé publique, l'Environnement, la protection des Consommateurs, l'Agriculture, l'Intégration sociale, la Lutte contre la pauvreté et les Grandes villes;

— représentants des gouvernements des Entités fédérées qui souhaitent y participer;

— producteurs, membres de l'industrie de la transformation, distributeurs, représentants de l'HORECA et responsables de la gestion des déchets;

— représentants des secteurs de la santé, de la nutrition, de l'éducation, de l'environnement ainsi que des banques alimentaires et associations de lutte contre la pauvreté.

## 4. de ondersteuning van duurzame voedselmodellen.

De voornoemde strategie legt algemene streefdoelen, cijfermatige doelstellingen, referentiepunten, een tijdspad en activiteiten vast teneinde beleidslijnen te formuleren, middelen en mensen op te lijsten en bijeen te brengen, institutionele mechanismen te bepalen, de verantwoordelijkheden toe te wijzen, de activiteiten van de verschillende actoren te coördineren en controlemechanismen in te stellen. Voorts omvat die strategie een gedeelte met betrekking tot de informatieverstrekking aan en de bewustmaking van de bevolking.

## Art. 4

§ 1. Er wordt een Nationale Raad voor het voedselbeleid opgericht, hieronder "de Raad" genoemd, die publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid heeft.

De Raad is een instantie die bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende sectoren binnen het voedselsysteem die via samenwerking praktische oplossingen aanreiken voor de uitdagingen die het voedselbeheer en het recht op voedsel lokaal en nationaal stellen.

Het secretariaat van de Raad wordt waargenomen binnen de door de Koning aangewezen dienst.

De Koning bepaalt de nadere regels voor de werking van de Raad en het secretariaat ervan.

§ 2. Om ervoor te zorgen dat de Raad evenwichtig is samengesteld uit vertegenwoordigers van de federale regering en van de deelstaten, van de voedingsmiddelensector en van de overheidssector of de verenigingssector die zich toelegt op gezondheid, sociale hulp, milieu of consumentenzaken, bestaat de Raad uit:

— vertegenwoordigers van de federale ministers en staatssecretarissen die bevoegd zijn voor Volksgezondheid, Leefmilieu, Consumentenzaken, Landbouw, Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Grote Steden;

— vertegenwoordigers van de regeringen van de deelstaten die eraan wensen deel te nemen;

— producenten, leden van de verwerkende industrie, distributeurs, vertegenwoordigers van de horeca en mensen die verantwoordelijk zijn voor het afvalbeheer;

— vertegenwoordigers van de sectoren gezondheid, voeding, opvoeding, leefmilieu, alsook van de voedselbanken en de verenigingen voor armoedebestrijding.

Le Roi fixe la composition du Conseil et nomme les membres.

§ 3. Le Conseil est investi des missions suivantes:

1. soutenir l'élaboration et donner un avis sur la stratégie nationale pour le droit à l'alimentation, avec l'objectif qu'elle réponde à l'évolution des besoins et des préoccupations de la population;

2. déterminer les indicateurs appropriés pour mesurer les progrès de la réalisation du droit à l'alimentation; ces indicateurs doivent être précis, accompagnés d'un échéancier et objectivement mesurables;

3. conseiller le gouvernement sur l'organisation des politiques sectorielles pertinentes pour la réalisation du droit à l'alimentation et formuler, sur la base des données obtenues grâce au suivi technique de la réalisation du droit, des recommandations pour la faire évoluer;

4. impliquer les acteurs et les représentants des secteurs d'activités concernés par les différents aspects de la réalisation du droit à l'alimentation aux niveaux fédéral, régional et local;

5. présenter à la Chambre des représentants un rapport annuel sur la réalisation du droit à l'alimentation.

#### Art. 5

La distribution d'aliments ou de repas ou des facilités d'achats d'aliments de base déterminées par le Roi est octroyée aux personnes qui le demandent et dont le revenu, déterminé par le Roi, est insuffisant pour vivre dignement.

Pour l'application de l'alinéa qui précède, il y a une situation de revenu "insuffisant, et ce même de manière temporaire, pour vivre dignement" lorsque ce revenu est insuffisant, et ce même de façon temporaire, pour avoir accès à une alimentation adéquate et aux autres droits fondamentaux. Le Roi détermine les modalités d'attribution de cette aide alimentaire.

La mise en place de systèmes d'aide alimentaire est assurée pour répondre à l'urgence sociale, dans une stratégie qui vise à la réalisation autonome du droit à l'alimentation.

De Koning bepaalt de samenstelling van de Raad en benoemt de leden ervan.

§ 3. De Raad heeft de volgende taken:

1. hij verleent ondersteuning en advies in verband met de nationale strategie voor het recht op voedsel, zodat die strategie spoort met de evolutie van de behoeften en bekommelingen van de bevolking;

2. hij bepaalt de passende indicatoren om de vooruitgang inzake de uitoefening van het recht op voedsel te meten; het betreft nauwkeurige en objectief meetbare indicatoren, waaraan een tijdpad verbonden is;

3. hij adviseert de regering over de uitwerking van relevante sectorale beleidslijnen om het recht op voedsel te kunnen uitoefenen, en formuleert, aan de hand van de via de technische follow-up van de uitoefening van het recht op voedsel verkregen gegevens, aanbevelingen om het beleid te doen evolueren;

4. hij werkt samen met de actoren en de vertegenwoordigers van de activiteitensectoren die betrokken zijn bij de verschillende aspecten van de tenuitvoerlegging van het recht op voedsel op federaal, regionaal en lokaal vlak;

5. hij dient een jaarverslag over de tenuitvoerlegging van het recht op voedsel in bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.

#### Art. 5

Voor de door de Koning bepaalde bezorging van voedsel of van maaltijden, dan wel de toekenning van faciliteiten om basisvoeding aan te kopen, komen de personen in aanmerking die daarom vragen en wier door de Koning bepaald inkomen niet volstaat om een waardig leven te leiden.

Voor de toepassing van het vorige lid is sprake van een situatie waarin "het inkomen niet volstaat om een waardig leven te leiden" wanneer dit inkomen, zelfs tijdelijk, niet volstaat om toegang te hebben tot passende voeding en tot andere grondrechten. De Koning bepaalt de nadere regels volgens welke die voedselhulp wordt toegewezen.

Er wordt in voedselhulpsystemen voorzien om tegemoet te komen aan dringende sociale noden; die systemen zijn ingebed in een beleid dat beoogt het recht op voedsel autonoom te verwezenlijken.

Les systèmes d'aide alimentaire bénéficient d'un approvisionnement stable et suffisant en produits de qualité.

Le Roi peut déléguer ces missions à des acteurs non gouvernementaux par l'octroi de subsides, dont l'utilisation est contrôlée par le service déterminé par Lui.

#### Art. 6

Le Roi veille à ce que les activités menées à l'étranger, y compris par ses ressortissants ou acteurs privés, n'empiètent pas sur le droit à l'alimentation de la population des pays concernés.

Le Roi prend les mesures nécessaires afin que les directives volontaires sur le droit à l'alimentation émises par la FAO, dépendant des Nations Unies, et les recommandations du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, dépendant de la FAO, soient respectés par les organisations et entreprises belges actives à l'étranger.

Le Roi prend les mesures nécessaires afin de renforcer la cohérence des politiques par rapport au droit à l'alimentation. Le service désigné par Lui réalisera une étude d'impact des politiques belges sur le droit à l'alimentation dans les pays en développement. Cette étude sera réalisée selon une démarche participative incluant les parties prenantes. Elle sera réalisée au minimum tous les deux ans et présentée devant la Chambre des représentants.

18 décembre 2013

Thérèse SNOY et d'OPPUERS (Ecolo-Groen)  
Muriel GERKENS (Ecolo-Groen)  
Wouter DE VRIENDT (Ecolo-Groen)

De voedselhulpsystemen berusten op de gestadige en toereikende aanvoer van kwaliteitsproducten.

De Koning kan deze taken overdragen aan niet-gouvernementele instanties via de toekenning van subsidies, waarvan het gebruik wordt gecontroleerd door de door Hem aangewezen dienst.

#### Art. 6

De Koning ziet erop toe dat de in het buitenland uitgeoefende activiteiten, met inbegrip van die van de eigen onderdanen of privéactoren, geen afbreuk doen aan het recht op voedsel van de bevolking van de betrokken landen.

De Koning neemt de nodige maatregelen opdat de vrijwillige richtlijnen over het recht op voedsel van de FAO, een instelling die onder de Verenigde Naties ressorteert, alsook de aanbevelingen van het Comité mondiale voedselzekerheid, dat onder de FAO ressorteert, in acht worden genomen door de Belgische organisaties en ondernemingen die actief zijn in het buitenland.

De Koning neemt de vereiste maatregelen om de coherentie van de beleidslijnen inzake het recht op voedsel te vergroten. De door Hem aangewezen dienst zal een onderzoek instellen naar de impact van de Belgische beleidslijnen op het recht op voedsel in de ontwikkelingslanden. Bij dat onderzoek wordt een participatieve aanpak gehanteerd en worden de deelnemende partijen betrokken. Het onderzoek zal minstens om de twee jaar worden uitgevoerd; de resultaten ervan zullen worden voorgelegd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers.

18 december 2013