



**HAL**  
open science

# L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation

Pierre-Etienne Bouillot

► **To cite this version:**

Pierre-Etienne Bouillot. L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation. *Droit et Société: Revue internationale de théorie du droit et de sociologie juridique*, 2019, 10.3917/drs1.101.0053 . hal-02167279

**HAL Id: hal-02167279**

**<https://hal.science/hal-02167279>**

Submitted on 11 Mar 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation

Pierre-Etienne Bouillot

L'alimentation relève d'une nécessité commune à tous les êtres humains. Elle se définit en termes nutritionnels en apports quotidiens en eau, glucides, lipides, protéines et minéraux. Elle ne saurait pour autant s'y réduire puisqu'au-delà de cette conception strictement nutritionniste, l'alimentation s'incarne dans des pratiques culturellement et socialement construites. En effet, la production, la transformation, la valorisation et la consommation d'aliments répondent à des usages socialisés<sup>1</sup> dont la législation se fait l'écho pour assurer une sécurité des approvisionnements alimentaires, encadrer leur qualité sanitaire ou encore protéger des spécialités culinaires locales. Ces valeurs sont mobilisées diversement selon les pays par les règles juridiques qui s'y appliquent. Les différentes facettes de la nécessité commune de se nourrir se trouvent synthétisées dans le concept de sécurité alimentaire, développé dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à partir de 1974. Les circonstances de l'époque, à savoir des sécheresses au Sahel ayant engendré de grandes famines, ont influencé la notion : la sécurité alimentaire est alors définie en fonction de la stabilité des approvisionnements en denrées alimentaires. Si ces problèmes sont malheureusement encore très actuels, de nouveaux enjeux (surplus agricoles des pays du Nord et problèmes sanitaires de grande envergure) ont inévitablement mené à l'enrichissement du concept qui est présenté lors du Sommet mondial de l'alimentation à Rome en 1996 comme la situation où « *tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active* ».

Le regard du juriste a toute sa place lorsqu'il s'agit de saisir ce concept transdisciplinaire<sup>2</sup>. Les problèmes posés par la sécurité alimentaire n'ont pas seulement des solutions techniques<sup>3</sup>. En effet, l'encadrement juridique de la production et de l'échange de denrées alimentaires, est aussi déterminant dans l'accomplissement ou non de la sécurité alimentaire<sup>4</sup>. Dans le langage juridique, les États ont traduit le concept de sécurité alimentaire en « droit à l'alimentation »<sup>5</sup>. Ce dernier fait partie de la catégorie des droits humains, et ses sources sont anciennes. Ainsi, au XI<sup>e</sup> siècle, la Charte du Mandé garantissait déjà une forme de droit à l'alimentation<sup>6</sup>. Ce droit n'est pas isolé, il doit être saisi en étroite relation avec d'autres droits de l'homme. Aussi, le

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre POULAIN, *Sociologies de l'alimentation, Les mangeurs et l'espace social alimentaire*, Paris : PUF, 2013.

<sup>2</sup> Otto HOSPES, Irene HADIPRAYITNO (ed.), *Governing food security, Law, politics and the right to food*, Wageningen : Wageningen Academic Publishers, 2010.

<sup>3</sup> Marc DUFUMIER, « Sciences et droit à une alimentation correcte et durable, Un droit bafoué : le droit à une alimentation saine, équilibrée et durable », in Rafael ENCINAS DE MUNAGORRI, Alexandra BENSAMOUN, Estelle BROSSET et Maire-Anne COHENDET (dir.), *Sciences et droits de l'homme*. Editions mare & martin, Coll. Presses universitaires de Sceaux, 2017, p. 45.

<sup>4</sup> Sur la question, v. not. François COLLART DUTILLEUL, « Lascaux et le droit de la sécurité alimentaire dans le monde. Histoire intellectuelle d'un programme de recherche atypique en droit », *Revue internationale de droit économique*, 2015/2 (t. XXIX), p. 237-256 ; Marie CUQ, *L'alimentation en droit international*, Thèse de doctorat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2016, not. p. 10.

<sup>5</sup> V. not. : Sophie THERIAULT et Ghislain OTIS, « Le droit et la sécurité alimentaire », *Les Cahiers de droit*, 44(4), p. 573-596.

<sup>6</sup> Cf. François COLLART DUTILLEUL, « Charte du Mandé », in Marie CORNU, Fabienne ORSI et Judith ROCHFELD (dir.), *Dictionnaire des biens communs*, Paris : PUF : 2017, p. 169.

retrouve-t-on implicitement à l'article 25 de Déclaration universelle des Droits de l'homme à travers le droit à un niveau de vie suffisant<sup>7</sup>.

Lors du Sommet de Rome, le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels (Comité sur les DESC) a cherché à clarifier la notion dans son commentaire général n° 12 : « *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>8</sup>. Précisé par l'ancien rapporteur spécial de l'ONU sur le droit à l'alimentation, il s'articule autour de trois composantes : la disponibilité, l'accessibilité et l'adéquation<sup>9</sup>. Ainsi, le droit à l'alimentation va au-delà de la seule mesure d'aide alimentaire de base. Le Comité sur les DESC a ainsi détaillé les obligations s'imposant aux États, qui doivent assurer le respect, la protection et la réalisation de ce droit<sup>10</sup>. La formulation de ce droit a eu des effets : il est présent dans les ordres juridiques régionaux et internes<sup>11</sup>. S'il peut être fait une analyse de sa justiciabilité, celle-ci s'est souvent posée dans des cas extrêmes d'accès à l'alimentation impliquant la survie même des individus<sup>12</sup>.

Le droit à l'alimentation est également tributaire des règles applicables aux denrées alimentaires et aux exploitants du secteur agroalimentaire, qui composent le droit dit de l'alimentation. Cet ensemble mêlant droit commun et législation spécifique a connu de profonds bouleversements, en particulier dans l'Union européenne, à partir de la fin du XX<sup>e</sup> siècle. La recherche d'une harmonie réglementaire au niveau de l'Union européenne a fait de la libre-circulation de denrées alimentaires sûres et saines la clé de voûte de ce droit de l'alimentation<sup>13</sup>. Ce droit objectif est-il à la hauteur des défis posés par le droit subjectif à l'alimentation<sup>14</sup>? Tirailé entre le marché et la sécurité sanitaire, le droit de l'alimentation est-il construit en concordance ou en opposition avec le droit à l'alimentation ?

On peut aujourd'hui avancer que le droit de l'alimentation ne met pas en place les conditions nécessaires à l'accomplissement du droit à l'alimentation, voire en constitue les principaux obstacles. Les plus prégnants d'entre eux résident dans le fait que le droit de l'alimentation est

---

<sup>7</sup> Cf. Déclaration universelle des droits de l'homme, ONU, 10 décembre 1948, art. 25 : « 1. 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, (...) ».

<sup>8</sup> Comité DESC, Observation générale n° 12, 12 mai 1999, Le droit à une nourriture suffisante (art. 11), E/C.12/1999/5

<sup>9</sup> Pour le Rapporteur spécial, Olivier DE SCHUTTER, le droit à l'alimentation se définit 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.* ». V. not. : Olivier DE SCHUTTER, *Rapport final: Le droit à l'alimentation, facteur de changement*, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation au Conseil des droits de l'Homme de l'Assemblée générale des Nations Unies, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57.

<sup>10</sup> Carole NIVARD, « Section 3. Le droit à l'alimentation », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 1 | 2012, mis en ligne le 30 juin 2012, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://revdh.revues.org/137> ; DOI : 10.4000/revdh.137, p. 246.

<sup>11</sup> Il est explicitement reconnu dans la Charte asiatique des droits de l'homme et déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam et constitutionnellement dans plus de 20 pays. Cf. I. HADIPRAYITNO et B. WERNAART, « Droit à l'alimentation », in François COLLART DUTILLEUL (dir.), *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles : Larcier, 2013, p. 266.

<sup>12</sup> V. not. : Christophe GOLAY, *Droit à l'alimentation et accès à la justice*, Bruxelles : Bruylant, 2011.

<sup>13</sup> Consid. 1 Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires, JOUE L 031, 1.2.2002, p.1.

<sup>14</sup> François COLLART DUTILLEUL, Fanny GARCIA, « Dans le domaine de l'alimentation, quels "droits à" dans le "droit de" ? », in Laurence BOY, Jean-Baptiste RACINE et Fabrice SIIRIANEN (dir.), *Droit économique et Droits de l'Homme*, Bruxelles : Larcier, 2009, p. 497-508

d'une part exclusivement porté par et pour une économie de marché (I), et d'autre part qu'il accorde une place prépondérante à l'évaluation scientifique des risques (II), laissant toujours peu de place aux autres enjeux portés par le droit à l'alimentation.

## I. Le droit de l'alimentation déterminé par le droit du marché

Le secteur alimentaire est l'un des premiers à avoir été industrialisé. Avec la standardisation des processus de production, les exploitants agroalimentaires ont pu mettre sur le marché des denrées alimentaires aux qualités plus uniformisées. Ce phénomène a en particulier concerné les méthodes de conservation, comme l'appertisation en boîte, facilitant la distribution des produits alimentaires à travers un pays et le monde<sup>15</sup>. Ainsi est née la denrée alimentaire comme bien marchand pouvant circuler facilement.

Auparavant seulement encadré par le droit pénal de la consommation réprimant les fraudes et falsifications, la denrée alimentaire s'est, comme beaucoup de biens, retrouvée soumise à un droit du marché (A). À plusieurs titres, cet état du droit de l'alimentation n'est pas satisfaisant du point de vue du droit à l'alimentation (B).

### A. Une soumission au droit du marché

Le droit de l'alimentation s'est construit avec l'idée d'un marché libre et concurrentiel. C'est ainsi qu'il tourne le dos au droit à l'alimentation. En droit du commerce international, l'aliment est perçu principalement telle une marchandise comme les autres. Les règles fixées dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) visent à assurer sa libre-circulation. L'Accord sur l'Agriculture de l'OMC, qui régit spécifiquement le commerce des denrées alimentaires, fait référence au principe de non-discrimination. Sauf à démontrer la nécessité d'une limitation de la circulation des denrées alimentaires sur des considérations d'ordre sanitaire ou environnemental, les discriminations entre États membres sont proscrites en application de la clause de la nation la plus favorisée et de celle du traitement national interdisant une discrimination entre produits nationaux et étrangers<sup>16</sup>. Cette croyance en un « droit naturel économique »<sup>17</sup> n'est pas forcément perçue comme un obstacle à l'effectivité du droit à l'alimentation, comme a pu l'exprimer l'ancien directeur général de l'OMC pour qui la libéralisation des marchés alimentaires internationaux fait partie de l'ensemble de solutions propres à assurer la sécurité alimentaire<sup>18</sup>. L'idée d'une régulation optimale par le jeu de l'offre et de la demande *via* la seule liberté de prix se retrouve dans les récents accords commerciaux internationaux, où les spécificités de la denrée alimentaire trouvent également peu d'écho. La libéralisation des marchés alimentaires est parfois présentée dans le droit de l'alimentation comme le préalable et non comme une composante des dispositifs mis en œuvre par les États

---

<sup>15</sup> Jean-Baptiste MALLET, *L'empire de la tomate d'industrie*, Paris : Fayard, 2017, 283 p. L'auteur met notamment en évidence que le secteur agroalimentaire serait, avant la construction automobile, le premier secteur à mettre en œuvre une forme d'organisation scientifique du travail à grande échelle.

<sup>16</sup> Uriell CHOQUET, *Les exceptions environnementales et sanitaires dans la jurisprudence de l'OMC*, Thèse de doctorat, Université de Nice, 2015, not. p. 17 et 21.

<sup>17</sup> Benoît FRYDMAN et Guy HAARSCHER, *Philosophie du droit*, Paris : Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 44 et s.

<sup>18</sup> « M. LAMY réfute l'allégation du Rapporteur des Nations Unies selon laquelle le droit à l'alimentation est "otage" des négociations de l'OMC » allocution du 14 décembre 2011 [en ligne] : [https://www.wto.org/french/news\\_f/news11\\_f/agcom\\_14dec11\\_f.htm](https://www.wto.org/french/news_f/news11_f/agcom_14dec11_f.htm), consulté le 05/12/2017. Ce texte constituait une réponse au rapport publié par Olivier DE SCHUTTER : « L'Organisation Mondiale du Commerce et l'Agenda sur la Crise Mondiale de la Sécurité Alimentaire », note d'information du Rapporteur spécial pour le droit à l'alimentation, novembre 2011, [en ligne] : <http://www.srfood.org/fr/commerce>, consulté le 05/12/2017.

pour assurer le respect du droit à l'alimentation. Le droit de l'Union européenne confirme cette perspective marchande et libérale vis-à-vis de la denrée alimentaire. Ainsi, le règlement (CE) n° 178/2002 considère que « *la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines constitue un aspect essentiel du marché intérieur et contribue de façon notable à la santé et au bien-être des citoyens, ainsi qu'à leurs intérêts économiques et sociaux* ». En ce sens, la fluidité du marché alimentaire européen est présentée comme favorable à la santé et au bien-être des citoyens et à leurs intérêts. Ces réglementations cultivent le mythe selon lequel le libéralisme bénéficierait à la réalisation du droit à l'alimentation, au lieu d'aborder et résoudre les antagonismes entre loi du marché et sécurité sanitaire.

Au-delà de la sécurité sanitaire, les portées par le droit à l'alimentation, comme celle de l'accès à une alimentation « *suffisante correspondant aux traditions culturelles du peuple auquel le consommateur appartient* »<sup>19</sup>, ne sont que peu portées par le droit appliqué aux marchandises alimentaires. L'histoire de l'aide alimentaire aux plus démunis en Europe illustre l'importance donnée au marché et la fragilité de son support concernant l'accès à l'alimentation. Créé en 1987, le Programme européen d'aide aux plus démunis a pour but de redistribuer les produits agricoles excédentaires à des organisations caritatives, qui œuvrent contre l'insécurité alimentaire en Europe<sup>20</sup>. Le règlement qui en définit les contours a été adopté dans un contexte de production agricole excédentaire. Le législateur européen a décidé, sur le fondement des dispositions relatives à la Politique Agricole Commune (PAC), de résorber les surplus agroalimentaires en les distribuant aux personnes dans le besoin afin de stabiliser les marchés, le terme de ce programme étant prévu lors du retour « *des stocks à un niveau normal* »<sup>21</sup>. Cet objectif atteint, la Commission a proposé un plan d'aide alimentaire permettant d'autoriser l'achat sur les marchés, de préférence européens, de denrées alimentaires complémentaires aux stocks d'intervention afin de satisfaire les besoins des plus démunis<sup>22</sup>.

Cette proposition a été contestée devant le Tribunal de l'Union européenne. L'Allemagne, soutenue par la Suède, s'opposait à la Commission, elle-même soutenue par quatre autres États membres, dont la France. Dans sa décision du 13 avril 2011, le Tribunal a donné raison à l'Allemagne en constatant que le but du plan d'aide alimentaire prévu par « *le règlement attaqué n'était pas l'écoulement des stocks d'intervention, mais la couverture des besoins déclarés par les États membres* »<sup>23</sup>. À ce titre, le Tribunal a considéré que le plan n'était pas conforme au règlement portant organisation commune des marchés agricoles. En effet, ce règlement devait satisfaire l'objectif de stabilisation des marchés imposé par la PAC, alors que le plan participait à la lutte contre l'exclusion sociale et relevait donc de la politique sociale de l'Union européenne et non de celle de l'agriculture. À la suite de cette décision, la Commission a donc fait une nouvelle proposition, qui a été à nouveau contestée par l'Allemagne. Toutefois, un accord entre la France et l'Allemagne a permis de mettre en œuvre un programme d'aide alimentaire transitoire venant à terme en décembre 2013. Au-delà de cette période, les États français et allemand ont déclaré qu'ils n'accepteraient pas « *les propositions de nature juridique et financière que la Commission pourrait formuler à l'avenir concernant un tel programme* »<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. *supra* : Définition proposée par Olivier DE SCHUTTER.

<sup>20</sup> Règlement (CEE) n° 3730/87 du Conseil du 10 décembre 1987 fixant les règles générales applicables à la fourniture à certaines organisations de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention et destinées à être distribuées aux personnes les plus démunies de la Communauté, JO L 352 du 15.12.1987, p. 1-2.

<sup>21</sup> Règlement (CEE) n° 3730/87, *ibid.*, 3<sup>e</sup> considérant.

<sup>22</sup> Cf. Proposition modifiée de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union, COM/2010/0486 final, COD 2008/0183.

<sup>23</sup> TPICE, 13 avril 2011, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-576/08, Rec. 2011 p. II-01578, not. pt. 128.

<sup>24</sup> Renommé Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), le dispositif a été maintenu, mais réduit de 40 %, lors de la négociation budgétaire de la PAC (Règlement (UE) n° 223/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014 relatif au Fonds européen d'aide aux plus démunis, JO L 72, 12.3.2014, p. 1-41).

C'est sur la base des mécanismes économiques d'accroissement de la productivité et de stabilisation des marchés que s'est construit ce programme d'aide alimentaire aux plus démunis. L'accomplissement des objectifs économiques servait une mesure sociale. Lorsque les subventions à la production ont été réduites et les stocks d'intervention résorbés sous l'influence de la libéralisation et de la mondialisation des marchés, le programme d'aide alimentaire s'est donc retrouvé sans ressources. Ainsi, pour colmater les brèches laissées par le marché dans l'accomplissement du droit à l'alimentation, il est fait usage d'un dispositif social dérogatoire au libre-échange.

Si un avenir existe pour ce fonds, il serait à chercher du côté de la politique sociale et non de celle de l'agriculture<sup>25</sup>. Le dispositif passerait d'un système garantissant l'accès à l'alimentation dépendant de l'accomplissement d'un objectif économique à un système où les problématiques sont dissociées. D'un côté, il s'agit de laisser les marchés alimentaires s'autoréguler et de l'autre, pour combler les « défauts » du marché, la solidarité européenne vient assurer un accès de tous à l'alimentation. La question de l'accessibilité se trouve sous la dépendance du marché et nie une partie des composantes du droit à l'alimentation, et notamment sur les aspects de choix et de besoins nutritionnels des populations concernées. En effet, l'insuffisance alimentaire qualitative oscille autour de 20% suivant les populations<sup>26</sup>. C'est là où le « droit à » présente une ambiguïté : pour ceux qui ont les moyens économiques suffisants, le droit du marché garantit la possibilité d'un choix d'aliments variés, pour ceux qui n'ont pas ces moyens, l'accès à une alimentation adéquate reste un défi que le droit relatif à l'aide alimentaire ne relève pas.

#### B. L'antagonisme entre le droit du marché alimentaire et les valeurs portées par le droit à l'alimentation

La précarité du dispositif concernant la disponibilité et l'accessibilité de l'alimentation aux plus démunis n'est pas le seul témoin des limites au droit de l'alimentation fondé sur le marché<sup>27</sup>. La globalisation des systèmes alimentaires assurée par la régulation du marché commun ouvre le chemin de l'uniformisation des produits alimentaires<sup>28</sup>, alors que la diversité promue par la typicité est réduite à s'appuyer sur le contrat.

L'évolution du vocabulaire culinaire sous l'influence de normes commerciales telles que celles issues du *Codex alimentarius*, témoigne de ce mouvement. La Commission a l'origine de cet ensemble de normes internationales a été créée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et la FAO. Elle a pour objectif d'harmoniser les normes alimentaires mondiales ou régionales dans le but de faciliter le commerce, protéger la santé du consommateur et assurer la loyauté des transactions commerciales. Ces normes peuvent être « horizontales » et porter sur des problématiques concernant toutes les filières (sécurité sanitaire, additifs...) ou « verticales » et concerner un produit ou un groupe de produits. Instance de régulation du marché alimentaire, elle porte atteinte à la diversité alimentaire, au choix souverain des consommateurs d'aliments. Le glissement du vocabulaire alimentaire français et européen sous l'influence de ces normes trouve des illustrations dans la jurisprudence.

---

<sup>25</sup> Cour des comptes européenne, *L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies : une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés*, Rapport spécial n° 6/2009, p. 32 et s.

<sup>26</sup> ANSES (Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail), *Étude individuelle nationale des consommations alimentaires 3 (INCA 3) - Actualisation de la base de données des consommations alimentaires et de l'estimation des apports nutritionnels des individus vivant en France*, 2017, pp. 84 et s.

<sup>27</sup> V. égal. la contribution de L. Deprès et D. Bouget.

<sup>28</sup> Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier DE SCHUTTER, 2011, A/HRC/19/59, 25 p.

La dénomination et la qualité de l'emmental français ont ainsi évolué suite à la décision du 5 décembre 2000 de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE)<sup>29</sup>. À l'origine de l'affaire se trouve le constat par l'autorité française chargée du contrôle de la conformité des produits de l'absence de croûte sur les meules d'emmental d'une laiterie alors qu'elles auraient dû en présenter une selon un décret de 1988<sup>30</sup>. Le prévenu de ce délit de tromperie opposait la non-conformité du décret à une norme *Codex* qui fait référence à la consommation d'emmental sans croûte<sup>31</sup>. Dans une affaire pourtant franco-française, car le producteur vendait sa production sur le seul territoire français, la CJCE a décidé de privilégier la norme *Codex* estimant que le décret français était susceptible d'entraver les échanges entre les États membres. En l'espèce, la Cour de justice a estimé que la présence ou non d'une croûte ne constituait pas une différence majeure nécessitant une autre appellation que celle d'emmental du moment que ce fromage est fabriqué à partir de matières et selon une méthode de fabrication identiques à celles employées pour l'emmental comportant une croûte. Au surplus, la Cour suppose que si la méthode d'affinage était susceptible de représenter une caractéristique essentielle du produit de nature à tromper le consommateur, alors une information adéquate de celui-ci suffirait à écarter ce risque. Ici, la Cour nie l'importance de la croûte sur les qualités organoleptiques de l'emmental. En effet, dans une autre affaire de croûte, l'expert avait constaté à propos d'échantillons d'emmental sans croûte à l'étiquetage trompeur qu'ils ne présentaient « pas de différence de dureté, d'extrait sec et de couleur entre la périphérie et le cœur, ce qui n'aurait pas été le cas s'ils possédaient une croûte »<sup>32</sup>. Pour autant, le pouvoir réglementaire français a finalement créé deux catégories d'emmental<sup>33</sup>.

Ainsi, l'harmonisation des règles alimentaires au niveau international conduit à l'atténuation des réglementations nationales, et du même coup des spécificités propres à chaque société. Dans le domaine alimentaire, cette perte de souveraineté de la loi se fait au profit de normes consensuelles et surtout à finalité commerciales, comme celles du *Codex alimentarius*, diminuant peu à peu la possibilité pour chaque État de déterminer les critères d'une alimentation choisie sur son territoire. Au-delà des considérations sanitaires ou environnementales, le principe de la clause de la nation la plus favorisée ne pourrait-il pas se voir opposer les attentes organoleptiques propres à chaque culture alimentaire ?

Dans un système alimentaire mondialisé, c'est principalement sur le contrat que repose l'inclusion des valeurs non marchandes comme la protection de l'environnement, de savoir-faire ou encore de traditions culturelles. Les mécanismes proposés pour corriger les défaillances du marché concernant les autres facettes de la sécurité alimentaire s'intègrent à une logique concurrentielle comme en témoignent les modes de valorisation des produits agroalimentaires. Ces moyens permettent de distinguer sur un marché différents produits d'une même gamme par l'identification d'une qualité spécifique et reposent sur une diversité d'instruments juridiques tels que les signes d'identification de la qualité et de l'origine, les mentions valorisantes, les démarches de certification<sup>34</sup>, les marques simples, les marques collectives, *etc.* Les modes de valorisation s'inscrivent moins en résistance au droit de la concurrence, qu'ils ne s'adaptent à l'ouverture des marchés agricoles. La valorisation ne permet pas seulement une augmentation

---

<sup>29</sup> CJCE, 5 décembre 2000, aff. C-448/98, Rec. 2000 I-10663. V. Jean-Paul BRANLARD, *La table et le droit, Décisions de justices gourmandes : 50 commentaires*, Paris : LexisNexis, 2014, p. 119.

<sup>30</sup> L'annexe du décret n° 88-1206 du 30 décembre 1988 précise que cette croûte doit être « dure et sèche, de couleur jaune doré à brun clair ».

<sup>31</sup> Codex Stan 269-1967.

<sup>32</sup> Cass. crim., 12 octobre 1999, n° 98-83307, publié au bulletin.

<sup>33</sup> Le décret n° 2002-256 du 22 février 2002 précise que l'emmental avec croûte pourra voir sa dénomination complétée de la mention « affinage de tradition ».

<sup>34</sup> Il s'agit notamment l'appellation d'origine, du label rouge ou de l'agriculture biologique (C. rur., art. L. 640-2).

de la valeur ajoutée des produits<sup>35</sup>. En contractant de leur propre initiative des engagements allant au-delà des exigences minimales imposées par la réglementation, les agriculteurs intègrent des intérêts plus larges et s'attachent également aux autres facettes de l'aliment<sup>36</sup>. Si elles participent à l'intégration d'autres facteurs légitimes comme à garantir une diversité de choix au consommateur, les techniques de valorisation traduisent la primauté d'une logique concurrentielle<sup>37</sup>. L'étude de ces pratiques montre qu'elles sont bien souvent hybrides dans leur fonctionnement et qu'elles empruntent aux méthodes propres à l'économie de marché dans la détermination du prix par exemple<sup>38</sup>. En effet, tant que les modes de valorisation sont cantonnés à la sphère contractuelle, dépendants d'un engagement volontaire des opérateurs, leur portée reste limitée. En gardant ces modes de valorisation facultatifs, le législateur en fait surtout des outils de résistance pour les producteurs dans le cadre d'un marché libéré plutôt qu'un principe général.

Le droit de l'alimentation est un droit du marché des produits agroalimentaires qui met en lumière les valeurs portées par le droit à l'alimentation uniquement lorsqu'elles ont une dimension marchande. De ce point de vue, l'évaluation scientifique n'a pas un meilleur impact sur la construction des normes alimentaires. En dehors de certains problèmes sanitaires, elle n'est pas favorable à l'effectivité du droit à l'alimentation.

## II. Le droit de l'alimentation déterminé par l'évaluation scientifique des risques

Plusieurs crises et différends internationaux sanitaires, comme celle dite de la vache folle ou celui du bœuf aux hormones dans le cadre de l'OMC, ont porté atteinte au « bon fonctionnement » du marché. L'harmonisation des règles sanitaires est alors devenue un enjeu majeur de la réglementation alimentaire. Les juges et législateurs des différents ordres juridiques se sont alors tournés vers la science pour aligner les normes alimentaires et assurer la sécurité sanitaire. C'est pourquoi, depuis la fin du XX<sup>e</sup> siècle, le principe de l'analyse des risques est devenu un pilier du droit de l'alimentation. Il a pris une place prépondérante dans la législation alimentaire européenne et internationale. Perturbateurs endocriniens, nanotechnologies, « nouveaux » OGM<sup>39</sup> sont autant d'exemples où les régimes juridiques sont dépendants de l'évaluation scientifique, ce qui influence la forme des normes telle que le vocabulaire utilisé, mais surtout le fond de ces normes comportant des obligations inédites. Ainsi, l'évaluation scientifique des risques joue un rôle important dans le développement de nouvelles réglementations laissant de côté les autres enjeux portés par le droit à l'alimentation.

---

<sup>35</sup> Ainsi, selon une étude de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'agriculture biologique est plus profitable pour le producteur que l'agriculture conventionnelle. Cf. Noémi NEMES, *Comparative analysis of organic and non-organic farming systems: a critical assessment of farm profitability*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Natural resources management environment department, 2009, p. 5 et s.

<sup>36</sup> Cela a été souligné dans le règlement (CE) n° 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité (cons. 18.) l'identification des caractéristiques est également porteuse de valeurs sociales. Les modes de valorisation concourent en effet à maintenir un tissu social agricole, à assurer la viabilité des exploitations, et ils sont assis sur des territoires ou sur un savoir-faire.

<sup>37</sup> En ce sens : Laurence BOY, « Les programmes d'étiquetage écologique en Europe », *RIDE*, 2007, n° 1, p. 10.

<sup>38</sup> V. par ex. : Renan LE VELLY, Sophie DUBUISSON-QUELLIER, « Les circuits courts entre alternative et hybridation », in Gilles MARECHAL, *Les circuits courts alimentaires, Bien manger dans les territoires*, Educagri, 2008, pp. 105-112.

<sup>39</sup> V. not. Haut Conseil des Biotechnologies, *Avis sur les nouvelles techniques d'obtention de plantes*, Paris, 2 nov. 2017, 90 p. Cet avis propose notamment une voie réglementaire intermédiaire entre le régime applicable aux OGM et le régime commun d'inscription au catalogue officiel pour un ensemble de techniques utilisables pour l'obtention de variétés végétales.

Dès lors se pose la question de savoir si l'inspiration scientifique des catégories juridiques de la législation alimentaire ne manque pas à sa mission d'organisation d'un ordre social alimentaire compréhensible pour ceux à qui il s'adresse.

Certes, l'institutionnalisation de l'évaluation scientifique des risques apporte des principes communs visant à améliorer la qualité sanitaire des denrées alimentaires (A). Cependant, cette approche ne permet pas toujours d'offrir une réponse globale satisfaisante aux enjeux sanitaires soulevés par l'alimentation (B), la réglementation ayant tendance à se saisir de certains enjeux de manière trop ponctuelle (C).

#### A. L'institutionnalisation de l'évaluation scientifique des risques

Lorsque l'Union européenne a fermé ses frontières à la viande bovine issue d'animaux traités aux hormones en provenance d'Amérique du Nord, des lacunes scientifiques de la législation alimentaire avaient été identifiées par l'organe de règlement des différends de l'OMC chargé du litige. L'organe d'appel avait notamment conclu qu'aucune évaluation des risques ne pouvait raisonnablement justifier l'interdiction d'importation énoncée par les directives européennes<sup>40</sup>. C'est l'un des événements qui a mené à la rénovation du droit européen de l'alimentation. L'analyse des risques est désormais un des principes généraux de la législation alimentaire européenne. Il s'agit en particulier de scinder l'évaluation scientifique des risques de leur gestion. La première vise à caractériser les dangers et les risques liés à l'alimentation et la seconde « *consiste à mettre en balance les différentes politiques possibles, en consultation avec les parties intéressées, à prendre en compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs légitimes, et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées* »<sup>41</sup>. La gestion des risques, quant à elle, s'exprime juridiquement par la production législative et réglementaire de l'Union européenne et des États membres. Pour partie, les régimes juridiques sont donc déterminés en fonction d'un processus scientifique.

Ainsi, l'action publique peut s'appuyer sur l'évaluation scientifique des risques pour assurer la sécurité sanitaire de la chaîne alimentaire. Par exemple, lorsqu'un exploitant du secteur alimentaire souhaite mettre sur le marché un nouvel aliment, il doit se conformer à une procédure impliquant l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)<sup>42</sup> qui évalue l'innocuité du nouvel aliment en le comparant notamment à une denrée alimentaire de catégorie similaire déjà mise sur le marché<sup>43</sup>. L'avis est alors pris en considération par la Commission qui adopte un acte d'exécution idoine : refus de la demande ou autorisation de mise sur le marché de la denrée alimentaire associée à une obligation d'information spécifique et adéquate vis-à-vis du consommateur.

Le développement de l'objectif de protection sanitaire dans la législation alimentaire entraîne un changement de paradigme dans la construction traditionnelle de la norme juridique. La législation alimentaire donne une place primordiale à l'évaluation des risques et aux agences qui en sont chargées dans la détermination des régimes juridiques applicables au domaine

---

<sup>40</sup> Organe d'appel de l'OMC, Communautés européennes — Mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), AB-1997-4, 16 janvier 1998.

<sup>41</sup> Art. 3, Règlement 178/2002.

<sup>42</sup> Afin d'assurer la confiance dans les bases scientifiques de la législation alimentaire, des règles visent à garantir qu'elles sont réalisées de manière indépendante, objective et transparente. Cf. art. 22 et s., Règlement (CE) n° 178/2002. Malgré les progrès réalisés à ce propos, l'évaluation de la législation alimentaire générale a montré des faiblesses s'agissant de la transparence des avis de l'EFSA. Cf. *European Commission, The REFIT evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002)*, Brussels, 15.1.2018SWD (2018) 38 final.

<sup>43</sup> Règlement (UE) 2015/2283 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relatif aux nouveaux aliments (...), JO L 327 du 11.12.2015, p. 1.

alimentaire<sup>44</sup>. Aussi, la législation alimentaire mobilise du vocabulaire scientifique et technique. Le principe HACCP<sup>45</sup> peut être analysé comme une illustration de la capacité des scientifiques à préempter la production normative<sup>46</sup>. Cette méthode de maîtrise des risques sanitaires des denrées alimentaires a été élaborée par un laboratoire de l'armée et de l'agence spatiale américaine et une société privée. Développé pour sécuriser l'alimentation des spationautes, l'application de ce principe est désormais recommandée dans le cadre du *Codex alimentarius* et sa mise en œuvre est obligatoire pour les exploitants du secteur alimentaire au sein de l'Union européenne<sup>47</sup>.

L'apport de l'évaluation scientifique a ainsi permis de construire des principes communs pour assurer la sécurité sanitaire<sup>48</sup>. Cependant, les réponses uniformisantes apportées à l'enjeu sanitaire porté par le droit à l'alimentation ne sont pas forcément satisfaisantes à tous points de vue, en particulier lorsqu'il s'agit de concilier la sécurité des aliments et le bon fonctionnement du marché.

## B. Une approche parcellaire des enjeux sanitaires

Entre la complexité des enjeux sanitaires liés à l'alimentation et la simplification des informations scientifiquement fondées transmises aux consommateurs, la réglementation alimentaire témoigne d'une approche parcellaire des problèmes posés par le fait alimentaire, en particulier en matière de nutrition.

Contribuant à l'émergence et au développement des maladies non transmissibles (obésité, diabète, maladies cardio-vasculaires, cancers) qui pèsent sur les comptes sociaux des États, les apports nutritionnels insatisfaisants font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. L'un des axes identifiés par les instances internationales et nationales comme contribuant à l'amélioration de cette situation est le développement d'une information nutritionnelle claire pour les consommateurs, en particulier pour ceux issus des populations de faible niveau socio-économique ou d'éducation, qui sont les principales victimes de ces maladies.

Auparavant, la directive 79/112/CEE du Conseil concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires ainsi que la publicité faite à leur égard laissait une grande liberté aux producteurs ou fabricants de faire toutes les déclarations ou allégations qu'ils souhaitaient dans l'étiquetage des denrées alimentaires, pour autant que ces déclarations fussent exactes et qu'elles n'induisent pas le consommateur en erreur. La situation est rapidement devenue très disparate au sein de l'Union européenne, chaque État membre ayant sa propre approche de la question, source de confusion pour le consommateur et d'insécurité juridique pour les opérateurs qui pouvaient voir leurs produits qualifiés de médicaments. Comme l'indiquait la Commission dans son livre vert du 30 avril 1997<sup>49</sup>, « *les allégations sanitaires soulèvent des difficultés particulières, car les effets bénéfiques allégués d'une denrée alimentaire donnée peuvent faire l'objet d'un débat scientifique, ce qui rend la tâche de vérification de l'allégation*

---

<sup>44</sup> Dans le langage courant, les agences d'évaluation des risques sont souvent présentées comme des agences réglementaires, alors qu'elles ne réglementent que dans de rares cas.

<sup>45</sup> *Hasard Analysis Critical Control Point* (Analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise)

<sup>46</sup> David DEMORTAIN, *Scientists and the regulation of risk, Standardising control*, Cheltenham : Edward Elgar, 2011, pp. 112 et s.

<sup>47</sup> Règlement (CE) n°852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires, *JOUE* L 139, 30.4.2004, p.1.

<sup>48</sup> Le premier bilan de la Commission européenne relatif à l'application du règlement (CE) n°178/2002 conclut à l'efficacité et la pertinence globale du système (Commission européenne, *Résumé de l'évaluation REFIT de la législation alimentaire générale*, janv. 2018, SWD(2018) 37 final.

<sup>49</sup> Principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne, Livre vert de la Commission, 30.04.1997, COM(97) 176 final.

*plus difficile pour les autorités compétentes* ». Dans ce contexte, un compromis entre la vision scientifique du message sanitaire, l'information claire et compréhensible du consommateur et la volonté de promotion des exploitants est difficile à trouver. Désormais, le règlement (CE) n° 1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé<sup>50</sup> fixe le cadre des allégations nutritionnelles et de santé utilisables sur les produits alimentaires. Si l'allégation doit être compréhensible du consommateur moyen, c'est-à-dire « *un consommateur normalement informé et raisonnablement attentif et avisé compte tenu des facteurs sociaux, culturels et linguistiques* »<sup>51</sup>, il évolue dans un environnement publicitaire chargé qui promeut davantage des régimes alimentaires gras, sucrés et salés. Dès lors, le consommateur subit davantage qu'il ne choisit<sup>52</sup>. De nombreuses allégations affirment ainsi que la consommation de la denrée alimentaire participe au fonctionnement « normal » d'une fonction physiologique<sup>53</sup> sachant que l'étiquetage doit mentionner l'importance d'une alimentation variée et équilibrée et d'un mode de vie sain. Ce dispositif est révélateur d'une évolution plus générale d'une législation alimentaire européenne axée sur l'évaluation scientifique des risques et le bon fonctionnement du marché commun. La réglementation cherche à protéger la santé du consommateur en se fondant sur un message scientifique et technique complexe. La déclaration nutritionnelle rendue obligatoire par le règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires n'a pas simplifié ce message, à moins de disposer de connaissances préalables en matière de nutrition humaine.

Afin de dépasser la complexité de l'information nutritionnelle, de nouvelles formes d'étiquetage simplifiées se développent. En France, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé prévoit que les formes d'expression et de présentation pour la déclaration nutritionnelle obligatoire puissent être complétées, sur la base du volontariat, par un message exprimé sous d'autres formes et/ou présenté au moyen de graphiques ou symboles en complément de mots ou chiffres. Après une phase d'évaluation et d'expérimentation en conditions réelles d'achat, le pouvoir exécutif a recommandé<sup>54</sup> aux exploitants du secteur alimentaire d'utiliser une forme d'expression complémentaire de la déclaration nutritionnelle, le « Nutriscore »<sup>55</sup>. À travers un message simple et intuitif, l'étiquetage doit pouvoir informer le mangeur sur le régime alimentaire approprié. Or, comme l'a notamment soulevé l'agence française de sécurité sanitaire (ANSES), il est difficile de simplifier la complexité du rapport aliment/santé. En effet, l'agence a exprimé à plusieurs reprises les limites des signes d'information nutritionnels simplifiés<sup>56</sup>. Son avis de 2017 soulève notamment la discrimination des produits sur lesquels ces signes ne peuvent pas s'appliquer, en

---

<sup>50</sup> Règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires, *JOUE* L 404 du 30.12.2006, p. 9-2. Le règlement encadre l'utilisation d'allégations qui affirment, suggèrent ou impliquent l'existence d'une relation entre, d'une part, une catégorie de denrées alimentaires, une denrée alimentaire ou l'un de ses composants et, d'autre part, la santé.

<sup>51</sup> CJCE, 5<sup>e</sup> ch., 16 juill. 1998, aff. C-210/96.

<sup>52</sup> À ce propos et de manière générale sur le sujet des allégations nutritionnelles et de santé, v. not. : M. FRIANT-PERROT, « Allégations nutritionnelles et de santé », *Dictionnaire permanent Bioéthique et biotechnologies*, Editions législatives, maj. 83-10, 2016.

<sup>53</sup> Le résultat parfois abscons d'une législation fondée sur l'évaluation scientifique V. par ex. : « L'acide linoléique contribue au maintien d'une cholestérolémie normale » ou « Le zinc contribue à une fertilité et une reproduction normales ».

<sup>54</sup> Ce dispositif fait l'objet d'une charte d'engagement entre les ministères concernés et des exploitants du secteur alimentaire.

<sup>55</sup> Arrêté du 31 octobre 2017 fixant la forme de présentation complémentaire à la déclaration nutritionnelle recommandée par l'Etat en application des articles L. 3232-8 et R. 3232-7 du code de la santé publique, *JORF* n°0257 du 3 novembre 2017

<sup>56</sup> ANSES, *Avis relatif à l'analyse de la pertinence en matière de nutrition de systèmes d'information nutritionnelle destinés au consommateur*, 31 janvier 2017, Saisine n° 2016-SA-00171, not. pp. 17, 19 et 21.

particulier les produits bruts ou peu transformés qui ne sont pas emballés, ou que ces signes ne tiennent pas compte du régime alimentaire global et du contexte de consommation<sup>57</sup>.

La législation alimentaire ne paraît ici témoigner que d'une partie des connaissances scientifiques en matière de nutrition. Ainsi en complément d'une conception réductionniste considérant les aliments comme une somme de nutriments et de calories, des études développent l'idée d'une conception holistique de la nutrition. Des aliments ayant une composition nutritionnelle identique peuvent, suivant leur forme ou leur densité notamment, ne pas avoir le même effet sur la santé de celui qui les consomme<sup>58</sup>. A ce titre, les allégations de santé sont très nettement réductionnistes dans la conception de la nutrition et semblent très éloignées de la nécessité de réduire les maladies chroniques comme le diabète ou l'obésité. L'exigence d'une alimentation variée suppose en effet que le consommateur ait accès à une telle alimentation<sup>59</sup> et implique notamment une recomposition de nos modes de consommation<sup>60</sup> pour laquelle l'évaluation scientifique semble d'une aide limitée. Les enjeux de santé publique posés par ces maladies non transmissibles font principalement l'objet de recommandations alimentaires à la normativité faible<sup>61</sup>. La réglementation apparaît alors davantage orientée vers la sécurité juridique des opérateurs économiques dans la promotion de leurs produits que vers la santé des consommateurs.

### C. Les limites d'une réglementation ponctuelle des risques sanitaires

Dans le secteur alimentaire, comme dans d'autres secteurs, la méthode utilisée par les autorités publiques pour assurer la sécurité sanitaire consiste à autoriser, limiter ou interdire la mise sur le marché de denrées alimentaires ou d'ingrédients en fonction de l'évaluation scientifique. Dans des domaines où les connaissances scientifiques évoluent rapidement, cette méthode donne parfois à voir une réglementation confuse.

Des différences d'appréciation des risques entre États peuvent survenir et créer des situations incohérentes par rapport au droit à une alimentation saine des consommateurs. Tel est le cas du cadre réglementaire applicable au Bisphénol A (BPA), un composé chimique utilisé pour la fabrication d'emballages alimentaires. En France, la loi n° 2010-729 telle que modifiée par la loi n° 2012-1442<sup>62</sup> a suspendu la fabrication, l'importation, l'exportation et la mise sur le marché français de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A. Par le biais d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'association des producteurs de plastiques a contesté la constitutionnalité des dispositions prévues par cette loi modifiée au motif qu'elles « *ne concourent pas à la protection de la santé dans la mesure où, ni la dangerosité du bisphénol A, ni l'innocuité des produits de substitution au bisphénol A ne seraient démontrées* »<sup>63</sup>. En ce sens, l'avis de l'EFSA considère que les effets nocifs observés

---

<sup>57</sup> Avis ANSES, *ibid.*, p. 19 et 26.

<sup>58</sup> V. not : Anthony FARDET, Isabelle Souchon, Didier Dupont, *Structures des aliments et effets nutritionnels*, Versailles : Quae Synthèses (INRA), 2013.

<sup>59</sup> Cf. *supra* concernant l'insécurité qualitative.

<sup>60</sup> V. not proposition de de L. Deprès et D. Bouget « De l'exploitation des ressources naturelles à la satisfaction des besoins fondamentaux dans une transition écologique », dans ce numéro.

<sup>61</sup> V. par ex. le Programme national nutrition santé (PNNS), plan de santé publique qui vise à améliorer l'état de santé de la population en agissant sur l'un de ses déterminants majeurs : la nutrition. A ce propos, v. not. Sara BRIMO, « La place du droit dans nos pratiques alimentaires », in François DUBET (dir.) *Que Manger ? Normes et pratiques alimentaires*. La Découverte, 2017, p. 25.

<sup>62</sup> Loi n° 2012-1442 du 24 décembre 2012 visant à la suspension de la fabrication, de l'importation, de l'exportation et de la mise sur le marché de tout conditionnement à vocation alimentaire contenant du bisphénol A, JORF n° 0300 du 26 décembre 2012.

<sup>63</sup> Cons. Const., DC n° 2015-480 QPC du 17 septembre 2015. Dans cette affaire, si le Conseil constitutionnel a maintenu la suspension d'importation et de mise sur le marché sur le territoire français, il a invalidé la suspension de fabrication et d'exportation de tout conditionnement contenant du bisphénol A au motif que ces dispositions

pour le système immunitaire des animaux ne peuvent pour l'instant pas être extrapolés à la santé humaine<sup>64</sup>. À l'inverse, l'Anses<sup>65</sup>, recommande « *une réduction des expositions au bisphénol A, notamment par sa substitution dans les matériaux au contact des denrées alimentaires* »<sup>66</sup>.

La position française est rassurante pour l'opinion publique, puisqu'elle démontre que les pouvoirs publics tentent de gérer le problème. Elle est aussi sécurisante pour les exploitants : la posture explicite davantage la limite entre ce qui est interdit et ce qui est autorisé par rapport à l'obligation générale de non-dangereuse des denrées alimentaires. Mais elle se limite à un cas particulier, alors que déjà pointe la question de la toxicité des alternatives au BPA pour la fabrication des emballages alimentaires<sup>67</sup>. Dans un rapport de 2013, l'Anses fait ressortir le fait que les données toxicologiques disponibles ne sont pas suffisantes pour évaluer la toxicité des bisphénols autres que le BPA. L'encadrement d'une substance dangereuse paraît en chasser une autre. Peut-on y voir une fuite en avant technologique<sup>68</sup> ? La législation est prévoyante. Pour déterminer si une denrée alimentaire est dangereuse, le règlement (CE) n°178/2002 impose aux exploitants du secteur alimentaire de rendre compte des effets, même à long terme, pouvant être ressentis par la descendance du consommateur ou encore des effets toxiques cumulatifs<sup>69</sup> et s'appuie également sur le principe de précaution<sup>70</sup>. Cependant, si les contaminants alimentaires biologiques sont à l'origine de pathologies qui se déclenchent le plus souvent en quelques heures<sup>71</sup>, les agents chimiques comme le BPA, en revanche, sont susceptibles d'entraîner des effets nocifs à long terme. Ils peuvent survenir plusieurs années après l'exposition, voire plusieurs dizaines d'années, comme certains cancers. Les effets nocifs liés aux risques chimiques alimentaires sont donc le plus souvent dus à une exposition chronique à de faibles doses d'agents chimiques. Du fait de cette manifestation retardée des effets délétères, il est particulièrement complexe de relier l'exposition alimentaire à un risque chimique donné avec un effet nocif observé. Ainsi, les preuves auront disparu ou seront difficiles à réunir pour intenter une action en responsabilité.

La démarche scientifique se heurte parfois à l'impossibilité technique, souvent temporaire, de mesurer le danger et d'évaluer le risque. Toutefois, à la différence de la loi scientifique, la loi civile donne force normative à la volonté humaine et peut être modelée et transformée par elle<sup>72</sup>. La réglementation impose une obligation générale de non-dangereuse aux exploitants, largement délimitée par la jurisprudence, qui peut amener les opérateurs économiques à

---

portaient atteinte à la liberté d'entreprendre et étaient de nature à créer des distorsions de concurrence entre les exploitants français et les autres producteurs européens.

<sup>64</sup> V. not. EFSA, Scientific Opinion on the risks to public health related to the presence of bisphenol A (BPA) in foodstuffs, 21 January 2015, DOI:10.2903/j.efsa.2015.3978.

<sup>65</sup> Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

<sup>66</sup> V. not. ANSES, Évaluation des risques du bisphénol A (BPA) pour la santé humaine, Rapport d'expertise collective, mars 2013

<sup>67</sup> ANSES, Rapport relatif à "Substances reprotoxiques et perturbateurs endocriniens - Composés de la famille des bisphénols : Bisphénols M, S, B, AP, AF, F et BADGE", février 2013.

<sup>68</sup> Mutatis mutandis, la question se pose pour d'autres sujets d'actualité comme le dioxyde de titane et plus généralement pour les perturbateurs endocriniens.

<sup>69</sup> Art. 14, Règlement (CE) n° 178/2002.

<sup>70</sup> Art. 7, Règlement (CE) n° 178/2002. Lorsque la science hésite, le gestionnaire du risque peut s'appuyer sur le principe de précaution pour prendre des mesures provisoires dans le but de protéger la santé du consommateur. Issu du droit de l'environnement, ce principe a d'abord été mobilisé dans la jurisprudence relative à la crise dite de la vache folle. La Cour de justice des communautés européennes avait validé l'interdiction d'importation de carcasses de bovins en provenance du Royaume-Uni alors même qu'il n'existait pas de certitude scientifique quant à la transmission de l'ESB à l'être humain CJCE, 5 mai 1998, aff. C-180/96, Rec. 1998 I-02265.

<sup>71</sup> Ainsi, des salmonelles présentes dans des laits infantiles peuvent ainsi provoquer une gastroentérite quelques heures ou quelques jours après la consommation. V. par ex : Arrêté du 9 décembre 2017 portant suspension de l'exportation et de la mise sur le marché de certains produits d'alimentation infantile fabriqués par la société Celia-laiterie de Craon, *JORF* n° 0289 du 12 décembre 2017.

<sup>72</sup> Alain SUPIOT, *La gouvernance par les nombres*, Paris : Fayard, Poids et mesures du monde, 2015.

davantage de prudence devant l'insécurité juridique dans laquelle elle les place. Par exemple, en droit de la responsabilité, le juge européen a détaché le débat juridique du débat scientifique, et admet la réception d'un faisceau d'indices pour démontrer le lien de causalité entre la dangerosité d'un produit et la survenance du danger<sup>73</sup>.

Conclusion : Quelles pistes de conciliation pour le droit de l'alimentation et le droit à l'alimentation ?

Au regard de ses incidences sur le droit à l'alimentation, le droit de l'alimentation donne à voir une construction marquée par le marché et l'évaluation scientifique des risques sanitaires. Il laisse peu de place à d'autres considérations faisant écho à la complexité des enjeux dont le droit à l'alimentation est porteur. Ce constat invite à assumer la possibilité d'une autre voie que celle de la conception de l'aliment comme un objet marchand. En reconnaissant l'aliment comme un objet social, il serait possible de développer un droit témoignant d'une stratégie politique « planifiée, globale et cohérente » concernant la sécurité alimentaire<sup>74</sup>. Cela impliquerait d'aller au-delà de simples recommandations en adoptant des règles plus contraignantes, quitte à imposer des restrictions aux libertés économiques au profit de la satisfaction des besoins alimentaires essentiels. D'autre part, si la place de l'évaluation scientifique dans le processus de production normatif est justifiée, elle devrait témoigner d'une conception plus globale de l'alimentation. La production scientifique est plurielle et permet de comprendre et décrire les différentes problématiques posées par l'alimentation. Il resterait à résoudre la question de la construction d'une pensée de ce pluralisme dans les sciences<sup>75</sup> qui permettrait de développer un droit de l'alimentation témoignant d'une conception holistique de l'alimentation.

---

<sup>73</sup> CJUE, 21 juin 2017, aff. C-621/15 : JurisData n° 2017-012455 ; JCP 2017 p. 908 VINEY; p. 1174, BACACHE ; D. 2017, BORGHETTI.

<sup>74</sup> Cf. la contribution de Laure DEPRES et Denis BOUGET, « De l'exploitation des ressources naturelles à la satisfaction des besoins fondamentaux dans une transition écologique », dans ce dossier.

<sup>75</sup> Léo COUTELLE, *La science au pluriel, Essai d'épistémologie pour des sciences impliquées*, Versailles : Éditions Quae, 2015, p. 11.