



HAL
open science

Constitutionnaliser la sécurité alimentaire ?

Pierre-Etienne Bouillot

► **To cite this version:**

Pierre-Etienne Bouillot. Constitutionnaliser la sécurité alimentaire ?. Le droit, à quoi bon ? - Mélanges en l'honneur d'Alain Bernard, Fondation Varenne, 2021. hal-03341213

HAL Id: hal-03341213

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

Submitted on 24 Feb 2023

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.



Open licence - etalab

Constitutionnaliser la sécurité alimentaire ?

I. Sommes-nous perdus ?

La part d'émotion qui guide les chercheurs transparaît parfois à l'oral, mais plus rarement encore dans les écrits. Il est pourtant des domaines où le désespoir guette le juriste¹. En effet, à quoi bon commenter les évolutions du traitement juridique réservé à l'alimentation lorsque le fardeau de la malnutrition sous toutes ses formes apparaît comme un puits sans fond² ; ou encore lorsque le législateur se perd dans les détails³ ou la programmatique⁴ plutôt que de fixer les principes guidant la société ?

Par vanité, en s'autopersuadant de contribuer à l'élimination des maux du monde alimentaire comme celui de la faim dans le monde⁵ ? Par raison (car pour certains il en va de leur fonction) ? Par espoir, d'un *monde d'après* meilleur que celui d'avant ? Par révolte ? Par idéalisme ? Un mélange de tout cela sans doute.

En tout état de cause, cette part d'émotion, individuelle, gagne à s'inscrire dans un mouvement collectif. L'aventure du programme Lascaux, pendant laquelle nous avons eu le plaisir de rencontrer le dédicataire de ces lignes, a donné un cadre à ces émotions. Ce cadre pourrait se résumer en un paradoxe qui permet d'entretenir la flamme de l'engagement : le droit est « à la fois l'une des causes de l'insécurité alimentaire dans le monde et l'un des leviers sur lesquels il faut agir »⁶.

Étudier la sécurité alimentaire ne se réduit pas aux questions d'approvisionnements et de sécurité sanitaire. Le concept est plus vaste. Il 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* ».

¹ V. not. : Jean DANET, « Bref retour sur un siècle d'illusions », Mélanges en l'honneur de François COLLART DUTILLEUL, Dalloz, 2017.

² FAO, *Etat de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, 2020.

³ V. par exemple la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁴ Art. L. 1 du Code rural et de la pêche maritime

⁵ C'est l'objectif de la même FAO d'ici à 2030...

⁶ François COLLART DUTILLEUL et Jean-Philippe BUGNICOURT, « Avant-propos », in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, Bruxelles, Belgique, Larcier, 2013, p. 8.

Notre organisation sociale n'est pas toujours à la hauteur des ambitions portées par ce concept puisque c'est en grande partie au marché que l'on a confié l'assurance d'une sécurité alimentaire comme en témoigne le règlement (CE) n° 178/2002 qui 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* ». L'aliment est un bien marchand, mais c'est aussi, et surtout sans doute, un bien culturel qui s'inscrit dans un fait social total. Pour l'heure, les multiples facettes du concept sont mobilisées de différentes manières dans le droit. De ce fait, le corpus juridique appliqué à l'aliment se caractérise par son éclatement⁷ : droit de la santé, droit de la concurrence, droit de la propriété intellectuelle, droit de l'environnement...

Cette situation n'est pas satisfaisante à de nombreux points de vue et surtout concernant les grands enjeux qui se posent à nos sociétés⁸. Si la question de mettre, pour partie au moins, l'alimentation à l'écart du marché paraissait difficilement concevable avant la pandémie dite du coronavirus⁹, cette crise a ouvert une voie politique à cette réflexion¹⁰. Sur cette base, plusieurs réflexions juridiques peuvent être engagées pour rendre notre alimentation plus durable¹¹. Techniquement, il s'agit donc de décentrer le droit de l'alimentation des questions marchandes et de dépasser la segmentation des problèmes dans différentes branches du droit. L'une de ces pistes de réflexion est celle de la place de la sécurité alimentaire dans la hiérarchie des normes. Une question, peu abordée en France, est de hisser les valeurs portées par ce concept au sommet de la hiérarchie des normes. Saisissant la liberté de se projeter dans un domaine où l'on est moins à l'aise, comme le droit constitutionnel, nous allons explorer

⁷ François COLLART DUTILLEUL, « Le droit agroalimentaire en Europe. Entre harmonisation et uniformisation », *InDret* 3.2007.

⁸ Alain BERNARD, François COLLART DUTILLEUL et Fabrice RIEM, « Penser autrement le rapport du droit et de l'alimentation. Présentation du dossier », *Droit et société*, 2019, n° 101.

⁹ Pas pour tout le monde évidemment : F. LABORDE et autres sénateurs, Proposition de résolution en application de l'article 34-1 de la Constitution, sur la résilience alimentaire des territoires et la sécurité nationale, Sénat, juin 2019. Thomas BREGER, François COLLART DUTILLEUL, « Droit commercial : pour une exception alimentaire », *Revue Projet*, 2016/4 (N° 353), p. 65-69.

¹⁰ En témoigne le discours du Président de la République le 12 mars 2020 : « *Ce que révèle cette pandémie, c'est qu'il est des biens et des services qui doivent être placés en dehors des lois du marché. Déléguer notre alimentation, notre protection, notre capacité à soigner notre cadre de vie au fond à d'autres est une folie. Nous devons en reprendre le contrôle, construire plus encore que nous ne le faisons déjà une France, une Europe souveraine, une France et une Europe qui tiennent fermement leur destin en main* ». Ou encore la tribune d'un collectif d'élus dans le journal *Libération* du 8 mars 2020 intitulée « Covid-19 : pour une agriculture et une alimentation du XXI^e siècle ».

¹¹ Luc BODIGUEL, « Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation », *European Consumer Law Journal / Revue européenne de droit de la consommation (R.E.D.C.)*, Larcier, 2020, numéro spécial "Alimentation et transition écologique", pp.29-42.

brièvement l'opportunité d'une constitutionnalisation qui permettrait de dépasser l'éclatement des sources du droit de l'alimentation.

La France ne serait pas le premier État à intégrer la question alimentaire au bloc de constitutionnalité. En Amérique latine, l'intérêt de constitutionnaliser la sécurité alimentaire à travers la reconnaissance d'un droit à l'alimentation a déjà été démontré, en particulier dans le cas extrême de la lutte contre la faim¹². Géographiquement plus proche, la Confédération helvétique a par exemple adopté en 2017, par voie de votation populaire, un nouvel article relatif à la sécurité alimentaire¹³. Les rapports à la Loi fondamentale et à l'alimentation sont évidemment propres à chaque État, mais ces exemples ne pourraient-ils pas être suivis en droit français ?

Il s'agit donc d'entrouvrir une porte dans les esprits pour donner un cap alimentaire à certaines de nos règles de droit.

II. *Donner un cap !*

Au-delà du contexte de crise, le cadre international est propice au déploiement de la sécurité alimentaire au niveau constitutionnel. Il place notamment les États comme les principaux débiteurs d'obligations en matière de sécurité alimentaire. Par exemple, les directives sur le droit à l'alimentation de la FAO insistent particulièrement sur ce point¹⁴. Dans la septième directive, les États sont invités à intégrer dans leur droit national, y compris dans leurs normes constitutionnelles, des dispositions relatives au droit à une alimentation adéquate¹⁵. Si l'approche visée s'intéresse à la consécration de droits subjectifs, elle n'en témoigne pas moins de l'impulsion d'une insertion des questions alimentaires au sommet de la hiérarchie des normes. Mais l'essentiel de ce droit n'est pas contraignant pour les États.

Cette invitation internationale à donner de la hauteur normative à la sécurité alimentaire est aussi complexifiée dans un contexte de droit européen. La France comme les autres États membres de l'Union européenne se sont dessaisis d'une fraction de leurs compétences souveraines liées à l'alimentation au profit de l'Union européenne. Assurer la sécurité

¹² Juan Manuel GOIG MARTÍNEZ, « Aproximación a la regulación y contenido del derecho a una alimentación adecuada », *RDUNED*, 2018 ; Mathilde COHEN, "The Right to Food", Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law, Oxford University Press, 2017.

¹³ Art. 104a Sécurité alimentaire, Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999.

¹⁴ Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, nov. 2004.

¹⁵ Plus largement sur les questions alimentaires en droit international : Marie CUQ, *L'alimentation en droit international*, thèse de doctorat en droit public, Université Paris Nanterre, 702 p.

alimentaire implique des compétences exclusives de l'Union européenne, ainsi que des compétences partagées avec ses États membres. L'Union européenne est ainsi la seule à pouvoir légiférer dans le domaine de la concurrence, notamment agricole et alimentaire, ou encore au sujet de la conservation des ressources biologiques de la mer dans le cadre de la politique commune de la pêche¹⁶. Mais pour beaucoup de compétences nécessaires à l'organisation de la sécurité alimentaire, les États membres ne peuvent exercer leur souveraineté que dans la mesure où l'Union européenne n'a pas décidé d'exercer la compétence à son niveau. Il en va ainsi du marché intérieur, de l'agriculture, de la pêche, de l'environnement, de la protection des consommateurs et de la santé publique pour ne citer que les compétences qui sont très liées à la question alimentaire¹⁷. Un besoin d'harmonisation s'est fait sentir à la fin du XX^e siècle s'agissant de la sécurité sanitaire des aliments ou encore quelques années plus tard concernant l'information du consommateur d'aliments. Il en résulte une harmonisation très importante des règles dans ce domaine¹⁸, mais plus faible s'agissant des autres facettes de l'alimentation¹⁹.

Au sein de l'Union européenne, la souveraineté alimentaire est donc duale. Cette dualité ne signifie pas qu'il existe une frontière nette concernant la répartition des obligations des institutions au sujet des différentes composantes de la sécurité alimentaire. Cette dualité peut en outre apparaître comme un obstacle à une constitutionnalisation. Mais elle pourrait aussi redynamiser l'évolution du droit européen en donnant à la France une base supra-communautaire propre à influencer son action dans l'évolution du droit européen.

Un tel cap pourrait également servir une meilleure cohérence des règles législatives et réglementaires à venir en contrôlant leur constitutionnalité. Au niveau national, si l'éclatement des textes et des compétences assure un équilibre des pouvoirs et des influences²⁰, il n'est pas propice à une approche holistique pourtant nécessaire pour donner de la cohérence aux règles de droit liées à l'alimentation. Une constitutionnalisation offrirait un socle permettant de fixer un cap aux systèmes de gouvernance à géométrie variable²¹ à même de créer un système alimentaire plus durable.

¹⁶ TFUE, art. 3.

¹⁷ TFUE, art. 4.

¹⁸ Il s'agit dans le premier cas du règlement (CE) n° 178/2002 relatif la législation alimentaire européenne et dans le second cas du règlement (UE) n° 1169/2011 relatif à l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

¹⁹ Cf. notre contribution au dossier : Fabrice RIEM (coord.), « Comment penser un droit pour l'alimentation », *Droit et société*, 2019/1, n° 101.

²⁰ Les règles nationales applicables au secteur alimentaire se trouvent principalement dans le Code rural et de la pêche maritime, le Code de la consommation et le Code de la santé.

²¹ Cf. notre contribution « L'alimentation est-elle un bien commun ? ». Hubert BOSSE-PLATIERE, Jean-Baptiste MILLARD (dir.), *Les biens communs en agriculture, tragédie ou apologie ?*, LexisNexis, 2020.

Ce constat posé, un vaste champ de discussion est encore ouvert pour déterminer le contenu et la forme d'une insertion de la sécurité alimentaire dans le bloc de constitutionnalité.

III. *Mais quel cap ?*

Le droit est aussi une promesse pour l'avenir, celle de « dire le sens de la vie en société »²². Il n'est jamais aisé de trouver ce sens et d'autant plus dans un contexte d'interrelation des problèmes auxquels nos sociétés font face comme la malnutrition ou encore le changement climatique.

Les voies sont nombreuses et les choix cornéliens, sur le fond comme sur la forme : avec quels concepts saisir les problèmes et à l'aide de quels principes les résoudre ? Par la reconnaissance d'un droit individuel à l'alimentation ? Par l'ajout d'une charte de la sécurité alimentaire, ou encore en liant les thématiques environnementales et alimentaires, et plus largement de santé au sein d'un même texte ?

La Charte de l'environnement a ouvert une brèche riche en enseignements, dont certains dans le domaine alimentaire. Si la consécration d'un nouvel objectif de valeur constitutionnelle, à savoir la protection de l'environnement comme patrimoine commun des êtres humains, aux côtés de la protection de la santé²³ est une bonne nouvelle pour la reconnaissance de certaines valeurs couvertes par la sécurité alimentaire, les problèmes soulevés par celle-ci ne se limitent pas à la poursuite de ses objectifs²⁴. L'insertion de concepts ou d'approches comme la santé commune ou *One health* doivent être étudiés avec vigilance. Si des concepts transcendants permettent de décapsuler les esprits²⁵, nous avons pu voir pour le développement durable qu'il peut être utile comme outil d'analyse des causes juridiques d'insécurité alimentaire, mais moins pour faire émerger des solutions²⁶. L'insertion de concepts mous ne suffit pas.

Comme pour la Charte de l'environnement, il conviendra sans doute de fixer des objectifs et des principes à même de traduire juridiquement les valeurs portées par une conception française de la sécurité alimentaire. Un terreau abondant se trouve dans l'article L. 1 du Code rural et de la pêche maritime. Il conviendrait de faire la synthèse de ces énonciations surchargées. L'idée n'est pas de sauvegarder le mythe d'un « modèle » agricole ou

²² François OST, *La nature hors la loi*, La Découverte, 2003, p. 19.

²³ Cons. const., 31 janv. 2020, n° 2019-823 QPC

²⁴ A la différence de la lutte contre le changement climatique dont la solubilité dans la charte de l'environnement permet de discuter la nécessité de l'intégrer dans le bloc de constitutionnalité.

²⁵ Luc BODIGUEL, « L'agriculture durable : un rêve de droit », *Droit de l'environnement*, 2014, p.63.

²⁶ V. notre ouvrage : *Le droit face aux enjeux de l'agriculture durable*, Cosmografia, 2017.

alimentaire français, mais de hisser au plus niveau de la hiérarchie des normes les valeurs nécessaires à l'avènement d'une alimentation durable.

Extraire l'aliment d'une gouvernance principalement marchande impliquera sans doute de préciser le principe de répartition des compétences, en particulier au niveau territorial. Vers l'intérieur, l'État partage de manière très parcimonieuse sa « souveraineté alimentaire » avec les collectivités territoriales²⁷. C'est pourtant aussi à cet échelon que des règles peuvent être adoptées pour par exemple « lutter contre l'urgence climatique à travers des politiques alimentaires intégrées »²⁸. Vers l'extérieur, constitutionnaliser la sécurité alimentaire ne signifie pas tourner le dos aux autres nations. Il s'agit certes de recouvrer une partie de souveraineté alimentaire, mais cet acte peut être abordé comme un recentrage à un moment de crise et d'ouverture politique. Il faut s'en saisir sans tomber dans l'excès du repli national pour conserver les principes de solidarité qui fondent l'Union européenne.

Le projet n'est pas simple, ni évident et s'inscrit plus largement dans la poursuite des aventures collectives qui nous lient au dédicataire de ces lignes sur la recherche d'une loi d'ajustement des ressources naturelles et des besoins sociaux et économiques fondamentaux²⁹.

Pierre-Etienne Bouillot³⁰

²⁷ V. not. : Catherine DARROT *et al.* (coord.), *Livret de recherche: comprendre les systèmes alimentaires urbains*, Projet FRUGAL, 2020.

²⁸ Cf. Déclaration de Glasgow pour lutter contre l'urgence climatique à travers des politiques alimentaires intégrées qui a été élaborée à l'initiative de l'IPES Food (International Panel of Experts on Sustainable Food Systems).

²⁹ Le Centre Lascaux sur les Transition (CELT) [en ligne] <https://lascaux.hypotheses.org/>

³⁰ Maître de conférences à AgroParisTech (Université Paris-Saclay), Chercheur à l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne et membre associé de l'Institut de Recherche en Droit Privé.