

LE NOUVEAU DROIT AGROALIMENTAIRE EUROPEEN A LA LUMIERE DES ENJEUX DE LA SECURITE ALIMENTAIRE, DU DEVELOPPEMENT DURABLE ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

LASCAUX

2009 - 2013

François COLLART DUTILLEUL
Professeur à l'Université de Nantes
Membre de l'Institut Universitaire de France

Le droit ne se réduit pas à la réglementation, de même que l'économie ne se réduit pas à l'économétrie ni la sociologie aux enquêtes. Le cœur battant du droit, ses ressorts, ses non-dits sont enfouis dans la partie immergée d'un monde qui, s'il est relié à la réglementation, n'est ni aussi clairement visible ni aussi technique qu'elle.

Il en va ainsi du droit comme d'une langue : son « vocabulaire » contribue à sa richesse et sa « grammaire » lui donne sa cohérence. Mais l'essentiel est ailleurs. L'essentiel est enraciné dans un passé, dans une culture, et réside dans les « valeurs » véhiculées. Ces valeurs, du fond du cœur battant, irriguent le droit avec d'autant plus de vigueur qu'elles sont difficiles à saisir. Or on sait bien à quel point le véhicule et ce qui est véhiculé dépendent l'un de l'autre. Lorsqu'on modifie le vocabulaire ou la grammaire, on agit aussi sur ces valeurs. Lorsqu'on veut faire évoluer les valeurs portées, il faut agir sur le vocabulaire et sur la grammaire. Mais cela ne suffit pas parce que les valeurs n'appartiennent pas au droit qu'elles ne font qu'irriguer, quelque part entre leurs sources et leurs estuaires. Cela vaut pour le droit agroalimentaire comme pour tous les autres domaines du droit. C'est l'une des raisons pour lesquelles, pour faire pleinement du droit, il est nécessaire, muni de son dictionnaire et de sa grammaire, de lever les yeux de la loi.

Encore faut-il préciser d'emblée que le droit agroalimentaire, à proprement parler, n'existe pas. L'expression est commode parce qu'elle indique assez clairement et concisément de quoi il s'agit. Mais, sur le fond, ce qu'on nomme droit agroalimentaire recouvre en réalité l'ensemble hétérogène de principes, règles et normes qui gouvernent le secteur économique éponyme. Dans sa dimension économique, le droit agroalimentaire est ainsi un droit des activités agroalimentaires : agriculture, industrie, distribution, consommation. D'un côté, le champ du droit agroalimentaire n'épuise donc pas l'ensemble des cas dans lesquels le droit dit quelque chose de l'aliment. Ainsi, par exemple, le droit civil noue des relations alimentaires entre certaines personnes (pensions alimentaires, bail à nourriture...) en dehors de toute activité économique. D'un autre côté, les activités économiques agroalimentaires relèvent principalement du droit commun, privé et public (biens, contrats, concurrence, consommation, pénal, santé, environnement...) et plus secondairement d'une législation spéciale qui est surtout d'origine européenne. Il faut ajouter que le champ du droit économique agroalimentaire est solidement encadré par du « méta droit », notamment lié aux politiques

publiques, et par de « l'infra droit » qui puise aux sources privées et publiques de la normalisation technique (Afnor, Iso...).

Nous voici donc avec un substrat composé de beaucoup de droit commun, plus ou moins gauchi par la spécificité de l'objet auquel il s'applique, d'une dose significative de législation spéciale qui se prolonge par un important ensemble de normes techniques, avec des « valeurs » apparentes ou cachées qui irriguent l'ensemble. C'est dans ce substrat que s'enracine ce projet de recherche qui part à la conquête du vocabulaire, de la grammaire et des « valeurs » qui permettent à ce substrat – qu'on nommera droit agroalimentaire par commodité de langage – de produire ce qu'on attend de lui. On présentera le contexte et les enjeux (I) de ce projet de recherche avant de préciser les objectifs qu'il poursuit et les réalisations qui en sont attendues (II).

I – CONTEXTE ET ENJEUX

Le secteur économique agroalimentaire regroupe l'ensemble des opérateurs depuis la production agricole et/ou industrielle jusqu'à la consommation finale : production, fabrication, transformation, entreposage, transport, distribution et consommation des denrées alimentaires humaines et des aliments pour animaux. L'unité de cet ensemble a été économique avant de devenir aussi juridique. Le Professeur Lorvellec, qui a été l'initiateur du droit agroalimentaire, le voyait il y a 20 ans de cela comme « *une des parties les plus méconnues et les plus récentes du droit rural* » (Droit rural, éd. Masson, 1988, n° 988, p. 411.). C'est en effet en droit rural qu'il a pris naissance. Mais aujourd'hui, ce qui n'était qu'une législation alimentaire subordonnée et accessoire s'est autonomisé sous l'effet de deux révolutions juridiques qui conduisent à une métamorphose.

En effet, entre 2002 et 2007, l'Europe a renouvelé deux politiques fondamentales : la politique agricole commune (PAC) et la politique de sécurité alimentaire. Dans la même période, l'Europe a commencé de développer une « stratégie » nouvelle, dite de développement durable. Cette stratégie, dont le contenu est encore essentiellement environnemental, est en train d'investir le secteur de l'agriculture et l'ensemble des secteurs industriels, dont celui de l'alimentation.

En premier lieu, la nouvelle politique agricole commune, qui absorbe à elle seule environ 40% du budget total de l'Union européenne et qui est définie dans l'Accord de Luxembourg du 26 juin 2003, s'appuie sur un règlement européen du 29 septembre 2003 (R. (CE) n° 1782/2003) qui a notamment transformé le régime des subventions (découplage – droits à paiement unique). Ce règlement a été complété par de nombreux textes qui traversent différents domaines du droit : droit de l'environnement, droit de l'espace rural, droit de l'animal, droit foncier... Cet ensemble constitue une nouvelle législation, assez éparse et éclatée qui, à travers l'agriculture et l'élevage, concerne pour partie la sécurité et le commerce des aliments. La nouvelle base européenne de cet ensemble législatif est entrée en application, à différentes dates selon les pays, à partir de 2006. Cette réforme a eu d'importantes conséquences sur l'évolution du droit rural dans divers pays d'Europe. En France par exemple, sans remettre en cause la possibilité de pratiquer une agriculture traditionnelle et familiale, le droit rural a été doté et enrichi des concepts et des instruments juridiques les plus fondamentaux du droit des affaires et de l'économie de marché (LOA n° 2006/11 du 5 janvier 2006). Il s'agit de ceux qui ouvrent la voie des acquisitions et concentrations d'entreprises, de la mise en concurrence, du développement des investissements et du crédit, du développement

des valeurs incorporelles, du renforcement des signes de qualité et autres techniques apparentées à la propriété intellectuelle. Il va en résulter une coupure de plus en plus nette entre une agriculture traditionnelle et environnementale, c'est-à-dire ouverte sur la protection de l'environnement, irriguée par l'objectif de développement durable, et une agriculture libérale, c'est-à-dire ouverte sur la concurrence, le marché et en prise directe avec l'industrie agroalimentaire. Louis Lorvellec prédisait déjà cette coupure il y a vingt ans, en des termes qui méritent d'être rappelés : « *L'orientation vers une agriculture à deux vitesses semble à terme inévitable. D'un côté, une agriculture productive, travaillant selon les méthodes les plus modernes, sans doute libre de choisir ses structures de production, ses débouchés et ses méthodes de mise en marché, peuplera les zones les plus rentables et sera soumise à un droit d'entreprise ordinaire, sans bénéficier d'aides publiques. D'un autre côté, une agriculture aidée et subventionnée se développera dans les zones naturelles qu'elle contribuera par ses méthodes non intensives à préserver. Protégée, contrôlée, cette agriculture sera au contraire soumise à un droit complexe mêlant le dirigisme économique, le droit social et le droit de l'environnement* » (op. préc., n° 9, p. 5).

En second lieu, une nouvelle politique de sécurité alimentaire est actuellement mise en œuvre. Elle concerne le premier secteur industriel de France et le premier d'Europe en chiffres d'affaires. Elle s'appuie sur un premier règlement européen de 2002 (Règlement CE n° 178/2002 du 28 janvier 2002), complété là encore par un grand nombre de textes nationaux, européens et internationaux qui concernent également de nombreux domaines du droit : droit des affaires, droit de la consommation, droit de la santé, droit international privé, droit de la concurrence... La nouvelle base européenne de cet ensemble juridique est applicable à tous les opérateurs économiques du secteur agroalimentaire, y compris aux agriculteurs. Cette nouvelle législation s'appuie ainsi sur un texte fondateur qui a mis fin à une profusion de réglementations techniques éclatées et segmentées, en y substituant un ensemble juridique organisé dont la structure est celle des systèmes romano-germaniques de droit civil. Ce règlement assigne des objectifs, crée les organes et les procédures de gouvernance et de contrôle du secteur agroalimentaire. Il soumet tout le dispositif législatif qui lui fait suite au respect de principes généraux (principes de précaution, de transparence, d'analyse des risques, de protection des intérêts des consommateurs...). Cette nouvelle législation alimentaire, qui appelle également une analyse d'ensemble approfondie, est désormais en voie d'achèvement et elle entre progressivement en vigueur depuis 2005.

Ces transformations profondes que la législation agroalimentaire connaît actuellement se manifestent dans son vocabulaire, dans sa grammaire, et même dans les valeurs dont elle est porteuse. Le vocabulaire et la grammaire de la législation agroalimentaire sont ainsi considérablement renouvelés et enrichis. Parmi beaucoup d'autres, la précaution, la traçabilité, l'autocontrôle, la responsabilité, la gestion des risques en font évoluer les concepts majeurs ainsi que sa cohérence avec le reste du droit communautaire comme avec les droits nationaux et le droit international. Les valeurs dont cette législation nouvelle est porteuse sont aussi enrichies et modifiées, ce qui se manifeste par l'adoption, pour la première fois dans ce secteur économique, d'objectifs généraux, d'obligations et de prescriptions générales et de principes généraux très ambitieux.

Mais comment apprécier la portée d'une telle métamorphose ?

En réalité, nous savons assez précisément les raisons pour lesquelles elle a été entreprise. Ces raisons ont été longuement débattues au sein des instances de l'Union

européenne. Nous savons aussi assez bien quels sont les effets positifs – économiques, concurrentiels et sanitaires - qui en sont attendus.

Mais le déploiement de ses effets va devoir être très étroitement suivi et contrôlé au moins à deux niveaux.

En premier lieu, il faut avoir égard à un risque juridique lié au passage de la « législation » au « droit ». Le droit économique qui gouverne le secteur agroalimentaire ne se réduit pas à la législation dont il vient d'être fait état. Il se compose certes pour une part de cette législation spéciale. Mais s'y ajoute une autre part, sans doute majoritaire, issue des différentes branches du droit commun qui sont aptes à régir ce secteur économique autant que les autres. On va donc devoir apparier, dans ce nouveau droit sectoriel, à la fois le vocabulaire, la grammaire et les valeurs de la législation spéciale avec ceux – multiples - du droit commun (communautaire et national).

En second lieu, ce risque juridique va se doubler d'un risque social lié au changement de paradigme qui résulte de la métamorphose du vocabulaire, de la grammaire et des valeurs de la législation agroalimentaire. En effet, ce changement se produit dans un environnement sensible aux moindres variations parce qu'il s'agit d'un secteur qui est économiquement très important et qui pèse lourdement sur la vie même, sur les droits les plus fondamentaux des personnes, sur les traditions, sur la culture, et dans lequel il est le plus difficile de trouver un accord sur l'organisation du commerce international.

Il était toutefois devenu nécessaire de réaliser une telle métamorphose, en raison de trois enjeux essentiels :

- élever et unifier le niveau de sécurité alimentaire en Europe ;
- mettre la législation alimentaire en phase avec une stratégie européenne de développement durable ;
- transcrire dans cette législation les valeurs environnementales, culturelles ou sociales que l'Europe souhaite défendre et promouvoir autour de l'aliment, tant pour elle-même que dans le commerce international des denrées produites par l'agriculture et par l'industrie.

Le **premier enjeu (sécurité alimentaire)** a justifié de modifier la structure et le contenu de la législation alimentaire existante.

Dans l'ordre quantitatif, la sécurité alimentaire suppose à la fois une sécurité des approvisionnements et une autosuffisance alimentaire. Ce fut le premier objectif de la Communauté européenne, via la première « politique agricole commune » instaurée par le Traité de Rome. Cela a conduit au développement en Europe d'une agriculture productiviste et intensive dont nous peinons encore à sortir aujourd'hui. Mais en réalité, seuls une minorité de pays dans le monde ont ainsi atteint un niveau de suffisance alimentaire. Or il est clair que l'Europe doit impérativement en tenir compte, tant dans la définition de sa politique de commerce international (accords internationaux bi ou multilatéraux) que dans celle de soutien au développement. Encore faut-il, au-delà des intentions, que cela se traduise concrètement en droit européen et spécialement en droit agroalimentaire.

Dans l'ordre qualitatif, la sécurité alimentaire relève à la fois d'une politique de santé publique et d'une politique de concurrence. Il faut en effet éviter, d'une part, que la sécurité

sanitaire devienne un enjeu de concurrence et, d'autre part, que les progrès économiques puissent se réaliser au détriment de la santé des consommateurs.

Au plan sanitaire, c'est « l'affaire de la vache folle » qui a contraint l'Europe à abandonner d'urgence une conception inadaptée de la sécurité sanitaire des aliments (compétence principalement nationale, législation de normes techniques segmentées et fragmentaires) pour changer de paradigme.

La mise en œuvre de cette législation nouvelle a débuté avec l'adoption du *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*. Cette réforme, entrée en vigueur en janvier 2005, renouvelle tout le dispositif de régulation juridique du secteur économique de l'alimentation. Elle le fait aux plans institutionnel, processuel et substantiel. Au plan institutionnel, on crée l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESA), chargée de l'évaluation des risques et de l'expertise scientifique au sein de l'Union européenne (art. 22 à 49). Au plan processuel, le règlement n° 178/2002 crée un système d'alerte rapide et organise des procédures de gestion des crises et des situations d'urgence (art. 50 à 57).

Mais c'est surtout au plan substantiel que la métamorphose est patente.

La législation alimentaire européenne a désormais une structure pyramidale, avec des principes généraux au sommet, puis des obligations générales, des prescriptions générales et des règles d'application. Dans son contenu, elle crée un droit horizontal, les mêmes principes s'appliquant à tous les opérateurs (« de la fourche à la fourchette ») et à tous les aliments : précaution, transparence, autocontrôle, traçabilité... Ce n'était pas le cas auparavant. Le droit nouveau qui en résulte est très éclaté et disparate, ce qui risque de nuire à la connaissance que l'on peut en avoir. C'est pourquoi il importe de lui donner une homogénéité formelle et substantielle si l'on veut pouvoir en faire l'étude, le mettre plus aisément à la disposition des opérateurs économiques européens du secteur agroalimentaire, et en diffuser le contenu aux pays tiers qui souhaitent faire accepter leurs produits agricoles ou alimentaires en Europe.

Au regard du **second enjeu (développement durable)**, il faut pouvoir repérer, dans ce nouveau droit agroalimentaire, ce qui va contribuer au développement économique de l'Europe, mais aussi ce qui peut permettre de promouvoir, aux plans communautaire et international, les valeurs non marchandes, environnementales, sociales ou culturelles qui nourrissent un « lien social » européen.

Un tel travail suppose de définir ce qu'il faut comprendre du concept de développement durable. Or la définition qui en a été donnée à l'origine par le rapport Brundtland (United Nations, « Report of the World Commission on Environment and Development », General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987), comme celles auxquelles l'Europe fait référence, relèvent encore davantage du « « méta droit » que du droit.

Le rapprochement du droit agroalimentaire et du concept de développement durable ouvre ainsi deux champs de recherches complémentaires. D'une part, il permet de préciser le concept de développement durable à la lumière des valeurs marchandes et non marchandes dont le droit agroalimentaire est porteur. D'autre part, il permet d'établir dans quelle mesure le nouveau droit agroalimentaire s'inscrit dans une stratégie européenne du développement durable.

Cette double recherche est difficile à réaliser et très incertaine dans ses résultats parce que la question du développement durable est généralement posée en amont de la production, en termes de protection de l'environnement, c'est-à-dire, s'agissant de l'agroalimentaire, de manière centrée sur ce qui entre dans la terre pour produire. Or il s'agit ici de poser aussi cette question à partir de ce qui sort de la terre (produits agricoles) ou de l'industrie jusqu'à la consommation finale, ce qui n'a pas encore été réalisé.

Au regard du **troisième enjeu (défense, dans un commerce mondialisé, des valeurs sociales ou culturelles liées à l'aliment)**, le champ de la recherche s'élargit et devient encore plus complexe.

Les accords de Marrakech qui ont transformé le GATT en Organisation Mondiale du Commerce (OMC) conçoivent les échanges commerciaux de produits agricoles et alimentaires sur la base de deux principes : la libre circulation des marchandises, d'une part, la préservation de la santé des personnes, des animaux et des végétaux, d'autre part. Or la prise en compte de valeurs culturelles, sociales, religieuses, environnementales... est de plus en plus revendiquée par certains pays ou peuples.

Dans quelle mesure les divers accords de l'OMC laissent-ils la possibilité aux Etats de préserver de telles valeurs qui leur paraissent importantes ? Cette possibilité est sans doute limitée, au moins pour les pays développés. Mais il n'en est pas moins utile de prendre la mesure de ce que les textes en vigueur permettent.

En revanche, pour les pays en développement, les possibilités auraient pu s'accroître si les négociations du « Cycle de Doha » avaient abouti au regard de l'agriculture. En effet, la dernière version de ces négociations (WTO, février 2008) élargissait leur possibilité de créer des distorsions de concurrence par l'adoption de politiques et services relatifs aux zones de peuplement agricole, aux programmes de réforme foncière, au développement rural et à la garantie des moyens d'existence en milieu rural. Cela aurait permis la fourniture de services d'infrastructure, la restauration des terres, la conservation des sols et la gestion des ressources, la gestion des situations de sécheresse et la lutte contre les inondations, les programmes d'emploi en milieu rural, la sécurité nutritionnelle, la délivrance de titres de propriété et les programmes de peuplement, pour promouvoir le développement rural et la réduction de la pauvreté. Mais ces négociations ont échoué, sans doute durablement, en juillet 2008.

On voit bien, au travers de cette observation, en quoi l'analyse du droit applicable à l'aliment est indétachable de celle du droit foncier, et en quoi le développement est pour partie conditionné par une approche non marchande de la combinaison terre/aliment. On peut aussi aisément prévoir que, parmi toutes les questions relatives au commerce international des aliments, celle de l'autosuffisance alimentaire va s'imposer à côté de celle de la sécurité sanitaire, et celle du « droit à » l'alimentation à côté de celle du « droit de » l'alimentation.

Il reste que, jusqu'à présent, les possibilités de préserver au plan international des valeurs sociales, culturelles ou environnementales demeurent extrêmement limitées. Les décisions de l'Organe de Règlement des Différends à l'OMC témoignent de ce que le système juridique international n'est pas très accueillant aux valeurs non marchandes invoquées par les Membres et notamment par l'Union européenne. Mais à terme, cette situation risque d'entraîner un rejet par les populations de ce système juridique mondial purement « marchand » et d'engendrer tensions, conflits et violence(s).

II – OBJECTIFS ET REALISATIONS

- 1^{er} OBJECTIF : Etablir le corpus de la législation spéciale agroalimentaire afin :**
- **de la mettre à disposition des chercheurs, notamment juristes, des opérateurs économiques européens comme des consommateurs, et de la faire pareillement connaître dans les pays tiers qui devront la respecter s'ils souhaitent commercer avec l'Europe ;**
 - **de mettre une approche juridique de la régulation économique du secteur agroalimentaire au service du débat social international autour de l'alimentation et de ses sources agricoles.**

Au regard de tous les aspects juridiques, on ne peut que constater à quel point, en dépit des enjeux et au moment où se produisent de véritables révolutions dans la structure, dans la nature et dans le contenu de la législation agroalimentaire, celle-ci n'a qu'une place résiduelle dans le monde de la recherche juridique et des juristes universitaires. En effet, la partie « agraire » de la législation agroalimentaire, formalisée en France dans le Code rural, n'est plus guère qu'un des sous domaines du droit notarial, c'est-à-dire, d'une certaine manière, une simple branche du droit de l'immobilier et du droit patrimonial. Dans sa partie « alimentaire », elle n'a pas d'existence reconnue dans la mesure où elle ne peut prétendre être qu'une sous-branche à la fois « exotique » et mineure du droit des affaires. Autrement dit, la terre et l'aliment ne sont, dans la plupart de nos Facultés de droit, que des biens comme les autres, objets d'échanges marchands et de contrats censés être librement consentis et naturellement équilibrés.

Par ailleurs, la législation agroalimentaire est très largement méconnue par les opérateurs économiques, tant en Europe que dans les pays tiers. Dans une large mesure, les opérateurs économiques confondent le droit et la réglementation/normalisation. Ils pensent, comme beaucoup de citoyens, qu'il suffit de se conformer aux normes techniques pour satisfaire au droit. C'est d'ailleurs pourquoi, dans les entreprises du secteur, le respect de la « réglementation » relève le plus souvent de la compétence, non de juristes, mais d'ingénieurs, de pharmaciens, de biologistes, etc. Or ce n'est pas dans les normes techniques que se situent le principe de précaution ou celui de transparence, ni dans ces normes qu'on trouve les moyens juridiques de régulation d'une économie de marché et d'une concurrence loyale. Il faut donc établir et diffuser le corpus de la législation applicable afin de passer de la culture de la norme technique à celle de la règle de droit. Cela permettra aux opérateurs économiques européens de mieux apprécier leurs droits dans la concurrence comme leur responsabilité devant les consommateurs. Cela permettra aussi aux pays tiers de mieux connaître les conditions auxquelles leurs produits peuvent pénétrer sur le marché européen. Ainsi, l'établissement d'un corpus de référence rendra cette législation spéciale, tant européenne qu'internationale, plus accessible aux acteurs économiques auxquels elle s'applique, comme aux organisations de consommateurs.

Or, il n'existe en Europe aucun ouvrage permettant d'appréhender cette législation spéciale dans son ensemble. Pour mener à bien ce projet de recherches, il faut donc, au plan substantiel, reconstituer un tel ensemble et, au plan formel, en faire une présentation raisonnée et cohérente. Cet ensemble est composé des normes techniques relatives à l'aliment (règles d'hygiène, de fabrication, de transport...), des lois et règlements spéciaux, ainsi que de la jurisprudence qui en fait application. Or, au regard de ses sources, cet ensemble est éclaté

entre les règles européennes, qui sont les plus nombreuses, le droit préexistant d'origine nationale ou provinciale (Espagne, par ex.), ainsi que le droit international et notamment celui qui vient de l'Organisation mondiale du commerce (GATT, accords de Marrakech, Codex alimentarius...). Au regard de sa nature, la législation agroalimentaire est éclatée entre des textes qui instituent des normes techniques et d'autres qui créent des règles spéciales de droit, instituent des sanctions elles-mêmes spéciales, des procédures, etc.

Le premier objectif consiste ainsi à établir et à présenter un corpus de référence de la législation spéciale agroalimentaire, spécialement européenne et internationale, avec la jurisprudence qui la met en œuvre.

2^{ème} OBJECTIF : Etablir la cohérence interne du nouveau droit agroalimentaire, général et spécial, et mettre à l'épreuve son vocabulaire, sa grammaire et les valeurs dont il est porteur.

Lorsqu'on passe de la législation spéciale agroalimentaire au droit agroalimentaire, on ajoute toutes les branches du droit général ou commun dans la mesure où elles ont vocation à régir l'activité économique agroalimentaire : droit des obligations, droit des contrats, contrats spéciaux, droit des biens, droit de la responsabilité, droit de la concurrence, droit des assurances, droit de la santé, droit de la consommation, etc.). C'est un ensemble difficile à saisir parce que, sauf exception (pensions alimentaires...), l'aliment n'est pas une porte d'entrée dans ces différentes branches du droit. Tout spécialement dans la jurisprudence, la recherche est de grande ampleur dans la mesure où le vocabulaire à partir duquel elle doit être menée est très vaste (aliment, denrée, animaux, plants, maïs, veau, soja, viande...). Mais c'est surtout sur le fond que l'ensemble est difficile à saisir car il s'agit de repérer, à partir d'indices et de cas, dans quelle mesure le droit commun est plus ou moins gauchi par la spécificité de son objet relevant du secteur agroalimentaire.

Pour y parvenir, il est nécessaire, en premier lieu, de délimiter le champ du droit agroalimentaire au-delà de la législation spéciale et d'isoler les concepts autour desquels il se structure.

Il faut ensuite, en deuxième lieu, donner au droit agroalimentaire une structure autour de laquelle il sera possible de le penser comme formant un ensemble homogène du droit des activités économiques. Pour cela, il convient de suivre une méthode très rigoureuse et contraignante, de façon à baliser l'ensemble du champ d'étude. La structure pourra ainsi être réfléchie à partir des éléments suivants :

- le contexte (socio-économique, politique, légal...),
- le cadre général (sources, institutions, procédures...),
- le droit des opérateurs (sociétés, coopération, intégration, filières...),
- le droit des produits (sécurité, qualité, identité, responsabilité et assurances...),
- le droit des échanges (contrats, concurrence, consommation, commerce international...).

Une telle étude présente une incontestable difficulté scientifique parce qu'elle suppose de croiser des domaines juridiques très différents à partir d'un « bien spécial » qu'est l'aliment. Or, ces domaines ne répondent pas toujours à la même logique juridique. En outre, il n'est pas habituel de les mettre en perspective les uns avec les autres par rapport à un objet très spécifié (droit rural, droit des affaires, droit de la santé, droit de la consommation, droit

économique, droit de l'environnement, droit international...), ni tous ensemble par rapport à une législation spéciale.

Or c'est par une telle mise en perspective qu'on pourra apprécier le degré d'homogénéité du nouveau droit agroalimentaire européen, ce qui conditionne sa pertinence en termes de croissance du secteur économique correspondant. Si ce droit manque d'homogénéité ou de cohérence, il risque de constituer un frein au développement économique. S'il est homogène et cohérent, il peut être un moteur de la croissance.

En réalité, la clé scientifique qui permettra de surmonter cette difficulté réside dans une approche conceptuelle comparative. En effet, la création d'une législation spéciale nouvelle peut engendrer des ruptures conceptuelles avec le droit général (droit civil, droit commercial...) ou avec le droit international. Le risque est d'autant plus grand lorsque le droit général a une source principalement nationale alors que la législation spéciale a une source essentiellement européenne. Il est donc important de veiller à ne pas multiplier les « normes orphelines », c'est-à-dire déconnectées de celles avec lesquelles elles sont ou doivent être mises en parenté. Ce risque justifie de mener une analyse substantielle de la législation spéciale en recherchant les décalages conceptuels ou notionnels par rapport au droit commun. En droit agroalimentaire, ce type de décalages n'est pas rare, précisément en raison de la diversité des sources. On peut donner une idée des difficultés à résoudre à partir d'exemples.

Ainsi, certains textes communautaires attachent la responsabilité des opérateurs à la mise sur le marché d'aliments *défectueux*, tandis que d'autres l'attachent à des aliments *dangereux*. Il y a là un risque de « court-circuit conceptuel ». Un aliment peut être défectueux sans être dangereux (mauvais goût, par ex.). Mais peut-il être dangereux sans être du même coup qualifié de défectueux ? Sous l'angle du rapport danger/défaut, l'aliment ne peut être considéré à l'identique d'un médicament ou d'un couteau qui sont dangereux par nature et ne sont pas défectueux pour autant. Comment résoudre ce problème ?

Par ailleurs, le fait d'avoir adopté un texte spécial établissant le principe de précaution dans la législation alimentaire, différent de celui institué en droit de l'environnement et dans la charte constitutionnelle française, risque de produire un autre cas de court-circuit conceptuel. Cette difficulté peut d'ailleurs se trouver aggravée, au plan de la responsabilité civile des opérateurs, par la parenté de ce principe de précaution avec le principe général de prudence, d'une part, et avec l'exonération de responsabilité pour risque de développement, d'autre part. Peut-on imaginer les moyens juridiques qui permettraient de surmonter cette difficulté ?

Ces exemples pourraient être multipliés : traçabilité/causalité-imputabilité ; traçabilité contractuelle/effet relatif des contrats ; denrée préjudiciable/préjudice indemnisable, qualité/défaut/conformité, etc.

D'autres difficultés conceptuelles peuvent venir de « qualifications fluides », c'est-à-dire de qualifications déformables. Ainsi, lorsque le développement devient « durable » ou que le commerce devient « équitable », on fait entrer des valeurs non marchandes dans les comportements et les rapports d'échanges qui ne peuvent plus se justifier seulement par référence à la liberté contractuelle ou à la volonté individuelle. Mais il reste à chercher comment on peut faire entrer ces valeurs non marchandes dans l'application du droit des contrats, de la concurrence, de la consommation ou de la propriété intellectuelle.

Pour réaliser ce travail et établir la cohérence conceptuelle interne du droit agroalimentaire, il faut partir des concepts-clés de la législation spéciale. Ces concepts sont identifiés par les règlements communautaires eux-mêmes. Il s'agit alors, pour chacun d'eux, de vérifier que la définition qui en est donnée coïncide avec celle que l'une ou l'autre branche du droit commun donne du même concept. Si le concept ne se retrouve pas tel quel en droit commun, il s'agit alors de le comparer avec les concepts proches avec lesquels il peut entrer en conflit ou avec lesquels il doit composer. Finalement, cela conduit à faire pour le droit agroalimentaire ce qui a été réalisé, par le passé, notamment avec le droit rural, le droit immobilier, le droit des assurances..., c'est-à-dire avec les différentes branches du droit régissant spécialement certains secteurs économiques.

Autrement dit, pour fonder le droit agroalimentaire, il faut dès l'origine mettre le vocabulaire juridique qui s'y rapporte à l'épreuve des concepts et notions utilisés ailleurs. Cette recherche conduira donc, d'une part, à confronter le vocabulaire de la législation spéciale avec celui du droit civil général (droit des contrats, de la responsabilité, des biens...) et, d'autre part, à confronter ce même vocabulaire avec celui du droit socio-économique dont il relève (développement durable, responsabilité environnementale, filières...). Ainsi, à partir d'un travail conceptuel à la fois vaste et approfondi (vocabulaire), on sera conduit à articuler entre elles les différentes composantes du droit agroalimentaire (grammaire).

3^{ème} OBJECTIF : Etablir à quelles conditions juridiques le nouveau droit agroalimentaire s'inscrira dans – ou fera ressortir - une perspective de développement durable.

Le droit agroalimentaire doit désormais s'inscrire dans la perspective d'un développement durable. Un tel développement ne se ramène ni à la seule croissance économique, ni à la seule protection de l'environnement, loin s'en faut. Le concept intègre, entre autres, une meilleure prise en compte des besoins fondamentaux des personnes, spécialement en termes d'accès à la terre agricole, d'alimentation, d'approvisionnement en eau...

Dans le champ du droit, le concept de développement durable a jusqu'à présent surtout fait l'objet de recherches dans ses aspects environnementaux (pollution des sols, protection de la biodiversité, lutte contre le réchauffement climatique...). C'est bien sûr considérable et les évolutions du droit de l'environnement en rendent d'ailleurs parfaitement compte. Mais on manque de travaux internationaux, européens ou nationaux qui analysent le concept au regard de la production des aliments et des échanges marchands. A ces égards, le concept de commerce équitable, dont l'analyse juridique approfondie n'est pas davantage faite, tend à prendre le pas sur celui de développement durable, au moins dans l'esprit des consommateurs. Autrement dit, s'agissant des aliments et du droit agroalimentaire, la construction et l'intégration d'un concept juridique du développement durable reste à réaliser.

Cela doit être fait à deux niveaux différents. En effet, la régulation du développement durable ne peut être que référée à la loi et à l'Etat, même si elle ne s'y réduit pas. La régulation sans « réglementation » ne peut conduire qu'à donner aux opérateurs un pouvoir sur eux-mêmes. Par ailleurs, cette régulation n'aura d'efficacité dans le secteur de l'alimentation que si elle ne se cantonne pas aux questions agricoles environnementales. Jusqu'à présent, le développement durable a davantage pris pied dans ce qui entre dans la terre (les pesticides, les nitrates...) que dans ce qui en sort et qui, depuis la production primaire

jusqu'à la consommation finale en passant par l'industrie de transformation, constitue tout à la fois notre nourriture et l'objet du droit agroalimentaire. Il en résulte d'ailleurs que les méthodes utilisées pour donner corps au concept sont essentiellement fondées sur une approche scientifique (évaluation coût(s)/bénéfice(s) en termes économiques et environnementaux). Or une telle approche scientifique, sans doute adaptée à la production agricole, ne l'est pas autant à la production industrielle.

S'agissant de l'aliment sorti de terre, transformé ou industriel, et donc en dehors des considérations de protection de l'environnement, comment peut-on appréhender le développement durable ? Ainsi, par exemple, la question des OGM se pose de manière très différente lorsqu'il s'agit de mettre en culture des espèces génétiquement modifiées et lorsqu'il s'agit de commercialiser des aliments qui comportent des composants génétiquement modifiés. Dans le premier cas, l'approche scientifique se justifie car le problème se pose en termes de protection des sols ou de l'environnement, de contamination et donc en termes scientifiquement appréciables. En revanche, dans le second cas, une alimentation génétiquement modifiée doit non seulement être irréprochable d'un point de vue sanitaire (approche scientifique), mais elle doit aussi être socialement et subjectivement acceptable par le consommateur puisque le droit agroalimentaire laisse à celui-ci la liberté et la responsabilité du choix de son alimentation.

Pour donner corps à un concept juridique de développement durable, il faudra sans doute en faire soit un standard juridique, à la manière des notions de « bonne foi » ou de « bon père de famille », soit l'objet d'un principe supérieur, à la manière du principe de laïcité ou du principe d'égalité. Il faudra ensuite le rendre juridiquement utilisable dans le secteur économique de l'alimentation où il n'a pas encore pénétré.

On pourra partir du travail collectif déjà réalisé à l'occasion d'un colloque international organisé par le Centre d'Etudes en Droit Economique de l'Université Laval (Québec) en septembre 2008 : "Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen". S'y ajouteront naturellement les textes communautaires issus de la Commission, du Comité économique et social ou du Comité des Régions qui, spécialement depuis 2006, définissent concrètement la stratégie européenne de développement durable.

L'une des directions de la recherche pourrait consister à expérimenter un « triple test » directement issu des composantes économique, environnementale et sociale du concept initial, mais adapté au substrat du droit agroalimentaire. En effet, on peut voir dans le développement durable la volonté d'assurer le respect concomitant de trois principes :

- le « principe de croissance » qui se décline en termes d'efficacité économique, de productivité, d'enrichissement, de développement ou de croissance économique.
- le « principe de prudence » qui se décline en termes de protection de l'environnement et de la biodiversité, de sécurité d'approvisionnement, de sécurité sanitaire et de protection de la santé publique.
- le « principe de progrès » qui se décline en termes de diminution de la pauvreté, d'éthique, d'équilibre, d'équité et de justice, de satisfaction des intérêts du consommateur.

Le lien ainsi créé entre ces trois principes permettrait peut-être, d'ailleurs, de fondre dans un même concept à la fois le développement durable, le commerce équitable et le principe de précaution.

En tout état de cause, la méthode du « triple test » devrait permettre de vérifier que les décisions publiques ou privées et que les corps de règles identifiables tiennent compte de chacun de ces trois principes.

Le 3^{ème} objectif vise donc à savoir, d'une part, quel est le contenu juridique possible du concept de développement durable lorsqu'on l'applique au secteur socio-économique agroalimentaire. D'autre part, il s'agira aussi de savoir en quoi et dans quelle mesure le nouveau droit agroalimentaire accueille cet objectif social, économique et environnemental. La recherche devra donc permettre de déterminer tout à la fois s'il y a un droit du développement durable et un objectif de développement durable en droit (en l'espèce agroalimentaire).

4^{ème} OBJECTIF : Etablir que l'aliment n'a jamais été et n'est pas une marchandise ordinaire. Par voie de conséquence, concevoir des modèles juridiques spéciaux pour le commerce international des aliments, intégrant des valeurs non marchandes.

Muni de son vocabulaire, de sa grammaire, et inscrit dans la perspective nécessaire du développement durable, il restera à rattacher ce nouveau droit agroalimentaire à son histoire, aux cultures et aux grands systèmes juridiques dans lesquels il s'enracine. Car le droit agroalimentaire ne pourra atteindre ses objectifs que s'il s'harmonise avec les cultures, le passé et le présent des peuples d'Europe auxquels il a vocation à être appliqué. Ce sera la partie la plus délicate de ce projet de recherches, mais pas la moins nécessaire.

Il s'agira donc, par une approche juridique internationale, de faire une analyse-critique du droit agroalimentaire à partir de l'idée que l'aliment, qui participe de la nature, de la culture, de la santé, de la religion, qui est une condition de la vie et qui est indissociable de la personne, ne peut pas être seulement saisi par ses seuls composants sanitaires et économiques. Cela vient aussi de ce que la source première de notre alimentation est la terre. Or l'aliment relie l'Homme à la terre qui, « *fait social total* » comme l'écrivait Mauss, est un bien donné et non acquis, limité et non extensible, fragile et non renouvelable, et qui doit accueillir un nombre toujours plus grand de personnes. Ainsi, l'être humain se développe et se construit depuis les origines dans un rapport plus ou moins conscient à un territoire qu'il fait sien, qui est sa terre nourricière et auquel il confie ses morts.

C'est pourquoi l'alimentation peut provoquer de très sérieuses angoisses lorsque le consommateur apprend que la nature est transgressée. Chacun a pu le ressentir lorsque, dans les années 90, il a été avéré que certains animaux étaient contaminés par un agent pathogène de l'ESB en raison des farines animales qui leur étaient données à manger. Le fait qu'on ait pu nourrir des animaux qui ne sont pas carnivores avec des produits issus d'autres animaux a pesé lourd dans la crise sociale qui s'est ajoutée à la crise sanitaire. Cette crise a d'ailleurs grandement orienté la décision européenne de concevoir une législation alimentaire complètement renouvelée. Aujourd'hui encore, l'idée d'un risque qui s'attache à la transgression de la nature continue de faire son chemin. Cela transparait dans la question sensible du recours aux organismes génétiquement modifiés ou dans celle de l'alimentation issue d'animaux clonés que, en dépit de tous les discours scientifiques destinés à rassurer, les européens rejettent majoritairement. Or, sous l'angle juridique, ces questions difficiles ne pourront jamais être apaisées si on ne met pas en lumière leurs origines culturelles, religieuses, (pré)historiques. Elles le seront d'autant moins si on oublie de tenir compte du

« risque perçu » et si même on réduit le concept de risque à la sécurité sanitaire stricto sensu. Le « risque social » ou socialisé devrait lui aussi faire l'objet d'une évaluation par les méthodes des sciences sociales.

C'est cette « part d'ombre » que le projet de recherche doit contribuer à mettre en lumière. Car, dans un processus de globalisation et de commerce mondialisé, la reconnaissance de l'existence de la diversité des manifestations de cette part d'ombre peut constituer le premier point commun entre les différents Etats, les différentes cultures et les différents systèmes juridiques.

Cette plongée bénéfique dans « l'humadiversité » doit être réalisée dans trois directions.

Tout d'abord, le rapport établi entre le droit et l'aliment doit intégrer les « valeurs dormantes » à partir desquelles, spécialement dans ses rapports à la terre et à la nourriture comme dans ses premières angoisses de transgression, l'homo sapiens s'est construit. Pour cela il faut, avec l'aide de préhistoriens, d'anthropologues, de sociologues, d'historiens de l'agriculture, interroger les manifestations de la conscience qu'il en a eues tant à l'époque de sa vie itinérante (occupations territoriales, réalisations « artistiques », comportements « religieux ») qu'à celle où il a accompli sa sédentarisation et développé la première agriculture et les prémisses de l'élevage. Ainsi et sans paradoxe, on peut dire qu'il y a aussi des sources à Lascaux, à Ouadi el Natouf, dans les « Celtic fields » ou à Magny sur Moselle pour comprendre le rapport du droit et de l'aliment aujourd'hui. C'est dans cette origine que s'enracine notre rapport juridique le plus intime à la terre (au territoire), à l'animal et à la nourriture.

Ensuite, nous devons rechercher si ces valeurs dormantes ont laissé des traces ou leurs marques dans le droit – spécialement agroalimentaire – d'aujourd'hui comme dans les différentes conceptions des droits fondamentaux, et si elles manifestent encore leur présence dans les faits sociaux contemporains relatifs à l'alimentation. Il s'agit ainsi d'apprécier la force et l'importance de ces valeurs afin d'en tenir compte dans la construction d'un droit du commerce international des aliments.

Enfin, notre époque montre suffisamment qu'un modèle économique libéral peut produire des catastrophes environnementales, sociales, sanitaires ou financières - et pas seulement dans les pays pauvres - lorsqu'il est conçu en postulant le « marché » comme seul mode légitime de régulation. Il y a certainement une diversité de modèles juridiques possibles pour réguler le commerce international des aliments, comme il y a une diversité de systèmes juridiques dans les pays du monde parfaitement adaptés à une économie d'essence libérale (droit civil, common law, droit coutumier, droit musulman...).

C'est pourquoi il peut être très fructueux de rechercher si, au-delà de la diversité des Histoires et des cultures, il y a une manière différenciée de traiter du rapport du droit et de l'aliment dans les grands systèmes juridiques du monde. Cette recherche devra évidemment porter une attention spéciale aux nombreux pays qui ont su ou dû mettre en œuvre des systèmes mixtes, c'est-à-dire créer un véritable droit commun ou une véritable communauté de droits distincts. On songe par exemple à l'Afrique du sud ou au Canada (coexistence du droit civil et de la common law), au Liban (coexistence du droit civil et du droit musulman), à l'Afrique subsaharienne (coexistence du droit coutumier et soit du droit civil soit de la common law)... et bien sûr à l'Union européenne qui conçoit un droit commun à partir de traditions juridiques de droit civil et de common law.

C'est à partir de ces diversités, historique, culturelle et juridique qu'il s'agira d'imaginer un ou plusieurs modèles juridiques de régulation du commerce international des aliments qui, à côté des impératifs sanitaires et économiques, intègrent des valeurs sociales et non marchandes. Le concept de « commerce équitable » fournit sans doute la base de l'un des modèles possibles à approfondir. Mais il est nécessaire d'en imaginer d'autres qui tiennent compte de « l'humadiversité », qui réveillent des « valeurs dormantes » et qui les fassent porter par un « Droit de plein exercice ».