

Publication : Production et consommation durables : de la gouvernance au consommateur-citoyen, Actes du colloque international du CEDE, sept. 2008 (dir. G. Parent), éd. Yvon Blais (Québec – Canada), 2008, p. 393.

La régulation juridique du développement durable et le droit agroalimentaire européen

François COLLART DUTILLEUL
 Professeur à la Faculté de Droit de Nantes
 Membre du Conseil National de l'Alimentation (CNA – 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 rigoureusement technique qu'elle.

C'est dans ce monde, qui concerne pleinement le juriste sans être pleinement du droit, que se situe encore aujourd'hui l'objectif de « développement durable », avec les trois dimensions qui lui sont habituellement reconnues : économique, environnementale, sociale¹.

Si l'on se réfère au Rapport Brundtland de 1987, le « développement durable » est « *un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : le concept de " besoins ", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale impose sur la capacité de l'environnement à répondre aux besoins actuels et à venir* »².

Dans ce cadre, faut-il penser le développement durable comme objet d'un droit, comme on le fait pour l'économie, l'environnement ou la famille ?

En réalité, il n'y a sans doute pas à proprement parler un « droit du développement durable »³. Mais cet objectif est néanmoins censé irriguer le droit en même temps qu'il irrigue la société tout entière. Dès lors, le développement durable ne serait-il pas, à partir de ses trois dimensions, un ensemble formé du droit économique, du droit de l'environnement et d'un « droit social » relié au monde des droits fondamentaux ? Mais s'il était ainsi conçu, le droit du développement durable ne servirait pratiquement à rien puisque toute décision politique,

¹ Parmi une littérature abondante à la fois en sciences politiques et en sciences économiques, v. not. C. Brodhag, F. Breuil, N. Gondran, F. Ossama, « Dictionnaire du développement durable », Armines, éd. Afnor, 2004 ; P. Matagne (dir), « Les enjeux du développement durable », préf. E. Morin, éd. L'Harmattan, 2004 ; B. Balthazard, « Le développement durable face à la puissance publique », L'Harmattan, 2005. Sur le terreau économique sur lequel germe le développement durable, v. L. Malassis, « Les trois âges de l'agroalimentaire (Essai sur une histoire sociale de l'alimentation et de l'agriculture) », Traité d'économie agroalimentaire, éd. Cujas, 1997.

² United Nations, « Report of the World Commission on Environment and Development », General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987

³ V. G. Monédiaire, « L'hypothèse d'un droit du développement durable », in Les enjeux du développement durable (dir. P. Matagne), L'Harmattan, 2004, p. 146.

économique ou sociale doit déjà respecter ces différentes branches du droit, sans qu'il soit besoin de les réunir dans une enveloppe pseudo-juridique commune.

On peut alors rechercher un droit du développement durable non plus au niveau de la société tout entière, mais à celui des entreprises. Le droit du développement durable consisterait alors en un ensemble de règles que chaque entreprise devrait respecter pour mettre en œuvre sa croissance économique et financière. Plus précisément, il exprimerait la nécessité de tenir compte d'intérêts environnementaux et sociaux dans le management de l'entreprise. Mais dans cette configuration, le droit du développement durable ferait double emploi avec la « responsabilité sociale de l'entreprise » et se réduirait plus ou moins à une démarche volontaire et non contrainte, à la lisière du droit.

La responsabilité sociale des entreprises⁴ a pourtant une réalité naissante en droit⁵ qui est en prise directe avec la notion de développement durable qu'elle décalque.

Au plan économique, l'entreprise est en droit de viser une performance, une productivité et des gains financiers qui lui profitent ainsi qu'au milieu dans lequel elle se trouve. A cet égard, le développement économique n'est pas égoïste : la collectivité profite économiquement de la croissance des entreprises.

Au plan environnemental, l'entreprise doit assurer sa propre compatibilité avec son environnement, d'une part, et avec les enjeux environnementaux collectifs, d'autre part. C'est en adoptant des modes de production non polluants et en mettant sur le marché des produits recyclables, par exemple, que l'entreprise se conforme à cette exigence.

Au plan social, l'entreprise recherche son développement économique en considération de l'intérêt des personnes et organisations sociales qui y contribuent : salariés (rémunération, conditions de travail...), clients et consommateurs, intérêt général...

Mais si cela peut contribuer à donner corps à la « responsabilité sociale des entreprises », cela fragilise en même temps le concept de développement durable qui risque de se dissoudre dans un catalogue de bonnes intentions, en perdant toute valeur opérationnelle.

Dès lors, mieux vaut laisser provisoirement de côté toute idée de délimiter un droit du développement durable, tant à l'échelle de la société qu'à celle de l'entreprise, pour rechercher plutôt le rôle que joue au sein du droit (ou au sein d'un champ du droit) l'idée ou la notion de développement durable.

On passe alors du droit du développement durable au développement durable en droit.

C'est une toute nouvelle question qu'il convient dès lors de se poser : dans quelle mesure, le droit (un champ du droit) respecte-t-il les valeurs dont la notion de développement durable est porteuse ? Dans cette configuration, le rôle du développement durable consiste à mettre en lumière les valeurs que le droit devra ensuite véhiculer. Le droit existant devra alors être mis en conformité avec ces valeurs et il conviendra de le faire évoluer en conséquence.

⁴ V. not. J-J. Rosé, « La responsabilité sociale de l'entreprise ; Pour un nouveau contrat social », De Boeck Université, 2006, et les réf. citées.

⁵ V. F-G. Trébulle, « Quelle réalité derrière les mots ? », Revue des Affaires européennes, 2003-2004/4, p. 563 ; C. Thibierge, « Libres propos sur l'évolution du droit de la responsabilité », Rev. Trim. Dr. Civ. 1999, p. 561.

Cette approche du développement durable et de son rôle en droit sont assez bien illustrés avec les évolutions récentes du droit rural.

Encore faut-il préciser préalablement que le développement durable n'exclut en rien et ne rend en rien illégitime la recherche du profit. Bien au contraire, il inclut de manière pleine et légitime la croissance économique. C'est d'ailleurs, contrairement à ce qu'on pourrait trop hâtivement penser, l'une des faiblesses du droit rural au regard du développement durable. Depuis la première Politique agricole commune, l'agriculture européenne est subventionnée de telle manière qu'elle n'est pas la première actrice de sa croissance économique. Et afin de limiter au mieux le coût très élevé de ces subventions pérennisées, l'Europe et les Etats membres ont poussé l'agriculture vers le productivisme de telle manière qu'elle n'est pas vraiment incitée à intégrer pleinement un objectif de prudence environnementale. Le productivisme a considérablement accru le recours aux intrants chimiques aux effets dévastateurs sur la qualité environnementale des sols et des nappes phréatiques. Finalement, c'est essentiellement dans son versant social que le droit rural européen a intégré ce pilier du développement durable. Peu à peu et de façon plus résolue aujourd'hui, le droit rural s'enrichit des techniques du droit des affaires de manière à lui donner les outils de son développement économique. Il s'agit des techniques 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.

Par ailleurs, le droit rural s'enrichit de règles et principes de plus en plus nombreux pour concilier la sécurité des approvisionnements et la protection de l'environnement. Toute la difficulté réside alors dans le fait d'atteindre ces objectifs économiques et environnementaux sans sacrifier les acquis sociaux de l'agriculture et des agriculteurs, de façon à mettre l'ensemble du droit rural en phase avec les trois composantes – économique, environnementale et sociale – du développement durable. Cette difficulté est d'autant plus grande qu'elle atteint de manière très différente l'agriculture traditionnelle et familiale, d'une part, et l'agriculture qui emprunte les voies de l'économie de marché, d'autre part. Cela préfigure la coupure que Louis Lorvellec prédisait⁶ 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 croissance et sur la concurrence.

Mais si le droit rural se conforme ainsi à l'exigence d'un développement durable, qu'en est-il pour son prolongement qu'est le droit agroalimentaire ?

Du côté de la législation alimentaire, c'est la facette économique du développement durable qui est la mieux assurée. En revanche, la protection environnementale n'est pas une préoccupation prioritaire des industriels agroalimentaires, pas plus que ne l'est la facette sociale du développement durable. Il y a pourtant là une importante marge d'évolution, qui

⁶ « 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).

pourrait conduire le secteur agroalimentaire à limiter les emballages écologiquement coûteux, à pratiquer une politique nutritionnelle dans l'intérêt des consommateurs, etc.

Mais nous en sommes encore loin, en particulier parce que, jusqu'à présent, le développement durable s'est toujours vu attribuer une dominante environnementale qui ne peut pas avoir la même place dans l'industrie alimentaire. C'est pourquoi 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.

Cela veut-il dire que le nouveau droit agroalimentaire ignore les valeurs dont le développement durable est porteur ? Ou bien sont-elles sous-jacentes ? Ou bien chaque domaine du droit, selon son objet, est-il innervé par une configuration spécifique de la notion de développement durable ?

En réalité, il est malaisé de répondre à ces questions qui se heurtent à des difficultés méthodologiques liées à des « qualifications fluides », c'est-à-dire déformables. Lorsque le développement devient « durable » ou lorsque 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 libre concurrence. La difficulté vient de ce qu'il faut définir la part non marchande du développement d'un quelconque secteur socio-économique, part au nom de laquelle ce développement ne se réduit pas à une simple croissance économique.

C'est à la recherche de cette part de valeurs non marchandes dans le droit agroalimentaire que nous nous proposons d'aller. La moisson n'est pas certaine, mais l'enjeu est clair. Si le développement durable n'est pas en mesure d'investir en profondeur le droit agroalimentaire et si, par conséquent, il ne joue pas un rôle déterminant dans l'alimentation qui reste un besoin vital de l'être humain, c'est que la notion, pour éclairante qu'elle soit, n'a pas vocation à jouer un rôle déterminant en droit.

Or, au-delà d'une apparente indifférence du droit agroalimentaire au regard du concept de développement durable (1), on assiste à un rapprochement significatif entre eux (2) qui pourrait bien préfigurer une très utile convergence (3).

1. – L'indifférence relative entre la construction du droit agroalimentaire et l'émergence du concept de développement durable

Le droit européen applicable au secteur économique agroalimentaire a été complètement transformé depuis les 5 dernières années.

D'une réglementation parcellaire et segmentée, alignant un grand nombre de normes techniques complémentaires, nous sommes passés à un droit socio-économique global et transversal qui va embrasser l'ensemble du secteur économique. Ce droit nouveau, très abondant, est doté de son propre système de sources, de ses propres objectifs et principes fondateurs (essentiellement issus du règlement communautaire 178/2002), et de sa propre hiérarchie de normes (structure pyramidale). Ce droit, conçu comme un tout homogène, est

assis sur un système de valeurs pour certaines affirmées (explicites) et pour d'autres non dites (résultant implicitement des règles).

Ni le développement économique globalement considéré, ni la production de denrées alimentaires, ni leur consommation ne sont explicitement envisagés comme devant être « durables ». En droit européen, la production et la consommation durables ont certes bien leur place, mais essentiellement dans des textes spécifiés qui jusqu'à présent n'ont pas directement visé les opérateurs de l'alimentation.

1.1 - L'enjeu économique et sanitaire du droit agroalimentaire

Le secteur agroalimentaire regroupe les activités de production, fabrication, transformation, entreposage, transport et distribution des denrées alimentaires⁷ et des aliments pour animaux. L'unité de cet ensemble a été économique avant de devenir aussi juridique. Louis Lorvellec, qui au moment de son décès était reconnu comme 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* »⁸. C'est en effet en droit rural qu'il a pris naissance. Mais aujourd'hui, ce qui n'était qu'une législation alimentaire technique s'est autonomisé par l'effet d'une véritable métamorphose.

Une nouvelle législation alimentaire a fait son apparition en Europe à partir du règlement CE n° 178/2002 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 alimentaires⁹. Il s'agit d'un texte fondateur qui a mis fin à une profusion de réglementations techniques éclatées et segmentées en y substituant un ensemble juridique organisé et homogène 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, et 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 est désormais en voie d'achèvement et elle entre ainsi progressivement en vigueur depuis 2005.

Or la législation alimentaire privilégie ses propres objectifs, qu'elle pose dans l'article 5 du Règlement n° 178/2002 en des termes ambigus :

« 1. La législation alimentaire poursuit un ou plusieurs des objectifs généraux de la protection de la vie et de la santé des personnes, de la protection des intérêts des consommateurs, y compris les pratiques équitables dans le commerce des denrées alimentaires, en tenant compte, le cas échéant, de la protection de la santé et du bien-être des animaux, de la santé des plantes et de l'environnement. »

⁷ La loi réserve l'expression à l'alimentation humaine.

⁸ L. Lorvellec, Droit rural, éd. Masson, 1988, n° 988, p. 411.

⁹ V. F. Collart Dutilleul, « Rapport sur la préparation de l'entrée en vigueur du règlement CE n°178/2002 du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux de la législation alimentaire » (avis n° 48), éditions du Conseil National de l'Alimentation (Ministère de l'agriculture), 2004, p. 1 : <http://agriculture.gouv.fr/sections/ministere/conseils-comites/conseil-national/>

2. La législation alimentaire vise à réaliser la libre circulation, dans la Communauté, des denrées alimentaires et des aliments pour animaux fabriqués et commercialisés conformément aux principes généraux et aux prescriptions générales définis au présent chapitre ».

Aucune référence n'y est faite au développement durable alors même que, en 2002, la notion avait déjà largement été débattue dans les instances de l'Union européenne. L'expression n'apparaît à aucun moment de ce long règlement qui fonde une nouvelle politique alimentaire et un nouveau droit pour cet important secteur économique. Sans doute y est-il question de la protection des consommateurs et du commerce équitable qui pourraient être considérés comme significatifs de la dimension sociale du développement durable. Mais en réalité cette référence est purement formelle. Pour l'essentiel, le règlement concilie intelligemment un enjeu économique (libre circulation) et un enjeu sanitaire (protection de la vie et de la santé des personnes).

1.2 – L'enjeu environnemental du développement durable

Le développement durable a pris pied dans le droit européen¹⁰ dans le sillon de la prise en compte des préoccupations environnementales. Ces préoccupations environnementales ont émergé dans les années 1970, à la suite des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1978/1979. Cela a coïncidé avec le sommet de la Terre de Stockholm en 1972.

Mais c'est seulement à partir de 1987 et de l'Acte Unique Européen que les préoccupations environnementales de l'Europe prennent forme. C'est en effet à ce moment que l'environnement fait l'objet d'un transfert de compétence à la Communauté Economique Européenne (CEE).

C'est à l'occasion du passage de la CEE à l'Union Européenne, par le Traité de Maastricht de 1993, que l'intégration des politiques environnementales se concrétise. Les premières réglementations environnementales apparaissent dans la législation européenne et elles se répandent dans tous les Etats à la faveur de la valeur juridique supérieure qui s'attache à la législation européenne par rapport à celle des législations nationales.

L'environnement apparaît ainsi dans le septième considérant du Traité de Maastricht :

« Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines (...) ».

L'une des « Déclarations » annexées à l'Acte final du Traité est relative à l'évaluation de l'impact environnemental des mesures communautaires. Cette déclaration prend acte de *« l'engagement de la Commission dans le cadre de ses propositions, et celui des États membres dans le cadre de la mise en œuvre, de tenir pleinement compte des effets sur l'environnement, ainsi que du principe de la croissance durable ».*

C'est ainsi que la « croissance durable » a fait son entrée dans la législation européenne. Elle est devenue « développement durable » dans le Traité d'Amsterdam de 1997. Mais ce

¹⁰ V. F. Chaltiel, « L'Union européenne et le développement durable », Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2003, p. 24 et s.

Traité se contente alors d'ajouter une incise au développement durable dans le considérant environnemental du Traité de Maastricht. Il devient ainsi :

*« Déterminés à promouvoir le progrès économique et social de leurs peuples, **compte tenu du principe du développement durable** et dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur, et du renforcement de la cohésion et de la protection de l'environnement, et à mettre en œuvre des politiques assurant des progrès parallèles dans l'intégration économique et dans les autres domaines (...) ».*

On franchit un pas de plus, mais toujours dans un contexte environnemental, dans ce qu'il est convenu d'appeler la « Stratégie de Lisbonne ». En effet, en décembre 2000, est adoptée la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C'est ainsi que dans son Préambule, cette Charte fixe un objectif qui intègre le caractère durable du développement :

« L'Union contribue à la préservation et au développement de ces valeurs communes dans le respect de la diversité des cultures et des traditions des peuples de l'Europe, ainsi que de l'identité nationale des États membres et de l'organisation de leurs pouvoirs publics au niveau national, régional et local; elle cherche à promouvoir un développement équilibré et durable et assure la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux, ainsi que la liberté d'établissement ».

Mais cet objectif n'est destiné à être concrétisé que dans le cadre de la protection de l'environnement, dans l'article 37 qui lui est consacré :

« Un niveau élevé de protection de l'environnement et l'amélioration de sa qualité doivent être intégrés dans les politiques de l'Union et assurés conformément au principe du développement durable ».

L'année suivante, au Conseil européen de Göteborg, il est décidé, dans le cadre de la stratégie dite « d'économie de la connaissance », d'intégrer l'objectif de développement durable dans les politiques des Etats membres. C'est ainsi que chaque Etat membre doit définir une stratégie nationale de développement durable (SNDD).

En 2005, le Conseil européen a défini les principes qui doivent guider l'Europe sur la voie du développement durable¹¹. Citons parmi ces principes, la nécessité permanente de favoriser la prospérité économique en s'appuyant sur une économie innovatrice, et efficiente sur le plan écologique, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement; de promouvoir l'équité et la cohésion sociale solidairement avec le reste du monde.

C'est ainsi que, jusqu'en 2005, les modalités de régulation d'un développement durable ont été confiées aux Etats membres et essentiellement caractérisées à travers la dimension environnementale¹². Le vocabulaire du développement durable n'a à aucun moment croisé celui du droit agroalimentaire.

¹¹ V. not. Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement durable dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche face aux défis du changement climatique», adopté le 18 janvier 2006 (423^{ème} séance plénière), JOCE 21 mars 2006, C69/5 ; Avis du Comité économique et social européen sur «Le développement durable, moteur des mutations industrielles», adopté le 14 septembre 2006 (429^{ème} séance plénière), JOCE 23 décembre 2006, C318/1.

¹² V. JM. Le Bot, « Du développement durable au bien public, essai anthropologique sur l'environnement et l'économie », éd. L'Harmattan, Logiques sociales, 2002.

2. – Le rapprochement entre la stratégie européenne de développement durable et le droit agroalimentaire

En 2006, le Conseil européen a adopté une stratégie révisée en faveur du développement durable (SDD)¹³. Cette nouvelle approche doit conduire l'Union européenne à remplir plus efficacement son engagement à long terme de relever le défi prioritaire du développement durable inscrit dans le traité. Il en résulte un plan qui comporte sept domaines considérés comme nécessaires pour que l'Europe s'engage dans la voie du développement durable.

Ces sept domaines sont les suivants :

- changement climatique et énergie propre
- transport durable
- consommation et production durables
- conservation et gestion des ressources naturelles
- santé publique
- inclusion sociale, démographie et migration
- pauvreté dans le monde

Parmi ces sept domaines, deux permettent d'envisager un rapprochement entre la stratégie de développement durable et la mise en œuvre du droit agroalimentaire.

Le premier paraît le plus apte à réaliser ce rapprochement. Il s'agit du domaine de la consommation et de la production durables. Mais en réalité il n'en est rien. D'une part, en effet, ce domaine de concrétisation du développement durable est destiné à s'appliquer à toute production, de quelque nature que ce soit, et sans spécificités en matière agroalimentaire. D'autre part, ce domaine renvoie à des préoccupations environnementales qui n'ont pas d'impact spécifique en matière alimentaire. En effet, il est défini par référence à des « *exigences en matière d'écoconception de (...) produits consommateurs d'énergie* » et dans le cadre d'un « *plan d'action communautaire en faveur des écotecnologies* ». C'est ainsi notamment que l'Union européenne entend « *améliorer le label écologique et les systèmes de surveillance de l'environnement* »¹⁴.

Le second renvoie plus directement au secteur agroalimentaire et à une problématique directement liée à l'aliment. Il s'agit du cinquième domaine relatif à la santé publique. Dans ce domaine, l'accent est plutôt mis sur les maladies liées au style de vie, telle l'obésité¹⁵. Le

¹³ Sur les réorientations, v. not : Avis du Comité économique et social européen sur le «Rapport de situation bisannuel sur la stratégie européenne de développement durable», adopté le 11 juillet 2007 (437^{ème} séance plénière), JOCE 27 octobre 2007, C256/76 ; Avis de prospective du Comité des régions «La contribution des autorités régionales et locales à la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable», JOCE 24 août 2007, C197/21.

¹⁴ V. la Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Rapport de situation sur la stratégie 2007 en faveur du développement durable, COM(2007) 642 final, p. 7.

¹⁵ V. la Communication précitée, p. 10 : « *Selon les pays, entre 30 et 64% des jeunes hommes âgés de 25 à 34 ans étaient en surcharge pondérale ou obèses en 2003 et entre 12 et 47% des jeunes femmes. La proportion des plus de 65 ans en surcharge pondérale ou obèses est considérablement plus élevée, avec une fourchette comprise entre 62 et 80%. L'obésité accroît le risque de diabète de type 2, de maladies cardiovasculaires, de certaines formes de cancer ainsi que de mauvaise santé due à des douleurs dorsales et à la dépression. Les estimations des coûts directs de l'obésité dans l'Union européenne dans les années 90 variaient de 1% des dépenses de santé aux Pays-Bas à 3,1 - 4,2% en Allemagne jusqu'à 6% en Belgique* ».

contrôle de ces maladies, qui engendrent un coût important en termes de dépenses de santé¹⁶, requiert que l'Europe ne se contente pas des politiques mises en œuvre dans les États membres. En effet, l'Union européenne constate que si les États membres agissent bien pour contrôler la propagation de maladies liées au style de vie et pour se préparer à la gestion efficace des crises, ils ne sont pas suffisamment actifs dans le domaine de la législation relative aux denrées alimentaires et aux aliments des animaux, comme pour ce qui concerne le bien-être animal. C'est pourquoi la stratégie européenne de développement durable va peu à peu pénétrer le champ du droit agroalimentaire et mettre ce droit au service de ses objectifs.

C'est ainsi que l'Union européenne envisage¹⁷ :

- d'établir des règles communes et spécifiques pour un étiquetage général dans le domaine des aliments et de la nutrition ;
- la publication d'un Livre blanc relatif à une "stratégie européenne sur les problèmes de santé liés à la nutrition, à la surcharge pondérale et à l'obésité";
- une proposition de directive-cadre sur l'utilisation durable des pesticides ;
- une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-13).

Dans son dernier état, la stratégie européenne manifeste ainsi deux importantes orientations qui renouvellent la notion de développement durable. En premier lieu, la notion s'assigne d'autres objectifs qu'environnementaux ou sociaux tels qu'ils étaient jusque là essentiellement entendus. La notion s'étend ainsi à la protection sanitaire des personnes et à celle des animaux, aux orientations nutritionnelles des populations, et à la protection des consommateurs. En second lieu et de manière complémentaire, cet enrichissement peut sans difficulté se traduire en termes de régulation juridique, ce qui doit conduire la notion de développement durable à devenir un concept juridique et sans doute à terme, un principe juridique de droit positif¹⁸. En troisième lieu, les règles nouvelles qui résulteront de la mise en œuvre de cette stratégie européenne prendront nécessairement place, au moins pour partie, dans le droit agroalimentaire. La régulation juridique à venir du développement durable devrait donc susciter des évolutions dans ce champ du droit.

3. – La convergence entre la régulation juridique du développement durable et l'évolution du droit agroalimentaire

Le droit agroalimentaire va donc désormais s'inscrire de plus en plus dans la perspective d'un objectif de développement durable, mais dans un cadre conceptuel qui devra nécessairement être adapté au secteur concerné, celui de l'alimentation. Du point de vue substantiel, cela va conduire à importer dans le concept de développement durable le vocabulaire du droit agroalimentaire. D'un point de vue méthodologique, cela suppose de donner un contenu opérationnel au concept de développement durable. Sous l'angle d'une « économie de la connaissance », cela suppose encore de donner aux consommateurs les moyens de s'approprier ce concept. Or à cet égard, les concepts de qualité, d'une part, et de

¹⁶ V. la Communication précitée, p. 10 : « *Les inégalités de santé, mesurées par les différences d'espérance de vie entre les groupes sociaux varient de 4 à 6 ans pour les hommes et de 2 à 4 ans pour les femmes. Dans certains pays, ces différences sont bien plus grandes (10 ans) et dans de nombreux pays, l'écart semble s'être creusé au cours des trois dernières décennies. La plupart des États membres qui ont rejoint l'Union européenne depuis mai 2004 présentent des indicateurs de santé notablement plus mauvais que ceux des États qui étaient membres avant mai 2004* ».

¹⁷ V. la Communication précitée, p. 11.

¹⁸ Comp. G. Monédiaire, « L'hypothèse d'un droit du développement durable », in *Les enjeux du développement durable* (dir. P. Matagne), L'Harmattan, 2004, p. 146.

commerce équitable, d'autre part, dont l'analyse juridique approfondie reste à faire, tendent à prendre le pas sur celui de développement durable, au moins dans l'esprit des consommateurs.

La mise en œuvre de ce dernier concept doit se faire 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. Ce n'est pas en soi illégitime et le principe d'autocontrôle est même devenu un des principes généraux et essentiels du nouveau droit agroalimentaire européen. Mais ce n'est certainement pas suffisant, raison pour laquelle il importe de ne pas confondre ou trop rapprocher la responsabilité sociale des entreprises et la stratégie de développement durable.

Par ailleurs, cette régulation n'aura d'efficacité dans le secteur de l'alimentation que si, au-delà de son emprise sur les questions agricoles environnementales, elle s'étend à tous les aspects du droit agroalimentaire. Le règlement n° 178/2002 en donne d'ailleurs explicitement un exemple lorsqu'il préconise, pour apprécier si un aliment est préjudiciable à la santé, d'en rechercher l'effet probable non seulement sur la personne qui le consomme mais aussi sur sa descendance (art. 14, §4, a). On a là un exemple topique de convergence entre une exigence qui se décline en termes de sécurité sanitaire et de qualité, du côté du droit agroalimentaire, et en termes de pérennité intergénérationnelle du développement, du côté du développement durable.

Il s'agit donc de savoir, d'une part, quel est le contenu juridique du concept de développement durable lorsqu'on l'applique au secteur socio-économique agroalimentaire. D'autre part, il s'agit aussi de savoir en quoi et dans quelle mesure le nouveau droit agroalimentaire peut, au delà des considérations environnementales habituelles, accueillir cet objectif économique et social.

3.1 – Le droit agroalimentaire au service du développement durable

La convergence du droit agroalimentaire et du concept de développement durable ouvre deux champs de recherches complémentaires¹⁹. D'une part, elle permet de préciser le concept de développement durable à la lumière des valeurs complémentaires, marchandes et non marchandes, dont le droit agroalimentaire est porteur. D'autre part, elle permet d'établir dans quelle mesure le nouveau droit agroalimentaire s'inscrit dans la stratégie européenne de 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 cette question plutôt à partir de ce qui sort de la terre (produits agricoles) ou de l'industrie jusqu'à la consommation finale, au delà des considérations environnementales, au risque de priver le concept de développement durable de l'une de ses dimensions.

¹⁹ V. A. Singh, « Sustainable Laws and sustainable development », in Droit, gouvernance et développement durable (dir. C. Eberhard), Cahiers d'anthropologie du droit, éd. Karthala, 2005, p. 293.

Pour y parvenir, il est nécessaire de donner corps au concept incertain de développement durable²⁰, le rendre juridiquement utilisable dans le secteur agroalimentaire, et éprouver l'inscription de la « durabilité » dans le droit agroalimentaire européen. Et pour ce faire, il faut élaborer et expérimenter une méthode la plus objective possible de vérification de la conformité d'un champ du droit à l'objectif de développement durable.

Parce que les méthodes existantes sont tournées vers la protection de l'environnement, elles sont centrées sur une approche scientifique de type « bilan coût/avantages », conçu en termes économiques et environnementaux. Mais s'agissant de l'aliment sorti de terre, transformé ou industriel, comment l'appréhender objectivement par référence au développement durable ?

Dans une approche pragmatique, nous proposons de le faire par l'expérimentation d'un « triple test ». 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'équité et de justice, de satisfaction des intérêts du consommateur.

Le troisième principe n'est pas de même nature que les deux autres parce qu'il est le réceptacle de la diversité des cultures. Autant il est possible d'apprécier de manière assez objective et commune ce qu'est une politique d'autosuffisance alimentaire ou de protection de la biodiversité, autant le « progrès social » se décline différemment dans chaque culture²¹.

La méthode du « triple test » consiste alors à vérifier que chaque règle ou ensemble homogène de règles tient compte de chacun de ces trois principes considérés de manière neutre et non hiérarchisés a priori²². Le principe même d'une quelconque hiérarchie, qui serait par le fait même variable selon les domaines d'application, les circonstances et les rapports de force, priverait la méthode de toute valeur opérationnelle. En effet, le résultat de son application risquerait de dépendre de la hiérarchie retenue et, partant, le débat se déporterait de manière stérile sur le contenu du concept de développement durable.

Par exemple, la nouvelle stratégie européenne de développement durable, mise en œuvre à partir de 2007, vise notamment à la réduction de l'obésité. Il en résulte une politique de santé publique, des décisions des autorités publiques européennes et nationales et des

²⁰ V. G. Fievet, *Réflexions sur le concept de développement durable : prétention économique, principes stratégiques et protection des droits fondamentaux*, Revue belge de droit international, 2001/1, p. 128 et s.

²¹ V. C. Eberhard (dir), *Droit, gouvernance et développement durable*, Cahiers d'anthropologie du droit, éd. Karthala, 2005.

²² La présentation des trois dimensions classiques du développement durable –économique, environnementale, sociale – est parfois faite de manière hiérarchisée. C'est le cas lorsqu'on juxtapose une « finalité sociale » à côté d'une « efficacité économique ». La finalité détermine l'horizon. V. par ex. B. Balthazard, *« Le développement durable face à la puissance publique*, éd. L'Harmattan, 2005, p. 26.

dispositions juridiques de mise en œuvre. Cet ensemble de dispositions devrait à la fois contribuer :

- à la croissance économique (développement favorisé des marchés concurrentiels de produits allégés, par exemple, ou mesures juridiques incitatives pour diminuer la présence de matières grasses, de sucre ou de sel),
- à la prudence sanitaire (par ex. encadrement de la publicité télévisée sur les produits sucrés à destination des jeunes enfants),
- au progrès social (par ex. réglementer les « marges arrières » de la grande distribution afin de limiter la hausse des prix et de permettre à la population la moins favorisée de se nourrir de manière équilibrée).

Cet exemple montre que la mise en œuvre d'une stratégie de développement durable dans le secteur de l'alimentation ne passe pas seulement par le droit agroalimentaire qui n'est qu'une pierre apportée à l'édifice. Il faut également convoquer le droit de la concurrence, le droit de la consommation, le droit de la distribution, le droit de la santé et d'autres champs du droit encore.

Sous cet angle, le droit agroalimentaire est un moyen mis au service d'un développement durable inscrit dans une politique publique. Mais la convergence entre eux se manifeste aussi dans un rapport inverse où c'est la stratégie de développement durable qui est mise au service du droit agroalimentaire.

3.2 – Le concept de développement durable au service du droit agroalimentaire

Il y a en droit agroalimentaire plusieurs exemples de corps de règles qui forment un tout homogène ouvert aux dimensions du concept de développement durable. Dans ces exemples, le droit est construit autour d'une ou deux de ces dimensions et il reste à identifier et/ou à fortifier ce qui pourrait relever de la troisième.

3.2.1 - Il en va ainsi, parmi d'autres, de la réforme menée en France et en Europe autour des **signes d'identification de la qualité et de l'origine** (SIQO) qui sont placés en France sous l'autorité d'un organisme dédié : « l'Institut national de l'origine et de la qualité » (INAO). En effet, les signes d'identification de la qualité et de l'origine, à l'exception du label rouge (spécifiquement français), sont à la fois régis par des textes de l'Union européenne adoptés en 2006 et 2007²³ et par le droit national réformé en même temps²⁴. Au plan européen, sont ainsi organisés l'Appellation d'origine protégée (AOP), l'Indication géographique de provenance (IGP), la Spécialité traditionnelle garantie (STG) et l'agriculture biologique. Le droit leur assigne des objectifs qui sont clairement identifiables par référence aux différentes dimensions du concept de développement durable, même si les textes ne font pas explicitement référence à ce dernier. C'est ainsi que l'article L. 640-1 du Code rural dispose :

²³Règlement n°510-2006 relatif à la protection des indications géographiques (IGP) et des appellations d'origine (AOP) des produits agricoles et des denrées alimentaires et règlement d'application n°1898-2006 ; Règlement n°509-2006 relatif aux Spécialités Traditionnelles Garanties (STG) ; Règlement n° 834/2007 du 28 juin 2007, relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques.

²⁴ Loi d'orientation agricole n°2006/11 du 5 janvier 2006 ; Ordonnance n° 2006/1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer ; Décret n° 2007/30 du 5 janvier 2007 relatif à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer ; Loi n° 2007-1821 du 24 décembre 2007 ratifiant l'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer.

« La politique conduite dans le domaine de la qualité et de l'origine des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer doit répondre aux objectifs suivants :

« - promouvoir la diversité des produits et l'identification de leurs caractéristiques, ainsi que leur mode de production ou leur origine, pour renforcer l'information des consommateurs et satisfaire leurs attentes ;

« - renforcer le développement des secteurs agricoles, halieutiques, forestiers et alimentaires et accroître la qualité des produits par une segmentation claire du marché ;

« - fixer sur le territoire la production agricole, forestière ou alimentaire et assurer le maintien de l'activité économique notamment en zones rurales défavorisées par une valorisation des savoir-faire et des bassins de production ;

« - répartir de façon équitable les fruits de la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer entre les producteurs, les transformateurs et les entreprises de commercialisation ».

Mais qu'en est-il concrètement ? Pour l'instant, la dimension économique du développement durable est surtout présente dans les signes traditionnels que sont les IGP et les AOP. L'agriculture biologique ne connaît pas l'essor économique des autres signes. En revanche, l'agriculture biologique satisfait la dimension environnementale du développement durable, alors même que les cahiers des charges des IGP et des AOP en sont le plus souvent démunis. Reste la dimension sociale du développement durable. C'est précisément celle qui fait encore problème et que les organisations de consommateurs souhaitent voir prise en compte. Or cela est parfaitement possible à partir du droit existant, en interprétant et en appliquant le droit dans cette direction. C'est ainsi que les organisations de consommateurs revendiquent, en particulier auprès des pouvoirs publics et auprès de l'INAO, des mesures propres à assurer le développement économique de l'agriculture biologique, afin d'inciter les agriculteurs à y recourir. Ils reprochent dans le même temps à l'agriculture biologique de ne prendre en compte que des considérations environnementales et non des considérations sociales. Ils demandent à l'INAO, en France, d'insérer des exigences environnementales et sociales dans les cahiers des charges des IGP et des AOP qui n'en comportent pas. Pour les organisations de consommateurs, la dimension sociale est multiple : le développement de l'information des consommateurs, afin de leur permettre de faire des choix raisonnés, la stabilité des prix afin de permettre à toute la population d'accéder à des aliments de qualité, l'instauration de règles commerciales exprimant une solidarité avec les paysans des pays en développement, une possibilité claire de choix entre aliments avec ou sans OGM, d'aliments issus ou non d'animaux clonés...

On voit, par cet exemple des signes de qualité, comment un domaine homogène du droit agroalimentaire intègre, au moins potentiellement, les dimensions du développement durable. Ce dernier, si on sait en faire un concept opérationnel, est alors à même de peser sur les voies d'interprétation et d'évolution de ce droit.

3.2.2 - On pourrait en voir un autre exemple dans le droit des **allégations nutritionnelles et de santé²⁵. Si le nouveau texte de 2006²⁶ qui les régit ne fait pas**

²⁵ On désigne par allégation nutritionnelle « tout message qui affirme ou suggère ou implique qu'une denrée alimentaire possède des propriétés nutritionnelles bénéfiques particulières (...) » et par allégation de santé, toute allégation « qui affirme, suggère ou implique 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 (...) » (art. 2).

²⁶ Règlement (CE) n°1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006.

explicitement référence au concept de développement durable, ses « considérants » en manifestent assez clairement l’empreinte²⁷. Les allégations sont elles aussi des outils très efficaces de segmentation des marchés, de marketing et donc de développement économique. Si elles sont bien utilisées, de manière loyale et scientifiquement avérée, elles peuvent contribuer à la protection de la santé des consommateurs. Là encore, l’enjeu de l’interprétation et des modes d’application de ce domaine du droit agroalimentaire, va être déterminant de la dimension sociale du développement durable et de la plus ou moins grande satisfaction des attentes sociétales des consommateurs. Rien n’est encore joué sur ce terrain et la mise en œuvre d’un concept opérationnel de développement durable pourrait puissamment y contribuer.

3.2.3 - La régulation juridique des organismes génétiquement modifiés (OGM) pourrait constituer également un excellent terrain d’expérimentation pour un concept opérationnel de développement durable. Comment peut-on sortir, si possible par le haut, de cette difficulté que l’on a avec les OGM ? Comment concilier la liberté de choix des producteurs et celle des consommateurs sans porter atteinte à l’environnement ou à la santé des personnes ? Il n’est pas certain qu’une loi suffise à apaiser les passions, ni que la « Haute Autorité », préconisée par la France à la suite du « Grenelle de l’environnement »²⁸, puisse justifier son appellation. En réalité, on a sans doute tort de mélanger deux questions très différentes aux plans scientifique, socio-économique et juridique : celle des aspects environnementaux des OGM (cultures en plein champ, contamination, protection de l’environnement et de la biodiversité) et celle des aspects sanitaires (risques potentiels liés à leur présence dans les aliments). En le faisant, les deux questions pèsent l’une sur l’autre au regard des craintes et des risques, alors que tant les problématiques que les voies envisageables de solutions pour l’une et l’autre sont assez radicalement distinctes. Dans les deux situations, les dimensions économiques sont distinctes et relèvent de marchés, d’échanges commerciaux, d’investissements, de concurrences différentes. L’une a une dimension environnementale dominante et l’autre une dimension à la fois sanitaire (risques réels) et psychosociologique (risques perçus). Les attentes sociétales se manifestent également de manière distincte, tantôt orientées vers les relations avec les pays en développement, tantôt vers des choix culturels propres à chaque société. Le recours au concept de développement durable, appliqué distinctement aux deux situations, permettrait peut-être, là encore, d’éclairer les voies pacifiques et pacifiées du droit.

Nantes, avril 2008

²⁷ V. F. Collart Dutilleul, « Rapport sur la préparation de l’entrée en vigueur du règlement (CE) n°1924/2006 concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires » (avis n° 58), éditions du Conseil National de l’Alimentation (Ministère de l’agriculture), 2007.

²⁸ <http://www.legrenelle-environnement.fr>