

**XXXe Congrès européen de droit rural**  
**18-21 septembre 2019, Poznań (Pologne)**  
**XXX European Congress of Agricultural Law**  
**18-21 September 2019, Poznań (Poland)**  
**XXX. Europäischer Agrarrechtskongress**  
**18.-21. September 2019, Posen (Polen)**

organisé sous la direction du C.E.D.R. par l'Association Polonais de Droit Rural  
organised under the direction of the C.E.D.R. by the Polish Association for Rural Law  
organisiert unter der Leitung des C.E.D.R. durch die Polnische Gesellschaft für Agrarrecht

## **Rapport français – French Report**

### **Commission I – Kommission I**

**SOVERAINETÉ ALIMENTAIRE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE : CONCEPTS ET CADRE  
JURIDIQUE**

**FOOD SOVEREIGNTY AND FOOD SECURITY: CONCEPTS AND LEGAL FRAMEWORK**

**ERNÄHRUNGSSOUVERÄNITÄT UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT: KONZEPTE UND  
RECHTSRAHMEN**

#### **Rapporteurs nationaux :**

**Luc Bodiguel**, Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS), Chargé d'enseignement à l'Université de Nantes et Tours et à l'IHEDREA, membre de la Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires (Université Laval, Québec).

**Carole Hernandez Zakine**, Directrice Affaires Publiques, Bioline By InVivo, Docteur en droit, Membre de l'Académie d'Agriculture de France.

## Préambule

Conformément aux instructions, nous suivrons le questionnaire soumis par le rapporteur général de la Commission 1, Prof. Dr. Anikó Raisz, et le Président de la Commission 1, Prof. Dr. Luigi Russo pour la partie A. Pour la partie B, nous ne traiterons que du droit français relatif à l'accaparement des terres agricoles.

Pour une meilleure lisibilité et pour permettre une synthèse comparative, nous limiterons notre propos aux grands axes et dispositions principales liées aux questions posées.

Les textes français cités dans ce travail peuvent facilement être retrouvés sur <https://www.legifrance.gouv.fr> (site officiel).

### **A. - Partie générale**

#### SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

*(Luc Bodiguel)*

1.1. La constitution de votre pays fait-elle référence (de façon directe ou indirecte) à la souveraineté alimentaire ? Si oui, de quelle manière ? Si non, y a-t-il déjà eu un besoin de changement ?

Les textes constitutionnels en vigueur (Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Charte de l'environnement de 2004) ne comportent aucune référence directe ou indirecte à la souveraineté alimentaire.

1.2. Les documents stratégiques ou d'autres lois (lois, décrets, etc.) de votre pays font-ils expressément référence à la souveraineté alimentaire ?

La loi française ne consacre pas expressément la souveraineté alimentaire mais elle le fait partiellement et implicitement dans le cadre du Livre Préliminaire du Code rural et de la pêche maritime intitulé « Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime ». Ainsi, suivant l'article L1 (modifié par Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous - art. 45 et 46) : « *I.- La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : (...) 18° De promouvoir l'indépendance alimentaire de la France à l'international, en préservant son modèle agricole ainsi que la qualité et la sécurité de son alimentation ; 19° De promouvoir l'autonomie de la France et de l'Union européenne en protéines ;...* ».

Soulignons que la souveraineté alimentaire est également considérée par le législateur français comme un principe qui participe de la relation de la France avec les autres pays. Cette idée ressort de nouveau de l'article L1 du Code rural et de la pêche maritime : « *I.- La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation, dans ses dimensions internationale, européenne, nationale et territoriale, a pour finalités : (...) 14° De répondre à l'accroissement démographique, en rééquilibrant les termes des échanges entre pays dans un cadre européen et de coopération internationale fondé sur le respect du principe de souveraineté alimentaire permettant un développement durable et équitable, en luttant contre la faim dans le monde et en soutenant l'émergence et la consolidation de l'autonomie alimentaire dans le monde* ».

A notre connaissance, aucune disposition juridique ne précise directement ces éléments de droit que l'on peut qualifier de « proclamatoire ».

1.3. La pratique juridique pertinente de votre pays fait-elle expressément référence à la souveraineté alimentaire (par exemple, la pratique de la Cour constitutionnelle / des juridictions supérieures, d'un commissaire / comité spécial des droits de l'homme) ?

Les « Tables d'analyses » du Conseil constitutionnel du 4 octobre 1958 au 31 octobre 2018 ne proposent aucune référence à la souveraineté alimentaire.

## SECURITE ALIMENTAIRE

*(Luc Bodiguel et Carole Hernandez Zakine)*

2.1. La constitution de votre pays fait-elle référence (de façon directe ou indirecte) à la sécurité alimentaire ? Si oui, de quelle manière ? Si non, y a-t-il déjà eu un besoin de changement ?

Les textes constitutionnels en vigueur (Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Charte de l'environnement de 2004) ne comportent aucune référence directe ou indirecte à la sécurité alimentaire.

2.2. Les documents stratégiques ou d'autres lois (lois, décrets, etc.) de votre pays font-ils expressément référence à la sécurité alimentaire ?

La loi française fait effectivement référence à la sécurité alimentaire mais elle l'englobe plus ou moins explicitement dans une perception plus large proche du droit à l'alimentation (voir point 3.2) tel que défini par le Pacte international des droits économiques sociaux et culturels (voir point 4.1).

Récemment cette question a été rediscutée lors des États généraux de l'alimentation (EGA) qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017 (<https://www.egalimentation.gouv.fr/>). Ce temps d'échange entre tous les acteurs de la filière alimentaire des producteurs jusqu'aux consommateurs s'est tenu sous forme de 14 ateliers répartis en deux thématiques : « La création et la répartition de la valeur » et « Une alimentation saine, sûre, durable et accessible à tous ». Dans le cadre de ces échanges politiques, suivi de plans d'action, la sécurité alimentaire a été associée à la sécurité sanitaire des produits comme en témoigne l'atelier n°8 qui s'est tenu dans le cadre de la seconde thématique. L'atelier n°8 était intitulé : « Assurer la sécurité sanitaire de l'alimentation française dans une économie agroalimentaire mondialisée et dans un contexte de changement climatique tout en prévenant les contaminations chimiques ».

2.3. La pratique juridique pertinente de votre pays fait-elle expressément référence à la sécurité alimentaire (par exemple, la pratique de la Cour constitutionnelle / des juridictions supérieures, d'un commissaire / comité spécial des droits de l'homme) ?

Les « Tables d'analyses » du Conseil constitutionnel du 4 octobre 1958 au 31 octobre 2018 ne présentent aucune référence à la sécurité alimentaire.

## DROIT A L'ALIMENTATION

(Luc Bodiguel)

### 3.1. La constitution de votre pays fait-elle référence (de façon directe ou indirecte) au droit à l'alimentation ou à l'un de ses éléments ?

Les textes constitutionnels en vigueur (Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, Charte de l'environnement de 2004) ne comportent aucune référence directe ou indirecte au droit à l'alimentation. Toutefois, en vertu de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* » Cette question renvoie donc au point 4 sur les engagements internationaux de la France dans le domaine de l'alimentation.

### 3.2. Les documents stratégiques ou d'autres lois (lois, décrets, etc.) de votre pays font-ils expressément référence au droit à l'alimentation ?

En 2010 et 2014 et plus récemment en 2018, le Parlement français a reconnu, puis affiné sa politique de l'alimentation. Cette politique reprend implicitement les différents éléments qui caractérisent le droit à l'alimentation tel que défini au niveau international (voir point 4) : **la disponibilité, l'accessibilité, le caractère adéquat, la durabilité**. La loi française consacre expressément chacun de ces éléments dans le Livre Préliminaire du Code rural et de la pêche maritime (*C. rur. et pêche mar.*) relatif aux « Objectifs de la politique en faveur de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche maritime ». Ainsi, suivant l'article L1 (modifié par Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - art. 45 et Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - art. 46) : « *I.- La politique en faveur (...) de l'alimentation (...) a pour finalités : 1° (...) d'assurer à la population l'accès à une alimentation sûre, saine, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante, produite dans des conditions économiquement et socialement acceptables par tous, favorisant l'emploi, la protection de l'environnement et des paysages et contribuant à l'atténuation et à l'adaptation aux effets du changement climatique* ».

La politique de l'alimentation comprend un certain nombre de mesures fixées aux articles L230-2 et suivants du code rural dont seulement une partie sera exposée ici. Mentionnons par exemple la création en 2010 d'un observatoire de l'alimentation qui doit assurer « un suivi global de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire » à partir de la collecte et de l'analyse des « données nutritionnelles relatives aux aliments afin d'éclairer les pouvoirs publics et les opérateurs privés en vue d'une amélioration continue de la qualité de l'offre alimentaire et d'une réduction des risques en matière de santé » (Article L230-3 *C. rur. et pêche mar.* modifié par Loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 - art. 54 ; voir <https://agriculture.gouv.fr/observatoire-de-l'alimentation-0>).

Conformément à l'article L1 du code rural, la politique de l'alimentation est fondée sur l'élaboration d'un programme national pour l'alimentation (PNA) qui comporte trois axes thématiques - la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse et la lutte contre le gaspillage alimentaire – et un axe transversal, la territorialisation. Le PNA prend la forme d'un texte cadre (<https://agriculture.gouv.fr/programme-national-pour-l'alimentation-notre-modele-de-lavenir-dossier-de-presse> ) et d'une série d'appel à projets permettant le développement d'actions diverses concourant aux axes susmentionnés (voir par ex.

<https://agriculture.gouv.fr/les-31-laureats-du-programme-national-pour-l'alimentation-2018-2019>).<sup>1</sup>

A la lecture du texte cadre de l'article L1 précité, l'éducation et l'information alimentaire peut porter sur « l'équilibre et la diversité alimentaires, les produits locaux et de saison ainsi que la qualité nutritionnelle et organoleptique de l'offre alimentaire ». En ce domaine, c'est la dimension de sécurité sanitaire qui prévaut, le législateur ayant pris soin de souligner que le PNA doit être conçu « dans le respect des orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé défini à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique ».

Cette partie du texte est ambiguë : la relation entre le PNA et le PNS n'est pas claire. S'agit-il d'un rapport de compatibilité valable dans tous les domaines touchés par la politique de l'alimentation ou cela ne joue-t-il que dans le domaine de l'éducation et de l'information ? Malgré la rédaction maladroite, nous considérons que ce lien est beaucoup plus large, qu'il concerne aussi les autres axes du PNA, car la politique de l'alimentation est clairement affichée comme devant « *contribuer à la protection de la santé publique* » (point 5, art. L1 I) et le PNA est introduit par une formule générale qui lui fixe comme seul objectif la sécurité sanitaire de l'alimentation : –« *L'Etat veille, notamment par la mise en œuvre de ses missions régaliennes, à la sécurité sanitaire de l'alimentation* ».

A l'inverse, la politique de l'alimentation et le PNA ne se limitent pas aux enjeux de sécurité sanitaire. Ainsi, le point 21 du I du même texte dispose que « *I.- La politique en faveur (...) de l'alimentation (...) a pour finalités [de] favoriser l'acquisition pendant l'enfance et l'adolescence d'une culture générale de l'alimentation soulignant les enjeux culturels, environnementaux, économiques et de santé publique liés aux choix alimentaires* ». Cette disposition élargit donc très explicitement le spectre du PNA et plus largement de la politique de l'alimentation au-delà du champ de la sécurité sanitaire. Cette perspective peut être appliquée à tous les axes du PNA.

La justice sociale est lui-aussi l'un des pivots du PNA. Elle répond à l'objectif général affecté à la politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation de « *concourir à la lutte contre la précarité alimentaire* » (art. L1 I 13 *C. rur. et pêche mar.*), définie comme le fait que des « *personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale* » n'aient pas « *accès à une alimentation sûre, diversifiée, de bonne qualité et en quantité suffisante* » (définition *a contrario* tirée de l'article L. 266-1 du code de l'action sociale et des familles). En ce domaine, outre les actions d'éducation alimentaire déjà mentionnées, l'aide alimentaire est le principal instrument de lutte contre la précarité alimentaire. Cette aide consiste à fournir des « *denrées alimentaires aux personnes en situation de vulnérabilité économique ou sociale* » (art. L. 266-2, code de l'action sociale et des familles qui a repris l'ancien art. L 230-6 *C. rur. et pêche mar.* depuis la loi 2018-938). Les personnes morales de droit privé qui opèrent en ce domaine doivent être habilitées par le gouvernement. Le régime applicable en la matière (modalités et habilitation) est fixé par les articles R230-9 à 24 du code rural et de la pêche maritime. Les modalités de l'aide alimentaire font l'objet de critiques, notamment par les tenants d'une éthique plus personnalisée.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Alessandra Di Lauro, « Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile », *Rivista di Diritto Agrario*, I, 2018, 361-410 ; Luc Bodiguel, « Le développement des projets alimentaires territoriaux en France : quel droit pour quelle relocalisation de l'agriculture et de l'alimentation ? », in *XVe congrès mondial de l'Union Mondiale des Agraristes Universitaires, Les évolutions actuelles du droit rural et agroalimentaire: entre globalisation, régionalisation et relocalisation*, UAM ed., 2018, 409-415.

<sup>2</sup> Dominique Paturel, Magali Ramel, « Éthique du *care* et démocratie alimentaire : les enjeux du droit à une alimentation durable », *Revue française d'éthique appliquée*, 2017/2 (n° 4), p. 49-60. [<https://www.cairn.info/revue-francaise-d-ethique-appliquee-2017-2-page-49.htm>] ; Dominique Paturel, Magali

La lutte contre le gaspillage alimentaire constitue le troisième pilier du PNA et plus généralement de la politique de l'alimentation française. Depuis la loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire (JORF n°0036 du 12 février 2016), elle relève pour l'essentiel du code de l'environnement, dans la partie relative à la « Prévention et gestion des déchets » (Sous-section 1 bis : Lutte contre le gaspillage alimentaire, art. L541-15-4 à L541-15-6), alors qu'on aurait pu penser plus opportun de le placer dans la partie sur la politique de l'alimentation dans le code rural. Cette lutte s'appuie sur une responsabilisation des acteurs (producteurs, transformateurs, distributeurs de denrées alimentaires, consommateurs, associations). Suivant l'article L541-15-4 du code de l'environnement, elle est organisée suivant un principe hiérarchique qui vise d'abord à éviter (1° La prévention du gaspillage alimentaire), ensuite à réutiliser les invendus dans le cadre de l'aide alimentaire (2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation), de l'alimentation animale (3° La valorisation destinée à l'alimentation animale) ou énergétique (4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation). Sous peine de sanction (art. L541-15-6), les distributeurs du secteur alimentaire qui assurent la commercialisation de denrées alimentaires ou leur valorisation sont particulièrement investis. Ils « *ne peuvent délibérément rendre leurs invendus alimentaires encore consommables impropres à la consommation ou à toute autre forme de valorisation* » ; « *aucune stipulation contractuelle ne peut faire obstacle au don de denrées alimentaires vendues sous marque de distributeur (...)* » ; et les plus grands doivent passer une convention avec une association habilitée dans le cadre de l'aide alimentaire pour organiser le don de denrées alimentaires (art. L541-15-5 et 6). La lutte contre le gaspillage alimentaire alimente ainsi celle contre la précarité alimentaire. Mentionnons aussi qu'il est prévu de faire un bilan notamment en termes de gaspillage alimentaire suite à l'introduction de menus végétariens dans la restauration collective scolaire (art. L 230-5-6 *C. rur. et pêche mar.*).

Cette politique alimentaire mise en musique par le PNA comprend un axe transversal qui promeut l'ancrage territorial des plans et actions en découlant. Cette approche territoriale est annoncée dès le I de l'article L1 : « *I.- La politique en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (...) a pour finalités : 9° D'encourager l'ancrage territorial de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, y compris par la promotion de circuits courts, et de favoriser la diversité des produits et le développement des productions sous signes d'identification de la qualité et de l'origine* ». Elle est ensuite précisée dans le II du même article : le PNA doit particulièrement détailler « *les modalités permettant d'associer les collectivités territoriales à la réalisation de [ses] objectifs* » ; il « *encourage le développement des circuits courts et de la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs* » ; il promeut les « *actions à mettre en œuvre pour l'approvisionnement de la restauration collective, publique comme privée, en produits agricoles de saison ou en produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine, notamment issus de l'agriculture biologique* ».

Cet ancrage territorial peut notamment être développé sur la base d'un projet alimentaire territorial (PAT) qui a pour objet de « rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation ». Ces PAT, fondés la fois sur le PNA et sur le plan régional de l'agriculture durable (PRAD, article L. 111-2-1 *C. rur. et pêche mar.*) de la région concernée, sont précisés à l'article L111-2-2 (modifié par LOI n°2018-938 du 30 octobre 2018 - art. 64). Ils sont élaborés à partir d'un « diagnostic partagé de l'agriculture et

de l'alimentation sur le territoire », à « l'initiative de l'Etat et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations, des groupements d'intérêt économique et environnemental définis à l'article L. 315-1, des agriculteurs et d'autres acteurs du territoire », « de manière concertée avec l'ensemble des acteurs d'un territoire ». Ils « répondent à l'objectif de structuration de l'économie agricole et de mise en œuvre d'un système alimentaire territorial. Ils participent à la consolidation de filières territorialisées, à la lutte contre le gaspillage et la précarité alimentaires et au développement de la consommation de produits issus de circuits courts, en particulier relevant de la production biologique. » De nombreux PAT sont en cours d'élaboration et certains commencent à être appliqués (voir <http://rmpat.fr/>).

L'ancrage territorial de la politique de l'alimentation est aussi mis en œuvre par des mesures favorables au développement d'une restauration collective publique (gestionnaires publics ou privés) répondant à des règles « relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier (...) les produits de saison » (art. L230-5-1 modifié par Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 - art. 29) et intégrant au moins 50% de produits de « qualité environnementale » ou lié à un signe officiel d'identification de l'origine ou de la qualité (art. L230-5-1, 5-2 et 5-3 créés par Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 ; Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, JORF n°0096 du 24 avril 2019). Cette disposition n'est pas exempte de critiques, notamment concernant l'ambiguïté entretenue entre qualité environnementale et qualité liée à l'origine<sup>3</sup> La restauration collective est aussi sollicitée pour expérimenter de nouvelles idées. Ainsi, certains grands restaurants collectifs doivent présenter un « plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent » (art. L230-5-4 créés par Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018) et les restaurants scolaires doivent introduire des menus végétariens (art. L230-5-6).

(Carole Hernandez Zakine)

L'ancrage territorial de la politique de l'alimentation passe également par les acteurs de droit privé regroupés autour d'une filière agricole. Cette filière comprend une chaîne d'acteurs (producteurs, transformateurs, distributeurs) engagés autour d'un même projet alimentaire à moyen ou à long terme. Ce projet alimentaire, volontaire et propre à chaque filière, se structure autour de la production d'une matière première agricole qui doit présenter des qualités quantitatives, d'origine et de qualité qui répondent aux exigences posées par l'industriel de l'aval. La demande de l'industriel se déroule sous la forme de contrats privés successifs qui forment une chaîne de contrats ou ensemble contractuel. L'ensemble de ces contrats sont conformes les uns aux autres conformément à l'article 1200 du code civil. Ainsi, ce que demande l'industriel sera décliné par exemple dans le contrat qui va le lier à un meunier, qui lui-même le déclinera dans son contrat passé avec sa coopérative qui elle-même le déclinera dans son contrat passé avec ses agriculteurs, associés coopérateurs. Cette cascade de contrats garantit que de l'industriel de l'aval aux producteurs agricoles chacun soit responsable de l'exécution de son contrat pour produire des produits agricoles de qualité et en quantité suffisante sur des territoires adéquates. Ces contrats ont tous pour objet final la vente de produits agricoles. Par conséquent, la fixation d'un prix est au centre des accords. Ce prix correspond à la valeur accordée aux produits finaux compte tenu notamment de leur dimension environnementale. En effet, dans le cadre de ces contrats, sont annexés des cahiers

---

<sup>3</sup> Luc Bodiguel, « Focus sur l'urgence climatique et le Décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime », *Revue de droit rural*, à paraître 2019.



des charges techniques qui permettent d'encadrer les modes de production vers des exigences sanitaires et environnementales plus fortes. Ces exigences peuvent porter sur le type d'intrants à utiliser, sur des pratiques agricoles protectrices de la biodiversité et des sols. Afin d'encourager les agriculteurs à souscrire un contrat de production avec leurs coopératives, le prix tient compte aussi de ces efforts environnementaux. Cette rémunération supplémentaire prend le nom de paiement pour services environnementaux (PSE). Les coopératives agricoles cherchent à développer cette technique contractuelle afin de sécuriser la présence de productions sur nos territoires et éviter leur délocalisation dans d'autres pays d'Europe.

*(Luc Bodiguel)*

Cette pratique, qui relève uniquement de la volonté de chaque industriel de l'aval de la filière, est différente de la volonté du législateur qui, dès 2010 (LOI n°2010-874 du 27 juillet 2010), incitait « les opérateurs du secteur agroalimentaire à mettre en œuvre des accords collectifs par famille de produits ». Selon le texte de l'article L230-4, ces « accords ont pour but de permettre une évolution favorable de la qualité nutritionnelle des denrées, tout en prenant en compte leur qualité gustative ainsi que leurs conditions de production et de commercialisation. Ils fixent des objectifs à atteindre en matière de qualité nutritionnelle, conformément aux orientations définies dans le cadre du programme national relatif à la nutrition et à la santé prévu à l'article L. 3231-1 du code de la santé publique, et en matière de promotion des modes de production, de transformation et de distribution durables des produits agricoles et agroalimentaires. » Les modalités de ces accords ont été précisées par le Décret n°2017-1246 du 7 août 2017, codifié aux articles R230-36 et suivant du code rural. Lorsqu'ils sont élaborés par « des d'organisations interprofessionnelles reconnues, des fédérations professionnelles ou des syndicats professionnels représentant des entreprises de la production, de la transformation ou de la distribution d'une famille de produits agricoles ou alimentaires, ou d'une ou plusieurs entreprises qui justifient d'un impact significatif sur une famille de produits », ces accords pourront être reconnu par l'Etat (art. R230-36 c. rur.).

3.3. La pratique juridique pertinente de votre pays fait-elle expressément référence au droit à l'alimentation (par exemple, la pratique de la Cour constitutionnelle / des juridictions supérieures, d'un commissaire / comité spécial des droits de l'homme) ?

Les « Tables d'analyses » du Conseil constitutionnel du 4 octobre 1958 au 31 octobre 2018 ne présentent aucune référence au droit à l'alimentation, et plus particulièrement à ses différentes dimensions, notamment la sécurité alimentaire ou sanitaire ou la question de l'accessibilité aux denrées alimentaires.

## OBLIGATIONS INTERNATIONALES

(Luc Bodiguel)

4.1. Est-ce que votre pays a des obligations internationales en ce qui concerne le droit à l'alimentation, le droit à l'eau (dans des domaines connexes) ou à la sécurité alimentaire ?

En vertu de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, « *Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.* »

Or la France a signé des accords qui l'engagent dans le secteur alimentaire et dans le domaine de l'eau.

### 4.1.1 Droit à l'alimentation et sécurité alimentaire

La France, membre de l'ONU depuis le 4 novembre 1980, a signé deux documents consacrant le « droit à l'alimentation » au rang de droit de l'homme. Ce droit comprend plusieurs dimensions dont la sécurité alimentaire.

-la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose en son article 25 :

*« 1. Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux... »*

-Le Pacte international des droits économiques sociaux et culturels dispose en son article 11 :

*« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.*

*2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets ;*

*a) Pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;*

*b) Pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »*

Ce droit à l'alimentation a été complété par une Observation générale N° 12 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies de 1999 qui précise la notion en y intégrant plusieurs dimensions : **la disponibilité, l'accessibilité, le caractère adéquat, la durabilité.**

Conformément à ces principes, le droit de l'alimentation a été défini par le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter, en 2014 comme « *le droit de toute personne,*

*seule ou en communauté avec d'autres, d'avoir physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante, adéquate et culturellement acceptable, qui soit produite et consommée de façon durable, afin de préserver l'accès des générations futures à la nourriture ».*

Ces notions sont définies de la manière suivante (<https://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/Food.aspx>, *Toolkit on the Right to Food*) :

*« **Availability** : Food should be available from natural resources either through the production of food, by cultivating land or animal husbandry, or through other ways of obtaining food, such as fishing, hunting or gathering. On the other hand, it means that food should be available for sale in markets and shops. ;*

***Accessibility** : Economic and physical access to food to be guaranteed. Economic accessibility means that food must be affordable. Individuals should be able to afford food for an adequate diet without compromising on any other basic needs, such as school fees, medicines or rent. Physical accessibility means that food should be accessible to all, including to the physically vulnerable, such as children, the sick, persons with disabilities or the elderly. Access to food must also be guaranteed to people in remote areas and to victims of armed conflicts or natural disasters, as well as to prisoners.*

***Adequacy**: Food must satisfy dietary needs, taking into account the individual's age, living conditions, health, occupation, sex, etc. Food should be safe for human consumption and free from adverse substances. Adequate food should also be culturally acceptable*

***Sustainability**: Food should be accessible for both present and future generations). »*

Ces quatre caractéristiques rejoignent deux autres objectifs désormais classiques des politiques de l'alimentation : la sécurité alimentaire (**Food Security**) qui suppose des denrées disponibles et accessibles ; la sécurité sanitaire (**Food Safety**) qui suppose des denrées accessibles et adéquates.

Selon cette même observation générale n°12, la force contraignante du Pacte est relativement faible car aucune institution n'a vocation à forcer l'exécution de ces obligations :

*« 14. (...) La principale obligation consiste à agir en vue d'assurer progressivement le plein exercice du droit à une nourriture suffisante, ce qui impose l'obligation de progresser aussi rapidement que possible vers cet objectif. Chaque État est tenu d'assurer à toute personne soumise à sa juridiction l'accès à un minimum de nourriture indispensable, qui soit suffisante, adéquate sur le plan nutritionnel et salubre, afin de faire en sorte que cette personne soit à l'abri de la faim. »*

*« 15. Comme tous les autres droits de l'homme, le droit à une nourriture suffisante impose aux États parties trois sortes ou niveaux d'obligation : les obligations de respecter et de protéger ce droit et de lui donner effet. Cette dernière obligation comprend en fait l'obligation de prêter assistance et celle de distribuer des vivres »*

#### 4.1.2 Droit à l'eau

(Carole Hernandez Zakine)

Le droit fondamental à l'eau est reconnu par l'ONU comme étant un droit fondamental de l'homme. Il est un droit de l'homme à part entière.

En 2010, les Nations Unies reconnaissent que « *le droit à l'eau potable et à l'assainissement est un droit fondamental, essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme* » (résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-unies en date du 28 juillet 2010). *Le droit de l'homme à l'eau signifie que chacun a le droit à un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau potable et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques (boisson, assainissement individuel, lavage de linge, préparation des aliments, hygiène) ».*

La France a transcrit ce droit dans son article L. 210-1 du code de l'environnement qui dispose que : « *Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.* ». Plusieurs propositions de textes de lois ont souhaité préciser ce droit mais n'ont pas abouti, ces dernières années. Cependant, la loi a consacré le fait que le distributeur n'a pas le droit de couper l'eau ou de réduire le débit si un abonné ne paye pas sa facture.

Ce droit d'accès à l'eau soulève des questions régulièrement concernant sa qualité et sa potabilité. Les différents types de pollutions de l'eau sont alors pointées du doigt mettant en cause des activités agricoles, industrielles mais également domestiques (en particulier les lessives). La France a mis en place tout un arsenal juridique pour assurer la surveillance de la qualité de l'eau, allant de pair avec l'instauration de documents de planification applicables aux différents bassins. Ces documents de planification instaurés dès 1992 par la loi et précisés depuis par de nombreux textes privilégient l'accès à l'eau potable face à d'autres intérêts comme ceux de l'agriculture, de l'industrie et des loisirs. Néanmoins cette primauté de l'eau potable doit d'abord être conciliée avec les autres activités utilisatrices de l'eau conformément à l'article L. 211-1 du code de l'environnement. Cet article précise : « *II.- La gestion équilibrée de la ressource en eau doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences* » propres aux autres activités et aux milieux naturels.

La conciliation des usages d'une eau, considérée comme un patrimoine commun, pose la question de la gestion des conflits de l'usage de cette eau commun à tous. Ainsi, si le droit à l'eau se rattache d'abord à l'accès à l'eau potable, il doit se penser également au regard de la gestion quantitative de l'eau. Ainsi, dans le cadre du droit à l'alimentation se pose la question de la présence même d'eau. Son absence étant facteur d'insécurité alimentaire plus ou moins forte puisque l'eau se mange. Via l'utilisation des techniques de l'irrigation, l'agriculture sécurise ses productions. Encore faut-il que l'eau soit bien présente sur les territoires. Ainsi, le manque d'eau menace un tiers de la planète et dix-sept pays, où vit un quart de la population mondiale sont confrontés à des niveaux de stress hydrique « extrêmement élevés » (voir par ex, <https://www.wri.org/our-work/topics/water>). La gestion quantitative de l'eau est donc un enjeu majeur au niveau international mais elle l'est également pour la France dont certaines régions comme la région Aquitaine sont particulièrement concernées dans un contexte de changement climatique. De l'accès à l'eau pour les agriculteurs dépendra la possibilité de sécuriser ou pas les productions alimentaires sur les territoires. Le droit français

comporte de nombreuses dispositions pour gérer les multiples conflits d'usage, mais il reste pour l'heure sujet à contestation sur de nombreux territoires, en particulier en raison des atteintes portées aux milieux naturels.

Le droit à l'alimentation qui exige de lever tous les facteurs qui mettraient en danger sa réalisation entre ici en conflit avec le droit d'accès à l'eau pour les producteurs agricoles, qui est sans cesse réduit afin de préserver les milieux naturels tels que les cours d'eau et les zones humides. L'irrigation et son corolaire, le stockage de l'eau, sont considérés comme une assurance de revenus pour les agriculteurs dans un contexte de productions agricoles touchées de plein fouet par le changement climatique. Les changements de pratiques, de productions et le recours à des semences résistantes à la sécheresse ne permettent pas encore de procurer les mêmes assurances que l'irrigation. C'est pourquoi, la France initie une réflexion sur l'utilisation des eaux usées épurées par l'irrigation agricole puisque cette utilisation n'est pas socialement acceptée par les consommateurs et donc par les industriels de l'aval alors même qu'un droit en la matière existe.

4.2. Est-ce que la pratique juridique pertinente de votre pays applique la pratique internationale, par exemple celle du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU ?

Voir point 4.1.

## **B. – Partie spéciale**

(Luc Bodiguel)

Les questions soulevées par les Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (CFS, FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure*, 2012), c'est-à-dire le lien entre l'accès ou l'usage au/du foncier agricole et les droits de l'homme, sont d'importance cruciale. Elles supposeraient cependant d'avoir accès à des données fiables sur les investissements français en terres agricoles étrangères et leur cadre de développement, ce qui n'est pas le cas des auteurs de ce rapport. Dans ce contexte, nous ne suivrons pas le questionnaire et limiterons notre propos à la question interne des investissements étrangers en France et au présupposé risque d'accaparement des terres, problématique d'actualité au sein de l'Union européenne (Avis du Comité économique et social européen sur « L'accaparement des terres: une sonnette d'alarme pour l'Europe et une menace imminente pour l'agriculture familiale », NAT/632-EESC-2014-00926-00-00-ac-tra (EN), Bruxelles, 21 janvier 2015 ; Résolution du Parlement européen (PE) du 27 avril 2017, « Etat des lieux de la concentration agricole dans l'Union européenne : comment faciliter l'accès des agriculteurs aux terres ? », P8\_TA(2017)0197 ; Communication interprétative de la Commission européenne (CE), « L'acquisition de terres agricoles et le droit de l'Union européenne », 2017/C 350/05, JO de l'UE du 18 octobre 2017, C 350, 5-20).

Au préalable, rappelons qu'en matière de concentration et d'accaparement des terres agricoles également, la fiabilité des données et des analyses est souvent contestée.

En France, la protection et la valorisation des terres agricoles fait partie des objectifs de la politique française en faveur de l'agriculture et de l'alimentation (art. L1 I 17 *C. rur. et pêche mar.*). Le lien entre la sécurité alimentaire et la nécessité d'avoir des terres en suffisance et de qualité n'est pas explicite. Il résulte toutefois du croisement au sein de la même disposition (L1 *C. rur. et pêche mar.*) de l'objectif foncier susmentionné et des divers objectifs liés à la sécurité alimentaire que nous avons évoqués dans la première partie de ce travail (voir partie A).

L'accès aux terres agricoles est réglementé par trois dispositifs centraux maintes fois présentés à l'occasion des congrès du CEDR :

- Le contrôle des structures (art. L330-1 et s. *C. rur. et pêche mar.*) qui subordonne toute installation ou agrandissement d'une certaine importance à une autorisation d'exploiter. Ce contrôle permet de vérifier la capacité des candidats et de donner la priorité à ceux dont le projet répond aux exigences déclinées dans des schémas directeurs régionaux des exploitations agricoles, au premier rang desquelles se trouve l'installation de nouveaux agriculteurs (SDREA).
- L'intervention des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) au moment de toute « *cession entre vifs conclue à titre onéreux ou gratuit* » vise à « *favoriser l'installation, le maintien et la consolidation d'exploitations agricoles ou forestières afin que celles-ci atteignent une dimension économique viable au regard des critères du schéma directeur régional des exploitations agricoles ainsi que l'amélioration de la répartition parcellaire des exploitations* » (art. L141-1 et s. *C. rur. et pêche mar.*). Elle prend la forme de préemption foncière ou d'intermédiation immobilière « forcée ».
- Enfin, le statut du fermage encadre les locations de terres agricoles, offrant aux preneurs (locataires) une protection favorable à une exploitation à long terme (art. L411-1 et s. *C. rur. et pêche mar.*).

La question de l'accaparement des terres agricoles, défini comme « un agrandissement (par location ou achat de terres ou prise de parts de sociétés) dépassant fortement les pratiques observées sur le territoire concerné » (Rapport du CGAAER, « Foncier agricole : accaparement ou investissement ? », avr. 2017), a fait surgir un vaste débat en France qui pourrait conduire à une réforme de ces trois piliers du droit rural français, mais qui à ce jour n'a débouché que sur une modification très imparfaite du droit des SAFER.

Alors que le législateur était déjà intervenu, d'abord en 1999 (Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, JORF n°158 du 10 juillet 1999 page 10231), puis en 2014 (Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014, JORF n°0238 du 14 octobre 2014), pour autoriser les SAFER à exercer leur droit de préemption pour acquérir la totalité des parts sociales d'une société dont l'objet principal est la propriété agricole, les « achats récents de terres agricoles françaises par des investisseurs chinois dans l'Indre en 2016 puis dans l'Allier en 2017 ont révélé que les outils de régulation du foncier [restaient] inadaptés face au développement des phénomènes de concentration par le biais sociétaire » (Rép. min. n° 3184 : JO Sénat 14 déc. 2017, p. 4497 et Rép. min. n° 3488 : JO Sénat Q 12 avr. 2018, p. 1746). Cette inadaptation n'est pas nouvelle, le Professeur Lorvellec l'avait déjà relevée et analysée<sup>4</sup>. Pour pallier cette lacune, le législateur a récemment tenté de renforcer et d'élargir le droit des SAFER aux cessions partielles de parts ou action. Après une première tentative avortée (Cons. const., 8 déc. 2016, n° 2016-741 DC : JCP N 2017, n° 1, act. 116)<sup>5</sup>, les chambres ont voté la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres et au développement du biocontrôle (JORF n°0068 du 21 mars 2017), mais cette dernière a été quasi vidée de sa substance par le Conseil constitutionnel qui a fondé sa censure sur une « atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre et au droit de propriété » (décision n° 2017-748 DC du 16 mars 2017)<sup>6</sup>. Par conséquent, est maintenue la discrimination – et donc l'opportunité juridique de profiter de cette brèche - entre les cessions de parts totales, soumises au droit des SAFER et les cessions partielles, situées hors du champ des SAFER (Article L143-1 *C. rur. et pêche mar.* : « (...) Les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent, sous réserve du I de l'article L. 143-7, exercer leur droit de préemption en cas d'aliénation à titre onéreux de la totalité des parts ou actions d'une société ayant pour objet principal l'exploitation ou la propriété agricole, lorsque l'exercice de ce droit a pour objet l'installation d'un agriculteur). Pire encore selon certains auteurs, « *la loi promulguée le 20 mars 2017 devient difforme et bancal. L'obligation d'isoler l'actif immobilier au sein de sociétés foncières demeure. À compter du 20 juin 2017, certaines sociétés d'exploitation ne pourront plus maintenir à l'actif de leur bilan le foncier qu'elles viendraient à acquérir et seront tenues de le rétrocéder à des sociétés dédiées. Il est probable que cette mesure ne sera pas appliquée en tant que telle, et qu'elle constituera principalement une arme de dissuasion obligeant les agriculteurs, ab initio, à acquérir cet actif immobilier, soit par des formes sociales non assujetties à cette obligation de rétrocession soit à titre individuel, hors cadre sociétaire. Là se cache sans doute le véritable objectif des artisans de cette loi : éviter que certaines personnes morales, celles où peuvent se nicher d'autres personnes morales, ne détiennent du foncier. Le portage du foncier doit être réalisé par des sociétés foncières : tel est le nouveau credo du législateur. Il n'est pas certain, à l'analyse,*

---

<sup>4</sup> Voir l'excellent article du Professeur Lorvellec, « Le contrôle des structures à l'épreuve des sociétés d'exploitation », *Paysans*, 1998, 15-24.

<sup>5</sup> Denis Rochard, « Les fourberies de Sapin sur la Safer déjouées par les sages », *JCP N*, 2017, act. 104 ; Huber Bosse-Platière, Denis Rochard, Jean Besson, Benjamin Traveley, « Loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles. L'espoir constitutionnel », *JCP N*, 2017, 1122.

<sup>6</sup> Éric Mallet, « Proposition de loi de lutte contre l'accaparement des terres agricoles », *Droit rural* n° 451, Mars 2017, comm. 83.

*que cette loi lui permette réellement d'arriver à ses fins. »*<sup>7</sup> Toutefois, pour ces mêmes auteurs, le gouvernement ou la majorité devrait poursuivre dans sa volonté de réforme car « *l'argumentaire du Conseil constitutionnel apparaît bien fragile* ». <sup>8</sup> Le récent rapport Potier/Petel commandité par l'Assemblée nationale, ne propose pas de réponse univoque (Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du règlement en conclusion des travaux de la mission d'information commune sur le foncier agricole, n° 1460, 67-70). Seule Mme Petel suggère de généraliser l'obligation d'autorisation d'exploiter en soumettant toute mutation de part sociale à un agrément au titre du contrôle des structures... autrement dit de déplacer la lutte contre l'accaparement et la concentration des terres du droit de SAFER à celui du contrôle des structures. L'avenir nous dira si cette idée prendra corps dans un nouveau texte législatif.

---

<sup>7</sup> Sandrine Besson, Hubert Bosse-Platière, Fabrice Collard, Benjamin Traveley, « La SAFER : une associée qui vous veut du bien », *Droit rural* n° 454, Juin 2017, étude 21.

<sup>8</sup> *Ibid.*