
L'ALIMENTATION EN DROIT INTERNATIONAL¹

par Marie CUQ

François Collart Dutilleul². – La thèse soutenue par Marie CUQ présente deux grands intérêts. Tout d'abord, elle constitue une des rares thèses en droit sur un tel sujet. Ensuite, elle adopte un point de vue ouvert dans lequel on perçoit dans quelle mesure le droit est à la fois un frein et un moteur.

Le plus souvent, les travaux juridiques sont étroitement enfermés dans un segment disciplinaire de spécialité. Ici, avec une approche transversale, Marie Cuq peut éclairer la manière dont l'alimentation est saisie en droit international en la confrontant à la démarche conceptuelle du développement durable. Elle comprend l'alimentation en lien avec les piliers du développement durable afin de voir s'il s'en dégage une cohérence ou, si l'on préfère, l'ébauche d'un droit international de l'alimentation.

C'est pourquoi elle présente sa problématique en des termes qui montrent une double approche internationale de l'alimentation, à la fois segmentée ("pluralité") et transversale : "*Prônant une « approche systémique et transversale des problématiques juridiques », le développement durable peut constituer un instrument d'analyse du droit en vigueur mais aussi, dans une démarche plus prospective, permettre d'identifier des mécanismes permettant de « guider l'évolution et l'interprétation du droit afin d'y apporter une certaine cohérence ». Il en découle l'interrogation qui fonde la présente étude : compte tenu de la gestion intégrée des questions de développement promue au niveau mondial, de quelle manière le droit international, caractérisé par sa pluralité, parvient-il à appréhender les défis de plus en plus divers et interdépendants qui se posent à l'effectivité d'une alimentation adéquate ?*"

Pour rendre compte de son analyse, Marie Cuq distingue l'alimentation comme objet (I) et comme objectif (II) du droit international.

Comme objet, le droit international apparaît segmenté et fragmenté.

De quoi dépend l'alimentation ? Elle dépend de la manière dont on utilise le droit international des investissements. Ce droit peut en effet conduire au développement du pays d'accueil ou à l'accaparement de ses terres et de ses ressources naturelles. Selon le cas, il sert ou non la sécurité alimentaire et, partant, l'alimentation. Marie CUQ fait le même constat avec le droit de la propriété intellectuelle. Dans la mesure où ce droit permet de s'approprier le vivant, il a un impact direct sur l'alimentation, via les brevets et les certificats d'obtention végétale.

Marie Cuq observe et montre que ces droits sont très imparfaits pour au moins deux raisons. D'un côté, ils n'ont ni pour objet ni pour objectif d'assurer la sécurité alimentaire et ils ne visent

¹ Thèse soutenue le 1^{er} décembre 2016 et préparée dans le cadre de l'École doctorale Sciences juridiques et politiques (Nanterre) en partenariat avec le Centre de Droit international (Nanterre).

² Membre correspondant de l'Académie d'Agriculture de France. Professeur émérite des universités.

l'alimentation qu'indirectement. Mieux même, ils s'appliquent à tous les investissements et à toutes les innovations, sans discernement entre ce qui impacte les marchandises ordinaires et l'alimentation. D'un autre côté, ils ne sont pas articulés ensemble. Leur segmentation ne permet pas d'assurer leur cohérence au regard de l'alimentation. Sans doute ces droits internationaux laissent entrevoir des exceptions possibles ouvrant sur leur adaptation à l'alimentation. Il en va ainsi, par exemple, du droit des investissements qui est avant tout préoccupé de la protection des investisseurs, plus que de l'efficacité de l'investissement au profit du pays d'accueil. Il en va de même de l'accord ADPIC. Ce ne sont pas de réelles portes ouvertes et Marie Cuq montre la logique commerciale ou financière qui domine l'application des règles fragmentées au secteur de l'alimentation.

Cette fragmentation se manifeste également dans les règles qui gouvernent le commerce international. Le droit international promeut la libre circulation marchande des aliments. Cela revient à considérer les aliments comme des marchandises ordinaires, avec des inégalités dans l'accès aux marchés censés être concurrentiels. Mais les distorsions de concurrence sont nombreuses, tant au regard des obstacles quantitatifs que des obstacles qualitatifs au commerce. La spécificité du commerce international des produits agricoles, pourtant reconnue par la présence d'un accord spécial sur l'agriculture à l'OMC, ne l'est en réalité que dans des circonstances exceptionnelles. Et l'article XX du Gatt, tel qu'il est interprété par l'ORD, ne permet pas jusqu'à présent d'ouvrir sur le renforcement de la sécurité alimentaire.

Sans doute y a-t-il des évolutions qui renforcent la réglementation de la production et de la circulation des aliments. Cela se manifeste à travers les principes et lignes directrices, relatives aux investissements dans l'agriculture et l'exploitation des ressources naturelles, émanant des organisations internationales telles que la Banque mondiale ou la FAO. Cela se manifeste également par les essais d'encadrement de la propriété industrielle par le moyen de conventions internationales visant les savoir-faire paysans, la préservation de la biodiversité agricole, le partage des bénéfices issus des inventions de variétés nouvelles. Mais ces tentatives n'ont eu qu'une portée très limitée. Les efforts ont été plus efficaces s'agissant de la réglementation internationale du commerce alimentaire. Les "produits de base" ont ainsi retenu l'attention tout au long du Gatt puis de l'OMC. Mais sans pouvoir aboutir à ce qu'envisageait la négociation du Cycle de Doha décidée en 2001. En revanche, la réglementation de la qualité alimentaire a connu une meilleure fortune, grâce à l'OMS, au rôle de plus en plus important joué par le *Codex alimentarius* et à la reconnaissance de celui-ci à l'OMC.

En revanche, l'Europe a des difficultés à renégocier des Accords de partenariat économique avec les pays ACP, tant en raison des réticences de ces pays face à une plus grande libéralisation des marchés qu'en raison des difficultés à corréliser ces accords avec les règles de l'OMC.

Au fond, quand le droit international s'applique au secteur agricole et agroalimentaire sans spécificité marquée, la sécurité alimentaire ne sort pas renforcée parce qu'elle suppose la conjonction de champs juridiques qui ne sont pas conçus en conséquence.

Qu'en est-il lorsque le droit international s'assigne la sécurité alimentaire comme un objectif spécifique ?

L'analyse que fait Marie Cuq montre très bien que, si la sécurité alimentaire est parfois très présente dans des textes internationaux, c'est généralement de manière non directement contraignante. Il y a d'abord un ensemble de règles et de textes qui visent à appréhender quantitativement la disponibilité alimentaire et l'accès à l'alimentation. La FAO y joue un rôle prépondérant. Mais il

s'agit essentiellement d'une approche quantitative et rien dans ces dispositions ne permet d'améliorer la répartition pertinente des denrées alimentaires disponibles. C'est par le commerce international, avec ses limites, que cette répartition s'opère, ce qui limite celle-ci aux espaces dans lesquels les populations disposent des moyens suffisants de subsistance.

Dans ce cadre, différents textes fixent ainsi des objectifs (objectifs du millénaire, objectifs du développement durable, lutte contre la faim...) dont les éléments statistiques permettent d'analyser les avancées.

Au cœur du dispositif du droit international, il y a bien sûr la reconnaissance d'un droit fondamental à l'alimentation parmi les droits économiques sociaux et culturels. Les droits de l'Homme comportent en effet différentes dispositions qui concernent la sécurité alimentaire, via le droit à l'alimentation, à l'eau, à des moyens suffisants de subsistance...

De tels droits s'exercent contre les Etats qui ont la responsabilité de leur mise en œuvre, avec différentes obligations qui s'y rattachent :

- obligation de "s'abstenir de prendre des mesures qui aient pour effet de priver quiconque de cet accès"

- obligation de protéger le droit à l'alimentation c'est-à-dire, selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), « de veiller à ce que des entreprises ou des particuliers ne privent pas des individus de l'accès à une nourriture suffisante »

- obligation « de prendre les devants de manière à renforcer l'accès de la population aux ressources et aux moyens d'assurer sa subsistance, y compris la sécurité alimentaire, ainsi que l'utilisation desdits ressources et moyens. Enfin, chaque fois qu'un individu ou un groupe se trouve, pour des raisons indépendantes de sa volonté, dans l'impossibilité d'exercer son droit à une nourriture suffisante par les moyens dont il dispose, l'État a l'obligation de faire le nécessaire pour donner effet directement à ce droit (distribuer des vivres)"

- obligation de non-discrimination

Mais ces obligations ont une portée controversée au niveau des Etats et leur respect est évidemment très variable. Il s'agit pour les Etats de mettre en œuvre le droit à l'alimentation de manière progressive, sous un contrôle international, sous celui d'organisations associatives et parfois avec l'appui de juridictions nationales.

Il reste que le droit international, faiblement sinon non contraignant, conduit à reposer la question centrale de la hiérarchie des normes, de leur positivité et des moyens juridiques de les faire prospérer. C'est à une telle analyse que Marie Cuq se livre dans le dernier quart de sa thèse. Cette analyse la conduit à envisager les différents niveaux de droit les plus pertinents pour la mise en œuvre d'une politique de l'alimentation : international, régional, national et local. L'échelon des collectivités territoriales est en effet une voie qui, dans le cadre d'un principe de subsidiarité revisité, témoigne de la force possible d'une relocalisation des politiques publiques dans ce domaine. Il en résulte un débat très important, avec son lot de critiques et de controverses dont la thèse rend bien compte, sur la mise en œuvre multi-niveaux de la sécurité alimentaire.

Nul doute que la thèse est originale. Elle l'est d'abord car le nombre de travaux portant sur le droit et la sécurité alimentaire est très limité. Elle l'est aussi parce qu'elle permet de se rendre compte d'un panorama du droit international tantôt contraignant mais peu favorable à cette sécurité particulière et tantôt favorable à cette sécurité mais peu ou pas contraignant.

Au fond, les Etats ont tendance à signer d'une main des accords contraignants qui s'adaptent mal à la sécurité alimentaire et de l'autre des accords dont l'objectif est d'atteindre cette sécurité mais qui

ne les obligent pas. On peut ainsi trouver les mêmes Etats qui signent les accords de l'OMC et les objectifs de développement durable (ODD), sans trop de considération pour leur caractère contradictoire appliqué à l'éradication de la pauvreté et à l'accès de tous à une alimentation suffisante et de qualité.

A la lecture de la thèse, on comprend mieux les conséquences de l'absence d'une gouvernance mondiale de la disponibilité alimentaire, gouvernance que la Charte de La Havane aurait peut-être permis de constituer si elle avait été ratifiée en 1948 et si elle avait ainsi supplanté la mise en œuvre du Gatt. L'histoire de la sécurité alimentaire depuis la seconde guerre mondiale repose sur cet échec. De ce point de vue, la thèse est très éclairante. Sans doute pourrait-on discuter le rattachement de tel ou tel champ du droit (par ex. le droit international de l'assistance alimentaire ou le droit international du développement des pays les moins avancés) à un objet (1^{ère} partie) ou à un objectif (2^{nde} partie) du droit international. Mais Marie Cuq argumente ses choix.

Dans l'avenir, cette thèse permettra de mettre en lumière et d'analyser les contradictions du droit international qui tantôt vise spécifiquement l'accès à l'alimentation et tantôt dessert cet accès. Ces contradictions masquent en réalité des divergences d'intérêts entre les pays historiquement développés et ceux qui semblent devoir rester indéfiniment "en développement". Le droit permet de mettre en évidence ces contradictions et la thèse le montre indirectement par la juxtaposition des développements des deux parties.

Il en résulte une présentation complète d'un diagnostic des problèmes, la thèse laissant ouverte la question des voies possibles et souhaitables d'évolution et de solutions.

Mais il reste que, à partir des constats présentés dans cette thèse, de nombreux autres travaux deviennent possibles. C'est un nouveau champ de recherche que cette thèse ouvre et, pour cela, elle mérite une grande attention.

Cette thèse conduit en effet le lecteur à se poser des questions nouvelles ou à faire évoluer son propre questionnement. C'est la première des qualités d'une thèse que de faire ainsi avancer de manière significative la recherche dans un domaine trop ignoré par les juristes et par le droit.

On ne peut donc que se réjouir et reconnaître la grande valeur d'un travail d'une telle ampleur et qualité.