



**HAL**  
open science

## **Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables**

Magali Ramel, Luc Bodiguel, Pierre-Etienne Bouillot, Tomaso Ferrando,  
Priscilla Claeys, Christophe Golay, Fabrice Riem, Elisabeth Lambert

### ► **To cite this version:**

Magali Ramel, Luc Bodiguel, Pierre-Etienne Bouillot, Tomaso Ferrando, Priscilla Claeys, et al.. Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables : Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne (FSFS) pour des systèmes alimentaires durables. FIAN Belgium, 35 rue Van Elewyck, 1050 Bruxelles, Belgique; FIAN International. 2023. hal-04302183

**HAL Id: hal-04302183**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-04302183>**

Submitted on 12 Dec 2023

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Octobre 2023

# LE DROIT À L'ALIMENTATION POUR UNE TRANSITION JUSTE VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES

Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux  
de la Commission européenne sur une législation cadre européenne  
(FSFS) pour des systèmes alimentaires durables



**FIAN**  
INTERNATIONAL

**ETUDE COMMANDITÉE PAR FIAN Belgium / FIAN Europe**

**ETUDE COORDONNÉE PAR Almudena Garcia i Sastre**

**DATE DE PUBLICATION Octobre 2023**

**MISE EN PAGE ET GRAPHISME Ewelina Ulita**

Citation : RAMEL, Magalí, coord. en collaboration avec Luc BODIGUEL, Pierre-Etienne BOUILLOT, Priscilla CLAEYS, Tomaso FERRANDO, Christophe GOLAY, Elisabeth LAMBERT et Fabrice RIEM. Le droit à l'alimentation pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables : Comment le droit à l'alimentation peut fonder et guider les travaux de la Commission européenne sur une législation cadre européenne (FSFS) pour des systèmes alimentaires durables. Bruxelles, Belgique. FIAN, 2023.

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de la Fédération Wallonie-Bruxelles et du programme de recherche et d'innovation Horizon 2020 de l'Union européenne dans le cadre de la convention de subvention n° 101000918.



Le contenu du présent rapport ne reflète pas l'opinion officielle de ces institutions. Les informations et les opinions exprimées dans le rapport n'engagent que leur auteur.

© Le contenu de cette publication peut être cité ou reproduit, à condition que la source de l'information soit mentionnée.

**Editeur responsable**

Tomaso Ferrando, FIAN Belgium,  
Rue Van Elewijck, 35, 1050 Bruxelles

**MAGALI RAMEL**

Docteure en droit public, Université de Tours (France)

**EN COLLABORATION AVEC :**

**LUC BODIGUEL,**

Directeur de recherche au CNRS, rattaché au laboratoire « Droit et changement social », Nantes Université (France)

**PIERRE-ETIENNE BOUILLOT,**

Professeur junior en droit de la sécurité alimentaire, Université de Pau et des pays de l'Adour (France)

**PRISCILLA CLAEYS,**

Professeure associée en Souveraineté alimentaire, droits humains et résilience, Centre pour l'agroécologie, l'eau et la résilience (CAWR), Université de Coventry (Royaume-Uni).

**TOMASO FERRANDO,**

Research Professor, Faculté de droit et IOB, Université d'Antwerp (Belgique)

**CHRISTOPHE GOLAY,**

Chargé de recherche senior, Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève, Professeur invité, IHEID (Suisse)

**ELISABETH LAMBERT,**

Directrice de recherche au CNRS, rattachée au laboratoire « Sociétés, Acteurs, Gouvernement en Europe », Université de Strasbourg (France)

**FABRICE RIEM,**

Professeur en droit privé, Université de Pau et des pays de l'Adour (France)

"Les auteurs remercient vivement Arnaud Lellinger (avocat au barreau de Paris, spécialisé en droit de la propriété intellectuelle), Roberto Canranta (Professeur en Droit, Université de Turin, Italie) et Chiara Falvo (Doctorante en Droit, Université de Turin, Italie), pour leur contribution à ce rapport, et Fulya Batur (chercheuse associée à l'Académie de droit international humanitaire et de droits humains à Genève) pour sa relecture et ses conseils."



# PLAN

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	5
INTRODUCTION	7
I. PLACER LE DROIT À L'ALIMENTATION AU CENTRE DU FSFS	9
1. Le droit à l'alimentation : un droit reconnu et défendu par les instances européennes	9
2. Le droit à l'alimentation : un fondement et un instrument pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables	11
3. Une nécessaire évolution du cadre juridique européen relatif au droit de l'agriculture et de l'alimentation	14
4. De nombreux travaux sur le droit à l'alimentation permettant de guider le cadre législatif à adopter pour des systèmes alimentaires durables	17
II. LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LA RÉDACTION DU FSFS	21
A. Considérants initiaux de la législation cadre	22
B. Éléments horizontaux	23
B.1 Objectifs généraux	24
B.2 Définitions clefs	26
B.3 Principes généraux	30
B.4 Mécanismes de gouvernance	32
B.5 Dispositions d'application	35
B.6 Dispositions relatives à un environnement alimentaire favorable	37
C. Mesures politiques pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires européens	39
C.1 L'insuffisance majeure des mesures politiques envisagées dans le cadre du FSFS	39
C.2 Prévoir une révision de l'ensemble des législations et des politiques sectorielles, au regard des éléments horizontaux du FSFS	41
C.3 Le cadre du droit à l'alimentation pour arbitrer entre les différentes options exposées lors de la consultation publique	43
CONCLUSION	50

# RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Placer le droit à l'alimentation au centre de la législation cadre européenne pour des systèmes alimentaires durables (FSFS) permettrait de poser de nouvelles fondations pour le droit européen relatif aux systèmes alimentaires et de porter les changements systémiques et structurels qui sont nécessaires en vue de leur durabilité. Ce rapport, rédigé à la demande de FIAN Belgique, par un collectif d'experts juridiques européens, apporte une expertise scientifique aux réflexions et débats en cours sur le FSFS. En tant que législation cadre, le FSFS offre l'opportunité d'adopter un instrument européen ambitieux. Ce rapport montre que le droit à l'alimentation offre des fondements solides pour guider la transition des systèmes alimentaires et émet des recommandations concrètes pour intégrer le contenu normatif du droit à l'alimentation dans le FSFS.

Le droit à l'alimentation offre un cadre solide et clair pour la transition vers des systèmes alimentaires durables car :

- il repose sur un cadre juridique contraignant qui implique de subordonner l'ensemble des branches du droit et des politiques sectoriels relatifs aux systèmes alimentaires, au regard des exigences de son contenu et sa mise en œuvre ;
- il requiert une transition juste vers des systèmes alimentaires durables en mettant au centre de l'approche les exigences de la disponibilité, de l'accessibilité, de la durabilité et de l'adéquation de l'alimentation ;
- il apporte une attention particulière portée à toute logique d'inégalités ou d'exclusions, dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires ;
- il conduit à une perspective transversale, englobante et cohérente sur l'ensemble des politiques relatives aux systèmes alimentaires, à toutes les échelles territoriales, au regard d'une finalité clairement identifiée ;
- il établit clairement le jeu des mécanismes de responsabilité des acteurs publics et privés dans l'ensemble des secteurs des systèmes alimentaires : ils reposent sur les obligations des Etats dérivant des traités internationaux sur les droits humains ;
- il s'appuie sur des principes fondés sur les droits humains (participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, autonomisation, état de droit, solidarité) qui permettent de guider les modes de gouvernance, la conduite des stratégies politiques ou les mécanismes de suivi et évaluation, et qui s'appliquent à l'ensemble des échelons territoriaux.

Le rapport appelle donc la Commission à faire reposer ses travaux sur ce droit fondamental et préconise la prise en compte des éléments suivants, pour la rédaction du FSFS :

- **Considérants initiaux de la législation** : positionner avec clarté et force le droit à l'alimentation pour que son contenu normatif soit reconnu comme le fondement guidant l'ensemble des dispositions du FSFS.
- **Objectifs, définitions et principes** : faire reposer la rédaction de ces parties sur le contenu du droit à l'alimentation et sur les principes des droits humains, afin de pouvoir traduire les exigences de transformations structurelles qu'ils induisent.

## INTRODUCTION

- **Mécanismes de gouvernance** : prévoir des mécanismes qui répondent aux exigences d'une approche fondée sur les droits, à la fois sur le fond et sur la forme, prévenir les asymétries de pouvoirs existant dans les processus multipartites et mettre en place des mesures pour éviter les conflits d'intérêt. La Commission pourrait établir un Conseil de politique alimentaire européen afin de renforcer la coopération et le dialogue des différents acteurs, dans la transparence, et s'appuyer sur les recommandations d'iPES Food pour développer des processus de gouvernance novateurs.
- **Dispositions d'applications du FSFS** : prévoir des mécanismes de responsabilité des acteurs et les mécanismes de suivi et de contrôle conformes aux exigences du cadre du droit à l'alimentation ; prévoir des institutions spécifiques chargées d'évaluer les progrès réalisés et des mécanismes de recours devant des organes indépendants ; être particulièrement vigilant pour la formulation des indicateurs d'impact et de changement attendus afin qu'ils reflètent l'ensemble des exigences du droit à l'alimentation et des principes fondés sur les droits humains (au-delà d'indicateurs techniques reposant principalement sur des considérants environnementaux).
- **Dispositions relatives aux environnements alimentaires favorables** : s'assurer que leur rédaction permette de préciser la portée du FSFS et conduise à justifier l'importance de l'adoption de mesures obligatoires et contraignantes pour les Etats, à mettre en évidence l'ampleur des domaines de l'action publique qui relèveront du champ d'application du FSFS et à agir sur les causes structurelles des inégalités d'accès à une alimentation durable.
- **Mesures politiques pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires au niveau européen** : ne pas limiter le contenu du FSFS aux seules mesures jusque-là considérées par la Commission (critères minimums de durabilité, labels pour informer les consommateurs et commande publique au regard des enjeux de durabilité) ; prévoir une révision de l'ensemble des législations et politiques sectorielles qui ont une incidence sur les systèmes alimentaires, au regard des exigences qui seront posées dans les éléments horizontaux du FSFS ; pour les trois mesures politiques jusque-là envisagées, arbitrer entre les différentes options envisagées quant à leur contenu et leur portée, au regard des exigences du droit à l'alimentation et des principes d'une approche fondée sur les droits ; procéder à ce même arbitrage pour toutes les autres mesures politiques qui entreront dans le champ d'application du FSFS.

Si l'Union européenne et ses Etats membres reconnaissent le rôle essentiel qu'ils peuvent jouer pour venir fixer les normes et le cadre qui permettront d'assurer une nécessaire transition juste vers des systèmes alimentaires durables, ils ont également un rôle essentiel à jouer pour que soit défendue la nécessité d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, en tant que condition pour cette transition.

Conformément au cadre du plan d'action de la stratégie « De la ferme à la table », la Commission européenne travaille actuellement à une proposition de cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (*Framework for Sustainable Food System Legislative - FSFS*), prévue pour fin 2023.

La Commission relève en effet que si les enjeux de durabilité ont déjà été introduits dans certaines législations sectorielles européennes, il n'existe pas aujourd'hui « d'instrument législatif horizontal au niveau de l'UE, qui pourrait servir de cadre pour coordonner et faire évoluer les systèmes alimentaires, ainsi que d'instrument opérationnel intra et inter sectoriel pour améliorer la durabilité du système alimentaire de l'UE »<sup>1</sup>. L'enjeu de l'adoption de cette législation cadre est de venir pallier ce manque et d'établir « de nouvelles bases pour les futures politiques alimentaires en introduisant des objectifs et des principes de durabilité sur la base d'une approche intégrée du système alimentaire »<sup>2</sup>. Il s'agit de promouvoir une cohérence des politiques menées à l'échelle de l'Union européenne (UE) et des Etats membres (y compris dans leurs dimensions internationales), intégrer la durabilité dans toutes les politiques liées à l'alimentation et renforcer la résilience des systèmes alimentaires<sup>3</sup>.

La Commission a également précisé que l'objectif est de garantir un « système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement »<sup>4</sup> qui assure une production durable, assure la sécurité alimentaire, promeuve des pratiques durables tout au long de la chaîne alimentaire et des consommations alimentaires durables, réduise les pertes et le gaspillage alimentaire et combatte la fraude alimentaire<sup>5</sup>. L'ambition est donc celle d'une transition juste qui bénéficie à l'ensemble des citoyens et des opérateurs de chaînes de valeur, dans l'Union et ailleurs<sup>6</sup>.

Ces perspectives de la stratégie « De la ferme à la table » tout comme les objectifs poursuivis par travail actuel sur le FSFS, renvoient directement au contenu du droit à l'alimentation, tel que défini en droit international. En réalité, la Commission européenne aurait tout intérêt à s'appuyer sur le cadre normatif de ce droit humain pour développer cette future législation cadre européenne, afin de répondre à ces attendus.

Les finalités de ce droit rejoignent pleinement celles qui sous-tendent les travaux actuels de la Commission sur le FSFS. Néanmoins, le sens du droit à l'alimentation ne se limite pas à celui de l'objectif poursuivi, ni même à la nécessité de s'assurer que les orientations et la mise en œuvre du FSFS ne viendront pas compromettre le droit à l'alimentation (ou tout autre droit interdépendant, tels que le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des paysans/agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires). Le cadre du droit à l'alimentation traduit l'ambition d'une approche fondée sur les droits humains pour guider une transition socialement, écologiquement et économiquement juste vers la durabilité des systèmes alimentaires : s'appuyer sur

1 EUROPEAN COMMISSION, Inception Impact Assessment for the Sustainable food system framework initiative, 28/09/2021, Ares(2021)5902055, p. 3.

2 Ibid., p. 2 (Traduction par les auteures et auteurs).

3 COMMISSION EUROPEENNE, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Une stratégie « De la ferme à la table » pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement, Bruxelles le 20 mai 2020, COM/2020/381 final, p. 5.

4 COM/2020/381 final, op. cit. : sous-titre de la stratégie « De la ferme à la table ».

5 COM/2020/381 final, op. cit. : plan de la sous-partie 2 « Bâtir une filière alimentaire qui convienne aux consommateurs, aux producteurs, au climat et à l'environnement », pp. 4-17.

6 COM/2020/381 final, p. 2.

ce cadre normatif, déjà bien travaillé et développé en droit international, permettrait donc d'orienter les travaux actuels de la Commission européenne sur le FSFS. Comme le rappelle David R. Boyd, Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits humains et l'environnement : « L'approche fondée sur les droits humains, axée sur le droit à l'alimentation et le droit à un environnement sain, est un catalyseur essentiel pour accélérer la transformation des systèmes alimentaires non durables actuels dans la perspective d'un avenir où chacun bénéficiera d'une alimentation saine et durable, où les travailleurs seront traités équitablement et où les écosystèmes dégradés seront restaurés. C'est une obligation pour les États, pas une option. »<sup>7</sup>

Ainsi, si l'Union européenne reconnaît le « rôle essentiel »<sup>8</sup> qu'elle peut jouer pour venir fixer les normes et le cadre qui permettront d'assurer une nécessaire transition juste vers des systèmes alimentaires durables, elle a également un rôle essentiel à jouer pour que soit défendue l'importance des exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, en tant que condition pour cette transition. Le présent rapport vise à assister la Commission européenne dans ses travaux, afin que la rédaction du FSFS aille dans ce sens.

Dans la première partie, nous justifions et développons la place centrale que devrait tenir le droit à l'alimentation dans la conception et la mise en œuvre du FSFS (I). Dans la seconde partie, nous déclinons concrètement la façon dont la rédaction du FSFS pourrait intégrer le contenu normatif du droit à l'alimentation (II).

7 BOYD David, ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « Alimentation saine et durable : réduire les effets environnementaux des systèmes alimentaires sur les droits humains », Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, David Boyd, 19 juillet 2021, A/76/179, § 89.

8 COM/2020/381 final, p. 5.

## I. PLACER LE DROIT À L'ALIMENTATION AU CENTRE DU FSFS

Le droit à l'alimentation est un droit fondamental bien connu des instances européennes et de leurs Etats membres : ces derniers se sont engagés à le respecter, le protéger et le réaliser et les instances européennes ont, à plusieurs reprises, pris position pour défendre la nécessité d'une approche contraignante fondée sur le droit à l'alimentation (1).

Le cadre normatif de ce droit fondamental implique une approche intégrée des systèmes alimentaires et permet de guider à la fois la compréhension des enjeux en présence et la méthode et les outils qui pourraient être mobilisés, au regard des exigences d'une approche fondée sur les droits humains. Pour cette raison, il apparaît incontournable pour répondre aux objectifs du FSFS (2).

Mettre le droit à l'alimentation au centre du FSFS apparaît d'autant plus nécessaire qu'il repose sur des mécanismes juridiques qui permettraient de répondre aux constats actuels d'un manque de cohérence et d'unité formelle au sein du droit de l'agriculture et de l'alimentation qui s'applique dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires. Une évolution du cadre juridique européen est indispensable afin de rassembler et subordonner l'ensemble des pans du droit qui encadrent les pratiques et opérations des acteurs des systèmes alimentaires, au regard de la finalité visée d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables – et les principes et objectifs à introduire dans le cadre du FSFS renvoient au contenu du droit à l'alimentation (3).

Le cadre du droit à l'alimentation est donc un outil indispensable pour guider la Commission dans la rédaction du FSFS, en s'appuyant sur l'ensemble des travaux qui ont été réalisés, depuis 1996, pour définir, faire connaître et développer les outils juridiques permettant de mettre en œuvre et promouvoir une approche basée sur ce droit fondamental (parmi lesquels l'importance de l'adoption d'une loi-cadre) (4).

### 1. LE DROIT À L'ALIMENTATION : UN DROIT RECONNU ET DÉFENDU PAR LES INSTANCES EUROPÉENNES

Le droit à l'alimentation a été proclamé politiquement comme un droit autonome en 1996 par les chefs d'Etat et de gouvernement de 185 pays ainsi que la Communauté européenne, lors du « Sommet mondial de l'alimentation ». Il est largement reconnu, en droit international (traités relatifs aux droits humains généraux ou sectoriels, traités relatifs au droit international humanitaire, droit international pénal, divers instruments conventionnels de l'ONU, certains instruments relatifs au commerce international, engagements non contraignants relatifs à la sécurité alimentaire ou au développement durable...). En particulier, il est consacré par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ont ratifié : l'ensemble de ces Etats membres se sont donc engagés à respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation.

De plus, les institutions européennes ont, à plusieurs reprises, pris position pour reconnaître et défendre la nécessité du cadre du droit à l'alimentation, impliquant un cadre contraignant fondé sur les droits

humains, pour traiter des enjeux liés à la sécurité alimentaire et aux systèmes alimentaires. Dès 2002, les instances européennes ont défendu le droit à l'alimentation, en tant que droit humain juridiquement contraignant, face aux Etats qui faisaient pression pour le remplacer par la notion de sécurité alimentaire dans la Déclaration finale du « Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après »<sup>9</sup>. Ce positionnement apparaît clairement dans deux résolutions adoptées par le Parlement européen en marge de ce Sommet – l'une avant sa tenue pour la préparation de la position européenne<sup>10</sup> et l'autre, après, portant sur les conclusions du Sommet<sup>11</sup>.

Depuis on retrouve de nombreuses résolutions du Parlement européen qui réaffirment le droit à l'alimentation – en faisant référence aux Directives volontaires sur le droit à l'alimentation adoptées en 2004<sup>12</sup> ou au droit opposable à l'alimentation en droit international avec la procédure créée par le Protocole facultatif au PIDESC adopté en 2008<sup>13</sup> – et qui viennent préciser les domaines dans lesquels devraient agir les pouvoirs publics pour donner effectivité à ce droit<sup>14</sup>. Plus généralement, de nombreuses instances européennes (Parlement, Commission, Conseil de l'UE, etc.<sup>15</sup>) mentionnent explicitement le droit à l'alimentation dans les écrits adoptés. En témoignent, encore récemment, les conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE dans les enceintes des Nations Unies compétentes en matière de droits de l'Homme, communiquées en février 2023, dans lesquelles « l'UE réaffirme qu'elle est fermement déterminée à respecter, protéger, garantir et promouvoir l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels (DESC), y compris le droit... à l'alimentation (...). Elle continuera d'accorder une attention particulière aux aspects des droits de l'Homme liés à la crise de la sécurité alimentaire »<sup>16</sup>. Enfin, le Parlement européen a également adopté une résolution, à l'occasion de l'exposition universelle de Milan de 2015 (« Nourrir la planète, énergie pour la vie ») dans laquelle il « préconise que tout le système alimentaire, dont l'agriculture fait partie au même titre que les politiques en matière de commerce, de santé, d'éducation, de climat et d'énergie, adopte une démarche fondée sur les droits de l'Homme, dont l'Union devrait se faire le héraut »<sup>17</sup>.

9 Jean ZIEGLER et ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Le droit à l'alimentation – rapport du Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'Homme, M. Jean Ziegler, sur le droit à l'alimentation, 27 août 2002, A/57/356, §10.

10 PARLEMENT EUROPEEN, Sommet mondial de l'alimentation (FAO) - Résolution du Parlement européen sur le Sommet mondial de l'alimentation, 16 mai 2002, P5\_TA(2002)0252.

11 PARLEMENT EUROPEEN, Lutte contre la faim - Résolution du Parlement européen sur les conclusions du Sommet mondial de l'alimentation des Nations Unies, 4 juillet 2002, P5\_TA(2002)0366.

12 Voir par exemple : PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du Parlement européen du 7 juin 2016 sur la nouvelle alliance pour la sécurité alimentaire et la nutrition (2015/2277(INI)), P8\_TA(2016)0247, dans les visas de la résolution et aux § 13 et 16 ; PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du Parlement européen du 27 novembre 2014 sur la sous-alimentation et la malnutrition infantiles dans les pays en développement (2014/2853(RSP)), P8\_TA(2014)0072, dans les visas de la résolution.

13 Voir par exemple : PARLEMENT EUROPEEN, Résolution du Parlement européen du 5 octobre 2016 sur les prochaines étapes en vue d'accomplir les objectifs mondiaux et les engagements de l'Union en matière de nutrition et de sécurité alimentaire dans le monde (2016/2705(RSP)), P8\_TA(2016)0375, dans les visas de la résolution ; Résolution du Parlement européen du 27 novembre 2014, P8\_TA(2014)0072, op. cit., dans les visas de la résolution.

14 Voir notamment : Résolution du Parlement européen du 27 novembre 2014, P8\_TA(2014)0072, op. cit., §2. Le Parlement « insiste sur le fait que les pouvoirs publics doivent garantir les trois dimensions du droit à l'alimentation: la disponibilité, c'est-à-dire la possibilité de se nourrir soi-même en exploitant des terres agricoles ou d'autres ressources naturelles, ou bien grâce à des systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché fonctionnant de manière satisfaisante, l'accessibilité, soit l'assurance de pouvoir accéder tant économiquement que physiquement à l'alimentation, et enfin l'adéquation, ce qui signifie que l'alimentation doit être sûre et satisfaire les besoins alimentaires de chaque individu, compte tenu de son âge, de ses conditions de vie, de son état de santé, de son emploi, de son sexe, de sa culture et de sa religion ».

15 Une recherche du terme « droit à l'alimentation » sur la base de données EUR-Lex permet d'analyser les auteurs ayant employé cette expression et le nombre de références qui ont été faites (recherche actualisée le 09 mai 2023). Ces auteurs sont le Parlement européen (92), la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire (34), la Commission du développement (31), le Comité économique et social européen (19), la Commission de l'agriculture et du développement rural (16), la Commission du commerce international (14), la Commission des affaires étrangères (11), la Commission l'industrie, de la recherche et de l'énergie (9), l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (8), la Commission européenne (8), la Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (6), la Commission du marché intérieur et de la protection des consommateurs (5), la Commission des transports et du tourisme (4), Commission du développement régional (4), la Commission de l'emploi et des affaires sociales (4), la Commission pêche (4), la Commission des budgets (3), la Commission des affaires juridiques (3), la Commission économique et monétaire (2), la Commission du contrôle budgétaire (2), et le Conseil de l'Union européenne (2), Comité européen des régions (1), Parlement européen et conseil (1) et Commission des ressources naturelles (1).

16 CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE en 2023 dans les enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme - communiqué de presse du 20 février 2023, [https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/20/council-conclusions-on-eu-priorities-in-un-human-rights-fora-2023/], consulté le 15 mars 2023, §13.

17 PARLEMENT EUROPEEN, Exposition universelle 2015 à Milan : nourrir la planète, énergie pour la vie, Résolution du Parlement européen du 30 avril 2015 (2015/2574(RSP)), P8\_TA(2015)0184, §34.

Ces engagements internationaux renouvelés et les préconisations des institutions européennes pour la défense du droit à l'alimentation, attestent de la reconnaissance de la nécessité de se fonder sur ce droit pour répondre aux enjeux qui entourent les systèmes alimentaires. Toutefois, ils ne trouvent encore aucune traduction en droit interne.

L'adoption du cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables représente une occasion de venir fonder juridiquement les engagements et les discours des instances européennes et de leurs Etats membres.

#### D'OÙ, PLACER LE DROIT À L'ALIMENTATION AU CENTRE DU FSFS :

- Reprend les obligations juridiques de l'ensemble des Etats membres de l'UE, conformément aux traités sur les droits humains : les Etats se sont engagés à respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation, en ratifiant le PIDESC ;
- Relève d'un souci de cohérence politique du positionnement des institutions européennes qui reconnaissent et défendent la nécessité d'un cadre contraignant, fondé sur le droit à l'alimentation, pour traiter des enjeux liés à la sécurité alimentaire et aux systèmes alimentaires.

## 2. LE DROIT À L'ALIMENTATION : UN FONDEMENT ET UN INSTRUMENT POUR UNE TRANSITION JUSTE VERS DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES

Le contenu du droit à l'alimentation ne doit pas être restreint à celui de son socle minimum protégé par le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Les Etats ont l'obligation de progresser le plus rapidement possible vers la concrétisation pleine et entière du droit à l'alimentation dont la portée est bien plus large : la définition de ce droit, tout comme les mécanismes juridiques et politiques pour sa mise en application, sont indissociables d'un objectif de transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Comme le souligne l'ancien rapporteur sur le droit à l'alimentation, Olivier De Schutter, « [l]e droit à l'alimentation est 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 »<sup>18</sup>. La concrétisation du droit à l'alimentation requiert donc une transition vers des systèmes alimentaires durables.

Le contenu du droit à l'alimentation peut être résumé autour de quatre exigences : la disponibilité, l'accessibilité, la durabilité et l'adéquation de l'alimentation<sup>19</sup>. Ces quatre exigences conduisent à une perspective transversale et englobante de l'ensemble des enjeux qui entourent les systèmes alimentaires.

18 DE SCHUTTER Olivier, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57, §2.

19 COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale 12 - Le droit à une nourriture suffisante (art 11), E/C.12/1999/5, 1999, § 7-13.

L'approche basée sur les droits humains permet, de plus, de les aborder avec une attention particulière portée à toute logique d'inégalités et d'exclusions tout au long de la chaîne alimentaire, avec pour objectif de venir les corriger et de protéger les personnes affectées. L'interprétation du droit à l'alimentation est donc indissociable de la justice sociale<sup>20</sup> et de l'exigence d'une transition juste des systèmes alimentaires<sup>21</sup>.

- La **disponibilité** implique d'assurer aux populations d'avoir toujours accès à des sources d'approvisionnement fiables et suffisantes, en considérant et protégeant divers canaux d'approvisionnement. L'autoproduction fait partie de ces canaux, et les Etats doivent veiller à ce que les populations aient un accès juste et équitable à la terre et aux autres ressources productives. Concernant l'alimentation disponible en vente sur les marchés de plein vent ou les magasins, il convient encore que les systèmes de distribution, de transformation et de mise sur le marché soient équitables, stables et concurrentiels, et que les droits des producteurs de denrées alimentaires soient protégés et respectés et qu'ils bénéficient d'une juste rémunération. Il est également nécessaire que les travailleurs, dans tous les domaines des systèmes alimentaires (y compris les usines, le transport, la distribution ou la restauration) bénéficient de conditions de travail saines et sûres<sup>22</sup>.
- L'exigence d'**accessibilité** porte sur les conditions d'accès à cette alimentation disponible : elle se doit d'être toujours accessible physiquement (à proximité des personnes) et économiquement (ce qui implique donc d'agir sur l'accessibilité financière) afin que toute personne, y compris les plus marginalisés, puisse avoir accès à une alimentation adéquate. Ces derniers points renvoient directement à l'importance qu'il convient d'accorder à l'environnement alimentaire des personnes (développé ci-après). De plus, l'exigence de l'accessibilité implique la possibilité d'obtenir cette alimentation « d'une manière durable et qui n'entravent pas la jouissance des autres droits de l'Homme »<sup>23</sup> : c'est donc l'exigence d'un accès à l'alimentation à long terme, à l'inverse de toute situation d'urgence alimentaire, et dont les conditions d'accès respectent la dignité des personnes et le principe de non-discrimination. Ainsi les mesures d'aide alimentaires caritatives et d'urgence ne peuvent être perçues comme des réponses satisfaisantes à l'exigence de l'accessibilité et il importe de reconnaître l'enjeu d'un égal accès de tous et toutes à une alimentation durable.
- L'exigence de **durabilité** renvoie au double sens que couvre le mot durable. Elle est intrinsèquement liée à celle d'alimentation suffisante ou *sécurité* alimentaire et implique des conditions de production, transformation, distribution et consommation qui respectent les droits humains et l'environnement tout au long de la chaîne alimentaire, pour les générations présentes et futures. D'autre part, l'exigence de durabilité implique également que les consommateurs aient un accès à l'alimentation à long terme et non pas un accès ponctuel ou dans l'urgence à l'alimentation (ce qui renvoie à l'exigence de l'accessibilité).
- Enfin, l'exigence de l'**adéquation** renvoie aux propriétés auxquelles doit répondre l'alimentation. Cette dernière se doit d'être « exempte de substances nocives et acceptables

dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de l'individu »<sup>24</sup>. Cette exigence renvoie donc en partie aux impératifs d'une alimentation saine et durable et au sujet de la sécurité des denrées alimentaires, dont le contrôle et la transparence incombent aux pouvoirs publics et au secteur privé, pour protéger les intérêts des consommateurs. Elle implique également de reconnaître que les principes relatifs aux systèmes alimentaires relèvent également d'ordre de valeurs subjectives d'acceptabilité n'ayant rien à voir avec la nutrition, la sécurité sanitaire ou les enjeux écologiques : il est également nécessaire de tenir compte et de protéger des valeurs ayant trait aux dimensions sociales et culturelles inhérentes aux manières de produire, transformer, distribuer et consommer l'alimentation.

Une approche fondée sur le droit à l'alimentation implique de « se concentrer sur les personnes les plus marginalisées et vulnérables de la société et sur les raisons systémiques qui sous-tendent les violations des droits humains »<sup>25</sup> dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires, de la « ferme à la fourchette ». Ce cadre posé par une approche fondée sur le droit à l'alimentation permet donc de se départir de toute analyse seulement technique qui réduirait la compréhension des enjeux pour la durabilité des systèmes alimentaires à de seuls défis écologiques, agronomiques, technologiques ou nutritionnels. Comme le précise l'actuel rapporteur spécial, Mickael Fakhri, « le droit à l'alimentation exige des Etats qu'ils veillent à ce que les populations s'alimentent toujours dignement. [...] A cet égard, le droit à l'alimentation soulève des questions fondamentalement politiques sur la façon dont nous produisons, distribuons et consommons la nourriture, auxquelles la terminologie bien souvent technique afférente à la sécurité alimentaire ne permet pas de répondre »<sup>26</sup>. Avec une perspective portée sur l'organisation sociale et politique et sur les causes structurelles des crises qui traversent actuellement les systèmes alimentaires, le cadre du droit à l'alimentation met ainsi en évidence l'importance de l'évolution du cadre politique et juridique, comme l'un des leviers essentiels à activer pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Son cadre normatif contraignant, reposant sur une série d'obligations et non une série de choix stratégiques pour les Etats<sup>27</sup>, permet également de poser clairement le jeu des mécanismes de responsabilité des acteurs publics et privés, en vue de la concrétisation du contenu protégé par ce droit.

Le droit à l'alimentation offre donc deux fonctions essentielles<sup>28</sup> au regard des objectifs poursuivis par le FSFS : un rôle fondamental, puisque la transition vers des systèmes alimentaires durables est inhérente à la définition de ce droit fondamental consacré en droit international, et un rôle instrumental reposant sur les mécanismes juridiques et politiques à mobiliser pour répondre à la nécessité d'une transition juste qui bénéficie à l'ensemble des citoyens et des opérateurs de chaînes de valeur, dans l'Union européenne et ailleurs (exigence exposée dans la stratégie « De la ferme à la table »<sup>29</sup>).

24 Ibid., §8.

25 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation et la pandémie de maladie à coronavirus, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 juillet 2022, A/77/177, §47.

26 FAKHRI Michael, ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, en application de la résolution 73/171 de l'Assemblée générale, 22 juillet 2020, A/75/219, § 9-21.

27 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation et la pandémie de maladie à coronavirus, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 juillet 2022, A/77/177, op. cit., §42.

28 THERIAULT Sophie et OTIS Ghislain, « Le droit et la sécurité alimentaire », Les Cahiers de droit, vol. 44, no 4, 2003, pp. 573-596.

29 COM/2020/381 final, op. cit., p. 2.

20 Ibid., §4.

21 KALJONEN Minna, KORTETMÄKI Teea et TRIBALDOS Theresa, « Introduction to the special issue on just food system transition: Tackling inequalities for sustainability », Environmental Innovation and Societal Transitions, vol. 46, march 2023.

22 COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale 12, op. cit., 8-12 ; FAKHRI Michael et ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international », rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, en application de la résolution 73/171 de l'Assemblée générale, 22 juillet 2020, A/75/219, § 13-15.

23 COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale 12, op. cit., §8.

De plus, les droits humains étant indivisibles et interdépendants, le cadre du droit à l'alimentation mobilise aussi les fondements d'autres droits qui lui sont interdépendants et qui permettent également de fonder et préciser ces différents attendus (notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des paysans/agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires).

D'OÙ :

- Le contenu du droit à l'alimentation est indissociable d'un objectif de transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Il repose sur les exigences de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation de l'alimentation, avec une attention particulière portée à toute logique d'inégalités ou d'exclusions, dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires.
- Le droit à l'alimentation est interdépendant et indivisible avec les autres droits humains (notamment le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des paysans/agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires).
- Le droit à l'alimentation est le fondement nécessaire pour répondre aux objectifs du FSFS d'une approche systémique et intégrée des systèmes alimentaires.
- Le droit à l'alimentation est un instrument/outil pour atteindre cet objectif, reposant sur des mécanismes juridiques et politiques à mobiliser.
- Le droit à l'alimentation repose sur un cadre normatif contraignant posant clairement le jeu des mécanismes de responsabilité des acteurs publics et privés, conformément aux obligations dérivant des traités internationaux sur les droits humains.

### 3. UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE EUROPÉEN RELATIF AU DROIT DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Pour pouvoir répondre aux objectifs d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables, il faut une évolution du cadre juridique européen. Un des grands apports de l'adoption de cette loi-cadre européenne, telle que prévue par le FSFS, serait de permettre de répondre aux constats actuels du manque de cohérence et d'unité formelle au sein des droits de l'agriculture et de l'alimentation – c'est-à-dire des normes nationales, européennes et internationales applicables au secteur de l'alimentation, de la fourche à la fourchette, et qui encadrent nos pratiques agricoles et gestes alimentaires, les deux étant encore trop fortement séparés sur le plan des cadres juridiques<sup>30</sup>.

30 BODIGUEL Luc, Construire un nouveau modèle juridique commun agricole et alimentaire durable face à l'urgence climatique et alimentaire : de la transition à la mutation, *European Journal of Consumer Law / Revue européenne de droit de la consommation*, 2020/1, 29-42 ; BODIGUEL Luc, « De l'isolement à la rencontre : le produit agricole et l'aliment au service de l'urgence climatique », in Alessandra DI LAURO (ed.) *Les métamorphoses de l'aliment*, ETS coll. Nutridialogo, 2019, 179-181, ISBN : 978-884674504-0.

De par son objet, l'alimentation qualifiée de « fait social total » par les sociologues<sup>31</sup>, ce droit convoque un vaste champ juridique hétéroclite, couvrant l'ensemble des pans des systèmes alimentaires. Le droit de l'agriculture et de l'alimentation couvre des domaines extrêmement divers, qui relèvent de multiples branches du droit (droit foncier, droit de l'environnement, droit commercial, droit de la propriété intellectuelle, droit des marchés publics, droits spéciaux propres aux différents opérateurs économiques, droit de la consommation, etc.) et dépassent tous clivages traditionnels entre le droit national, européen ou international. Les droits de l'agriculture et de l'alimentation sont également caractérisés par l'immensité et la diversité de leurs sources, et par le caractère technique et spécifique de chaque domaine. Mais surtout chacune de ses branches poursuit, aujourd'hui, ses propres objectifs, posés par les principes généraux de telle ou telle discipline juridique, élaborés de façon compartimentée, sans harmonisation entre eux.

Deux principes tiennent toutefois une place prépondérante, portés par le droit européen : la libre circulation des denrées et leur sécurité sanitaire<sup>32</sup>. Ce sont deux principes communs aux diverses législations qui répondent directement aux choix faits dans les traités fondateurs, notamment sur le marché intérieur et sur la santé des personnes et des intérêts des consommateurs.

Plusieurs limites et obstacles, pour une transition vers des systèmes alimentaires durables, découlent de l'état actuel du droit positif.

- En premier lieu, cet ensemble disparate de normes encadrant les pratiques des acteurs des systèmes alimentaires, portant des valeurs parfois antagonistes entre les différentes branches qui le composent, paraît antinomique avec toute ambition d'une approche cohérente et intégrée des systèmes alimentaires – ambition motivant les travaux sur le FSFS. Par exemple au sein même de l'article 38 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif à la Politique agricole commune ou encore à propos de l'article 207 TFUE (politique commerciale commune) qui vise à fixer des principes communs uniformes pas nécessairement compatible avec la diversité des systèmes alimentaires.
- En deuxième lieu, les principes actuels portés par le droit européen de l'alimentation (dont le règlement CE n°178/2002<sup>33</sup>), faisant « de la libre circulation de denrées alimentaires sûres et saines la clé de voûte de ce droit de l'alimentation »<sup>34</sup>, ne permettent pas aujourd'hui d'orienter et d'encadrer le droit et les politiques de l'Union européenne et des Etats membres au regard des exigences des systèmes alimentaires durables, puisqu'ils ne reflètent pas le contenu du droit à l'alimentation et se limitent à des aspects marchands et de sécurité des produits.
- En dernier lieu, l'application de ces principes vient aujourd'hui contraindre et parfois empêcher des initiatives qui contribuent pourtant à la durabilité des systèmes alimentaires et à la redéfinition des dynamiques socio-économique : la préservation et la libre diffusion des plantes et des semences, la propagation de variétés locales et non commer-

31 C'est-à-dire un fait social particulièrement complexe « mettant en branle la totalité de la société et de ses institutions », d'après la définition proposée par Marcel Mauss, cité in : POULAIN Jean-Pierre, *Sociologies de l'alimentation : les mangeurs et l'espace social alimentaire*, 3ème éd., Paris, France, Presses Universitaires de France, 2013, p. 228.

32 Voir notamment : BERNARD Alain, DUTILLEUL François Collart et RIEM Fabrice, « Penser autrement le rapport du droit et de l'alimentation. Présentation du dossier », *Droit et société*, N° 101, no 1, 9 mai 2019, pp. 11-20 ; BOUILLOT Pierre-Étienne, « L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation », *Droit et société*, N° 101, no 1, 9 mai 2019, pp. 53-69 ; PARENT Geneviève, « Le droit comme outil de sécurité alimentaire durable : l'enjeu du vide juridique international », *La sécurité alimentaire mondiale - Etat des lieux et perspectives*, L'Harmattan, 2017, pp. 207-216.

33 Règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les perspectives générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de la sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

34 BOUILLOT Pierre-Étienne, « L'absence de considérations du droit à l'alimentation dans la construction du droit de l'alimentation », op. cit., p. 55.

ciales de plantes et de semences, l'accès à la terre pour les nouvelles générations d'agriculteurs et les personnes ayant un accès limité au capital, la promotion de la production agroécologique, l'utilisation des marchés publics pour soutenir les producteurs vertueux et faciliter l'accessibilité, la collaboration entre les chaînes alimentaires, l'établissement de chaînes alimentaires qui respectent les droits des travailleurs et mettent en œuvre des pratiques régénératrices, etc<sup>35</sup>.

En raison de l'influence déterminante du droit et de l'orientation des politiques publiques sur les enjeux agricoles et alimentaires, il importe de redonner de l'ordonnancement et de la cohérence au sein de ce vaste champ juridique et d'arbitrer entre les différents objectifs poursuivis, au regard d'une finalité principale à reconnaître et qui doit refléter l'ambition d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. C'est le rôle que peut venir jouer l'adoption du FSFS, sur lequel travaille actuellement la Commission européenne : plus précisément c'est l'apport décisif que peut apporter la formulation des objectifs et des principes dans le FSFS, pour une nécessaire évolution du cadre juridique européen relatif aux droits de l'agriculture et de l'alimentation.

Pour cela, il est nécessaire que leur formulation reflète une perspective transversale et englobante des enjeux qui entourent les systèmes alimentaires afin qu'ils viennent encadrer l'ensemble du droit et des politiques concernés, à l'échelle de l'Union européenne et des Etats membres (y compris dans leurs dimensions internationales). Cela revient à la nécessité de fonder la rédaction de ces objectifs et principes, dans le FSFS, sur le contenu protégé par le droit à l'alimentation et de reconnaître sa valeur contraignante afin de subordonner l'ensemble des branches du « droit de » de l'agriculture et de l'alimentation (relatif aux systèmes alimentaires) aux exigences du « droit à » l'alimentation.

D'OÙ :

- Les principes actuels portés par droit européen de l'agriculture et de l'alimentation ne permettent pas d'orienter et d'encadrer le droit et les politiques de l'Union européenne et des Etats membres vers une transition juste pour des systèmes alimentaires durables.
- La nécessité d'une évolution du cadre juridique européen et la nécessité de l'adoption d'une législation cadre contraignante, fondée sur le cadre du droit à l'alimentation, pour :
  - encadrer et subordonner l'ensemble des branches du droit et des politiques publiques s'appliquant aux systèmes alimentaires,
  - redonner de l'ordonnancement et de la cohérence au sein de ce vaste champ juridique,
  - arbitrer entre les différents objectifs poursuivis au regard des exigences du droit à l'alimentation.
- Apport décisif de la formulation des objectifs et des principes du FSFS. Nécessité que soit reconnue une finalité principale dans le FSFS qui reflète l'ambition d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables, accessibles et équitables, conformément aux exigences du droit à l'alimentation

35 Voir par exemple : GOLAY Christophe et BATUR Fulya, Practical manual on the right to seeds in Europe - The United Nations Declaration on the right of peasants and other people working in rural areas and the right to seeds in Europe, Geneva Academy, coll. « Academy briefing n°19 », 2021; GOLAY Christophe, Le droit à la terre et la Déclaration UNDROP, International Land Coalition et Geneva Academy, 2021. Plus largement, voir la réponse collective communiquée en juin 2020 par des chercheur.e.s travaillant sur la souveraineté alimentaire, à propos de la stratégie « De la ferme à la fourchette » : <https://foodgovernance.com/eu-farm-to-fork-strategy-collective-response-from-food-sovereignty-scholars/>.

#### 4. DE NOMBREUX TRAVAUX SUR LE DROIT À L'ALIMENTATION PERMETTANT DE GUIDER LE CADRE LÉGISLATIF À ADOPTER POUR DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES

Placer le cadre du droit à l'alimentation au centre du FSFS permet donc de guider les travaux actuels de la Commission en vue de l'adoption d'une législation cadre pour des systèmes alimentaires durables. L'évolution du cadre juridique et l'élaboration d'une loi-cadre relative au droit à l'alimentation relèvent d'ailleurs précisément des préconisations formulées par les instances internationales.

Ces orientations et attendus relatifs au cadre normatif du droit à l'alimentation sont basés sur de nombreux outils et travaux qui ont été développés pour définir et faire connaître les mesures précises à adopter pour la concrétisation du droit à l'alimentation.

Il existe une base de données et d'études relativement importantes permettant de justifier de la nécessité de se fonder sur le cadre du droit à l'alimentation et de présenter les outils juridiques et politiques que les Etats devraient mettre en œuvre pour que la transition des systèmes alimentaires repose sur les exigences du cadre du droit à l'alimentation<sup>36</sup>. Elles représentent autant de sources pour guider les travaux actuels de la Commission : cela permet alors de se tourner et de s'appuyer sur ces études et rapports, réalisés depuis 1996 par des experts de ces sujets au niveau international, pour décliner les attendus et le contenu de la rédaction d'une législation cadre européenne en vue d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Dès 1999, le Comité DESC estimait que « les Etats devraient envisager d'adopter une loi-cadre en tant que principal instrument de l'application de leur stratégie nationale concernant le droit à l'alimentation »<sup>37</sup>. Les *Directives volontaires sur le droit à l'alimentation* de 2004 encourageaient également l'élaboration d'un cadre juridique en tant qu'élément essentiel pour concrétiser le droit à une alimentation adéquate (Directive 7.1).

Le contenu et les objectifs d'une telle législation cadre sont clairement identifiés<sup>38</sup> :

- Elle doit permettre de préciser la définition de la portée et de la teneur du droit à l'alimentation, d'énoncer les obligations des autorités publiques et responsabilités du secteur privé, et d'établir les mécanismes institutionnels nécessaires à la gouvernance, au système de contrôle et à la garantie de voies de recours.
- L'adoption d'une telle loi-cadre doit garantir que le droit à l'alimentation et les exigences d'une approche fondée sur les droits seront au centre des stratégies pour l'adoption de législations subsidiaires et de toutes autres mesures, juridiques ou politiques, prises les autorités compétentes.
- Elle joue également un rôle essentiel pour l'examen, par la suite, de l'ensemble des composantes du droit de l'agriculture et de l'alimentation au regard des exigences reconnues.

36 L'adoption des Directives volontaires de la FAO à l'appui de la concrétisation progressive du droit à l'alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, en novembre 2004, répondait déjà précisément à ces objectifs. Par la suite, les travaux de l'unité sur le droit à l'alimentation de la FAO, en partenariat avec d'autres instances des Nations Unies, telles que le Comité DESC, les rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation, ou les ONG, ont contribué à consolider et enrichir les travaux relatifs au cadre normatif du droit à l'alimentation.

37 COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale 12, op. cit., §29-30

38 DE SCHUTTER Olivier, Combattre la faim par le biais du droit à l'alimentation - Progrès réalisés au niveau national en Afrique, en Amérique latine et en Asie du Sud, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, coll. « Note d'information », 2010 ; FAO, Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation - Livre 1, FAO, 2010 ; HAUT-COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME, Le droit à une alimentation suffisante, FAO, coll. « Fiche d'information », 2010.

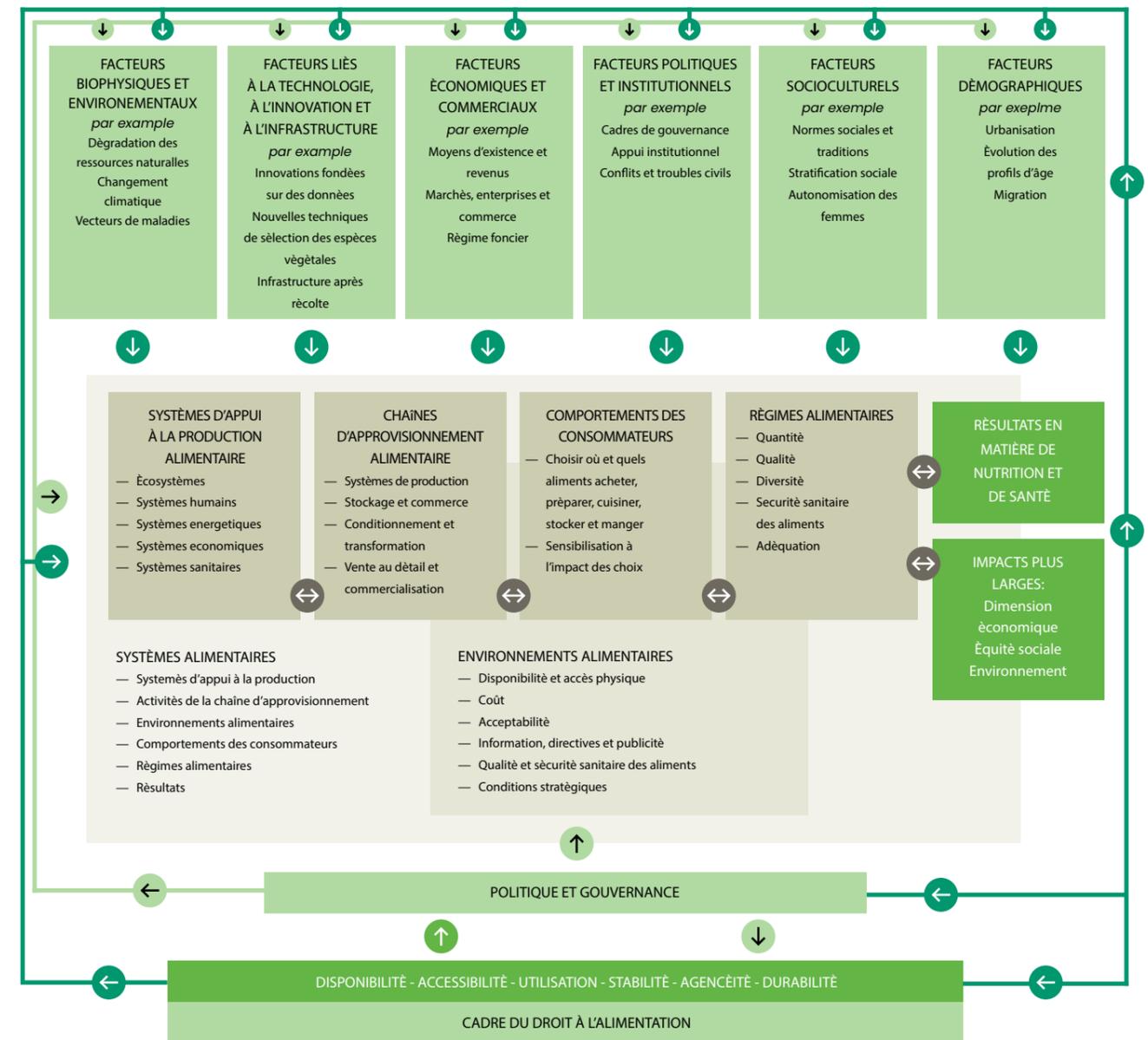
La FAO précise que « la mise en œuvre du droit à l'alimentation par la voie juridique [...] exige une révision complète de toutes les lois sectorielles qui ont une incidence sur la disponibilité, l'accessibilité et l'adéquation de l'alimentation. [...] Il se peut, et c'est souvent le cas, que certaines de leurs dispositions fassent obstacle au plein exercice du droit à l'alimentation »<sup>39</sup>.

La base de données développée par la FAO, et plus particulièrement par le Service du droit pour le développement<sup>40</sup>, recense et développe les leviers juridiques qui favorisent la durabilité économique, sociale et environnementale des systèmes alimentaires. Ces services ont pour objet d'aider les Etats à renforcer leur législation et à adopter de telles législations cadre, en tant que principal outil pour la réalisation du droit à l'alimentation. La Commission européenne a tout intérêt à s'appuyer sur ces travaux pour guider et faciliter la rédaction du FSFS et pour que son contenu réponde aux exigences d'une approche fondée sur les droits, qui sont clairement développées et établies à l'international.

Les travaux développés sur les champs d'application du droit à l'alimentation contribuent également à guider la Commission européenne dans ses réflexions sur la gouvernance et les mesures politiques qu'il conviendrait d'adopter afin de guider la transformation des systèmes alimentaires vers leur durabilité (et cette perspective implique d'élargir considérablement le spectre des mesures à envisager, par rapport à celles présentées jusqu'à présent dans les travaux relatifs au FSFS<sup>41</sup>).

En particulier, un récent rapport du HLPE<sup>42</sup> (Groupe d'experts de haut niveau rattaché au Comité de la sécurité alimentaire mondiale) développe le cadre conceptuel et stratégique qu'il convient d'adopter pour une transformation des systèmes alimentaires qui réponde aux exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation et qui permette d'avancer vers la réalisation de l'ensemble des Objectifs de Développement Durable (ODD). Le schéma ci-dessous présente et résume les dimensions et les interactions d'un cadre relatif aux systèmes alimentaires durables qui repose sur le droit à l'alimentation en tant que principe directeur. Il tient compte de l'interdépendance des systèmes alimentaires avec d'autres systèmes et de l'interaction complexe de tous les ODD, éléments essentiels à considérer en vue d'agir de façon structurelle pour la transformation des systèmes alimentaires. Selon le HLPE, la politique et la gouvernance des systèmes alimentaires devraient englober et soutenir les différentes dimensions illustrées ci-dessous, en vue d'une stratégie de changements structurels pour la durabilité des systèmes alimentaires, dans un cadre répondant aux exigences du droit à l'alimentation.

## CADRE POUR UN SYSTÈME ALIMENTAIRE DURABLE



Excerpt from HLPE report No. 15<sup>43</sup>

Ce cadre conceptuel et stratégique développé par le HLPE et illustré par ce schéma met donc en évidence l'ampleur des champs du droit et des politiques publiques qui relèvent du champ du FSFS et qu'il convient de considérer et d'encadrer de façon cohérente en vue de la durabilité des systèmes alimentaire (bien au-delà des seules mesures politiques relatives aux critères minimum de durabilité, à l'étiquetage et à la commande publique, envisagées jusqu'à présent dans les travaux de la Commission européenne pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires au niveau européen).

39 FAO, Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation, op. cit., pp. 4-5.

40 Site du Service du droit pour le développement : <<https://www.fao.org/legal-services/fr>>.

41 Voir la partie II. de ce rapport : « Le droit à l'alimentation dans la rédaction du FSFS ».

42 HLPE, Sécurité alimentaire et nutrition : énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, Rome, coll. « HLPE Report », 2020.

43 Ibid., p. 13.

Seule une telle approche, reposant sur le cadre du droit à l'alimentation, permettrait de répondre aux objectifs affichés pour l'adoption du FSFS : à savoir établir de nouvelles fondations pour les politiques relatives aux systèmes alimentaires avec une approche intégrée de leurs enjeux, introduire la durabilité dans toutes les politiques liées à l'alimentation ou encore promouvoir la cohérence des politiques menées à l'échelle de l'Union européenne et de leurs Etats membres, y compris dans leurs dimensions internationales.

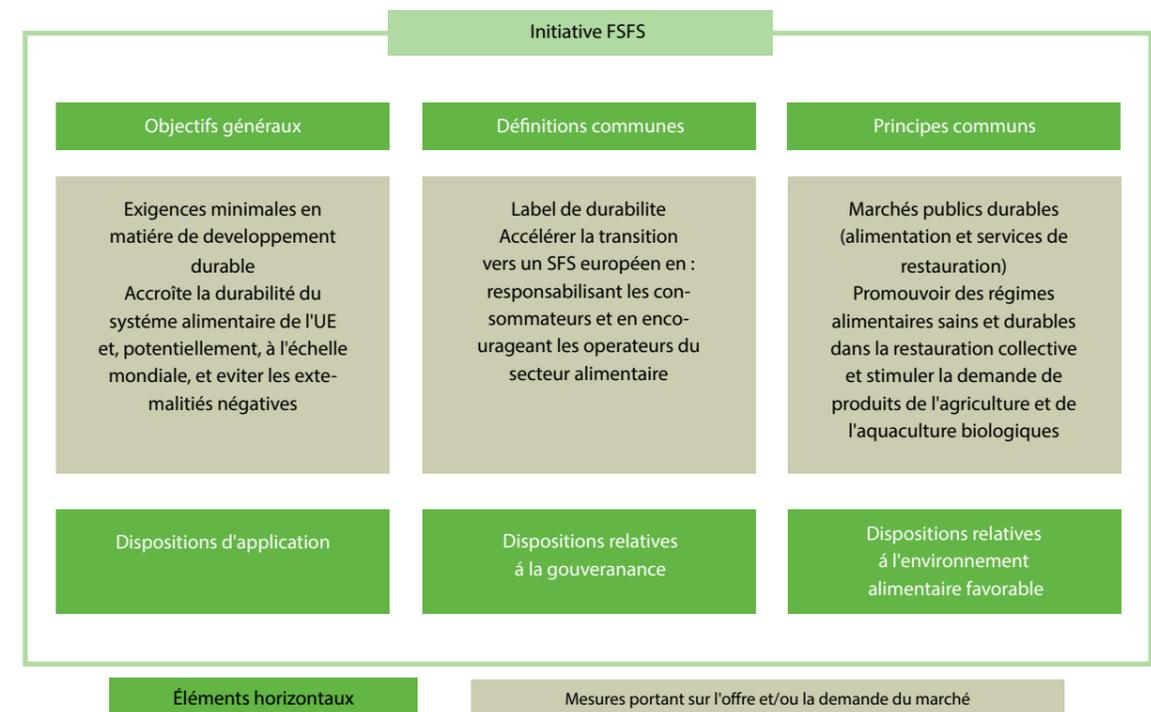
Nous explorons, ci-après, la façon dont le droit à l'alimentation pourrait être intégré, dans la rédaction de ce projet de législation cadre.

D'OÙ :

- La Commission européenne a de nombreuses ressources à sa disposition pour rédiger le FSFS en reprenant les travaux développés à l'international pour préciser les exigences reposant sur le cadre normatif du droit à l'alimentation.
- Ces ressources précisent les attendus pour la rédaction d'une législation cadre : elles permettent donc de guider la Commission dans ses travaux actuels sur le contenu du FSFS
- Ces ressources permettent également d'appréhender l'ampleur des mesures politiques qui relèveront du champ du FSFS, et qu'il conviendra d'encadrer pour la durabilité des systèmes alimentaires (bien au-delà des seules mesures envisagées par la Commission, dans ses travaux préliminaires)

## II. LE DROIT À L'ALIMENTATION DANS LA RÉDACTION DU FSFS

En se fondant sur les travaux développés depuis plus de vingt ans, notamment au sein des instances internationales, ayant eu pour objet d'explicitier les spécificités d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation, nous explorons ci-après la façon dont la rédaction de cette législation cadre pourrait intégrer ces éléments. Nous reprenons pour cela le plan et les différentes sous-parties du FSFS, tels que communiqués par la Commission européenne lors de la consultation publique.



Éléments et blocs de construction de la FSFS<sup>44</sup>

Le cadre du droit à l'alimentation est un outil qui permet de guider tant la rédaction des dispositions horizontales et générales de cette loi-cadre (B) que les dispositions plus spécifiques concernant les mesures politiques à adopter pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires au niveau européen (C). Nous suggérons également quelques éléments relatifs aux considérants initiaux de cette législation cadre pour des systèmes alimentaires durables (A).

<sup>44</sup> Schéma résumant les principales parties de la proposition de cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables, présenté dans les supports de la consultation publique tenue entre le 28 avril et le 21 juillet 2022.

## A. FONDEMENTS DE LA LÉGISLATION CADRE

Le texte du FSFS débutera certainement par un préambule qui présentera les fondements et les orientations justifiant l'adoption d'une telle législation cadre européenne pour des systèmes alimentaires durables.

Il nous semble que le droit à l'alimentation devra y être positionné avec clarté et force afin que son cadre normatif soit reconnu comme le fondement guidant l'ensemble des dispositions du FSFS. Il conviendrait également que soit rappelées, dans cette partie, les obligations Etats membres de l'Union européenne dérivant des traités des droits humains, afin de souligner la légitimité et la nécessité d'une approche fondée sur les droits pour décliner les objectifs du FSFS.

Pour cela, nous considérons que le préambule de la législation cadre devrait faire référence notamment aux éléments suivants :

- Rappeler que le traité de l'Union européenne confirme l'attachement des Etats membres de l'Union européenne « aux principes et valeurs des droits humains et leur attachement aux principes de la liberté, de la démocratie et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'Etat de droit » (considérant 4 du Traité de l'UE).
- Rappeler que « L'Union européenne est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'Homme » (article 2 du Traité de l'UE).
- Rappeler que le Parlement européen « préconise que tout le système alimentaire, dont l'agriculture fait partie au même titre que les politiques en matière de commerce, de santé, d'éducation, de climat et d'énergie, adopte une démarche fondée sur les droits de l'Homme, dont l'Union devrait se faire le héraut »<sup>45</sup>.
- Rappeler que, par l'intermédiaire du Conseil de l'Union européenne, l'Union européenne a encore récemment « réaffirmé qu'elle est fermement déterminée à respecter, protéger, garantir et promouvoir l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit... à l'alimentation »<sup>46</sup>.
- Rappeler que le droit à l'alimentation est largement reconnu en droit international, qu'il est en particulier consacré par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) et que l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ont ratifié le PIDESC : ils se sont donc tenus de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation, sans discrimination, conformément aux obligations dérivant des traités internationaux sur les droits humains.

- Rappeler que le droit à l'alimentation et le droit à la souveraineté alimentaire ont été définis pour les paysans et les travailleurs ruraux à l'article 15 de la Déclaration de l'ONU sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU en 2018<sup>47</sup>.
- Réaffirmer la nécessité de l'adoption d'une législation cadre européenne sur les systèmes alimentaires qui pose de nouvelles fondations pour les politiques menées à l'échelle de l'Union européenne et des Etats membres permettant de porter les réformes structurelles et urgentes qui sont nécessaires pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.
- Affirmer la nécessité de l'introduction de nouveaux principes et objectifs dans le droit européen afin d'encadrer l'ensemble des branches des « droits de » l'agriculture et l'alimentation, relatifs aux systèmes alimentaires, au regard des exigences du « droit à » l'alimentation et des principes d'une approche fondée sur les droits humains.
- Affirmer l'urgence et la nécessité de l'adoption de ce nouveau cadre législatif reposant sur le droit à l'alimentation, pour une transformation profonde des systèmes alimentaires qui doivent être « non seulement plus résilients face aux crises, plus équitables et inclusifs, mais aussi propices à l'autonomisation, au respect, à la régénération, à la santé et à la nutrition, ainsi que productifs et prospères pour tous »<sup>48</sup>.
- Affirmer que la transformation des systèmes alimentaire dans le cadre du droit à l'alimentation est une étape fondamentale et indispensable pour la réalisation de l'ensemble des objectifs du développement durable<sup>49</sup>.

## B. ÉLÉMENTS HORIZONTAUX

Les développements précédents ont permis d'exposer les raisons pour lesquelles la rédaction des objectifs (1), des définitions (2) et des principes (3) du FSFS sera décisive pour pouvoir instaurer un cadre pour des systèmes alimentaires durables fondés sur le droit à l'alimentation.

Les différents travaux menés pour développer ce cadre normatif depuis plus de vingt ans, ont également permis de préciser certains attendus et points d'attention concernant la gouvernance (4), les dispositions d'application (5) et l'environnement alimentaire (6) pour qu'ils répondent aux attendus d'une approche fondée sur les droits.

45 PARLEMENT EUROPEEN, Exposition universelle 2015 à Milan : nourrir la planète, énergie pour la vie, Résolution du Parlement européen du 30 avril 2015 (2015/2574(RSP)), P8\_TA(2015)0184, §34.

46 CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE, Conclusions du Conseil sur les priorités de l'UE en 2023 dans les enceintes des Nations unies compétentes en matière de droits de l'homme - communiqué de presse du 20 février 2023, <<https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2023/02/20/council-conclusions-on-eu-priorities-in-un-human-rights-fora-2023/>>, consulté le 15 mars 2023, §13.

47 ASSEMBLEE GENERALE DE L'ONU, Déclaration sur les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, adoptée le 17 décembre 2018. Pour plus d'informations sur l'élaboration et la mise en œuvre de cette Déclaration de l'ONU, voir le site internet <https://defendingpeasantsrights.org/fr/accueil>.

48 HLPE, Nutrition et systèmes alimentaires, op. cit., résumé de la quatrième de couverture.

49 D'après Ibid.

## B.1. OBJECTIFS GÉNÉRAUX

### LA NÉCESSAIRE FORMULATION D'OBJECTIFS RECONNAISSANT LE CADRE DU DROIT À L'ALIMENTATION

D'après les éléments communiqués par la Commission, ces objectifs généraux viendront définir « les objectifs les plus importants que le cadre SFS doit atteindre ».

Il apparaît essentiel que la formulation de ces objectifs renvoie à l'objectif principal d'une nécessaire transition juste vers des systèmes alimentaires durables qui repose sur le cadre du droit à l'alimentation, en tant que condition essentielle pour cette transition. Ce positionnement reprend, nous le rappelons, celui défendu par les instances européennes, sur la scène internationale, ainsi que dans le Pacte vert pour l'Europe et la stratégie corollaire « De la ferme à la table ».

Poser le droit à l'alimentation au centre du FSFS est nécessaire pour permettre de décliner une approche englobante et systémique de l'ensemble des pans des systèmes alimentaires (cf. schéma « Cadre pour des systèmes alimentaires durables » extrait du rapport du HLPE<sup>50</sup>). Il fournit également un cap, reposant sur des mécanismes contraignants, pour une cohérence du droit et des politiques, à l'échelle de l'Union européenne et des Etats membres qui permette d'arbitrer entre les différents objectifs poursuivis, au regard des attendus principaux d'une approche fondée sur les droits. Il permet enfin de reconnaître pleinement qu'il est impossible de parler de systèmes alimentaires durables tant que les droits humains ne sont pas respectés, protégés et réalisés.

### LES LIMITES DES OBJECTIFS SOUMIS À CONSULTATION PUBLIQUE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

Lors de la consultation publique, la Commission européenne a proposé aux interlocuteurs de se positionner sur les huit objectifs ci-dessous :

- Renforcer la résilience des systèmes alimentaires de l'UE par une transition vers leur durabilité
- Réduire les externalités négatives et relever les normes mondiales
- Améliorer la gestion des ressources naturelles, l'efficacité des ressources et réduire les pertes et gaspillages
- Créer un environnement alimentaire favorable et transparent
- Faciliter les choix sains et durables
- Intégrer la durabilité dans l'ensemble des politiques liées à l'alimentation
- Créer un environnement propice pour les politiques et législations futures
- Assurer la cohérence des politiques au niveau de l'UE et au niveau national<sup>51</sup>

Le cadre du droit à l'alimentation, ainsi que celui des autres droits qui lui sont interdépendants, permet pleinement de garantir, développer et mettre en œuvre ces différents objectifs, comme l'ont développé et justifié les différents travaux des différents rapporteurs spéciaux de l'ONU sur le droit à l'alimentation, du HLPE ou encore de la FAO.

50 Voir ci-dessus, parties I.2 et I. 4 du rapport.

51 Traduction par les auteures et auteurs.

La réciproque n'est pas vraie : la liste de ces huit objectifs suggérés par la Commission permet de décliner et de préciser certains attendus du contenu du droit à l'alimentation, mais elle ne couvre pas l'ensemble de ses exigences. En particulier, la formulation laisse sous silence le rôle premier des systèmes alimentaires durables, à savoir leur fonction nourricière, et donc l'enjeu de l'égal accès de tous à une alimentation durable, pour les générations présentes et futures. Cette finalité est celle protégée par l'objet même du droit à l'alimentation. Elle figure aussi explicitement dans le texte de la stratégie « De la ferme à la table » qui affiche l'objectif de « garantir la sécurité alimentaire, la nutrition et santé publique – en veillant à ce que chacun ait un accès à une alimentation suffisante, saine, nutritive et durable qui respecte des normes élevées en matière de sécurité et de qualité, de santé des végétaux et de bien-être des animaux, tout en répondant aux besoins nutritionnels et aux préférences alimentaires »<sup>52</sup>. L'inscription de l'initiative FSFS dans le cadre de la réalisation des ODD et le rappel du principe afférent « Ne laisser personne de côté » enjoint également à mettre au centre de ce cadre législatif l'enjeu de la lutte contre les inégalités et les discriminations au sein de l'ensemble des pans des systèmes alimentaires et de lutter contre leurs causes profondes et structurelles. Cela implique, au-delà du sujet de l'accès à l'alimentation, de fonder également la transformation des systèmes alimentaires sur la reconnaissance et la protection des droits des paysans/agriculteurs et des travailleurs des systèmes alimentaires et, plus largement, de reconnaître les risques de logiques de pouvoir, d'inégalité et d'exclusion dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires et de venir les protéger. Ces différents éléments, inhérents au cadre normatif du droit à l'alimentation et impliquant de profondes mutations socio-économiques au sein des systèmes alimentaires<sup>53</sup>, renvoient également à l'objectif d'une « transition juste » et au champ de la dimension sociale de la durabilité des systèmes alimentaires.

Enfin, ces 8 objectifs tels que formulés ne reflètent pas non plus une idée pourtant présente dans la stratégie « De la ferme à la table » et qui relève également des obligations des Etats relevant du droit à l'alimentation, à savoir le caractère global des systèmes alimentaires durables impliquant de contrôler la cohérence du droit et des politiques publiques, y compris dans leurs dimensions internationales et extraterritoriales.

Il est donc nécessaire, pour la Commission, de bien s'assurer que la formulation des objectifs généraux du FSFS sera suffisamment générale et englobante afin de pouvoir répondre aux attendus d'une législation-cadre posant de nouvelles fondations pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables qui repose sur le cadre du droit à l'alimentation.

Pour des raisons d'efficacité et de légitimité, il serait possible de s'appuyer sur une formulation proposée par le HLPE pour la rédaction des objectifs généraux :

Le FSFS doit permettre d' « adopter de nouveaux cadres applicables aux systèmes alimentaires, qui devront non seulement être plus résilients face aux crises, plus équitables et inclusifs, mais aussi propices à l'autonomisation, au respect, à la régénération, à la santé et à nutrition ainsi que productifs et prospères pour tous »<sup>54</sup>. Pour cela, ces cadres doivent « repose[r] sur le droit à l'alimentation en tant que principe directeur »<sup>55</sup>.

La liste des huit objectifs susmentionnés et soumis à discussion par la Commission lors de la consultation publique pourrait alors être comprise comme une déclinaison d'objectifs spécifiques, et non exhaustifs, devant être interprétés au regard du cadre du droit à l'alimentation.

52 COM/2020/381 final, op. cit., p. 5.

53 HLPE, Nutrition et systèmes alimentaires, op. cit.

54 Ibid., résumé de la quatrième de couverture.

55 Ibid., p. 11.

D'OÙ :

- Le rôle décisif qu'aura la formulation des objectifs du FSFS pour permettre une approche systémique et intégrée de l'ensemble des pans des systèmes alimentaires.
- La nécessité de la formulation d'un objectif général renvoyant à l'exigence d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables qui repose sur le cadre du droit à l'alimentation (fondement nécessaire pour une approche systémique et intégrée des enjeux), sur la base des travaux du HLPE.
- La nécessité de reconnaître que la durabilité des systèmes alimentaires implique de respecter, protéger et réaliser les droits humains (le droit à l'alimentation et l'ensemble des autres droits qui lui sont interdépendants) et que leur cadre normatif doit être systématiquement mobilisé pour guider la transformation des systèmes alimentaires.
- En cas de formulation d'objectifs spécifiques, déclinant cet objectif général, il faut couvrir l'ensemble des exigences du contenu du droit à l'alimentation. En particulier ne pas omettre l'exigence essentielle de l'accessibilité.

## B.2. DÉFINITIONS CLEFS

D'après les éléments communiqués par la Commission, cette sous-partie aura pour objet de « dresser la liste des définitions stratégiques essentielles qui peuvent structurer le cadre du FSFS ». La portée de ces définitions sera décisive puisque la Commission précise également que « pour atteindre ces objectifs, l'initiative "Système alimentaire durable de l'UE" pourrait établir des définitions communes sur lesquelles l'ensemble des futures législations européennes et nationales en matière d'alimentation pourraient se fonder »<sup>56</sup>.

Lors de la consultation publique, la Commission européenne a suggéré plusieurs définitions, invitant les interlocuteurs à se positionner sur les termes qu'il conviendrait de définir pour atteindre les objectifs de cette loi-cadre, à préciser les différents éléments qu'il faudrait que ces définitions couvrent et à renvoyer éventuellement vers des définitions déjà existantes sur lesquelles pourraient se baser les travaux du FSFS.

Un rapport récent d'IPES Food<sup>57</sup> alerte sur la nécessité pour la Commission européenne, dans ses travaux, d'être particulièrement vigilante aux rapports de force existants pour l'emploi et la définition des termes et concepts relatifs à la durabilité des systèmes alimentaires : « les conceptions plus globales et transformatrices du développement durable, qui incluent la justice sociale et les préoccupations écologiques, peuvent être obscurcies par des visions plus étroitement définies du changement des systèmes alimentaires. Les ressources suivant les signaux politiques, le risque matériel est que les fonds s'éloignent de la transformation structurelle des systèmes alimentaires pour s'orienter vers de prétendues alternatives qui conservent le statu quo non durable »<sup>58</sup>.

<sup>56</sup> Traduction par les auteures et auteurs.

<sup>57</sup> IPES FOOD (INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS), De la poudre aux yeux - Conflits de cadrage sur la durabilité des systèmes alimentaires : agroécologie, agriculture régénératrice et solutions fondées sur la nature, 2022.

<sup>58</sup> Ibid., p. 6.

Il en est ainsi de l'usage des termes « solutions fondées sur la nature », « d'agriculture régénératrice » ou de « l'agroécologie » qui ont pu être utilisés de manière vague et interchangeable dans les derniers sommets mondiaux relatifs à l'avenir des systèmes alimentaires, alors que les fondements et la portée de ces notions divergent grandement<sup>59</sup>.

Il est nécessaire que les définitions figurant dans le FSFS portent l'ambition d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables et qu'elles renvoient aux différentes exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation (dont les préoccupations de justice sociale et environnementale, de protection contre les inégalités et les déséquilibres des rapports de force au sein des systèmes alimentaires, des enjeux d'accessibilité à l'alimentation, etc.), pour que la portée de cette législation cadre porte l'ambition d'une transformation structurelle des systèmes alimentaires.

Nous invitons, de façon générale, la Commission à s'appuyer sur les définitions suggérées par le HLPE ou par les rapporteurs spéciaux de l'ONU sur le droit à l'alimentation.

A titre d'exemple, nous présentons, dans le tableau ci-dessous, les définitions de l'environnement alimentaire et des systèmes alimentaires durables qui ont été présentées par la Commission européenne lors de la consultation publique. Nous les mettons en miroir avec les définitions des mêmes termes, proposées par le HLPE, qui paraissent à la fois plus larges et plus précises et qui permettent mieux de faire des ponts avec les attendus d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation.

Nous rappelons également l'importance de faire figurer le terme du droit à l'alimentation parmi les définitions clefs du FSFS.

<sup>59</sup> Ibid., p. 6.

TERMES	DÉFINITIONS SOUMISES À AVIS ET CONSULTATION LORS DE LA CONSULTATION	DÉFINITIONS SUGGÉRÉES
<b>DROIT À L'ALIMENTATION</b>	Pas de définition proposée lors de la consultation.	« Le droit à l'alimentation est 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 » <sup>60</sup> . « Le droit à l'alimentation ne se cantonne pas au droit de vivre à l'abri de la faim. Il correspond au droit [...] de célébrer la vie au moyen de repas partagés en communion avec autrui [...]. Le droit à l'alimentation exige des Etats qu'ils veillent à ce que les populations s'alimentent toujours dignement. [...] A cet égard, le droit à l'alimentation soulève des questions fondamentalement politiques sur la façon dont nous produisons, distribuons et consommons la nourriture, auxquelles la terminologie bien souvent technique afférente à la sécurité alimentaire ne permet pas de répondre » <sup>61</sup> .
<b>ENVIRONNEMENT ALIMENTAIRE</b>	Dans ce questionnaire, le concept d'environnement alimentaire doit être compris comme incluant des dimensions physiques et numériques. L'environnement alimentaire physique peut être défini comme les contextes physiques, économiques, politiques et socioculturels dans lesquels les personnes s'engagent dans le système alimentaire pour prendre leurs décisions concernant l'acquisition, la préparation et la consommation de leur nourriture. L'environnement alimentaire numérique fait référence aux environnements en ligne par lesquels transitent les flux de services et d'informations qui influencent les choix et les comportements des personnes en matière d'alimentation et de nutrition. Il englobe toute une série d'éléments, notamment les médias sociaux, les interventions numériques de promotion de la santé, le marketing alimentaire numérique et la vente au détail de produits alimentaires en ligne <sup>62</sup> .	L'environnement alimentaire désigne le contexte physique, économique, politique et socioculturel dans lequel les consommateurs entrent en contact avec le système alimentaire pour acquérir, préparer et consommer des aliments. Il sert d'interface entre les consommateurs et les systèmes alimentaires. Il comprend : i) les « points d'entrée des aliments », c'est-à-dire les lieux où les aliments sont obtenus ; ii) l'environnement bâti – les infrastructures qui permettent aux consommateurs d'accéder à ces lieux ; iii) les déterminants personnels des choix alimentaires (le revenu, l'éducation, les valeurs et les aptitudes, entre autres) ; et iv) les normes politiques, sociales et culturelles qui sous-tendent ces interactions. Les principaux aspects de l'environnement alimentaire qui influencent les choix alimentaires, l'acceptabilité des aliments et les régimes alimentaires sont les suivants : l'accès physique et économique aux aliments (proximité et caractère abordable) ; les activités de promotion, de publicité et d'information portant sur les produits alimentaires ; et, enfin, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments (HLPE, 2017) <sup>63</sup> . Tous ces éléments constitutifs de l'environnement alimentaire doivent être inscrits dans les obligations de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation.

60 DE SCHUTTER Olivier, COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter. Rapport final : Le droit à l'alimentation, facteur de changement, 24 janvier 2014, A/HRC/25/57, §2.

61 FAKHRI Michael, ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, « Le droit à l'alimentation dans le contexte du droit et de la politique du commerce international », Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Michael Fakhri, en application de la résolution 73/171 de l'Assemblée générale, 22 juillet 2020, A/75/219, § 9-21.

62 BOCK Anne-Katrin, BONTOUX Laurent et RUDKIN Jennifer, Concepts for a sustainable EU food system: reflections from a participatory process, LU, Publications Office of the European Union, 2022. (Traduction par les auteures et auteurs).

63 HLPE, Approches agroécologiques et autres approches novatrices pour une agriculture et des systèmes alimentaires durables propres à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition, Rome, coll. « HLPE Report », 2019, p. 35.

<b>SYSTÈMES ALIMENTAIRES DURABLES</b>	<p>Système alimentaire durable : Une définition indicative du système alimentaire durable pourrait être considérée comme la suivante : "Un système alimentaire durable pour l'UE est un système qui : fournit et promeut des aliments sûrs, nutritifs et sains ayant une faible incidence sur l'environnement pour l'ensemble de la population actuelle et future de l'UE, d'une manière qui protège et restaure l'environnement naturel et ses services écosystémiques, qui est robuste et résiliente, économiquement dynamique, juste et équitable, et socialement acceptable et inclusif. Elle le fait sans compromettre la disponibilité d'aliments nutritifs et sains pour les personnes vivant en dehors de l'UE, ni porter atteinte à leur environnement naturel. (SAPEA)<sup>64</sup></p>	<p>Système alimentaire durable (HLPE) : Système alimentaire qui est fondé sur les droits humains (et en particulier le cadre du droit à l'alimentation<sup>65</sup>) afin de garantir à chacun la sécurité alimentaire et la nutrition sans compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires à la sécurité alimentaire et à la nutrition des générations futures. Les systèmes alimentaires durables présentent les qualités suivantes : productivité et prospérité ; équité et intégration ; respect et autonomisation ; résilience ; soutien aux six dimensions de la sécurité alimentaire (disponibilité, accès, utilisation, stabilité, agencéité et durabilité)<sup>66</sup>.</p>
	<p>Un système alimentaire durable est un système qui assure la sécurité alimentaire et la nutrition pour tous de manière à ne pas compromettre les bases économiques, sociales et environnementales nécessaires pour assurer la sécurité alimentaire et la nutrition des générations futures. Cela signifie qu'il est rentable tout au long du processus, qu'il assure la durabilité économique, qu'il présente des avantages à grande échelle pour la société, qu'il assure la durabilité sociale et qu'il a un impact positif ou neutre sur l'environnement des ressources naturelles, en protégeant la durabilité de l'environnement. (FAO)</p>	

D'OÙ :

- Défendre la nécessaire adoption de définitions portant l'ambition d'une transformation juste vers des systèmes alimentaires durables et qui traduisent les exigences de transformations structurelles, portées par une approche fondée sur le droit à l'alimentation.
- S'appuyer sur les définitions suggérées par le HLPE ou les rapporteurs spéciaux sur le droit à l'alimentation.

64 HLPE, Nutrition et systèmes alimentaires, op. cit., p. 5.

65 SAPEA (Science Advice for Policy by European Academies), A sustainable food system for the European Union, 2020. <<https://doi.org/10.26356/sustainablefood/>>.

66 Ibid., p. 91.

### B.3. PRINCIPES GÉNÉRAUX

Conformément au cadre donné par une approche fondée sur le droit à l'alimentation, il importe que le FSFS soit fondé sur les principes des droits humains et qu'il impose une application de ces principes dans l'ensemble des processus et des stratégies politiques relatifs à la transition des systèmes alimentaires, à toutes les échelles territoriales.

Plusieurs de ces principes sont exposés et détaillés dans la préface des Directives volontaires sur le droit à l'alimentation, de 2004.

« § 7. Les présentes Directives volontaires tiennent compte d'un grand nombre de considérations et de principes importants, notamment l'égalité, la non-discrimination, la participation, la non-exclusion, le respect des obligations redditionnelles, la primauté du droit, ainsi que le principe selon lequel tous les droits de l'Homme sont universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés. L'alimentation ne devrait jamais être utilisée comme moyen de pression politique et économique. »

§ 19. : À l'échelle nationale, l'approche de la sécurité alimentaire fondée sur les droits de l'homme met l'accent sur les droits de l'Homme, universels, indivisibles, interdépendants et étroitement liés, sur les obligations des États et sur le rôle des différents intervenants. Elle souligne également la concrétisation de la sécurité alimentaire en tant que résultat de la concrétisation des droits existants et englobe certains principes fondamentaux : nécessité de permettre aux individus de concrétiser leur droit à participer à la conduite des affaires publiques, droit à la liberté d'expression et droit de solliciter, d'obtenir et de communiquer des informations, notamment concernant le processus décisionnel lié aux politiques de concrétisation du droit à une alimentation adéquate. Il convient qu'une telle approche tienne compte de la nécessité de mettre l'accent sur les populations démunies et vulnérables, trop souvent exclues des processus d'élaboration des politiques axées sur la promotion de la sécurité alimentaire, et de la nécessité de garantir l'existence de sociétés ouvertes, libres de toute discrimination de la part de l'État concernant l'obligation de promouvoir et de respecter les droits de l'homme. Cette approche suppose que les populations demandent des comptes à leur gouvernement et participent au processus de développement humain, au lieu d'en être les bénéficiaires passifs. L'approche fondée sur les droits de l'Homme requiert non seulement de viser l'objectif ultime qu'est l'éradication de la faim, mais également de proposer les moyens permettant d'atteindre cet objectif. L'application des principes sous-tendant les droits de l'Homme fait partie intégrante du processus »

La FAO rassemble ces droits humains autour des sept principes « PANTHER<sup>67</sup> » : la participation, la redevabilité, la non-discrimination, la transparence, la dignité humaine, l'autonomisation et l'état de droit.

Il est essentiel que le cadre juridique et politique porté par le FSFS, ainsi que les mesures et pratiques qui en découleront, soient fondés sur ces principes. Non seulement leur inscription dans le FSFS permettra de ga-

67 Participation, accountability, non-discrimination, transparency, human dignity, empowerment, rule of law (acronyme anglais de sept traités dérivés de traités sur les droits humains). FAO, Right to Food. Making it Happen: Progress and Lessons Learned Through Implementation, 2011, pp. 6-7.

rantir que la transformation des systèmes alimentaires ira dans le sens des exigences d'une approche fondée sur les droits, mais la mise en œuvre de ces principes PANTHER constitue en elle-même un vecteur pour une transformation des systèmes alimentaires.

Certains autres principes complémentaires, relevant également des droits humains, mériteraient aussi d'être introduits ou précisés à l'instar de l'égalité des genres, l'équité, la solidarité ou encore la justice sociale (indissociable du droit à l'alimentation selon le Comité des droits économiques sociaux et culturels<sup>68</sup>).

Dans ses travaux, pour la formulation des principes du FSFS, la Commission européenne peut également s'inspirer :

- des dix principes de mise en œuvre des 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, de 2012<sup>69</sup>
- des dix principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires du comité de la sécurité alimentaire mondiale de 2014<sup>70</sup>
- des treize principes de l'agroécologie permettant de guider la transition vers des systèmes alimentaires et agricoles durables<sup>71</sup> (et qui « n'entretient [ent] pas seulement des liens conceptuels solides avec le droit à l'alimentation mais qui [ont] aussi produit des résultats avérés, permettant d'accomplir des progrès rapides dans la concrétisation de ce droit fondamental pour de nombreux groupes vulnérables et dans différents pays et environnements »<sup>72</sup>).

D'OÙ :

- Il est essentiel que le cadre juridique et politique porté par le FSFS ainsi que les mesures qui en découleront soient fondés sur les principes des droits humains.

68 COMITE DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, Observation générale 12, op. cit., §4.

69 Les principes de mise en œuvre des 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 reposent notamment sur : le respect de la dignité humaine, la non-discrimination, l'équité et la justice, l'égalité des sexes, l'adoption d'une approche holistique et durable, la consultation et la participation, l'état de droit, la transparence et l'obligation de rendre des comptes.

70 Les dix principes pour un investissement responsable dans l'agriculture et les systèmes alimentaires du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, visent à orienter tous types d'investissements agricoles afin de servir une série d'objectifs environnementaux, sociaux et économiques et de soutenir des systèmes alimentaires durables : 1. Contribuer à la sécurité alimentaire et la nutrition, 2. Contribuer à un développement économique durable et sans exclusion et à l'éradication de la pauvreté, 3. Favoriser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, 4. Faire participer les jeunes et renforcer leur autonomie, 5. Respecter les régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts et l'accès à l'eau, 6. Conserver et gérer de manière durable les ressources naturelles, renforcer la résilience et réduire les risques de catastrophe, 7. Respecter le patrimoine culturel et le savoir traditionnel et favoriser la diversité et l'innovation, 8. Promouvoir une agriculture et des systèmes alimentaires sûrs et sains, 9. Intégrer des structures de gouvernance, des procédures et des mécanismes de recours qui soient ouverts à tous et transparents, 10. Evaluer les incidences et y remédier, et favoriser l'obligation de rendre des comptes.

71 Le HLPE propose une liste de treize principes de l'agroécologie (liste consolidée des dix principes suggérés par la FAO (2018)). Ceux-ci s'articulent autour de trois principes opérationnels qui sous-tendent les systèmes alimentaires durables : améliorer l'efficacité des ressources, renforcer la résilience et assurer l'équité/la responsabilité sociale. Les 13 principes de l'agroécologie sont les suivants : recyclage, réduction des intrants, santé du sol, santé animale, biodiversité, synergies, diversification économique, co-création des connaissances, valeurs sociales et types d'alimentation, équité, connectivité, gouvernances des terres et des ressources, participation. HLPE, Approches agroécologiques et autres approches novatrices, op. cit., pp. 47-51.

72 DE SCHUTTER Olivier et ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Rapport soumis par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, 20 décembre 2010, A/HRC/16/49. Pour les liens étroits entre l'agroécologie et le droit à l'alimentation voir également : FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation et la pandémie de maladie à coronavirus, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 juillet 2022, A/77/177.

## B.4. MÉCANISMES DE GOUVERNANCE

La gouvernance des systèmes alimentaires est également un sujet central pour pouvoir guider leur transition juste vers des systèmes durables. Conformément aux points d'attention sous-tendant les questions de la Commission européenne lors de la consultation publique, il est important de penser une gouvernance coordonnée entre les différentes échelles territoriales (locales, nationales et régionale), de développer une approche cohérente et intégrée de l'ensemble des enjeux de la durabilité et d'associer de façon équitable l'ensemble des acteurs<sup>73</sup>.

Le cadre normatif du droit à l'alimentation conduit également à orienter et préciser ces attendus concernant le type de mécanismes de gouvernance à développer : il est essentiel qu'ils répondent aux principes d'une approche fondée sur les droits.

Cela implique, d'une part, sur le fond, d'ancrer les instances de gouvernance dans le cadre et les exigences du droit à l'alimentation. Comme le rappelle iPES Food dans un rapport récent portant sur la gouvernance alimentaire, il convient « de placer les droits humains au centre de tous les processus politiques (...) en tant qu'élément fédérateur principal. Le droit à l'alimentation qui est indivisible de tous les autres droits humains et collectifs, deviendrait le prisme par lequel explorer, évaluer et adopter toutes les décisions politiques »<sup>74</sup>. Cela signifie concrètement éviter toute forme de discrimination, donner priorité aux publics marginalisés, prendre en compte les droits des générations futures, intégrer la gouvernance alimentaire dans une approche holistique visant parallèlement à la mise en œuvre des droits à l'alimentation, à l'eau, au logement, à la santé, à un environnement sain, etc. et analyser les causes structurelles de la pauvreté alimentaire pour mettre fin aux inégalités.

D'autre part, sur la forme, il est essentiel que les mécanismes de gouvernance soient fondés sur les principes des droits humains.

Les directives volontaires sur le droit à l'alimentation de 2004 rappellent les liens étroits entre la démocratie (notamment alimentaire), la bonne gouvernance et les droits humains pour la concrétisation du droit à l'alimentation (Directive 1).

Elles précisent également qu'il convient de « donner aux particuliers et à la société civile les moyens de faire pression sur leur gouvernement, pour que celui-ci mette en œuvre des politiques répondant à leurs besoins spécifiques et afin d'assurer la responsabilité des gouvernements et la transparence des processus étatiques de décision concernant l'application de ces politiques » (Directive 1.2).

Ce sont donc notamment les principes de participation (avec une attention et une voix particulière pour les personnes ou les groupes les plus marginalisés), d'équité, de transparence et de redevabilité des États qui orientent les mécanismes de gouvernance à promouvoir, à tous les échelons territoriaux.

A ce titre, l'actuel Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation<sup>75</sup>, iPES Food<sup>76</sup>, FIAN international<sup>77</sup> ou encore des chercheurs<sup>78</sup> alertent sur les fortes dérives des approches multipartites de la gouvernance, illus-

73 En particulier dans les sujets soumis à discussion à propos de la gouvernance, dans les questionnaires soumis pour les entretiens (one-to-one interview).

74 IPES FOOD (INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS), Qui fait pencher la balance ? L'influence croissante des grandes entreprises dans la gouvernance des systèmes alimentaires et comment la contrer, 2023, p. 30.

75 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 juillet 2021, A/76/237.

76 IPES FOOD (INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS), Qui fait pencher la balance ?, op. cit.

77 FIAN INTERNATIONAL, Briefing note on multi-stakeholder initiatives, 2020.

78 CLAEYS Priscilla, DUCAN Jessica, "Power to the Elites? Multistakeholderism and the UN Food Systems Summit", July 2021, <<https://www.agroecologynow.com/unfss-multistakeholderism/>>.

trées encore récemment lors du Sommet mondial sur les systèmes alimentaires de 2021 : ces approches qui associent les acteurs partie-prenantes des systèmes alimentaires de manière indifférenciée, ne tiennent pas compte de l'asymétrie des pouvoirs existants (dans les institutions, les programmes politiques et les cadres réglementaires et normatifs) qui tendent à être dictés par certains acteurs du secteur privé.

- Les approches multi-partites ne respectent pas le principe de participation, puisque cette asymétrie des pouvoirs compromet la participation des populations locales et de la société civile, au risque alors de laisser de côté les contributions des personnes les plus affectées par les impacts sociaux, environnementaux et économiques des systèmes alimentaires non durables et donc les personnes les plus à même de proposer des solutions adaptées et déterminantes pour le succès des politiques adoptées.
- Elles ne respectent pas non plus le principe d'équité, et c'est un des enjeux majeurs que d'inventer des processus et des espaces de gouvernance alimentaire qui limitent et fassent face à l'influence des grandes entreprises.
- Le manque de transparence est également un motif de forte critique, puisque ces processus d'influence politique des entreprises sur la gouvernance des systèmes alimentaires sont pour beaucoup peu visibles<sup>79</sup>.
- Enfin ces approches multi-partites compromettent également grandement le principe de redevabilité des États, puisque ces processus de gouvernance multipartite rendent floues les différences de rôles et de responsabilités entre les différentes parties-prenantes. Elles ne permettent plus d'établir clairement les distinctions entre les titulaires de droits et les débiteurs d'obligation (les États) avec notamment une obligation de protection contre l'influence négative des tiers dominants.

Ces processus multipartites peuvent donc donner l'illusion de processus démocratiques et inclusifs bien qu'ils soient hautement préoccupants sur le plan du respect des principes des droits humains.

Ces points d'alerte doivent être pris en compte lors de la conception des mécanismes de gouvernance à développer dans le cadre du FSFS. Comme le souligne iPES Food, « il faut tout repenser en profondeur pour transformer les systèmes et les structures de pouvoir existant<sup>80</sup> » afin de limiter l'influence des entreprises, démocratiser la prise de décision et créer les conditions pour la participation des groupes les plus marginalisés.

Il faut également que ces mécanismes de gouvernance (locaux, nationaux, régionaux et internationaux) soient responsables devant les populations, titulaires des droits, et qu'ils agissent sur des leviers permettant de s'attaquer aux inégalités structurelles des systèmes alimentaires<sup>81</sup>.

S'il est nécessaire de « réinventer la gouvernance alimentaire dans l'intérêt public »<sup>82</sup>, et donc de développer des mécanismes novateurs dans le cadre du FSFS, nous recommandons à la Commission de s'appuyer sur les préconisations d'iPES Food pour les modes de gouvernance à promouvoir, illustrés par des initiatives inspirantes.

79 L'étude d'iPES Food distingue ainsi les modes d'influence visibles des entreprises sur la gouvernance alimentaire mondiale (initiatives multipartites, partenariats public-privé, financement de forum sur la gouvernance alimentaire) des processus moins visibles (concentration des entreprises et investissements financiers, lobbying et « portes tambour » entre les postes de direction du privé et du public, parrainage de la recherche, dons politiques et influence structurelle sur les accords de commerce et d'investissement) IPES FOOD (INTERNATIONAL PANEL OF EXPERTS ON SUSTAINABLE FOOD SYSTEMS), Qui fait pencher la balance ?, op. cit, p. 14.

80 Ibid., p. 24.

81 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 juillet 2021, A/76/237, op. cit., §91.

82 IPES FOOD, Qui fait pencher la balance ?, op. cit., p. 23.

Deux mécanismes de gouvernance complémentaires sont à promouvoir, selon iPES Food, et donc deux approches différentes seraient à développer dans les dispositions relatives à la gouvernance, dans le FSFS.

- Tout d’abord, pour développer des espaces de gouvernance multilatéraux et démocratiques, la Commission peut s’inspirer des exemples des conseils/groupes de politiques alimentaires qui se développent à différentes échelles territoriales, avec une approche participative<sup>83</sup>. Un tel conseil de politique alimentaire européen (EU Food Policy Council) pourrait être mis en place au niveau européen pour garantir la participation de tous les acteurs des systèmes alimentaires et renforcer la coopération plutôt que la concurrence, tel que préconisé par le Comité économique et social européen<sup>84</sup>.
- De façon complémentaire, et pour permettre de transformer/rééquilibrer les rapports de pouvoirs et créer les conditions pour la participation des groupes les plus marginalisés, les mécanismes de gouvernance du FSFS devraient également « créer des processus et des espaces autonomes pour faire entendre les voix, les revendications et les propositions de la société civile et des mouvements sociaux »<sup>85</sup>. A ce titre, la Commission pourrait s’inspirer du mécanisme de la société civile et des peuples autochtones du Comité de la sécurité alimentaire mondiale qui d’une part, vise l’adoption de politiques publiques au consensus tout en plaçant clairement la responsabilité de la mise en œuvre entre les mains des gouvernements et d’autre part, donne une voix prioritaire dans les débats aux organisations représentant les publics les plus marginalisés

#### D’OÙ L’IMPORTANCE DE :

- Prévoir des mécanismes de gouvernance répondant aux exigences d’une approche fondée sur les droits : sur le fond, penser systématiquement à travers le droit à l’alimentation, sur la forme, être fondé sur les principes des droits humains.
- Encourager ce type de mécanisme de gouvernance aux différents échelons territoriaux.
- Tenir compte et prévenir les asymétries de pouvoirs existants dans les processus de gouvernance multipartite et mettre en place des mesures pour éviter les conflits d’intérêt.
- Établir un Conseil de politique alimentaire européen pour renforcer la coopération et le dialogue entre les différents acteurs, dans la transparence.
- S’appuyer sur les recommandations d’iPES Food pour développer des processus de gouvernance novateurs dans le cadre du FSFS avec :
  - des espaces de gouvernance multilatéraux et démocratiques
  - des espaces autonomes pour faire entendre les voix, les revendications et les propositions des groupes les plus affectés par les impacts sociaux, environnementaux et économiques des systèmes alimentaires non durables

83 Voir notamment MORAGUES-FAUS Ana & BATTERSBY Jane, "Urban food policies for a sustainable and just future: Concepts and tools for a renewed agenda," Food Policy, Elsevier, vol. 103(C), 2021 ; HAMMELMAN C., LEVKOE C., AGYEMAN J., KHAROD, S. MORAGUES-FAUS, A. MUNOZ, E., ... & WILSON A., "Integrated Food Systems Governance", Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development, 9 (2), 2020, pp.1-16 ; IPES FOOD, Qui fait pencher la balance ?, op. cit., p. 26.

84 Comité économique et social européen, « Sécurité alimentaire et systèmes alimentaires durables », 19 janvier 2022, NAT/844-EESC-2021 : <<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/food-security-and-sustainable-food-systems>>.

85 IPES FOOD, Qui fait pencher la balance ?, op. cit., p. 27.

## B.5. DISPOSITIONS D’APPLICATION

Conformément au cadre du droit à l’alimentation et au principe de redevabilité, les Etats ont l’obligation de rendre des comptes et de mettre en place des mesures de suivi et de contrôle afin de pouvoir évaluer les progrès réalisés pour la concrétisation des enjeux de la durabilité des systèmes alimentaires. Les interrogations soulevées par la Commission européenne lors de la consultation publique à propos de ces mécanismes de surveillance et de mise en œuvre du FSFS est donc, là encore, pleinement intégrée et développée dans le cadre d’une approche fondée sur le droit à l’alimentation.

Sans prétendre à l’exhaustivité, au moins trois attendus découlent du cadre du droit à l’alimentation pour penser les dispositions d’applications du FSFS.

Tout d’abord, ces mécanismes de suivi et de contrôle doivent être compris selon le cadre normatif international des droits humains qui repose sur une série d’obligations pour les Etats et non une série de choix politiques et stratégiques.

- Conformément à l’obligation de respecter les droits humains, les Etats doivent s’abstenir de prendre toute mesure qui n’irait pas dans le sens d’une concrétisation des enjeux de la durabilité des systèmes alimentaire. Les mesures d’application du FSFS doivent donc permettre d’assurer qu’il n’y ait aucun recul dans la réalisation du droit à l’alimentation.
- Conformément à l’obligation de protéger, les Etats doivent veiller à ce que des entreprises ou particuliers (tiers dominateurs ou agressifs ou ayant des intérêts économiques plus puissants) ne mènent pas d’action qui contreviendraient aux objectifs d’une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Les Etats doivent donc encadrer les pratiques des acteurs intermédiaires (dont les entreprises privées), prévenir tout conflit d’intérêt, engager leur responsabilité pour toute atteinte aux droits humains et à l’environnement. Sur ces aspects, les mesures d’applications du FSFS sont donc étroitement liées au devoir de diligence des entreprises.
- Conformément à l’obligation de réaliser, les Etats doivent adopter des mesures juridiques et politiques pour faciliter la réalisation du droit à l’alimentation et donc adopter des mesures pour accélérer une nécessaire transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Les Etats sont tenus de trouver et d’affecter le maximum de ressources possibles pour atteindre cet objectif.

Les mécanismes de suivi et l’évaluation des progrès réalisés pour la concrétisation des enjeux de la durabilité des systèmes alimentaires, dans le cadre du FSFS, devront donc couvrir ces trois séries d’obligation pour les Etats.

Ensuite, il importe de prévoir des institutions spécifiques chargées d’évaluer les progrès réalisés pour la concrétisation des enjeux de la durabilité des systèmes alimentaires et de prévoir des mécanismes de recours devant des organes indépendants afin qu’il soit possible d’invoquer cette législation cadre pour des systèmes alimentaires durables pour demander des comptes et obtenir, le cas échéant, réparation.

Il est possible de s’inspirer de différents outils développés pour ces mécanismes de suivi et de contrôle au niveau international, dont les missions des rapporteurs spéciaux de l’ONU sur le droit à l’alimentation ou les

examens du Comité des droits économiques sociaux et culturels (dans le cadre des examens périodiques ou de sa saisine conformément au Protocole facultatif se rapportant au PIDESC<sup>86</sup>).

L'application du principe de participation s'étend également à ces mécanismes de suivi et d'évaluation et il convient d'articuler ces institutions indépendantes de contrôle et de surveillance avec les instances de gouvernance.

Enfin, les indicateurs d'impact et de changement attendus (qui guideront le suivi et l'évaluation de l'ensemble des politiques et stratégies pour des systèmes alimentaires durables) devront refléter l'ensemble des principes de cette législation-cadre. Il importe donc de s'assurer que les indicateurs retenus couvriront à la fois le contenu du droit à l'alimentation (les exigences de disponibilité, d'accessibilité, de durabilité et d'adéquation) et les principes d'une approche basée sur les droits, pour guider la surveillance des stratégies relatives aux systèmes alimentaires durables.

Or, au vu des éléments préliminaires communiqués par la Commission, lors de la consultation publique, l'approche semble assez technique pour la formulation des changements et impacts attendus et principalement axée sur des considérants liés aux enjeux environnementaux<sup>87</sup>. Ce point devrait être un sujet de vigilance pour la Commission, dans ses travaux sur le FSFS, afin que les données suivies et analysées, dans le cadre de ces mécanismes de surveillance à instaurer, permettent bien de refléter l'ambition d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables qui s'inscrivent dans le cadre du droit à l'alimentation. Il est nécessaire de développer un système d'évaluation multicritères, intégrant à la fois les déterminants écologiques, sociaux et économiques de la durabilité des systèmes alimentaires et permettant d'avancer sur l'ensemble de ces critères, tout en tenant compte des antagonismes potentiels. Le dernier rapport du HLPE, portant sur les outils de collecte et d'analyse des données au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition afin de rendre la prise de décision plus efficace, plus inclusive et mieux ancrée dans les faits<sup>88</sup>, pourrait servir de source et d'appui pour la rédaction de cette sous-partie du FSFS.

D'OÙ :

- Les mécanismes de suivi et de contrôle sont pleinement prévus et encadrés par une approche fondée sur le droit à l'alimentation, et ils sont corrélés aux obligations des Etats, conformément au cadre normatif international des droits humains.
- Prévoir des institutions spécifiques chargées d'évaluer les progrès réalisés et des mécanismes de recours devant des organes indépendants.
- Le principe de participation s'étend à ces mesures de suivi et de contrôle (et ces mécanismes de surveillance sont à articuler avec les mesures de gouvernance).
- Nécessaire vigilance pour la formulation des indicateurs d'impact et de changement attendus pour la surveillance des stratégies visant la transition des systèmes alimentaires : nécessité d'indicateurs reflétant l'ensemble des exigences du droit à l'alimentation et des principes fondés sur les droits humains (au-delà d'indicateurs techniques reposant principalement sur des considérants environnementaux)

86 ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 2008, A/RES/63/117.

87 EUROPEAN COMMISSION, Inception Impact Assessment for the Sustainable food system framework initiative, 28/09/2021, Ares(2021)5902055.

88 HLPE, Outils de collecte et d'analyse de données au service de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Rendre la prise de décisions plus efficace, plus inclusive et mieux ancrée dans la réalité, Rome, coll. « HLPE Report », 2022.

## B.6. DISPOSITIONS RELATIVES À UN ENVIRONNEMENT ALIMENTAIRE FAVORABLE

Les dispositions relatives à un environnement alimentaire favorable constituent le dernier bloc des parties qu'envisage la Commission européenne, parmi les éléments horizontaux de cette loi-cadre, d'après les éléments communiqués lors de la consultation publique.

De fait, la notion d'environnement alimentaire est largement mise en avant dans les travaux portant sur les systèmes alimentaires. Le HLPE appelle à reconnaître « l'importance déterminante » de l'environnement alimentaire, lié à l'offre alimentaire, dans la détermination des pratiques individuelles et invite à adopter un nouveau cadre conceptuel pour la compréhension des enjeux relatifs aux systèmes alimentaires et à la nutrition<sup>89</sup>. De même, une récente étude de l'IDDRI appelle les « décideurs publics à changer leurs récits sur la transition alimentaire »<sup>90</sup>, en s'appuyant sur la notion de l'environnement alimentaire.

Essentiellement, la perspective apportée par le concept d'environnement alimentaire conduit à décentrer l'approche axée sur l'évolution des comportements alimentaires individuels pour la transition des systèmes alimentaires, conformément au pari du consommateur responsable ou du « consom'acteur ». Elle enjoit plutôt à considérer les « conditions physiques, économiques, socioculturelles et stratégiques qui déterminent l'accessibilité, le coût, la sécurité sanitaire des aliments ainsi que les préférences alimentaires »<sup>91</sup>. Elle permet donc de mettre en évidence l'influence centrale de l'organisation sociale et politique sur les conditions d'accès à l'alimentation des ménages et sur la détermination de leurs choix individuels et de l'acceptabilité des aliments et des régimes alimentaires. L'apport majeur de cette notion est alors de renverser la perspective pour guider la transition vers des systèmes alimentaires durables : à savoir de passer « d'une responsabilité individuelle à une responsabilité de la puissance publique »<sup>92</sup>.

Deux apports majeurs peuvent être relevés dans le fait de placer cette notion d'environnement alimentaire parmi les éléments horizontaux du FSFS, au regard des exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation. D'une part, elle est décisive pour aborder le sujet des inégalités d'accès à l'alimentation, objet du droit à l'alimentation. L'optique centrée sur les comportements alimentaires individuels est insuffisante, voire peut s'avérer contre-productive et aggraver les logiques d'inégalités sociales et d'exclusions, pour les ménages précaires, si des mesures d'information et de sensibilisation pour encourager des choix alimentaires durables ne sont pas accompagnées d'actions politiques leur permettant d'y répondre, en agissant sur leur environnement alimentaire<sup>93</sup>. Cela implique donc que, pour concrétiser l'objet du droit à l'alimentation et répondre de façon structurelle aux inégalités d'accès à l'alimentation, il est nécessaire de se reposer sur cette notion d'environnement alimentaire. D'autre part, cette notion conduit à préciser les contours des obligations des Etats et de leur responsabilité pour la transition vers des systèmes alimentaires durables, au regard de la nécessaire action des pouvoirs publics sur les environnements alimentaires des personnes.

89 Voir notamment HLPE, Nutrition et systèmes alimentaires. Rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, coll. « HLPE Report », 2018.

90 IDDRI, « Les décideurs publics doivent changer leurs récits sur la transition alimentaire », avril 2023, <<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/les-decideurs-publics-doivent-changer-leurs-recits-sur-la>>.

91 Définition de l'environnement alimentaire reprise par le HLPE.

92 « Les décideurs publics doivent changer leurs récits sur la transition alimentaire », op. cit.

93 RAMEL Magali, Le droit à l'alimentation et la lutte contre la précarité alimentaire en France, Thèse de doctorat de Droit public, sous la direction de Diane Roman, Université de Tours, 2022, pp. 353-367.

Ces considérations renvoient à la définition des mesures de suivi et de contrôle du FSFS afin de suivre et évaluer les progrès réalisés par les Etats pour la concrétisation des enjeux de la durabilité des systèmes alimentaires, au regard de leurs obligations corrélatives au droit à l'alimentation (sous-partie 5 des éléments horizontaux du FSFS). Elles permettent également de justifier la nécessité de l'adoption d'engagements obligatoires et contraignants et non des engagements volontaires, pour la concrétisation du droit à l'alimentation. La mobilisation de la notion d'environnement alimentaire permet enfin de renvoyer à l'ampleur des domaines de l'action publique qu'il convient de considérer et d'inclure dans le champ d'application du FSFS<sup>94</sup>, afin d'agir sur les principaux aspects de l'environnement alimentaire des personnes : l'accès physique et économique aux aliments (proximité et caractère abordable) ; les activités de promotion, de publicité et d'information portant sur les produits alimentaires ; et, enfin, la qualité et la sécurité sanitaire des aliments qui devraient répondre systématiquement aux exigences de la durabilité<sup>95</sup>.

Avec la mobilisation de la notion des environnements alimentaires, « il s'agit donc de changer fondamentalement le discours sur la stratégie alimentaire, comme la stratégie employée pour la faire advenir »<sup>96</sup>, afin de pouvoir « orchestrer des changements qui... seront à la hauteur des enjeux »<sup>97</sup>. Il est donc essentiel et particulièrement intéressant d'inscrire la nécessité d'agir pour des environnements alimentaires favorables, dans les éléments horizontaux du FSFS, et la mobilisation de cette notion permet encore de venir justifier l'importance et la pertinence du cadre du droit à l'alimentation pour guider la Commission européenne dans ses travaux pour la rédaction du FSFS.

D'OÙ :

- Apport décisif de l'introduction de la notion d'environnement alimentaire dans les éléments horizontaux du FSFS pour préciser les contours de la responsabilité des acteurs et le champ d'application du FSFS : permet de renverser la perspective entre la responsabilité individuelle et la responsabilité des pouvoirs publics pour la durabilité des systèmes alimentaires.
- Importance de ce concept pour préciser la portée du FSFS :
  - Renvoie à l'importance des mesures de suivi et de contrôle des Etats, conformément au cadre normatif des droits humains,
  - Renvoie à l'importance de l'adoption de mesures obligatoires et contraignantes pour les Etats, dans le cadre du FSFS, et non des mesures volontaires,
  - Renvoie à l'ampleur des domaines de l'action publique à considérer pour le champ d'application du FSFS,
  - Concept déterminant et nécessaire pour traiter du sujet des inégalités d'accès à l'alimentation durable.

94 Voir le cadre conceptuel et stratégique pour des systèmes alimentaires durables proposé par le HLPE et présenté dans la partie I.4 de ce rapport.

95 D'après la définition des environnements alimentaires proposée par le HLPE et exposée dans la partie consacrée aux définitions dans ce rapport (II.B.2).

96 « Les décideurs publics doivent changer leurs récits sur la transition alimentaire », op. cit.

97 Ibid.

Le cadre normatif du droit à l'alimentation permet donc de guider la rédaction de l'ensemble des dispositions horizontales et générales de cette loi-cadre, afin qu'elle donne des orientations conformes aux exigences d'une approche fondée sur les droits.

Cette approche fondée sur le droit à l'alimentation permet également d'apporter une analyse critique sur les options politiques envisagées, par la Commission européenne, pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires au niveau européen.

## C. MESURES POLITIQUES POUR RENFORCER LA DURABILITÉ DES SYSTÈMES ALIMENTAIRES EUROPÉENS

Lors de la consultation publique, la Commission européenne a présenté les trois mesures politiques qu'elle a identifiées pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires européens en agissant à la fois sur l'offre alimentaire et la demande des consommateurs. Toutefois, ces seules trois mesures politiques paraissent très insuffisantes pour répondre à l'exigence d'une transformation des systèmes alimentaires et pour couvrir l'ensemble des mesures politiques qui relèveront du champ d'application du FSFS (1). Conformément aux attendus d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, le FSFS doit prévoir une révision de l'ensemble des législations et des mesures politiques sectorielles, au regard des exigences des éléments horizontaux développés ci-dessus (2). Il n'en reste pas moins que le cadre du droit à l'alimentation permettra également d'arbitrer entre les différentes options envisagées par la Commission européenne, concernant la mise en œuvre des trois mesures politiques jusque-là envisagées (3).

### C.1. L'INSUFFISANCE MAJEURE DES MESURES POLITIQUES ENVISAGÉES DANS LE CADRE DU FSFS

Lors de la consultation publique, la Commission européenne a présenté trois mesures politiques identifiées pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires européens en agissant à la fois sur l'offre alimentaire et la demande des consommateurs. Ces mesures consistent 1/ à introduire des critères minimums de durabilité pour encadrer les activités de l'ensemble des acteurs économiques du système alimentaire (et donc agir sur l'offre alimentaire), 2/ à agir sur l'information des consommateurs pour les guider dans leurs choix avec l'introduction de labels relatifs à la durabilité, 3/ à fixer des critères de durabilité dans les dispositions des marchés publics relatifs à l'alimentation et aux services de restauration.

Ces mesures politiques sont certainement nécessaires. Toutefois ce cadre envisagé par la Commission européenne est bien trop limité et restrictif au regard de l'ampleur des politiques publiques qu'il convient de considérer et de réguler de façon cohérente, afin de garantir des systèmes alimentaires durables. A elles seules, elles sont loin de pouvoir répondre aux objectifs affichés pour l'adoption du FSFS, à savoir établir de nouvelles fondations pour les politiques relatives aux systèmes alimentaires avec une approche intégrée de leurs enjeux, introduire la durabilité dans toutes les politiques liées à l'alimentation ou encore promouvoir la cohérence des politiques menées à l'échelle de l'Union européenne et de leurs Etats membres, y compris dans leurs dimensions internationales.

D'une part, un cadre politique fondé sur ces seules trois mesures serait extrêmement lacunaire par rapport au cadre conceptuel et stratégique exposé par le HLPE pour une transformation des systèmes alimentaires fondée sur le droit à l'alimentation et visant l'ensemble des Objectifs du Développement Durable (ODD<sup>98</sup>). D'autre part, ces trois mesures politiques ne peuvent pas être considérées comme suffisantes et satisfaisantes au regard du cadre du droit à l'alimentation impliquant de s'attaquer aux inégalités structurelles des systèmes alimentaires et de porter les transformations structurelles nécessaires pour une transition juste vers leur durabilité.

De nombreux autres sujets majeurs, pour la transformation des systèmes alimentaires en vue de leur durabilité économique, sociale et environnementale, doivent faire l'objet de priorités politiques. Par exemple, M. Fakhri appelle les Etats à élaborer des plans d'action sur le droit à l'alimentation fondés sur la solidarité, l'autosuffisance et la dignité, qui intègrent les priorités politiques suivantes<sup>99</sup>:

- renforcer la coopération et la solidarité internationale,
- améliorer la production et la conservation des denrées alimentaires en valorisant la diversité culturelle et biologique dans les systèmes alimentaires,
- favoriser une approche intégrée, axée sur l'agroécologie, qui fasse appel aussi bien aux savoirs traditionnels, locaux et autochtones qu'aux connaissances scientifiques (et qui adresse notamment les enjeux liés aux droits fonciers et aux réformes agraires)
- réformer les systèmes alimentaires, afin de garantir la disponibilité et l'accessibilité des denrées alimentaires, dans des conditions dignes et équitables et dans le respect du droit des travailleurs,
- veiller à ce que le commerce soit équitable, en termes de souveraineté alimentaire et de droits des travailleurs, afin de mettre en place des marchés stables et équitables.

L'enjeu de l'accessibilité physique et économique à une alimentation durable est encore un autre sujet majeur qu'il convient de considérer et qui est traité de façon très insatisfaisante dans les travaux préliminaires sur le FSFS<sup>100</sup>.

98 Voir le cadre conceptuel et stratégique pour des systèmes alimentaires durables proposé par le HLPE et présenté dans la partie I.4 de ce rapport.

99 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation et la pandémie de maladie à coronavirus, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 juillet 2022, A/77/177, op. cit., §92.

100 Dans les lignes présentées dans le document « Inception Impact Assessment » de septembre 2021, la Commission semble tenir pour acquis que, aujourd'hui, « l'alimentation durable est plus chère et inaccessible pour les ménages précaires ». Il est également exposé que, à court terme, les mesures du FSFS généreront sans doute des coûts supplémentaires, ce qui risque donc de renforcer encore les inégalités sociales pour l'accès à l'alimentation durable. Ce n'est qu'à long terme que le projet espère un inversement de tendance, lorsque « l'alimentation durable sera la principale offre dans la société » (effets escomptés des mesures du FSFS), ce qui devrait alors entraîner une baisse des prix (corrélée à une réduction des coûts globaux des systèmes alimentaires) et par suite espérer des « impacts sur l'accessibilité de régimes alimentaires durables pour les consommateurs ». En attendant ces répercussions souhaitées à long terme, les orientations de cette législation cadre semblent tenir pour acquis que, face à l'augmentation des prix de l'alimentation durable, une part toujours plus importante de personnes en précarité devra se tourner vers l'aide caritative pour parvenir à se nourrir. La redistribution des surplus alimentaires est d'ailleurs présentée comme une « importante dimension sociale pour ceux qui ne peuvent acheter la nourriture dont ils ont besoin ».

Le cadre du droit à l'alimentation conduit à remettre radicalement en cause ces orientations pour le FSFS : l'aide alimentaire d'urgence ou les politiques de lutte contre le gaspillage alimentaire visant à redistribuer les surplus aux associations caritatives, ne peuvent être tenues comme suffisantes et satisfaisantes au regard des exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation. Par ailleurs, la dimension sociale des systèmes alimentaires durables comprend la lutte contre les inégalités d'accès et la promotion d'une approche fondée sur les droits, conformément au cadre du droit à l'alimentation.

D'OÙ :

- Nécessité d'élargir considérablement le champ des mesures politiques envisagées par la Commission, au regard du champ d'application du FSFS (s'appuyer sur le cadre conceptuel et stratégique proposé par le HLPE).

## C.2. PRÉVOIR UNE RÉVISION DE L'ENSEMBLE DES LÉGISLATIONS ET DES POLITIQUES SECTORIELLES, AU REGARD DES ÉLÉMENTS HORIZONTAUX DU FSFS

Conformément aux travaux développés concernant le cadre normatif du droit à l'alimentation<sup>101</sup>, l'adoption d'une législation-cadre joue un rôle essentiel pour l'examen, par la suite, de l'ensemble du droit et des politiques ayant une incidence notable sur l'exercice du droit à l'alimentation, pour contrôler leur compatibilité avec ce droit. Ainsi, dans le cadre des mesures d'application du FSFS, il est nécessaire de prévoir une disposition pour une révision complète de toutes les législations et politiques sectorielles, qui ont une incidence sur les systèmes alimentaires, au regard des exigences qui seront reconnues dans les éléments horizontaux du FSFS.

Le statut de législation-cadre implique cette subordination et encadrement de l'ensemble du droit et des politiques relatifs aux systèmes alimentaires, au regard des exigences du FSFS. C'est d'ailleurs l'un des apports majeurs que pourrait représenter l'adoption de cette législation européenne, pour pouvoir redonner une cohérence et une direction, au sein du vaste champ juridique concerné<sup>102</sup> (dont le droit commercial, le droit de la concurrence, le droit de la propriété intellectuelle etc.). Cette révision permettra de corriger toute disposition qui ne contribuerait pas à la durabilité des systèmes alimentaires et à la concrétisation du droit à l'alimentation. Nécessairement, l'ensemble des politiques européennes devrait également être réexaminé à la lumière des exigences adoptées dans les éléments horizontaux du FSFS.

La FAO précise que pour cet examen sectoriel, il convient d'abord d'établir, dans les dispositions de la législation cadre, la responsabilité institutionnelle pour ce processus et de pré-identifier des domaines prioritaires pour lesquels une intervention est nécessaire.

Concrètement, la FAO expose que pour avoir des effets réels, une loi-cadre sur le droit à l'alimentation doit comporter des dispositions d'application, de deux ordres<sup>103</sup>.

**1** L'application de la loi-cadre nécessite l'élaboration et la promulgation d'une série d'autres textes juridiques. Il faut donc stipuler dans la loi-cadre :

- Que des textes d'application voulus devront être adoptés dans un délai précis.

101 Voir la partie I.4 de ce rapport.

102 Voir la partie I.3 de ce rapport.

103 FAO, Guide pour légiférer sur le droit à l'alimentation, op. cit., p. 194.

- Que tout texte juridique adopté à l'avenir ayant un effet sur la concrétisation du droit à l'alimentation devra être compatible avec ce droit et avec la loi-cadre.
  - Que les autres législations pertinentes devront être interprétées de manière compatible avec le droit à l'alimentation.
- 2** L'application de la loi-cadre devant probablement obliger à modifier diverses lois sectorielles et à promulguer des textes annexes dans ces domaines sectoriels, il faudra également y prévoir :
- Une liste des domaines sectoriels où les textes seront à réexaminer en priorité et à modifier le cas échéant, afin de vérifier qu'ils sont compatibles avec le droit à l'alimentation et en favorisent la concrétisation.
  - L'obligation d'abroger toute législation que l'organe chargé de l'examiner estime incompatible avec le droit à l'alimentation et la loi-cadre. Donc, en cas d'incompatibilité avec d'autres dispositions, le droit humain à l'alimentation doit primer.

Ces recommandations de la FAO, appuyées par l'assistance technique du Service du droit pour le développement<sup>104</sup>, s'appliquent pleinement aux attendus pour la rédaction du FSFS : il est donc nécessaire que la Commission prévoise de telles dispositions d'application et une responsabilité institutionnelle pour une révision complète des législations et politiques sectorielles.

D'OÙ :

- Assurer une révision de l'ensemble des législations et politiques sectorielles qui ont une incidence sur la disponibilité, l'accessibilité, la durabilité et l'adéquation de l'alimentation, au regard des exigences reconnues dans éléments horizontaux du FSFS.
- Prévoir de telles dispositions d'application dans le FSFS et une responsabilité institutionnelle pour cet examen, conformément aux attendus explicités par la FAO pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation.

<sup>104</sup> Le Service du droit pour le développement (LEGN) de la FAO a pour objet de fournir une assistance technique aux membres de la FAO (parmi lesquels l'Union européenne) afin de renforcer leur législation en tant qu'outil principal pour la réalisation du droit à l'alimentation. <https://www.fao.org/legal-services/fr/>.

### C.3. LE CADRE DU DROIT À L'ALIMENTATION POUR ARBITRER ENTRE LES DIFFÉRENTES OPTIONS EXPOSÉES LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE

Enfin, concernant plus particulièrement les trois mesures politiques exposées par la Commission européenne pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires européens, le cadre du droit à l'alimentation permet de guider le choix entre les différentes options exposées lors de la consultation publique. Cet arbitrage entre les différentes options devra reposer notamment :

- sur la nécessité d'une évolution du cadre juridique européen relatif à l'agriculture et l'alimentation en vue d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables<sup>105</sup>,
- sur la nécessité d'un cadre contraignant déclinant les obligations des Etats corrélatives au droit à l'alimentation,
- et sur une interprétation de ces mesures politiques conformément aux exigences exposées dans les éléments horizontaux du FSFS, déclinant le cadre normatif du droit à l'alimentation et les principes d'une approche fondée sur les droits fondamentaux.

#### EXIGENCES MINIMALES DE DURABILITÉ POUR LES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES

Options résumées présentées par la Commission lors de la consultation publique :

- **Option 0** : S'appuyer sur la législation en vigueur qui fixe des exigences minimales en matière de durabilité pour différents produits
- **Option 1** : introduction d'une approche volontaire (lignes directrices sur les critères de durabilité)
- **Option 2** : révision et alignement ou élaboration d'une nouvelle législation sectorielle conforme aux objectifs/principes du FSFS
- **Option 3** : renforcement du respect des normes et exigences existantes en matière de durabilité, la responsabilité première incombant aux opérateurs économiques (renforcement de la diligence raisonnable grâce à un système de gestion de la conformité)
- **Option 4A** : introduction de nouvelles exigences minimales en matière de durabilité fondées sur le principe "ne pas nuire" et applicables uniquement aux produits fabriqués dans l'UE
- **Option 4B** : Introduction d'exigences minimales de durabilité fondées sur le principe "ne pas nuire" applicables aux produits mis sur le marché de l'UE, produits ou importés dans l'UE.
- **Option 5** : introduction d'une combinaison des mesures 2, 3 et 4 susmentionnées<sup>106</sup>

**Les options 0 et 1** doivent être écartées car une transformation du cadre législatif européen est nécessaire et le cadre normatif du droit à l'alimentation implique d'adopter des mesures contraignantes et harmonisées et non de suivre une approche volontaire.

**Insuffisance de l'option 2** : nécessité d'une révision de l'ensemble des législations et politiques sectorielles entrant dans le champ du FSFS, au regard des exigences de ses éléments horizontaux, et non pas uniquement une révision des dispositions relatives aux opérateurs économiques.

<sup>105</sup> Voir la partie I.3 de ce rapport.

<sup>106</sup> Traduction par les auteures et auteurs.

**Option 3 :** à interpréter conformément à l'obligation de protection des Etats qui sont tenus d'encadrer les pratiques des acteurs intermédiaires (dont les entreprises privées), de prévenir tout conflit d'intérêt et d'engager la responsabilité de ces acteurs pour toute atteinte aux droits humains et à l'environnement<sup>107</sup>.

**Options 4 :** les obligations des Etats dérivant des traités sur les droits humains sont également internationales et extraterritoriales, seule l'option 4B est donc envisageable. Toutefois le principe « do no harm », ne correspond qu'à l'application de l'obligation de respecter le droit à l'alimentation, c'est-à-dire éviter tout recul dans sa concrétisation à cause de mesures qui porteraient atteinte à son contenu. Conformément à l'obligation de réalisation, impliquant pour les Etats de mettre en œuvre autant de mesures que possible pour la concrétisation du droit à l'alimentation, les exigences du FSFS ne pourront être limitées à ces seules considérations visant à éliminer des marchés européens les produits (bruts et transformés) et opérations les moins durables.

La mise en application des éléments horizontaux du FSFS, conformément aux exigences du cadre normatif du droit à l'alimentation, implique des obligations bien plus contraignantes pour l'encadrement des opérations des acteurs économiques, en lien avec l'exigence d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

- Le cadre du droit à l'alimentation impliquerait d'adopter l'option 5, à condition de se conformer à une interprétation des options 2, 3 et 4 alignée avec les exigences d'une approche fondée sur les droits fondamentaux.

## INTRODUCTION D'UN LABEL DE DURABILITÉ

Options présentées par la Commission lors de la consultation publique :

- **Option 0 :** S'appuyer sur la législation en vigueur et sur les dispositions d'étiquetage spécifiques au volet durabilité (par exemple, nutrition, environnement)
- **Option 1 :** une approche volontaire telle que les lignes directrices élaborées par la Commission et/ou les engagements pris par les opérateurs dans le cadre de protocoles d'accord ou de codes de conduite
- **Option 2 :** renforcement de la législation existante, les dispositions relatives à l'étiquetage en matière de durabilité liées à plusieurs composantes de durabilité étant définies dans la législation sectorielle
- **Option 3A :** Un cadre général européen et un label de durabilité européen volontaire et harmonisé pour les produits alimentaires européens et importés dont la performance en matière de durabilité est plus élevée
- **Option 3B :** un cadre général de l'UE et un label de durabilité de l'UE harmonisé sur une base volontaire pour tous les produits alimentaires de l'UE et importés
- **Option 4A :** un cadre général de l'UE et un label de durabilité harmonisé de l'UE obligatoires pour tous les produits alimentaires de l'UE et facultatifs pour les produits alimentaires importés
- **Option 4B :** Un cadre général de l'UE et un label de durabilité harmonisé de l'UE obligatoires pour tous les produits alimentaires de l'UE et importés<sup>108</sup>

107 Voir la partie II.B.5 de ce rapport.

108 Traduction par les auteures et auteurs.

Seule l'option 4B paraîtrait compatible avec une approche fondée sur le droit à l'alimentation (avec la nécessité de développer un label de durabilité européen qui serait fondé sur un règlement contraignant et exhaustif et qui traduirait les objectifs et principes posés par le FSFS et répondant au cadre d'une approche fondée sur les droits). Les options 0, 1 et 2 sont trop vagues, parcellaires et de faible normativité, au vu des exigences de cette approche. L'option 3 est seulement volontaire et donc non compatible avec des obligations contraignantes. Et l'option 4A n'est pas alignée avec la position que la Commission européenne a défendu notamment pour le règlement contre la déforestation<sup>109</sup> et risque d'être considéré comme incompatible avec les normes de commerce international.

Toutefois, conformément aux explications déjà développées ci-avant, nous rappelons que la notion d'environnement alimentaire, figurant dans les éléments horizontaux du FSFS, conduit à remettre frontalement en cause la pertinence des seules mesures d'information des consommateurs pour les inciter à une évolution de leurs comportements alimentaires vers plus de durabilité. Ces mesures centrées sur la responsabilité des comportements alimentaires individuels comportent, de plus, le risque d'aggraver les logiques d'inégalités sociales et d'exclusions, pour les ménages précaires, si elles ne sont pas pensées de concert avec d'autres mesures visant à combattre les inégalités structurelles pour l'accessibilité à cette alimentation durable. En effet, les capacités cognitives des consommateurs ont tendance à être surévaluées et le critère prix reste déterminant dans l'acte d'achat. Le concept d'environnement alimentaire implique, pour les pouvoirs publics, d'agir sur les distorsions d'accès à l'information claire et vérifiable pour le consommateur (y compris en ligne) et sur les offres marketing, mais aussi de garantir la qualité de l'ensemble des produits alimentaires (dont les critères de durabilité) et leur accessibilité physique et économique. Ainsi, si l'importance de mesures relatives à l'information des consommateurs peut être défendue notamment au regard des exigences du principe de transparence sur la composition des produits et du droit à l'information des consommateurs, elle ne peut être interprétée comme une mesure suffisante ni pour faire évoluer les environnements alimentaires, ni pour lutter contre les inégalités structurelles d'accès à une alimentation durable<sup>110</sup>.

## MARCHÉS PUBLICS DURABLES

Options résumées présentées par la Commission lors de la consultation publique :

- **Option 0 :** S'appuyer sur les dispositions existantes relatives aux marchés publics durables pour les denrées alimentaires dans la législation en vigueur
- **Option 1 :** une approche volontaire consistant à étendre les orientations actuelles sur les critères des marchés publics écologiques (MPE) afin de couvrir les trois dimensions de la durabilité et, en particulier, les régimes alimentaires sains
- **Option 2 :** une approche définissant des dispositions générales et des exigences visant à sensibiliser et à améliorer les compétences et les connaissances en matière de marchés publics écologiques, à renforcer les capacités et à aider les autorités locales à utiliser les marchés publics de manière stratégique, par exemple :

109 Règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010 (COM(2021)0706 – C9-0430/2021 – 2021/0366(COD)).

110 Sous-partie rédigée avec l'appui de Arnaud Lellinger, avocat au barreau de Paris, spécialisé en droit de la propriété intellectuelle.

- Développer le centre de compétence électronique de la Commission européenne avec des outils et des informations pour aider les acheteurs publics à passer des marchés publics de denrées alimentaires durables
- Créer un réseau européen de professionnels des marchés publics alimentaires
- Créer des points focaux centralisés dans les États membres
- Exiger des États membres qu'ils mettent en place des plans d'action nationaux.

— **Option 3** : une approche fixant des exigences générales et spécifiques obligatoires, y compris l'introduction d'une exigence générale obligatoire en matière d'approvisionnement durable, avec une référence claire aux dimensions environnementale, sociale, sanitaire et économique de la durabilité des produits alimentaires et de certaines opérations connexes, par exemple :

- L'introduction d'une obligation générale d'achat durable faisant clairement référence à la dimension environnementale, socio-sanitaire et économique de la durabilité des produits alimentaires et de certaines opérations connexes
- L'habilitation de la Commission à adopter des actes délégués ou d'exécution pour préciser les critères du PSP
- Prévoir la fixation d'objectifs nationaux minimaux (obligatoires) assortis d'un calendrier dans le cadre des plans d'action nationaux<sup>111</sup>

**Les options 0 et 1** doivent être écartées car une évolution du cadre législatif européen est nécessaire et le cadre normatif du droit à l'alimentation implique d'adopter des mesures contraignantes et harmonisées et non de suivre une approche volontaire.

**L'option 2** est insuffisante car reposant sur de seuls mécanismes incitatifs.

**L'option 3** serait donc la seule compatible avec le cadre normatif du droit à l'alimentation.

D'importantes ressources sont dépensées dans les États membres de l'UE par le biais des marchés publics. Le nouveau plan d'action pour l'économie circulaire (CEAP)<sup>112</sup> adopté en mars 2020, l'un des principaux éléments constitutifs du Pacte vert européen, indique que « le pouvoir d'achat des administrations publiques représente 14 % du PIB de l'UE et peut être un puissant moteur de la demande de produits durables » (p. 5).

Pour pouvoir être efficace, ce pouvoir d'achat considérable doit être encadré par des règles contraignantes. Le CEAP indique clairement que des instruments tels que les critères des marchés publics durables de l'UE « ont une incidence réduite en raison des limites que présentent les approches volontaires » (p. 4). En réponse à l'appel lancé par des chercheurs de nombreuses disciplines<sup>113</sup>, pour exploiter le potentiel offert par les marchés publics, la Commission décide de « proposer des critères et des objectifs minimaux obligatoires en matière de marchés publics durables dans la législation sectorielle et d'introduire progressivement des rapports obligatoires pour contrôler l'adoption des marchés publics durables » (p. 5). Un grand nombre de propositions comprenant des dispositions obligatoires en matière de marchés publics durables ont déjà été présentées par la Commission, concernant les batteries, les produits de construction, l'énergie, etc.<sup>114</sup> Les marchés publics de l'alimentation et de la restauration devraient suivre cette même évolution vers des marchés publics durables obligatoires. Le passage à des critères obligatoires est d'ailleurs conforme aux recommandations du JRC dans son rapport *Concepts for a Sustainable EU Food System*<sup>115</sup>. Le rapport souligne que « bien que les mesures et les accords volontaires [...] puissent être utiles pour amorcer un changement à court terme, un changement substantiel nécessite la formulation de règles contraignantes ambitieuses et efficaces » (*ibid.*, pp. 7 et 58). L'action 3 du projet de plan d'action figurant à l'annexe de la stratégie « De la ferme à la table » prévoit de déterminer « le meilleur moyen de fixer des critères minimaux obligatoires pour un approvisionnement alimentaire durable en vue de promouvoir des régimes alimentaires sains et durables, comprenant des produits biologiques, dans les écoles et les institutions publiques ».

La mise en œuvre des marchés publics durables obligatoires peut se décliner en deux approches : (1) les exigences minimales obligatoires en matière de marchés publics et (2) les objectifs. La première approche s'articule autour des critères suivants : (1a) des critères substantiels, fixant par exemple des seuils de qualité minimum (spécifications techniques) ou privilégiant une meilleure qualité (critères d'attribution), et (1b) des critères procéduraux, exigeant par exemple des pouvoirs adjudicateurs qu'ils motivent le choix du prix le plus bas en tant que critère d'attribution<sup>116</sup>.

112 COMMISSION EUROPEENNE, Un nouveau plan d'action pour l'économie circulaire Pour une Europe plus propre et plus compétitive, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, 11 mars 2020, COM(2020)98 final.

113 ANDHOV Marta et al., Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward – Reform Proposals, mars 2020. Voir : <<https://ssrn.com/abstract=3559393>> ou <<http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3559393>>.

114 JANSSEN Willem & CARANTA Roberto (2023) Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement Law (Oxford, Hart, à paraître) ; voir également ANDHOV Marta et al. (2023) Shaping Sustainable Public Procurement Laws in the European Union disponible sur <<https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/1/8361>>.

115 BOCK Anne-Katrin, BONTOUX Laurent et RUDKIN Jennifer, Concepts for a sustainable EU food system: reflections from a participatory process, LU, Publications Office of the European Union, 2022.

116 JANSSEN Willem (2023), "Foundations of the Paradigm Shift : Towards Mandatory Sustainability Requirements in EU Public Procurement" in Janssen & Caranta, op. cit. 17 f.

111 Traduction par les auteures et auteurs.

Les critères substantiels minimaux obligatoires sont à privilégier car, étant clairs et précis, ils créent une certitude pour les acheteurs et les vendeurs. Ils ne peuvent pas être facilement contournés, contrairement aux critères et objectifs procéduraux, et ils sont facilement applicables devant les tribunaux, ce qui génère une forte dissuasion contre toute tricherie. Cela étant, il importe que ces critères fixent seulement des exigences minimales afin de permettre aux pouvoirs adjudicateurs plus soucieux de durabilité d'aller au-delà de ce qui est requis. L'Italie a par exemple mis en place des critères minimaux obligatoires pour les marchés publics durables concernant l'alimentation et la restauration<sup>117</sup>.

En ce qui concerne les droits humains, y compris les droits des travailleurs et les droits sociaux, il faudrait plutôt appliquer des critères d'exclusion plus stricts. En vertu de l'article 25 du règlement de l'UE sur la déforestation relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union et à l'exportation hors de l'Union de certaines marchandises et de certains produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, les États membres prévoient des sanctions en cas de violation du règlement par les opérateurs et les négociants, y compris, au point d), « l'exclusion temporaire, pendant une période maximale de douze mois, des procédures de passation de marchés publics et de l'accès au financement public, y compris les procédures d'appels d'offres, les subventions et les concessions ». Une règle similaire pourrait être adoptée dans la future proposition du FSFS en cas de violation de dispositions claires (mais il faut aussi envisager des amendements aux directives de 2014 sur les marchés publics et les concessions). Des liens étroits devront également être établis avec la future directive relative au devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité, afin de s'assurer que les entreprises agro-alimentaires soient soumises aux obligations qui y sont définies, et que les violations de ces obligations soient prises en compte dans les procédures de passation de marchés<sup>118</sup>.

Enfin, l'adoption de mesures supplémentaires est nécessaire pour soutenir la mise en œuvre des critères obligatoires et, plus généralement, des marchés publics de denrées alimentaires durables. Pour sensibiliser le public et améliorer les connaissances et les compétences, l'UE doit fournir une assistance par le biais de lignes directrices sectorielles, d'actions du helpdesk de la Commission européenne et d'études techniques actualisées. Aussi, conformément à la directive sur la passation des marchés publics (directive 2014/24/UE, notamment les articles 83 et 85), les États membres pourraient être tenus de mettre en place des points focaux chargés de recevoir et de fournir des informations pertinentes sur le marchés publics durables, d'assister les pouvoirs adjudicateurs et les opérateurs économiques par des conseils et un soutien et, enfin, de créer des communautés de pratique pour échanger les meilleures pratiques au niveau infranational. En outre, les États membres pourraient être tenus de mettre en place des plans d'action nationaux pour les marchés publics durables, en fournissant également des informations spécifiques aux denrées alimentaires, telles que l'utilisation actuelle des marchés publics durables, les actions de communication, les mesures de formation et les mécanismes de suivi. La collecte de données et l'établissement de rapports sont essentiels pour évaluer l'adoption des exigences dans la pratique, y compris les défis, ainsi que les résultats obtenus<sup>119</sup>.

D'OÙ :

- Pour les trois mesures politiques jusque-là prévues et déclinées dans les travaux sur le FSFS (et pour toutes autres les mesures politiques qui entreront dans le champ d'application du FSFS), il est essentiel d'arbitrer entre les différentes options envisagées au regard des exigences du droit à l'alimentation et des principes d'une approche fondée sur les droits.

117 BOTTA Giulia (2023), "Italy : Leading the Way towards Mandatory Sustainable Public Procurement through Minimum Environmental Criteria", in Janssen & Caranta Roberto, op. cit.

118 Proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative au devoir de diligence raisonnable en matière de développement durable des entreprises et modifiant la directive (UE), 2019/1937 COM/2022/71 final.

119 Encadré rédigé par Roberto Canranta (Professeur en Droit, Université de Turin, Italie) et Chiara Falvo (Doctorante en Droit, Université de Turin, Italie).

## CONCLUSION

Par son travail sur une proposition de cadre législatif pour des systèmes alimentaires durables (FSFS), la Commission Européenne poursuit l'objectif d'« *établir les bases des changements systémiques nécessaires pour tous les acteurs du système alimentaire, y compris les décideurs politiques, les opérateurs économiques et les consommateurs, afin d'accélérer la transition vers un système alimentaire durable dans l'UE* »<sup>120</sup>.

En tant que législation cadre, le FSFS offre l'opportunité de l'adoption d'un texte qui permettra une approche globale et cohérente sur l'ensemble des pans du droit et des politiques relatifs aux systèmes alimentaires (à l'échelle de l'Union européenne et des Etats membres, y compris dans leurs dimensions internationales, comme précisé la stratégie « De la ferme à la table »). Or l'ampleur des domaines juridiques et politiques à prendre en compte est considérable, comme l'a montré le HLPE dans son cadre conceptuel et stratégique pour un système alimentaire durable, bien au-delà des trois mesures politiques développées dans les travaux préliminaires sur le FSFS (introduire des critères minimums de durabilité, développer des labels pour informer les consommateurs et contraindre la commande publique au regard des enjeux de durabilité).

De plus, tout l'enjeu d'une législation cadre européenne pour des systèmes alimentaires durables serait justement de venir répondre aux constats actuels, d'une part, du manque de cohérence et d'unité formelle au sein du droit et des politiques relatifs aux systèmes alimentaires et, d'autre part, des limites et obstacles des principes portés aujourd'hui par le droit européen pour guider le droit et les politiques de l'UE et de ses Etats membres vers une transition des systèmes alimentaires. Au regard des objectifs recherchés, il est essentiel que les normes fixées par le FSFS reposent sur un cadre contraignant qui entraîne une transformation du cadre juridique européen relatif aux systèmes alimentaires. Le FSFS doit permettre d'encadrer et de subordonner l'ensemble des branches du droit sectoriel, au regard d'une finalité principale à reconnaître, celle de réaliser le droit à l'alimentation pour toutes et tous.

Pour cela, il importe de porter particulièrement attention à la formulation des fondements, des objectifs et des principes de cette loi-cadre afin qu'elle puisse répondre à cette visée intégratrice et opérationnelle. Et, toujours en accord avec les objectifs de la stratégie « De la ferme à la table » rappelant notamment l'importance de ne laisser personne de côté, il importe de se départir de toute approche qui limiterait les enjeux à de seules considérations écologiques, nutritionnelles et techniques pour les dimensions de la durabilité : il est nécessaire de reconnaître un objectif principal non pas seulement d'une transition vers des systèmes alimentaires durables mais bien d'une transition juste socialement, écologiquement et économiquement vers des systèmes alimentaires durables.

Ces attendus qui motivent et justifient l'intérêt des travaux sur le FSFS, renvoient au cadre normatif du droit à l'alimentation, tel que défini en droit international, et nous appelons la Commission à faire reposer ses travaux sur ce droit fondamental.

Le droit à l'alimentation est un fondement pour l'adoption d'une législation cadre en vue d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. D'une part, il permet d'en établir clairement les objectifs et la portée : le contenu de ce droit requiert une transition juste vers des systèmes alimentaires durables en mettant au centre de l'approche les exigences de la disponibilité, de l'accessibilité, de la durabilité et de l'adéquation de l'alimentation, avec une attention particulière portée à toute logique d'inégalités ou d'exclusions, dans l'ensemble des pans des systèmes alimentaires. Le droit à l'alimentation permet donc de porter une perspective transversale, englobante et cohérente sur l'ensemble des politiques relatives aux systèmes alimentaires, à toutes les échelles territoriales, au regard d'une finalité clairement identifiée. Et ces objectifs à atteindre n'ont pas à faire l'objet de négociation en vue d'une compréhension commune puisqu'ils sont déjà reconnus et définis dans le cadre du droit international. D'autre part, le cadre normatif du droit à l'alimentation, reposant sur les obligations des Etats dérivant des traités sur les droits humains, vient justifier et légitimer l'adoption d'une législation cadre européenne pour une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Étant donné que l'ensemble des Etats membres de l'UE ont ratifié le PIDESC, l'ensemble des Etats de l'UE se sont engagés à respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation. Une législation cadre européenne qui reposerait sur le droit à l'alimentation et sur les principes des droits humains, ne viendrait donc que reprendre et expliciter les engagements et obligations juridiques auxquels sont déjà tenus l'ensemble des Etats membres de l'UE.

Le droit à l'alimentation et une approche fondée sur les droits humains ont également une fonction instrumentale pour atteindre les objectifs poursuivis par le FSFS. Ils reposent sur des mécanismes juridiques et politiques à mobiliser en vue de cette transition (parmi eux, le renforcement de la législation avec l'adoption d'une loi-cadre est considéré par la FAO comme le principal outil en vue de la réalisation du droit à l'alimentation). Le cadre du droit à l'alimentation établit également clairement le jeu des mécanismes de responsabilité des acteurs publics et privés dans l'ensemble des secteurs des systèmes alimentaires : ils reposent sur les obligations des Etats dérivant des traités internationaux sur les droits humains. Les principes fondés sur les droits humains (participation, redevabilité, non-discrimination, transparence, dignité humaine, autonomisation, état de droit, solidarité) permettent encore de guider les modes de gouvernance, la conduite des stratégies politiques ou les mécanismes de suivi et évaluation, et ils s'appliquent à l'ensemble des échelons territoriaux. Enfin, le droit à l'alimentation est indivisible et interdépendant avec tous les autres droits humains (tels que le droit à un niveau de vie suffisant, le droit à un environnement sain, le droit à l'eau, le droit à la santé, les droits des paysans/agriculteurs et les droits des travailleurs des systèmes alimentaires) : le droit à l'alimentation mobilise donc aussi d'autres droits, et ces derniers servent également à la fois de fondement et d'instrument en vue d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables.

Le FSFS est une opportunité pour l'adoption d'un instrument européen ambitieux qui pourra guider la transition vers des systèmes alimentaires durables sur les fondements du droit à l'alimentation. Cet objectif reprend d'ailleurs précisément le positionnement que prônent les institutions européennes, sur la scène internationale, depuis 1996 : elles ont, à plusieurs reprises, reconnu et défendu la nécessité du droit à l'alimentation, impliquant un cadre contraignant fondé sur les droits humains, pour traiter des enjeux liés à la sécurité alimentaire et aux systèmes alimentaires. Et, pour rédiger le contenu du FSFS en ce sens, la Commission peut se référer à de nombreux outils et travaux qui ont été développés à l'international, depuis plus de vingt ans, dans le but de définir et faire connaître le droit à l'alimentation et de guider les Etats dans les stratégies à adopter pour la concrétisation de ce droit.

Ce cadre normatif permet englober l'ensemble des sujets et points d'attention qui ont été présentés par la Commission lors de la consultation publique organisée sur le FSFS, tout en élargissant la portée et les

<sup>120</sup> European Union, "Legislative framework for a Union sustainable food system", EG GFL SFS, 20 May 2022 (presentation).  
Traduction par les auteures et auteurs.

exigences notamment au regard des principes des droits humains. Le droit à l'alimentation permet donc de répondre aux attendus et à la finalité qui motivent le travail sur le FSFS, tout en orientant et détaillant le contenu attendu pour la rédaction de l'ensemble des parties qui structureront cette loi-cadre.

Concrètement, cela signifie donc, tout d'abord, qu'il conviendra que le droit à l'alimentation soit positionné avec clarté et force dans les considérants initiaux de la législation afin que son contenu normatif soit reconnu comme le fondement guidant l'ensemble des dispositions du FSFS.

Ensuite, pour les éléments horizontaux des dispositions du FSFS, la formulation des objectifs, des définitions et des principes sera décisive pour pouvoir, sur la base de ce texte, porter une approche systémique et cohérente sur l'ensemble du droit et des politiques de l'UE et des Etats membres, au regard de l'objectif d'une transition juste vers des systèmes alimentaires durables. Il sera nécessaire que la rédaction de ces sous-parties repose sur le droit à l'alimentation et sur les principes des droits humains afin de pouvoir traduire les exigences de transformations structurelles qu'ils induisent.

Concernant les mécanismes de gouvernance, il conviendra qu'ils répondent aux exigences d'une approche fondée sur les droits, à la fois sur le fond et sur la forme, et qu'ils mettent en place des mesures pour prévenir les asymétries de pouvoirs existants dans les processus multipartites et éviter les conflits d'intérêt. La Commission pourrait établir un Conseil de politique alimentaire européen afin de renforcer la coopération et le dialogue des différents acteurs, dans la transparence, et s'appuyer sur les recommandations d'iPES Food pour développer des processus de gouvernance novateurs.

Concernant les dispositions relatives aux dispositions d'applications du FSFS, il conviendra que les mécanismes de responsabilité des acteurs et les mécanismes de suivi et de contrôle soient corrélés aux obligations des Etats relatives au droit à l'alimentation ; il faudra également prévoir des institutions spécifiques chargées d'évaluer les progrès réalisés et des mécanismes de recours devant des organes indépendants ; il est également nécessaire que la Commission soit particulièrement vigilante pour la formulation des impacts et changement attendus afin qu'ils reflètent l'ensemble des exigences du droit à l'alimentation et des principes fondés sur les droits humains (au-delà d'indicateurs techniques reposant principalement sur des considérants environnementaux).

Et, concernant les dispositions relatives aux environnements alimentaires favorables, elles seront essentielles pour préciser la portée du FSFS : en particulier elles permettront de justifier l'importance de l'adoption de mesures obligatoires et contraignantes pour les Etats, de mettre en évidence l'ampleur des domaines de l'action publique qui relèveront du champ d'application du FSFS et d'agir sur les causes structurelles des inégalités d'accès à une alimentation durable.

Enfin, concernant les mesures politiques à adopter pour renforcer la durabilité des systèmes alimentaires au niveau européen, le contenu du FSFS ne pourra se limiter aux seules mesures jusque-là considérées par la Commission. Conformément aux attendus d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, le FSFS devra prévoir une révision de l'ensemble des législations et politiques sectorielles qui ont une incidence sur les systèmes alimentaires, au regard des exigences qui seront posées dans les éléments horizontaux du FSFS. Et, concernant les trois mesures politiques jusque-là envisagées (les critères minimums de durabilité, les labels pour informer les consommateurs et la commande publique au regard des enjeux de durabilité), la Commission devra arbitrer entre les différentes options envisagées quant à leur contenu et leur portée, au regard des exigences du droit à l'alimentation et des principes d'une approche fondée sur les droits. Ce même arbitrage devra être porté pour toute autre future mesure politique qui entrera dans le champ d'application du FSFS.

Placer le droit à l'alimentation au centre de la rédaction du FSFS permettra donc de poser de nouvelles fondations pour le droit européen relatif aux systèmes alimentaires et de porter les changements systémiques et structurels qui sont nécessaires en vue de leur durabilité. Sur la base de cette législation cadre, les exigences d'une approche fondée sur le droit à l'alimentation pourront alors être déclinées dans l'ensemble du droit et des politiques de l'Union européenne et ses Etats membres, y compris dans leur portée extraterritoriale. Et, alors que de vives inquiétudes ont été émises lors de la tenue du dernier Sommet mondial sur les systèmes alimentaires quant à la place secondaire laissée aux enjeux liés aux respects des droits<sup>121</sup>, l'Union européenne et ses Etats membres ont un rôle essentiel à jouer pour que soit défendue la nécessité d'une approche fondée sur les droits humains, en tant que condition pour une transition vers des systèmes alimentaires durables.

121 FAKHRI Michael, Le droit à l'alimentation, rapport remis à l'Assemblée générale des Nations Unies le 27 juillet 2021, A/76/237, op. cit.

FIAN Belgique est une association sans but lucratif qui défend le droit à l'alimentation pour tous et toutes. FIAN Belgique est une des sections nationales de FIAN International, qui travaille dans plus de 50 pays à travers le monde. FIAN dispose d'un statut consultatif auprès des Nations Unies. En tant qu'organisation de défense des droits humains, FIAN oeuvre à la transformation des systèmes alimentaires en plaçant la justice sociale et environnementale au coeur de ce changement urgent.

A côté d'une expertise pointue et de capacités de mobilisation, nous appuyons les mouvements sociaux de base du monde entier, représentant les paysan.ne.s, les travailleuses rurales, les femmes, les peuples autochtones, les pêcheurs et consommateurs.trices qui souffrent et sont menacés par la faim, la malnutrition, l'insécurité alimentaire et la violation systémique de leurs droits humains fondamentaux.



**FIAN**  
INTERNATIONAL



**FIAN**  
BELGIUM