

Le droit agroalimentaire en Europe

Entre harmonisation et uniformisation

François Collart Dutilleul

Faculté de Droit, Université de Nantes
Membre du Conseil National d'Alimentation

Abstract

L'article 3 h du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que son action comporte "le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun". Cet article exprime l'harmonisation comme un but, mais limitée par application du principe de subsidiarité.

Le droit agroalimentaire s'est construit par étapes successives qui vont d'une harmonisation minimale résiduelle jusqu'à une uniformisation. Pour une part, cette évolution a été pensée comme un objectif communautaire. Mais elle est aussi le fruit des crises et des accidents de parcours.

Article 3 h of the Treaty which institutes the European Community plans that the Community's action entails harmonization of national legislations necessary for the functioning of the common market. Harmonization is seen as an aim, but it is limited by means of the subsidiarity principle.

Food law is built in different phases, from minimal residual harmonization to unification. This development has been thought as a community's aim, but it is also fruit of crises and accidents.

Title: Food Law in Europe

Keywords: Food Law, European Law

Sommaire

- 1. Introduction**
- 2. De l'harmonisation à l'uniformisation européenne du droit agroalimentaire**
 - 2.1. Première étape**
 - 2.2. Deuxième étape**
 - 2.3. Troisième étape**
 - 2.4. Quatrième étape**
- 3. Les limites de l'uniformisation européenne du droit agroalimentaire**
 - 3.1. Limite liée au découpage du droit communautaire**
 - 3.2. Limite liée aux concepts du droit communautaire**
- 4. Bibliographie**

1. Introduction

L'article 3 h du Traité instituant la Communauté européenne prévoit que l'action de la Communauté comporte "*le rapprochement des législations nationales dans la mesure nécessaire au fonctionnement du marché commun*". Cet article exprime l'harmonisation comme un but, mais limité par application du principe de subsidiarité, ainsi que le précise l'article 5 dudit Traité : "*Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire*".

De cette manière, la Communauté européenne se situe entre le degré minimal de rapprochement des législations nationales qui caractérise l'ALENA (NAFTA) dans les Amériques et le degré maximal d'uniformisation du droit des affaires que réalise l'OHADA en Afrique.

C'est ainsi que, dès 1965, la Commission de la Communauté écrivait dans son rapport annuel que "*l'objectif poursuivi n'est pas la création d'un vaste droit européen unique, mais celle d'un système juridique de type fédéral*".

Encore faut-il s'entendre sur ce qu'est l'harmonisation. Celle-ci peut se situer entre deux extrêmes.

Au minimum, il s'agit de rendre compatibles entre eux des systèmes juridiques différents. Cela peut se faire, a minima, par l'harmonisation des systèmes de droit international privé et/ou par le droit relatif au règlement des différends.

Cela a été largement réalisé dans la Communauté, depuis la Convention de Bruxelles en 1968 jusqu'au règlement (CE) n° 44/2001 du Conseil du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale. Cela a aussi été tenté dans des conventions internationales, mais avec des succès variables. Le foisonnement de Conventions régionales et internationales diverses et successives visant à l'harmonisation du droit international privé, dans les Amériques (avec notamment la Convention interaméricaine de droit international privé- C.I.D.I.P.), et plus largement dans le monde, en témoigne. Mais on se trouve là aux limites de l'harmonisation dans la mesure où le droit international privé, par sa nature même, vise à la préservation des différences juridiques entre les Etats. Si chaque juge doit nécessairement appliquer son propre système de droit international privé, l'essence de ce droit réside dans l'application d'une loi substantielle étrangère par un juge interne ou national.

L'harmonisation du droit peut aussi se faire, à un degré supérieur, par le métissage des systèmes juridiques. Un tel métissage a bien lieu, en particulier en droit européen, notamment par l'accoutumance des systèmes juridiques romano-germaniques aux concepts de la *Common law* (concept du « *raisonnable* », par ex.) et par l'accoutumance du système britannique à un droit

écrit, assis sur des principes généraux et théorisé, plutôt caractéristiques des droits latins. C'est aussi à un tel métissage conceptuel que devrait aboutir l'élaboration d'un droit européen des contrats¹.

Au maximum, le rapprochement des législations conduit à l'unification substantielle des règles, voire à leur uniformisation. Le droit communautaire en rend bien compte dans la mise en œuvre distincte de directives (unification) et de règlements (uniformisation). Il en va de même en droit international, avec les lois uniformes.

Entre l'harmonisation et l'uniformisation, en passant par l'unification, il existe bien sûr presque autant de variantes que d'expériences. Bien des facteurs contribuent à positionner le curseur au point d'équilibre souhaitable dans cette échelle de l'harmonisation du droit.

Cela dépend notamment de la vitesse d'évolution de la branche du droit considérée. C'est ainsi, par exemple, que le droit de la vente est plutôt un droit à évolution lente. L'apparition de nouvelles marchandises ou de nouveaux produits ne remet pas constamment en cause la pertinence et l'efficacité des règles traditionnelles qui gouvernent ce contrat. La très grande variété des biens vendus s'accommode d'un même régime juridique, assez aisément adaptable. En revanche, le droit de la propriété intellectuelle est plutôt un droit à évolution rapide. Les avancées technologiques ne s'insèrent pas toujours facilement dans un régime de protection existant. Cela vient en particulier de ce que le droit de la propriété intellectuelle établit des règles spécifiques pour chaque bien incorporel concerné : œuvre, brevet, marque, obtention végétale... Les logiciels ou les systèmes-experts en témoignent. Il est plus facile d'harmoniser un droit stable qu'un droit mouvant.

Sous cet angle, le droit agroalimentaire est plutôt un droit stable. Sans doute la Communauté européenne a-t-elle presque complètement repensé la législation alimentaire en ce début du XXIème siècle. Mais les bases juridiques demeurent celles d'une économie libérale et d'une protection forte des consommateurs.

Le degré d'harmonisation dépend aussi de ce que les règles à harmoniser sont plutôt d'ordre économique ou plutôt d'inspiration culturelle. Le champ du droit des affaires, dans la mesure où il relève pour une part importante de l'ordre privé et où il repose largement sur les pratiques contractuelles des opérateurs, peut plus facilement donner lieu à une harmonisation très avancée. C'est ainsi, par exemple, que l'harmonisation du droit de la vente a deux origines différentes. Une partie des règles émane des législateurs internationaux, par le biais des Organisations internationales publiques (i.e. la Convention de Vienne du 11 avril 1980, élaborée sous l'égide de l'ONU). Une autre partie émane d'organismes professionnels regroupant les acteurs économiques eux-mêmes (i.e. les INCOTERMS élaborés par la Chambre de commerce international de Paris). Or on observe que ces deux sources de règles, loin de se concurrencer

¹ V. not. : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 11 juillet 2001, concernant le droit européen des contrats (COM 2001-398 final) (Journal officiel C 255 du 13.09.2001).

l'une l'autre, se complètent assez harmonieusement. C'est assez dire que le succès d'une harmonisation dépend pour une large part des moyens employés pour y parvenir.

C'est cette voie qui a été choisie pour l'harmonisation du droit agroalimentaire qui comporte une part très importante de règles de droit public, élaborées par les institutions européennes, et une part non négligeable de règles privées de différentes natures: «guides de bonnes pratiques» élaborés par les organisations professionnelles, normes techniques de type AFNOR, CEN ou ISO, les unes et les autres reconnues et validées par les autorités publiques. Mais il n'est pas douteux que l'alimentation comporte une part non négligeable de données culturelles ou religieuses qui freine l'harmonisation et dont le droit agroalimentaire doit tenir compte.

Mais, même lorsque l'harmonisation porte sur une branche relevant essentiellement du droit économique, l'efficacité et le degré de rapprochement des règles dépendent encore largement du niveau de développement des Etats concernés. Au plan européen, on sait bien à quel point cela est pris en compte dans les négociations préparatoires à l'entrée d'un nouveau pays dans l'Union européenne. Au plan international, on en voit très concrètement les effets dans la difficulté de s'entendre sur une harmonisation internationale du commerce des produits agricoles en raison des spécificités et des niveaux très différents de développement des agricultures continentales.

Ainsi, pour s'en tenir au droit agroalimentaire peu à peu institué dans la Communauté européenne, on rencontre tous les degrés de rapprochement des législations nationales. Tout ou presque a été essayé. Mais l'objectif d'uniformisation du droit s'affirme chaque fois davantage (I). Cela ne veut pas dire, pour autant, que les divergences ou différences nationales disparaissent complètement. Mais celles-ci constituent sans doute des limites difficilement réductibles (II).

2. De l'harmonisation à l'uniformisation européenne du droit agroalimentaire

Le droit agroalimentaire s'est construit par étapes successives qui vont d'une harmonisation minimale résiduelle jusqu'à une uniformisation. Pour une part, cette évolution a été pensée comme un objectif communautaire. Mais elle est aussi le fruit des crises et des accidents de parcours.

2.1. Première étape: sécurité alimentaire

C'est autour du concept de «sécurité alimentaire» que s'est peu à peu construit un droit agroalimentaire harmonisé. Mais l'objectif de sécurité a d'abord été d'ordre quantitatif avant d'être qualitatif.

Dans l'ordre quantitatif, la sécurité alimentaire suppose à la fois une sécurité des approvisionnements et une autosuffisance alimentaire. Ce fut le premier objectif de la

Communauté européenne, via la première «politique agricole commune» (PAC) instaurée par le Traité de Rome. Cela a conduit au développement d'une agriculture productiviste et intensive dont nous peinons encore à sortir aujourd'hui. Ce premier objectif de sécurité des approvisionnements s'est traduit dans une double politique socio-économique - politique des marchés et politique socio-structurelle - qui a notamment trouvé sa concrétisation dans les «organisations communes de marché (OCM)²», (Lorvellec, 1987, p. 331 et s.; Guegan et le Bihan, 1977, p. 65.)

Dans l'ordre qualitatif, la sécurité alimentaire relève à la fois d'une politique de santé publique et d'une politique de concurrence. Il fallait en effet éviter d'une part que la sécurité sanitaire devienne un enjeu de concurrence et d'autre part que les succès économiques puissent se faire au détriment de la santé des consommateurs. D'où la venue d'un nouvel objectif touchant à la sécurité des productions agricoles, c'est-à-dire des produits du sol, de l'élevage et de la pêche ainsi que des produits de première transformation.

Dans un premier temps, l'harmonisation communautaire dans le secteur sanitaire a porté sur les conditions relatives aux échanges d'animaux, de végétaux, et de denrées végétales ou animales. La première directive dans le domaine sanitaire, établie en 1964, fixait les conditions d'agrément communautaire des abattoirs d'animaux de boucherie.

Toutefois, à la différence de la politique de sécurité des approvisionnements, la politique de sécurité sanitaire n'a pas été conçue pour être harmonisée au plan communautaire. Il s'agissait seulement de coordonner et de faire converger des politiques sanitaires qui étaient nationales et destinées à le rester. C'est d'ailleurs pourquoi la législation communautaire a été essentiellement élaborée à l'aide de directives plutôt que de règlements.

Sur la base de l'article 100 du Traité de Rome (devenu article 95), cette législation s'est donc peu à peu développée à un niveau minimum d'harmonisation autour des impératifs de santé publique et de libre circulation des marchandises. Le commerce communautaire des denrées alimentaires a ainsi été progressivement encadré sous trois angles distincts : la sécurité des denrées alimentaires (par ex. avec des directives relatives à l'évaluation communautaire des additifs alimentaires), l'information du consommateur (par ex. avec des directives relatives à l'étiquetage, la présentation et la publicité des denrées alimentaires) et la loyauté des transactions commerciales (par ex. avec des directives réglementant spécifiquement des catégories particulières de produits tels que les confitures et gelées, les jus de fruits, etc).

Cette première étape donne donc une harmonisation minimale, qui laisse aux droits nationaux le rôle principal en ne veillant au rapprochement des législations que sur des questions ponctuelles ou pour des produits spécifiques.

² V. l'art. 39 du Traité de Rome.

C'est d'ailleurs pourquoi, de son côté, la jurisprudence a fait faire un pas décisif à l'harmonisation communautaire dans l'arrêt «Cassis de Dijon»³ qui, par la reconnaissance du principe d'équivalence des réglementations alimentaires nationales, a établi les prémisses mêmes d'un droit agroalimentaire commun aux différents Etats⁴.

2.2. Deuxième étape: libre circulation de marchandises

A partir de 1985, il est devenu clair que l'objectif de libre circulation des marchandises, qui était pourtant un des objectifs principaux du Traité de Rome, était entravé par le maintien de barrières douanières et par des distorsions de concurrence liées à la disparité des législations nationales.

La Commission a donc proposé une «nouvelle approche» afin de supprimer ces entraves, ce qui a conduit à l'adoption de l'Acte unique européen de 1987 et à la construction d'un «marché unique».

Entre l'Acte unique signé en 1987 et son entrée en vigueur en 1993, la législation communautaire a été complétée par une politique d'harmonisation des conditions de production, de mise sur le marché, de contrôle et d'importation des produits agricoles. Ainsi, les règles relatives à la mise sur le marché communautaire par un Etat membre ne distinguaient plus entre marché national et marché communautaire. Les contrôles physiques exercés aux frontières intracommunautaires ont été supprimés et remplacés par la combinaison d'une inspection renforcée au point d'expédition et d'un contrôle à destination. Par ailleurs, le régime d'importation est également devenu commun pour les produits animaux et végétaux en provenance des pays tiers, qui bénéficient depuis lors de la libre circulation une fois admis sur le territoire communautaire. C'est par ce biais que la santé publique, à laquelle est liée la protection des consommateurs, est indirectement devenue un champ d'intervention communautaire.

Le Traité de Maastricht entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993 en a pris acte en ajoutant deux nouveaux titres au Traité fondateur, respectivement intitulés «Santé publique» (titre X) et «Protection des consommateurs» (titre XI).

Mais l'annonce en mars 1996 par le Gouvernement britannique d'un lien éventuel entre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et la nouvelle variante de la maladie de Creutzfeldt-Jakob chez l'homme a déclenché une profonde crise de confiance de la part des

³ CJCE 20 fév. 1979, aff. 120/78.

⁴ Pour une jurisprudence communautaire créatrice de droit harmonisé, v. aussi l'arrêt «Pfizer» (Tribunal de 1^{ère} instance du 11 septembre 2002 (3^{ème} ch.), aff. T13/99) qui a appliqué le principe de précaution au secteur agroalimentaire avant même que ce principe ne soit établi par un texte. Voir aussi, en droit de la concurrence, un arrêt de la Cour de Justice des Communautés Européennes qui reconnaît à un opérateur privé le droit de reprocher à un de ses concurrents le non respect d'un règlement communautaire alors même que la transgression ne lui a pas causé de préjudice (17 septembre 2002, aff. C-253/00).

consommateurs européens dans la sécurité et la qualité des aliments et a marqué un nouveau tournant dans l'approche européenne.

2.3. Troisième étape: santé publique

En relation avec ce qu'on a appelé «la crise de la vache folle», la santé animale et, dans une moindre mesure, végétale est devenue un enjeu prioritaire de santé publique. Ce changement de perspective s'est concrétisé aux plans institutionnel, processuel et substantiel.

En premier lieu, au plan institutionnel, il a conduit à réorganiser la Commission en 1997 afin de séparer les fonctions législatives, scientifiques et de contrôle. Cela s'est traduit par le transfert de la fonction législative (préparation des propositions de directives, règlements et décisions) de la Direction de l'agriculture (DG VI) à celle qui a en charge la protection des consommateurs et la santé publique (DG XXIV). Cela s'est aussi traduit par la mise en place d'organismes spécifiquement chargés de l'évaluation scientifique des risques, préfigurant l'Autorité européenne de sécurité des aliments. Cela s'est enfin traduit par la création de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV), chargé de contrôler la bonne application des règles communautaires dans les domaines alimentaire et vétérinaire.

En second lieu, au plan processuel, le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a tiré les conséquences de la crise de la vache folle en renforçant de manière significative les politiques de santé publique et de protection des consommateurs. L'article 152 du Traité prévoit qu'un niveau élevé de protection de la santé humaine doit prévaloir dans toutes les politiques de la Communauté. Il étend surtout la procédure de codécision⁵, qui se limitait auparavant aux mesures visant à la réalisation du marché intérieur⁶, à celles prises dans «*le domaine vétérinaire et phytosanitaire ayant pour objectif direct la protection de la santé publique*» (art. 4-b).

En troisième lieu, au plan substantiel, le changement de perspective lié à l'affaire de l'ESB a conduit à une refonte législative. C'est ainsi qu'après un «livre vert» publié en 1997 et fixant les contours et les objectifs d'une profonde réforme visant à rationaliser la législation communautaire, la Commission a publié en janvier 2000 un «livre blanc» précisant les axes de cette refonte.

2.4. Quatrième étape: l'Autorité européenne de sécurité des aliments

La mise en œuvre de cette législation nouvelle a débuté avec l'adoption du *règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*. Cette réforme, entrée en vigueur en janvier 2005 et qui vise ainsi à rationaliser la législation alimentaire tout en

⁵ Codécision par le Conseil des Ministres et le Parlement européen. Auparavant, ces mesures étaient adoptées par le Conseil après simple consultation du Parlement européen.

⁶ Par exemple les mesures relatives aux additifs ou à l'étiquetage des denrées alimentaires.

recherchant un niveau élevé de protection des intérêts légitimes du consommateur, a donc également créé l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESAs), chargée de l'évaluation des risques et de l'expertise scientifique au sein de l'Union européenne. Afin de bien prendre acte du changement de perspective législative, la directive (CE) 2004/41 a été adoptée pour abroger près d'une vingtaine de directives sectorielles devenues inutiles.

L'Union européenne s'est ainsi dotée d'un droit socio-économique global qui embrasse l'ensemble du secteur. Ce droit nouveau concrétise le plus haut degré de l'harmonisation du droit et, à cet égard, il traduit l'évolution communautaire d'une harmonisation minimale jusqu'à l'unification quasi intégrale du droit agroalimentaire. En effet, ce droit nouveau est triplement unificateur.

Il l'est, tout d'abord, dans la mesure où il va s'appliquer à toutes les denrées alimentaires quelles que soient leur origine: agriculture ou industrie. Les agriculteurs se trouvent ainsi soumis aux mêmes règles, à quelques nuances près, que celles qui s'imposent aux artisans du secteur agroalimentaire, aux petits commerçants des villes ou aux grands groupes agroalimentaires internationaux. Cet effet unificateur, quant au champ d'application du nouveau droit communautaire agroalimentaire se trouve conforté par le principe de «conditionnalité» des aides mises en œuvre dans la nouvelle politique agricole commune. Pour bénéficier des nouvelles formes de subventions («droits à paiement unique»), les agriculteurs vont devoir respecter un certain nombre de textes impératifs dont les règlements relatifs à la législation alimentaire.

Il l'est ensuite dans la mesure où il abandonne la méthode d'harmonisation par des directives pour celle des règlements. Les différences nationales, liées à la transposition plus ou moins fidèle des directives, sont ainsi amenées à disparaître. Les règlements, d'application directe, développent en revanche un puissant effet d'unification.

Il l'est surtout dans la mesure où l'Union européenne se dote d'un droit agroalimentaire complet, global, construit et unifié⁷. Ce droit nouveau est construit sur une structure pyramidale. Au sommet de la pyramide, on trouve le règlement 178/2002 qui institue sa propre hiérarchie de normes, pose des principes généraux (de manière explicite: le principe de précaution, le principe de consultation des citoyens sur la législation alimentaire, le principe d'information des citoyens (consommateurs) sur les risques, le principe d'analyse des risques et le principe de protection des intérêts des consommateurs), des obligations générales (relatives aux importations, aux exportations, aux normes internationales), et des prescriptions générales (relatives à la sécurité des denrées alimentaires, à la sécurité des aliments pour animaux, à la traçabilité, à la présentation des denrées alimentaires, à la responsabilité des exploitants et à la responsabilité des Etats). Sous ce sommet, l'union européenne se dote progressivement d'une batterie de règlements d'application. Parmi eux, certains visent à concrétiser l'exigence de sécurité des

⁷ V. notre article, « Eléments d'une introduction au droit agroalimentaire », in Mélanges en l'honneur d'Yves Serra, éd. Dalloz, 2006, p. 91.

consommateurs⁸. D'autres ont pour objet d'organiser les contrôles officiels auxquels les entreprises vont se trouver soumises afin de vérifier la conformité de leurs activités et produits à la législation⁹. D'autres encore visent à organiser la concurrence et à protéger les consommateurs contre des pratiques déloyales¹⁰. Sous cet étage, la Communauté se dote de règlements d'application¹¹, de décisions, de recommandations, de normes techniques ou de règles d'interprétation. A la base de la pyramide, on trouvera une série de guides de bonnes pratiques élaborés par les professionnels, des normes technico-scientifiques proposées par des associations privées de type AFNOR (pour la France), CEN (pour l'Europe) ou ISO (au plan international) ou par des organismes officialisés (Codex alimentarius).

Pour autant, sans rien retirer à ce profond mouvement communautaire qui, d'un droit agroalimentaire partiellement harmonisé est devenu au fil du temps un droit uniformisé, des résistances demeurent qui en tempèrent les effets.

3. Les limites de l'uniformisation européenne du droit agroalimentaire

Il en va du droit agroalimentaire uniformisé comme de toutes les questions juridiques internationalisées. L'effet d'harmonisation dépend pour une part, fut-elle réduite, de la traduction de la norme en différentes langues. On connaît bien ces difficultés de traduction et de réception qui, par exemple en droit des contrats, gênent la greffe du concept de «*consentement*» en droit anglais ou celui de «*consideration*» en droit continental. Le plus souvent, d'ailleurs, les difficultés de traduction se doublent de difficultés d'interprétation des règles. Le droit agroalimentaire n'y échappe pas et ces difficultés n'y sont pas spécifiques.

⁸ Ainsi trouve-t-on le règlement (CE) n°852/2004 du 29 avril 2004 relatif à "l'hygiène des denrées alimentaires", le règlement (CE) n°853/2004 relatif "aux règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale", le règlement (CE) n°183/2005 du 12 janvier 2005 établissant les exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux.

⁹ C'est l'objet du règlement (CE) n°854/2004 du 29 avril 2004 "fixant les règles spécifiques d'organisation de contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine" et du règlement (CE) n°882/2004 du 29 avril 2004 relatif "aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux, les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien être des animaux".

¹⁰ C'est notamment le cas du règlement (CE) n° 1924/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006 concernant «les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires», ou encore du règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

¹¹ V. par ex. le règlement (CE) n° 1898/2006 de la Commission du 14 décembre 2006 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires.

Le succès de l'uniformisation dépend également, en droit agroalimentaire comme ailleurs, de la nature des Etats dans lesquels il doit s'appliquer : centralisé, fédéral..., et du partage éventuel des compétences en matière agroalimentaire entre l'échelon national et l'échelon régional. Dans un Etat centralisé comme la France, le droit agroalimentaire est très largement issu de la Communauté et appliqué uniformément sur tout le territoire, sans variations régionales d'aucune sorte.

3.1. Limite liée au découpage du droit communautaire

Le droit applicable au secteur économique agroalimentaire se caractérise par un triple éclatement. Au regard de ses sources, il est éclaté entre les règles, de plus en plus nombreuses au fil des années, émanant de l'Union européenne, le droit préexistant d'origine nationale et le droit international en cours d'élaboration (OMC, Codex alimentarius). Au regard de sa nature, il est éclaté entre une multitude de normes et de réglementations techniques et/ou scientifiques, qui forment l'infra droit, et les lois générales, civiles, pénales, commerciales, administratives qui constituent le droit commun applicable au secteur agroalimentaire comme à l'ensemble des secteurs et activités économiques. Au regard de son contenu en droit français, il est partagé entre un grand nombre de nos Codes: Code civil, Code de commerce, Code de la consommation, Code de la santé publique, Code rural, Code de l'environnement, etc.

S'agissant du droit français, le droit agroalimentaire n'a donc, en son état actuel, aucune unité formelle. Or on peut se demander si cette absence d'unité est seulement formelle. Si le droit agroalimentaire est pour une part nationale, pour une autre communautaire et pour une autre encore internationale, comment peut-on garantir l'absence de disharmonie? Le règlement 1924/2006 relatif aux allégations nutritionnelles et de santé ne prévoit pas de sanctions spécifiques. Cela veut-il dire qu'elles doivent être recherchées dans les autres textes communautaires, spécialement dans les règlements instaurant des «contrôles officiels», avec les sanctions administratives qu'ils permettent de mettre en œuvre? Cela veut-il plutôt dire que chaque Etat est libre de légiférer sur des sanctions spécifiques? Cela signifie t-il encore que les sanctions seront à dégager dans le droit commun? Ce qui est en cause, finalement, derrière la question de l'harmonisation, c'est celle des frontières formelles du droit agroalimentaire.

Un autre exemple en est donné par la directive 2001/95 relative à la sécurité générale des produits. Cette directive s'applique en négatif du règlement 178/2002, c'est-à-dire dans la mesure où le règlement ne prévoit pas d'obligations ou de prescriptions de sécurité ayant un même objet. Cela résulte de l'article 1 §2, al. 2, 3 et 4 de ladite directive, selon lequel: «Lorsque des produits sont couverts par des prescriptions de sécurité spécifiques imposées par la législation communautaire, la présente directive s'applique seulement pour les aspects et les risques ou catégories de risques qui ne sont pas couverts par ces prescriptions». Or, la lecture des articles 5 à 18 de la directive révèle des obligations déjà présentes dans le règlement 178/2002, à l'exception formelle d'une obligation spécifique d'information des consommateurs

et surtout de l'obligation de suivi des produits. Mais en réalité, si l'obligation de suivi n'apparaît pas formellement dans le règlement 178/2002, l'idée qui la gouverne n'est pas radicalement absente des obligations de sécurité que ce règlement met à la charge des entreprises. Dès lors, la directive fait-elle ou non partie du droit agroalimentaire?¹² Certains militent pour que le droit agroalimentaire, en France, fasse ainsi l'objet d'une codification, afin précisément d'en penser les frontières, à la manière de ce qui est proposé et réalisé au Costa Rica (MUNOZ URENA, 2001.) Mais il n'y a pas de consensus sur ce point.

De tels exemples pourraient être multipliés. Nul doute en tout cas que cette question des frontières croise celle de l'unité de fond (unification) ou de forme (uniformisation) de la matière. Ces frontières sont en effet nécessairement propres à chaque Etat dans la mesure où le droit agroalimentaire est constitué, pour une part plus ou moins importante, de droit national.

3.2. Limite liée aux concepts du droit communautaire

Au sein même du droit communautaire, l'uniformisation du droit agroalimentaire peut se trouver limitée dans ses effets lorsque s'y confrontent des concepts issus de domaines différents.

Ainsi en va-t-il par exemple lorsqu'on confronte les concepts du règlement 178/2002 à ceux du droit de la responsabilité du fait des produits défectueux. Des difficultés d'articulation pourront en effet surgir entre la notion de «danger» utilisée par la législation alimentaire et celle de «défaut» utilisée en droit de la responsabilité, ou encore du champ d'application du «principe de précaution», utilisé en droit spécial, avec celui du «risque de développement» utilisé dans ce même droit de la responsabilité¹³. Toujours dans les mêmes domaines, on pourrait ajouter la possible difficulté d'articulation entre le concept de «traçabilité» et celui de «causalité» et/ou «d'imputabilité»¹⁴.

C'est ainsi, notamment, que la jurisprudence aura à répondre à la question de savoir si un aliment dangereux est ou non, par nature, un aliment défectueux. Si on est sans doute enclin à apporter une réponse positive, celle-ci contredirait la tradition française du droit de la responsabilité. Par ailleurs, la jurisprudence aura sans doute à concilier un principe de précaution qui est source de responsabilité et le risque de développement qui est au contraire

¹² V. l'avis n° 48 du Conseil national de l'alimentation (dir. E. RECHARD et F. COLLART DUTILLEUL), «La préparation de l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2005, de certaines dispositions du règlement CE n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil, qui concernent les entreprises», p. 36 et s.

¹³ V. notre article: «Le consommateur face au risque alimentaire», in Liber amicorum Jean Calais-Auloy, Etudes de droit de la consommation, Dalloz, 2003, p. 311. Adde, avec L. Lorvellec, «Principe de précaution et responsabilité dans le domaine alimentaire», in L. Lorvellec, Ecrits de droit rural et agroalimentaire, Dalloz, 2002, p. 455 et s.

¹⁴ V. not. notre article: «Regards sur les actions en responsabilité civile à la lumière de l'affaire de la vache folle», Revue de Droit rural, 1997, n° 252, p. 226.

une cause d'exonération, alors que les faits servant de base à ces deux notions sont extrêmement proches.

Ces limites ne sont certainement pas rédhibitoires et il est clair que le droit agroalimentaire dans la Communauté européenne est très largement uniformisé. C'est d'ailleurs une nécessité dans le cadre des négociations internationales au sein de l'OMC.

4. Bibliographie

L. LORVELLEC (1987), *Droit rural*, éd. Masson.

J. GUEGAN et D. Charles-le BIHAN (1977), Les objectifs de la politique agricole commune, *Rev. Dr. Rural*.

F. COLLART DUTILLEUL (2006), *Eléments d'une introduction au droit agroalimentaire*, in Mélanges en l'honneur d'Yves Serra, éd. Dalloz.

V. HUGO, A. MUNOZ URENA (2001), *Codigo alimentario*, Ed. Investigaciones Juridicas.

F. COLLART DUTILLEUL (2003), *Le consommateur face au risque alimentaire*, in Liber amicorum Jean Calais-Auloy, Etudes de droit de la consommation, Dalloz.

L. LORVELLEC (2002), *Ecrits de droit rural et agroalimentaire*, Dalloz.

F. COLLART DUTILLEUL (1997), «Regards sur les actions en responsabilité civile à la lumière de l'affaire de la vache folle», *Revue de Droit rural*, n° 252, p. 226.