

Raphaël RENEAU, docteur en droit public, Lab-LEX, EA 7480

## La Pythie vient en mangeant!

### The Pythia comes in eating!

Il n'est pas encore possible pour le juriste de prédire avec exactitude l'avenir d'un texte – ou d'une jurisprudence – dès son entrée en vigueur. Un jour peut-être les progrès de la médecine et de l'informatique lui permettront-ils de passer du rôle de conseil à la fonction d'oracle juridique. Dans l'attente de tels changements, si tant est qu'ils soient souhaitables, le juriste demeure néanmoins un observateur averti du droit, une vigie, un veilleur chargé d'évaluer la production normative à l'aune de ses nombreuses transformations. Ainsi est-il invité à appréhender son impact sur la société sans avoir de certitude mais sans pour autant ne pas essayer d'anticiper les mutations à venir, voire de prévoir les effets éventuels d'une législation nouvelle. Il convient par conséquent dans cet esprit, et comme pour l'ensemble de la production normative, de s'arrêter brièvement sur la récente loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole, alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. Une loi *a priori* très générale dont les incidences juridiques et sociales semblent être aussi impénétrables que son champ d'application paraît être étendu et transversal. Une réforme d'ampleur qu'il convient d'apprécier dans sa globalité afin d'en présenter brièvement les enjeux et les ressorts, et sans pouvoir espérer guère plus tant il est certain que ses principaux effets, souhaités ou non, ne se révéleront qu'avec le temps, mais qu'il convient toutefois de tenter d'anticiper.

Pour ce faire, il s'agit d'arrêter brièvement notre attention sur cette loi, dite « loi alimentation », dont l'entrée en vigueur devait produire ses premiers effets juridiques dans le courant du début de l'année 2019 au gré de l'adoption des règlements d'application nécessaires, lesquels, précisons-le, sont autant de raisons supplémentaires de ne pas affirmer être en mesure de prévoir avec certitude les effets et conséquences de ce texte. Il s'agira donc bien plus modestement de tâcher de brosser à grands traits les contours de cette ambitieuse réforme, autant en ce qui concerne les objectifs qu'elle s'assigne qu'en ce qui concerne les domaines d'activité auxquels elle s'applique. Cette humble démarche devrait permettre finalement de proposer une lecture de la logique générale susceptible de la sous-tendre alors même qu'elle s'attelle à la régulation et à l'encadrement d'un grand nombre d'activités et de disciplines qu'elle embrasse au risque de mal les étreindre. Aussi invite-t-elle concrètement à soumettre trois réflexions suscitées à la volée par la lecture de ce texte de loi.

Il convient tout d'abord de souligner, du point de vue de la forme, que la méthode adoptée par l'exécutif dans le cadre de l'élaboration de cette loi se distingue nettement de la procédure traditionnelle d'élaboration d'un projet de loi par le, ou les ministères concernés. Aussi semble-t-elle devoir préfigurer en ce sens une méthodologie émergente d'élaboration de la loi fondée sur une consultation générale mise en lumière encore récemment à travers l'exemple du grand débat national. Une démarche mêlant à la fois consultations publiques (ici une consultation publique ayant recueilli 156 000 visiteurs), débats et ateliers de travail conduits au niveau national (dans ce cas précis

14 ateliers de travail ayant réuni 700 participants) ou encore événements dans les territoires (au nombre de 74 dans le cadre de ce projet de loi) destinés à garantir l'expression du plus grand nombre de parties intéressées afin de parvenir à une réforme la plus consensuelle et la plus efficace qui soit. Une méthode par ailleurs déjà empruntée dans le passé, par exemple dans le cadre du Grenelle de l'environnement organisé en France de septembre à décembre 2007 afin de prendre des décisions politiques à long terme en matière d'environnement et de développement durable. Mais une méthode qui tend de plus en plus à devenir la norme de nos jours, ou du moins à devenir incontournable dès lors que l'exécutif souhaite garantir le succès et l'acceptabilité de son projet de réforme. Aussi cette remarque formelle soulève-t-elle d'ores et déjà une première interrogation sur l'avenir qu'il ne saurait être question de résoudre aujourd'hui à travers ces quelques lignes. Une interrogation qui invite toutefois la doctrine à s'intéresser, de manière plus fouillée et approfondie que ces quelques lignes ne le peuvent, au renouvellement récent des modalités démocratiques de préparation et d'élaboration des projets de loi ainsi qu'à la place croissante qu'y occupent désormais les citoyens ou, à défaut, les corps intermédiaires.

Il convient ensuite d'évoquer, du point de vue du fond, l'ampleur accordée dès l'origine à cette réforme d'apparence sectorielle – dans la mesure où elle prend pour objet l'alimentation – mais à la portée plus globale comme le démontrent en premier lieu les objectifs poursuivis. S'appuyant sur quatre axes principaux de déploiement, la « loi alimentation » s'engage en effet dans une démarche transversale dès lors qu'elle ambitionne à la fois de réformer les modes de production et l'organisation du secteur agroalimentaire du producteur au consommateur en passant par les distributeurs, mais également de promouvoir au bénéfice du consommateur une alimentation saine, sûre et durable. Une portée globale dont il convient de rappeler qu'elle résulte surtout de la volonté de l'Assemblée nationale. Effectivement, alors que le gouvernement envisageait initialement une loi agricole pour répondre aux attentes d'agriculteurs dont la situation précaire est de plus en plus mise en évidence, la représentation nationale l'a par la suite considérablement enrichie (en faisant passer le texte de 17 à 93 articles) et diversifiée au point de rendre « *le menu alimentaire du texte indigeste* » selon les propres mots des rapporteurs du projet de loi au Sénat. Une démarche dont la portée globale, et peut-être « *indigeste* », se manifeste en second lieu à travers les diverses actions retenues en la matière pour atteindre ces objectifs. Un bref aperçu de celles-ci suffit en effet pour constater leur dispersion dès lors qu'elles vont de la rénovation des relations économiques entre les acteurs des filières agroalimentaires (par exemple par l'organisation d'une lutte contre les prix de cession abusivement bas ou encore l'augmentation du seuil de revente à perte de certains produits destinée à améliorer la rémunération des agriculteurs) à la prise en compte claire et affirmée de l'alimentation comme un déterminant majeur de la santé (par exemple par le développement de l'éducation alimentaire des plus jeunes) en passant par la mise en œuvre concrète de la transition écologique de l'agriculture française et le développement de l'agriculture biologique (par exemple l'élaboration de plans de filière contenant des objectifs de développement de l'offre de produit sous signes de qualité ou labels).

Il convient finalement de préciser, du point de vue plus spécifique de la santé, que cette « loi alimentation » présente en l'occurrence un attrait tout particulier pour le public intéressé par les questions de santé publique. D'une part, et de manière directe, dans la mesure où elle ambitionne de réformer en profondeur et sur le long terme les comportements alimentaires individuels en faisant de l'alimentation un objet prioritaire des politiques de santé publique. D'autre part, et d'une façon indirecte, en s'intéressant

aux conditions de travail et de vie d'une catégorie de la population aujourd'hui dans une situation de détresse notoire : les agriculteurs. Alors que dans ce premier volet, la « loi alimentation » se positionne comme la matrice d'une politique de santé publique présentant une dimension préventive évidente fondée sur l'éducation et une dimension active éminente fondée sur la détermination d'objectifs de qualité, de durabilité et de production locale ainsi que sur la lutte contre les étiquetages mensongers. Deux dimensions qui s'expriment tout particulièrement à travers les dispositions relatives aux obligations imposées pour 2022 aux établissements de restauration collective (au premier rang desquels figurent les cantines scolaires), lesquelles traduisent la consécration de cet objectif de santé publique à la fois en termes de prévention (par l'éducation à la santé en assurant une dose de pédagogie dans l'assiette des enfants) et d'action (par l'approvisionnement de ces établissements en produits locaux, pour 50 %, et en produits bios, pour 20 %). Son second volet assure concomitamment un rééquilibrage des rapports de force dans les relations commerciales entre les agriculteurs et les distributeurs, ainsi qu'un assouplissement des contraintes pesant sur les premiers. Il convient en outre de noter que, dans ce second volet, la « loi alimentation » présente également des objectifs plus larges en termes de santé publique dans la mesure où, par exemple, elle se donne pour objectif prioritaire de favoriser l'émergence de solutions alternatives aux produits phytopharmaceutiques en assurant en même temps la sécurité sanitaire des usagers (au premier rang desquels figurent les agriculteurs) et des consommateurs. Une problématique d'ailleurs récemment cristallisée autour de la question de l'encadrement juridique de l'emploi du glyphosate, dont l'avenir n'est pas encore écrit.

Dans l'attente de l'avènement de l'homme – et donc du juriste – augmenté ou de la consécration de la justice prédictive par le biais du progrès informatique, il ne reste finalement que les bonnes vieilles recettes traditionnelles de l'étude du droit positif et de l'appréhension de ses effets pour prévoir ce qu'un dispositif transversal d'une telle richesse est susceptible de produire. Il devrait par conséquent « alimenter » pendant longtemps et de manière « nourrie » les réflexions et les débats de la doctrine aussi bien en termes de droit de la consommation que de santé publique. Destinée à encadrer bien plus qu'un marché économique, cette loi s'attelle effectivement à une remise en ordre profonde d'une activité indispensable à la vie humaine à travers la réorganisation de l'origine de nos moyens de subsistance jusqu'à la façon de les consommer. Il faudra toutefois attendre pour savoir si elle parviendra à atteindre les objectifs que le pouvoir politique lui a assignés. Finalement, si elle ne permettra sans doute jamais de trancher le débat philosophique entre manger pour vivre ou vivre pour manger, et quelles que soient les questions encore sans réponse qu'elle soulève, il convient d'être patient et de se rassurer, en tant que juriste autant qu'épicurien car, comme peut nous l'enseigner la sagesse de la Grèce antique, la Pythie vient en mangeant et les réponses, elles, viennent avec le temps... celui de la digestion !