



Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires

Y a-t-il un avenir pour la souveraineté alimentaire ? : perspective juridique et québécoise

Geneviève Parent
Professeure titulaire
Faculté de droit de l'Université Laval
Titulaire de la chaire



Table des matières

Introduction	3
1. Le concept de « souveraineté alimentaire », le droit et la réalité québécoise	3
1.1. La difficile qualification de la « souveraineté alimentaire » en droit	4
1.2 Le droit international en matière de sécurité alimentaire	8
2. L'espace juridique nécessaire pour l'expression de la souveraineté en matière alimentaire au Québec	10
2.1 La mouvance internationale en faveur de la sécurité alimentaire	11
2.2 L'espace juridique dont dispose le Québec	13
Conclusion	18

Introduction

Les membres de la *Coalition pour la souveraineté alimentaire*¹ ont convié, le 21 septembre 2016 à Montréal, trois spécialistes d'horizons différents pour discuter de l'avenir de la souveraineté alimentaire dans le contexte québécois.

C'est dans ce cadre que l'honorable Jean Charest, homme politique québécois, Premier ministre du Québec entre 2003 et 2012, Monsieur Alain Lipietz, économiste, homme politique et auteur et Madame Geneviève Parent, avocate et professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval ont répondu à la question de savoir s'il existe toujours un avenir pour la souveraineté alimentaire.

Ce texte est issu de cette conférence et propose une ébauche de réponse à cette question sous l'angle du droit et de la réalité du secteur agroalimentaire québécois. Ce faisant, nous envisagerons dans un premier temps le concept de souveraineté alimentaire d'un point de vue juridique, les défis qu'il pose et son acception au plan du droit international (I). Cette analyse nous permettra dans un second temps de répondre à la question posée du point de vue du droit agroalimentaire québécois (II).

1. Le concept de « souveraineté alimentaire », le droit et la réalité québécoise

Les termes « souveraineté alimentaire » posent des défis importants aux juristes puisqu'ils sont généralement amalgamés au concept juridique de souveraineté étatique (1.1). L'analyse du droit international en matière agroalimentaire confirme d'ailleurs l'absence de ces termes dans les textes juridiques internationaux (2.2).

¹ *Coalition pour la souveraineté alimentaire, Des choix collectifs pour un système alimentaire durable, solidaire et universel*, [En ligne] [<http://www.nourrirnotremonde.org>](consulté le 6 février 2016) ;

1.1. La difficile qualification de la « souveraineté alimentaire » en droit

Pour la *Coalition pour la souveraineté alimentaire*, la souveraineté alimentaire s'entend comme suit² :

Par souveraineté alimentaire, on entend le droit des peuples à définir leur propre politique alimentaire et agricole; à protéger et à réglementer la production et les échanges agricoles nationaux de manière à atteindre des objectifs de développement durable; à déterminer leur degré d'autonomie alimentaire et à éliminer le dumping sur leurs marchés. La souveraineté alimentaire ne va pas à l'encontre du commerce dans la mesure où ce dernier est subordonné au droit des peuples à une production agricole et alimentaire locale, saine et écologique, réalisée dans des conditions équitables qui respectent le droit de tous les partenaires à des conditions de travail et de rémunération décentes.

Ainsi, pour les membres de cette coalition, qui proviennent de tous les horizons de la société québécoise, la souveraineté alimentaire subordonnerait donc « le droit au commerce à celui des pays à d'abord nourrir leur population à même les ressources humaines et agricoles de leur territoire, réhabilitant ainsi le lien normal et légitime entre l'agriculture et l'alimentation à l'échelle des territoires nationaux »³.

Or, la première difficulté que nous rencontrons pour répondre en droit à la question qui nous est posée quant à l'avenir de la souveraineté alimentaire est celle relevant de la nature même de ce concept de souveraineté alimentaire. En effet, la souveraineté alimentaire est difficilement qualifiable en droit puisque la souveraineté étatique est indivisible⁴.

² *Coalition pour la souveraineté alimentaire, Déclaration de Montréal, 2007*, [En ligne][http://www.nourrirnotremonde.org/SiteWeb_Coalition/documents/Declaration_de_Montreal_%28finale%29.pdf](consulté le 6 février 2017) ;

³ *Coalition pour la souveraineté alimentaire, Souveraineté alimentaire*, [En ligne][http://www.nourrirnotremonde.org/SiteWeb_Coalition/documents/Declaration_de_Montreal_%28finale%29.pdf](consulté le 6 février 2017)

⁴ Cécile Moiroud, « Du concept de « souveraineté » à la « souveraineté alimentaire » », dans Geneviève Parent et François Collart-Dutilleul (dir.), *De la souveraineté à la sécurité alimentaire : Objectifs, stratégies et moyens juridiques*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, p. 29-46 ;

De manière classique, la souveraineté de l'État peut être définie comme étant « le pouvoir suprême d'un État sur son territoire et ses habitants à l'intérieur et l'indépendance de toute autorité étrangère à l'extérieur »⁵. La souveraineté de l'État, laquelle constitue un concept centrale du droit international, réfère donc également aux relations entre États en posant la règle centrale de l'autonomie des États et donc, l'interdiction formelle en droit international d'ingérence dans les affaires d'un autre États ainsi que celle « [...] de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies »⁶.

La souveraineté de l'État existe donc en toutes matières et s'exerce en bloc. Bien qu'elle puisse s'exprimer notamment en matière d'alimentation et d'agriculture, elle est indivisible. Comme l'indique notre collègue Cécile Moiroud⁷ :

Revendiquer l'exercice d'une souveraineté alimentaire, c'est-à-dire qualifier la souveraineté et lui définir un contenu limité, c'est là encore porter atteinte au concept même de souveraineté et en particulier à son indivisibilité.

Qui plus est, selon les termes du courant doctrinal majoritaire, « l'État jouit donc d'une autorité suprême qui n'est soumise à aucun autre État ou aucun organe supérieur sauf au droit international lui-même »⁸. Aussi, l'État qui négocie un traité international et y adhère n'aliène pas sa souveraineté mais il la module, parfois la restreint et ce, librement et volontairement⁹.

État « un être de droit capable et responsable, titulaire de droits et de devoirs »¹⁰, à chaque fois qu'un État ratifie un accord international, y compris les accords de droit

⁵ Marek Stanislaw Korowicz, *La souveraineté des États et l'avenir du droit international*, Paris, Pedone, 1945, à la p 37 ; Jean-Maurice Arbour et Geneviève Parent, *Droit international public*, 6^e éd, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2012, p. 322.

⁶ *Charte des Nations Unies*, San Francisco, 26 juin 1945, RT Can 1945 n°7, article 2, au para 4 ;

⁷ Cécile Moiroud, *op. cit.*, note 4 ;

⁸ Jean-Maurice Arbour et Geneviève Parent, *Droit international public*, 6^e éd, *op. cit.*, note 5, p. 322 ;

⁹ *Ibid*, p. 323 ;

¹⁰ *Ibid*, p. 321 ; Louis Delbez, *Les principes généraux du droit international public*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1964, à la p 77 ;

international économique comme ceux que chapeaute l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'État exprime sa souveraineté.

Il est bien entendu possible, comme consommateur-citoyen, de critiquer les domaines que l'État choisit de prioriser sur la scène internationale et dans le cadre d'accords internationaux, mais la capacité juridique de l'État de ratifier et respecter des engagements internationaux est difficilement contestable du point de vue du droit.

Ainsi, traduite au mieux en termes juridiques, l'expression « souveraineté alimentaire » référerait donc à une situation où l'État exprimerait sa souveraineté au plan international en privilégiant ou priorisant la sécurité alimentaire nationale.

En effet, tel que conceptualisée par la *Coalition pour la souveraineté alimentaire*, la souveraineté alimentaire a pour objectif principal l'atteinte d'une sécurité alimentaire, laquelle a été définie comme suit par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) :

La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.¹¹

Cette définition de la sécurité alimentaire « place l'individu au cœur du concept, plutôt que d'y placer l'État à économie développée pourvoyeur des États en développement en temps de crise [...] »¹². Ce concept élargi de la sécurité alimentaire réfère, d'une part, à la quantité suffisante de nourriture et à la qualité de la nourriture. D'autre part, il se conçoit comme l'accès physique et économique aux aliments disponibles, pour chaque individu. L'aspect culturel de l'alimentation doit également être considéré, afin que l'accès à une nourriture puisse satisfaire les préférences alimentaires de chaque individu, sans égard aux motivations de ces choix¹³.

¹¹ FAO, *Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation*, Rome, FAO, 13-17 novembre 1996 ;

¹² Geneviève Parent, « L'objectif de sécurité alimentaire au regard du droit » dans Geneviève Parent et François Collart-Dutilleul (dir.), *De la souveraineté à la sécurité alimentaire : Objectifs, stratégies et moyens juridiques*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2013, *supra* note 4, p. 5 ;

¹³ *Ibid*, p. 5-6.

Ainsi, les droits fondamentaux et économiques, sociaux et culturels deviennent les assises de la sécurité alimentaire. L'atteinte d'une sécurité alimentaire est donc intrinsèquement liée au respect du droit à l'alimentation dont on trouve la source à l'article 25(1) de la *Déclaration universelle sur les droits de l'Homme*¹⁴ et à l'article 11 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁵ tel que précisé par *L'Observation générale n°12*¹⁶, adoptée en 1999 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

Puisqu'il est ici question d'adopter une perspective à la fois juridique et québécoise, il est difficile de passer sous silence la couleur particulière que prend en sol canadien le mot « souveraineté ». En effet, le Parti Québécois, qui demeure l'un des principaux partis politique québécois, a toujours pour « objectif premier de réaliser la souveraineté du Québec à la suite d'une consultation de la population par référendum tenu au moment jugé approprié par le gouvernement »¹⁷. Aussi, l'utilisation de ce terme pour revendiquer l'attention des gouvernements sur les questions agricoles, alimentaires et de sécurité alimentaire peut donner la fausse impression d'une association avec un parti. Qui plus est, en droit national et international, les termes « souveraineté alimentaire », qui sont généralement associés à un mouvement altermondialiste, ne se retrouvent dans aucune loi ou accord international. Compte tenu de l'impossibilité de parler en droit de « souveraineté alimentaire » puisque que le concept de souveraineté est indivisible, les instruments juridiques traiteront de sécurité alimentaire mais ils n'utiliseront jamais les termes « souveraineté alimentaire ».

Comme nous l'avons indiqué, l'expression « souveraineté alimentaire » traduite au mieux en termes juridiques référerait donc à une situation où l'État exprimerait sa souveraineté en privilégiant ou priorisant la sécurité alimentaire nationale. Force est cependant de constater que le secteur agricole et alimentaire n'est que très peu priorisé

¹⁴ *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217(III), Doc off NU, 3^e sess, supp n°13, Doc NU A/810 (1948) 71 ;

¹⁵ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 16 décembre 1966, 993 RTNU 3 (entrée en vigueur : 3 janvier 1976) ;

¹⁶ CODESC, *Observation générale n°12*, Rés CES E/C.12/1999/5, Doc off CES NU, 20^e sess, Doc NU E/C.12/1999/5 (1999) ;

¹⁷ Parti Québécois, *Programme du Parti Québécois*, article 1, [En ligne] [<http://pq.org/programme/#c-1-1>] (consulté le 6 février 2017) ;

par les États au plan des négociations internationales alors que d'autres domaines, comme l'économie, sont mis de l'avant et engagent les États de manière contraignante en droit.

1.2 Le droit international en matière de sécurité alimentaire

Comme nous l'avons exposé, la souveraineté de l'État, qui est indivisible et qui s'exprime dans tous les domaines à la fois, ne peut être soumise qu'au respect du droit international. Ainsi, l'analyse de la place des considérations liées à la sécurité alimentaire en droit international devient pertinente pour prendre la mesure de l'espace encore disponible pour l'expression de la souveraineté canadienne et québécoise en cette matière.

Or la situation en ce domaine peut être aisément résumée. D'une part, malgré la perte alarmante de diversité agricole et alimentaire, l'importance de la protection et de la promotion de la diversité et de la sécurité alimentaires ne fait l'objet d'aucun accord international contraignant.

Cette perte de diversité, documentée notamment par la FAO et le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE), se constate à plusieurs niveaux. D'abord, la perte de la diversité cultivée et élevée fait craindre une véritable « érosion génétique »¹⁸. D'après les travaux de la FAO sur le sujet, la principale cause de l'érosion génétique des ressources phytogénétiques est le remplacement de variétés locales par des variétés modernes. Ensuite, cette perte de diversité se traduit par une homogénéisation des produits alimentaires disponibles à travers le monde. Enfin, on peut avancer que la mondialisation en matière alimentaire favorise un système alimentaire caractérisé par un allongement des distances entre le site de production des intrants et le site de fabrication des produits, mais aussi entre le lieu de production et de consommation de

¹⁸ Voir notamment : Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, *Le deuxième état des ressources zoogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, Rome, FAO, 2015 ; Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture, *Le deuxième Rapport sur l'état des phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture dans le monde*, Rome, FAO, 2010 ;

ces produits, ce qui laisse peu de place à la diversité des modes de productions, notamment ceux issus de systèmes alimentaires territorialisés¹⁹.

Le seul traité contraignant qui portent directement sur la conservation et l'utilisation durable des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture est le *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*²⁰. Or, tout comme le *Protocole de Nagoya* entré en vigueur après lui, ce traité vise à contrer les effets des règles de la propriété industrielle sur les ressources génétiques et se concentre sur le partage juste et équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces ressources²¹. Bien qu'essentielle, la portée très précise de ces instruments juridiques s'avère donc limitée alors que la sécurité alimentaire englobe de multiples autres facettes.

Ainsi, en dehors de mettre sur pied des mécanismes assurant une banque de ressources inappropriables et le partage juste et équitable lorsque les ressources génétiques sont autrement utilisées, les États n'ont tout simplement pas, pour l'heure, exprimé leur souveraineté de manière à déclarer l'importance de promouvoir et de protéger la diversité et la sécurité alimentaires durables dans le cadre d'un accord contraignant portant sur ce sujet.

D'autre part, les États ont cependant très clairement exprimé leur souveraineté en faveur d'une libéralisation des échanges agricoles et alimentaires. Ils ont, ce faisant, librement décidé de moduler leur souveraineté nationale dans le domaine agroalimentaire, de manière à respecter leurs engagements internationaux en la matière. Ainsi, la nature de la réglementation que ces États pourront désormais adoptée

¹⁹ Jean-Louis Rastoin et Gérard Ghersi, *Le système alimentaire mondial : Concepts et méthodes, analyses et dynamiques*, Versailles, Éditions Quae, 2010 ; Jean-Louis Rastoin, « Les multinationales dans le système alimentaire », *Revue Projet* 2008/6 (n ° 307), p. 61-69 ; Jean-Louis Rastoin, « Les systèmes alimentaires territorialisés : enjeux et stratégies de développement » dans Parent G. dir., *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec : 100 initiatives locales pour une d'alimentations responsable et durable*, Paris, *Journal Resolis* #07 février 2016 ;

²⁰ FAO, *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture*, Rome, FAO, 2009 ;

²¹ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, *Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la Convention sur la diversité biologique*, Montréal, Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2012 ;

au plan national sera teintée du respect de ces engagements clairs envers la libéralisation des échanges agricoles et alimentaires.

Bien que la libéralisation des échanges agricoles contribue de certaines manières à l'atteinte de la sécurité alimentaire, les accords de droit international économique prennent très peu en compte les considérations liées à la sécurité alimentaire autres que la sécurité sanitaire et modulent dans une certaine mesure la possibilité des États d'adopter des réglementations en faveur de la sécurité alimentaire nationale.

Cette situation nous mène à constater un certain vide juridique en la matière au plan du droit international. Compte tenu de l'efficacité des accords de droit international économique en raison entre autres de leur systèmes de règlement des différends, le droit international économique, avec les considérations commerciales qu'il porte, devient généralement la grille d'analyse de l'ensemble des problématiques juridiques internationales²². Le droit à l'alimentation n'arrivant pas, à lui seul, à faire contrepoids.

2. L'espace juridique nécessaire pour l'expression de la souveraineté en matière alimentaire au Québec

Comme juristes, c'est donc avec toutes ces balises que nous devons naviguer afin de répondre en droit à la question posée par les membres de la *Coalition pour la souveraineté alimentaire* à savoir s'il existe un avenir pour la « souveraineté alimentaire ».

Au regard de ce qui précède, si nous traduisons la question qui nous est posée en termes plus juridiques, il s'agit finalement de déterminer si l'État a toujours, malgré ses engagements issus des accords internationaux, l'espace juridique nécessaire pour l'élaboration de réglementations nationales qui permettent d'atteindre la sécurité alimentaire et de respecter le droit à l'alimentation.

²² Johanne Brodeur et al., *Pour une meilleure cohérence des normes internationales : reconnaître la spécificité agricole et alimentaire pour le respect des droits humains*, Cowansville, Éditions Yvon Blais et Bruylant, 2010 ;

Le constat d'une certaine mouvance internationale en faveur de la sécurité alimentaires (2.1) et l'espace juridique toujours disponible pour que le Québec se joigne à ce mouvement (2.2) nous font répondre oui à cette question, mais au prix d'efforts soutenus et de la présence d'une volonté politique claire.

2.1 La mouvance internationale en faveur de la sécurité alimentaire

Bien que les accords de droit international économique témoignent de la volonté souveraine des États de libéraliser les échanges en matière agricole et alimentaire, il est faux de penser qu'ils ne laissent plus de place pour l'adoption de réglementations nationales à même d'assurer la diversité et sécurité alimentaires durables.

Nos travaux antérieurs ont maintes fois portés sur cette question et nous avons notamment démontré que les accords de l'OMC, comme *l'Accord sur l'agriculture*, laissent place à l'adoption de réglementations nationales en faveur de la diversité et de la sécurité alimentaires durables²³. Par exemple, au regard de ces accords, les mesures de soutien internes peuvent notamment être utilisées afin de promouvoir et protéger la diversité et la sécurité alimentaires durables.

Il importe toutefois de bien étudier, circonscrire et mettre au jour cet espace juridique toujours disponible afin qu'il puisse être connu et utilisé par les États de manière adéquate en faveur de la diversité et de la sécurité alimentaires durables.

Le projet de loi cadre portant sur le droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle qui a été présenté à l'Assemblée législative du Costa Rica le 23 août

²³ Geneviève Parent, et K. Léonide Modou, « De « l'exception agricole » à l' « exception de sécurité alimentaire » : les expressions de la spécificité agricole à travers le temps », à paraître dans *Les Actes du colloque de Québec sur les 20 ans de l'OMC*, aux Presses de l'Université Laval; Geneviève Parent, « La reconnaissance du caractère spécifique du commerce agricole à travers la prise en compte des considérations liées à la sécurité alimentaire dans l'Accord sur l'agriculture », (septembre 2003) 44 *Les Cahiers de droit*, 471 ; Geneviève Parent et L. Mayer-Robitaille, « Agriculture et culture : le défi de l'OMC de prendre en compte les considérations non commerciales », (2007) 52 *Revue de droit de McGill* 415 ;

2016²⁴ est un des exemples les plus abouti de l'utilisation de cet espace. Il s'agit d'un travail colossal, issu de la révision de plus de 60 lois liées aux enjeux de l'alimentation adoptées au cours des dernières décennies. L'élaboration de ce projet de loi a été soutenue par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). En plus de l'espace juridique toujours présent malgré les accords commerciaux et alors même que l'idée de protéger la sécurité alimentaire fait son chemin dans certains textes juridiques régionaux, il y a lieu de souligner quelques avancées importantes sur la scène multilatérale internationale.

Soulignons ici le « Paquet de Bali ». La conviction inébranlable de l'Inde, à titre de représentant du G-33²⁵ lors de la 9^e conférence ministérielle de l'OMC à Bali en 2013, à l'effet que « la sécurité alimentaire n'est pas négociable »²⁶ a mené à l'établissement d'une exception que nous pouvons qualifier « d'exception de sécurité alimentaire » au sein de l'OMC²⁷. En effet, les États ont adopté une « clause de paix » provisoire au sujet de la détention des stocks publics²⁸ à des fins de sécurité alimentaire. Or, bien que présentée comme temporaire, la solution permanente n'est pas encore trouvée²⁹. La Décision ministérielle du 7 décembre 2013 prévoit que :

« [d]urant la période provisoire, jusqu'à ce qu'une solution permanente soit trouvée, et sous réserve que les conditions énoncées ci-après soient remplies, les Membres s'abstiendront de contester, dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends de l'OMC, le respect par un Membre en

²⁴ FAO, « L'Assemblée législative promeut le droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire et nutritionnelle au Costa Rica », Rome, FAO, [En ligne] [<http://www.fao.org/righttofood/nouvelles-et-evenements/news-detail-fr/fr/c/449147/>](consulté le 6 février 2017);

²⁵ Le G-33 est décrit comme étant une « coalition de pays en développement souhaitant qu'une certaine flexibilité soit ménagée aux pays en développement pour leur permettre d'ouvrir leurs marchés de façon limitée dans le secteur agricole » et comme étant les « “Amis des produits spéciaux” dans le secteur agricole » : OMC, « Groupes à l'OMC », [En ligne][https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/meet08_brief08_f.htm] (consulté le 6 février 2017);

²⁶ FAO, « No 16 Le paquet de Bali et ses répercussions pour le commerce et la sécurité alimentaire », *Dossier de la FAO sur les politiques commerciales concernant des questions liées aux négociations de l'OMC sur l'agriculture*, [En ligne] [<http://www.fao.org/docrep/019/i3658f/i3658f.pdf>] (consulté le 6 février 2017) ;

²⁷ Parent, G. et K. Léonide Modou, « De « l'exception agricole » à l' « exception de sécurité alimentaire » : les expressions de la spécificité agricole à travers le temps », *op. cit.*, note 23 ;

²⁸ OMC, *Déclaration ministérielle de Bali*, OMC WT/MIN(13)/DEC (7 décembre 2013). OMC, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, OMC WT/L/939 (27 novembre 2014) ;

²⁹ OMC, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, Dec WT/MIN(15)/44 - WT/L/979 ;

développement de ses obligations au titre des articles 6:3 et 7:2 b) de l'Accord sur l'agriculture en ce qui concerne le soutien accordé pour les cultures vivrières essentielles traditionnelles conformément aux programmes de détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire existant à la date de la présente décision, qui sont compatibles avec les critères énoncés au paragraphe 3, dans la note de bas de page 5 et dans la note de bas de page 5&6 de l'Annexe 2 de l'Accord sur l'agriculture lorsque le Membre en développement respectera les termes de la présente décision.³⁰ »

Quant aux accords multilatéraux hors commerce, mentionnons l'*Accord de Paris sur les changements climatiques*³¹ entré en vigueur le 4 novembre 2016. Dans le préambule de cet accord, les États Parties reconnaissent « la priorité fondamentale consistant à protéger la sécurité alimentaire et à venir à bout de la faim, et la vulnérabilité particulière des systèmes de production alimentaire aux effets néfastes des changements climatiques »³². De plus, l'article 2 de l'*Accord de Paris* situe la menace des changements climatiques dans le cadre du développement durable et de la lutte contre la pauvreté. Il y est notamment précisé que les États Parties doivent « [renforcer] les capacités d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques et [promouvoir] la résilience à ces changements et un développement à faible émission de gaz à effet de serre, d'une manière qui ne menace pas la production alimentaire »³³.

Il y a donc lieu de conclure à une expression récente d'une certaine volonté des États de protéger et de promouvoir la sécurité alimentaire dans le cadre d'accord multilatéraux multilatérale. Nous convenons cependant qu'il s'agit d'avancées éparses qui auraient avantage à s'inscrire dans un mouvement beaucoup plus cohérent.

2.2 L'espace juridique dont dispose le Québec

LA FAO, les rapporteurs des Nations-Unis pour le droit à l'alimentation et même l'Organisation mondiale de la santé (OMS) l'affirment clairement désormais : pour

³⁰ OMC, *Détention de stocks publics à des fins de sécurité alimentaire*, Déc. WT/MIN(13)/38 ou WT/L/913, au para 2.

³¹ *Accord de Paris sur les changements climatiques*, [En ligne] [http://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_french_.pdf] ;

³² *Ibid*, au préambule, au para 9.

³³ *Ibid*, article 2b) ;

atteindre la sécurité alimentaire durable et assurer le respect et la mise en œuvre du droit à l'alimentation, il faut reconstruire les systèmes alimentaires territorialisés³⁴. Il est entendu qu'une partie de la solution à l'insécurité alimentaire se trouve dans un retour à une prise en charge régionale voire locale des questions alimentaires.

Dans ce contexte, assurer la sécurité alimentaire et le respect du droit à l'alimentation au Québec, et ce faisant atteindre les objectifs de la *Coalition pour la souveraineté alimentaire*, passe donc par la valorisation et la promotion des systèmes alimentaires territorialisés dont plusieurs aspects entrent dans les champs de compétences législatifs de cette province.

Au Canada, le Québec est traditionnellement novateur en droit de l'agroalimentaire ce qui lui assure un édifice juridique en cette matière qui est fort riche. L'adoption de la *Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants* (LARTV) en est un bel exemple³⁵. En effet, celle-ci établit le seul régime d'appellations réservées et de termes valorisants au Canada (indications géographiques et appellations d'origine). Ce régime protège l'authenticité de produits et de désignations, « au moyen d'une certification acquise à l'égard de leur origine ou de leurs caractéristiques particulières liées à une méthode de production ou à une spécificité »³⁶. La LARTV permet de :

développer et [de] maintenir des systèmes de reconnaissance, de certification, de surveillance et d'information permettant d'une part à des regroupements d'entreprises agroalimentaires d'utiliser une appellation pour des produits se distinguant par leur origine ou leur qualité, et d'autre part d'assurer l'intégrité

³⁴ Jean-Louis Rastoin, « Les systèmes alimentaires territorialisés : enjeux et stratégie de développement » dans Geneviève Parent (dir.), *Systèmes alimentaires territorialisés au Québec : 100 initiatives locales pour une alimentation responsable et durable*, Paris, *Journal Resolis* #07 février 2016 ; Geneviève Parent, et M.-C. Desjardins, « Le droit et les systèmes alimentaires territorialisés : perspective canadienne », *Économies et Sociétés, Tome XLIX (11/2015) Série « Systèmes agroalimentaires »*, AG, No 37, Isméa Les Presses, Paris, 2015, pp. 1185-1201 ; Olivier De Schutter, *Rapport final : le droit à l'alimentation facteur de changement*, Conseil des droits de l'homme, 2014, A/HRC/25/57 ; Conseil de la FAO, *Directives volontaire à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Rome, FAO, 2015 ; OMS/FAO, *Deuxième Conférence internationale sur la nutrition*, Rome, 2014 ;

³⁵ *Loi sur les appellations réservées et les termes valorisants*, L.R.Q., c. A-20.03 ;

³⁶ *Ibid*, article 1.

desdits produits en vue de gagner la confiance de ceux et celles qui les consomment³⁷.

Cette loi, la seule de cette nature au Canada, encourage donc la création de filières locales de production, pouvant favoriser l'agritourisme et, par le fait même, le développement territorial tout en contribuant à l'éducation alimentaire des citoyens. La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*³⁸ et la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*³⁹ contribuent également à façonner cet édifice juridique novateur et distinctif. Le programme de certification proposé par *Aliments du Québec* pour les « Aliments du Québec » et « Aliments préparés au Québec » complète ce portrait⁴⁰.

Cependant, en matière de systèmes alimentaires territorialisés au Canada, la province de l'Ontario est à l'avant garde en ayant adopté la *Loi édictant la Loi de 2013 sur les aliments locaux et modifiant la Loi de 2007 sur les impôts pour prévoir un crédit d'impôt pour les agriculteurs qui font don de certains produits agricoles qu'ils ont produit* (Loi de 2013 sur les aliments locaux)⁴¹.

Par cette loi, le gouvernement ontarien se positionne clairement en faveur du maintien et du développement des systèmes alimentaires locaux et régionaux ontariens et met de l'avant l'importance de la diversité de ces systèmes et des produits qui en sont issus. Les objectifs de la loi ontarienne sont les suivants⁴² :

1. Favoriser partout en Ontario des économies et systèmes alimentaires locaux qui soient prospères et résistants.
2. Sensibiliser le public aux aliments locaux en Ontario, notamment à leur diversité.
3. Encourager le développement de nouveaux débouchés pour les aliments locaux.

³⁷ Fabien Jouve, Carole Chazole et Rémy Lambert, « Deux modèles en tension pour l'analyse des systèmes agroalimentaires localisés au Québec » (2008) 17 : 1 Organisations et territoires 19;

³⁸ L.R.Q., c. -41.1 ;

³⁹ L.R.Q., c. M-35.1 ;

⁴⁰ Aliments du Québec, [En ligne][<https://www.alimentsduquebec.com/fr/>](consulté le 6 février 2017)

⁴¹ *Loi de 2013 sur les aliments locaux*, L.R.O. 2013, c. 7.

⁴² *Ibid*, article 1(1).

Pour ce faire, les différentes dispositions de la *Loi de 2013 sur les aliments locaux* vise plus précisément à améliorer la littératie alimentaire en ce qui concerne les aliments locaux, à encourager les organismes du secteur public à utiliser davantage les aliments locaux et à accroître l'accès à ces derniers⁴³.

La *Loi de 2013 sur les aliments locaux* instaure une semaine des aliments locaux le premier lundi du mois de juin de chaque année⁴⁴. Elle met notamment sur pied des incitatifs fiscaux favorisant les systèmes alimentaires territorialisés sous forme d'un crédit d'impôt pour des dons accordés à un programme alimentaire communautaire⁴⁵. Cette disposition se rattache principalement à l'objectif d'encourager le développement de nouveaux débouchés pour les aliments locaux. Les incitatifs fiscaux peuvent en effet s'avérer des mesures encourageant des pratiques de consommation en faveur des systèmes alimentaires territorialisés.

Suite à l'adoption de la *Loi de 2013 sur les aliments locaux* de l'Ontario, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a entrepris d'harmoniser son approche quant à l'étiquetage des aliments locaux⁴⁶. L'ACIA a adopté une politique provisoire relative aux allégations des aliments, et, plus particulièrement, quant à l'utilisation du terme « local »⁴⁷. Avant l'adoption de la politique provisoire par l'ACIA, le terme « local » correspondait à tout « aliment [...] fabriqué dans un rayon de 50 [kilomètres] de l'endroit où il était vendu »⁴⁸ ou tout « aliment [provenant] de la collectivité locale où il était vendu ou d'une collectivité locale adjacente »⁴⁹. L'adoption de la politique provisoire de l'ACIA modifie l'interprétation du terme « local », lequel réfère dorénavant aux « aliments produits dans la province ou le territoire où ils sont vendus »⁵⁰ ou aux « aliments vendus dans d'autres provinces ou territoires dans un rayon de 50 [kilomètres] de la province ou

⁴³ *Ibid.* Article 4

⁴⁴ *Ibid.*, article 3.

⁴⁵ *Ibid.*, article 103.1.2.

⁴⁶ : Gouvernement du Canada, Agence canadienne d'inspection des aliments, « Allégations sur les aliments – Terme « local » » (2014), [En ligne][<http://www.inspection.gc.ca/aliments/etiquetage/l-etiquetage-des-aliments-pour-l-industrie/origine/allegations-sur-les-aliments-terme-local-/fra/1368135927256/1368136146333>] (consulté le 6 février 2017)

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

du territoire d'origine »⁵¹. De plus, il y est précisé que le terme « local » doit faire l'objet d'une interprétation large⁵².

Le Québec pourrait donc poursuivre les efforts déjà entrepris en ce sens, en se fondant sur l'édifice juridique novateur qu'il détient, en misant sur les structures déjà existantes comme « Aliments du Québec », pour s'inscrire davantage dans la mouvance internationale en faveur de la promotion et de la protection de la diversité et de la sécurité alimentaires à travers la valorisation des systèmes alimentaires territorialisés. Mentionnons que plusieurs autorités locales, arrondissements, municipalités régionales de comté et villes québécois(es) adoptent déjà des réglementations favorisant les systèmes alimentaires territorialisés à leur niveaux respectifs.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² *Ibid.*

Conclusion

La sécurité alimentaire est à la base de la sécurité de toute nation. Force est de constater que l'évolution du droit international s'est cependant effectuée jusqu'ici en prenant cela pour acquis puisqu'aucun traité international ne porte sur l'importance de la diversité et la sécurité alimentaires. Les États commencent toutefois à peine à introduire l'importance de l'atteinte de la sécurité alimentaire dans le cadre d'accords multilatéraux. Les avancées juridiques, bien qu'éparses et peu cohérentes pour l'heure, nous permettent cependant d'espérer que les États conviendront un jour de l'importance de développer le droit multilatéral visant la diversité et la sécurité alimentaires.

D'ici là, les États, les gouvernements régionaux et les autorités locales conservent un espace juridique pour élaborer un droit national mieux à même de protéger et de promouvoir la diversité et la sécurité alimentaires et ainsi de mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Le Québec, province ayant traditionnellement fait preuve de beaucoup d'ingéniosité en matière de droit de l'agroalimentaire, doit poursuivre en ce sens en faveur des systèmes alimentaires territorialisés. Il ne s'agit pas de copier ce qui se fait par ailleurs en Ontario mais plutôt de bien évaluer les opportunités que permet déjà l'édifice juridique québécois en cette matière et de les développer au mieux.

L'histoire de la libéralisation des échanges agricoles est marquée par des mouvements de balancier, alternant entre la libéralisation des marchés agroalimentaires et le protectionnisme et ce, même malgré l'existence d'accord internationaux contraignants en matière commerciale. L'actualité politique récente nous indique la présence d'une montée en force du protectionnisme. Le « Brexit », les défis rencontrés dans le cadre de la ratification de *l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne (UE)*⁵³ et l'issue des élections présidentielles aux États-Unis en témoignent. Il s'agit peut-être d'une conjoncture idéale pour que le Québec réfléchisse aux moyens d'exprimer sa souveraineté en faisant des systèmes alimentaires territorialisés une priorité.

⁵³ [En ligne][<http://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/ceta-aecg/text-texte/toc-tdm.aspx?lang=fra>] (consulté le 6 février 2017) ;

Chaire de recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaires
Québec, 2017;
ISBN 978-2-981-6222-3-5