

**C.E.D.R.**



**European Council for Agricultural Law  
Comité Européen de Droit Rural (C.E.D.R.)  
Europäisches Agrarrechtskomitee**

**XXV European Congress and Colloquium of Agricultural Law  
Cambridge – 23 to 26 September 2009**

**XXVe Congrès et colloque européens de droit rural  
Cambridge – 23 au 26 septembre 2009**

**XXV. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
Cambridge – 23. bis 26. September 2009**

**Commission III**

**National Report – Rapport national – Landesbericht  
Rapport individuel**

Scientific and practical development of agricultural law in the EU,  
in countries and in the WTO – Développement scientifique et  
pratique du droit rural dans l'UE, dans les pays et dans l'OMC –  
Wissenschaftliche und praktische Entwicklung des Rechts des  
ländlichen Raums in der EU, in den Ländern und in der WTO

**Dr. Philippe VELILLA**

Chargé de mission au ministère de l'Economie (France)

## XXV. European Congress and Colloquium of Agricultural Law

Cambridge – 23 to 26 September 2009

### LES INDUSTRIES AGROALIMENTAIRES, LE TROISIEME PILIER DE LA PAC et l'OMC

par **Philippe VELILLA**

Chargé de mission au ministère de l'Economie (France),  
chargé d'enseignement à l'université Paris I, docteur en droit.

#### INTRODUCTION

Le terme de troisième pilier ne doit pas induire en erreur. L'expression n'est pour l'instant employée que par les Allemands, et l'a été en France par un seul ministre de l'Agriculture (Monsieur Jean Glavany). Qu'entend-on par là ? Bien entendu tout ce qui, relève de la PAC, mais n'appartient ni au premier pilier (le soutien de la production), ni au second (l'aide au développement rural). Il s'agit donc de tout ce qui concerne la protection du consommateur, la qualité, l'environnement. Mais il ne faut pas s'y tromper : ces politiques relèvent de la PAC, mais pour partie seulement. Car leur champ matériel excède celui de la PAC. Ces domaines relèvent également d'autres dispositions du Traité, et lorsque le législateur intervient, il ne manque pas d'y faire référence<sup>1</sup>. En fait le troisième pilier ne concerne la PAC que pour partie. On pourrait ainsi parler de deuxième pilier et demi. Cela ne signifie pas que ces matières n'aient pas d'importance pour la PAC. Bien au contraire, les questions de qualité et de sécurité alimentaire prennent une place de plus en plus importante. C'est ce qui explique les contentieux avec l'OMC. Car sur ces questions, l'Union européenne et l'Organisation mondiale du commerce sont fondées sur des principes différents.

Le droit de la PAC repose sur trois grands principes qui sont l'unicité des marchés, la solidarité financière et la préférence communautaire. Sur ce dernier point, précisément, on mesure la différence avec les principes de l'OMC qui a pour but, je cite, de *contribuer à favoriser la liberté des échanges tout en évitant les effets secondaires indésirables*.

Le droit de l'OMC met en œuvre pour cela deux dispositions essentielles : la clause de la nation la plus favorisée (tout avantage consenti à un membre de l'OMC doit être étendu à tous les autres), et la règle du traitement national (les produits importés et les produits nationaux doivent être traité de façon identique). Concrètement l'OMC met en œuvre trois grandes orientations :

- une libéralisation progressive du commerce par la voie de la négociation (les négociations commerciales multilatérales ou NCM) ;
- la promotion d'une concurrence ouverte et loyale décourageant les pratiques déloyales (subventions et soutien aux productions) ;
- des dispositions spéciales en faveur des pays les moins avancés (traitement spécial et différencié, non réciprocité).

---

<sup>1</sup> Ainsi, pour instituer l'AESA par le règlement 178/2002 du 28 janvier 2002 (par la procédure de co-décision), le législateur a pris comme base juridique non seulement l'article 37 relatif à la PAC, mais aussi l'article 95 (rapprochement des législations sur la base d'un niveau de protection élevé), l'article 133 (politique commerciale commune), et l'article 152 (niveau de protection élevé pour la santé humaine).

Seul ce dernier point est en phase avec la politique de l'Union européenne de coopération au développement, même si les choses ont bien évolué. Pour les deux premiers objectifs - la libéralisation du commerce international et la fin des subventions - l'UE a dû adapter son volet interne, mais seulement son premier pilier, car le second pilier est à l'abri des critiques de l'OMC, les aides au développement rural ayant été classées dans le *paradis de la boîte verte*. Mais l'OMC ne limite pas son activité aux NCM. Avec son organisme de règlement des différends (ORD), elle dispose d'un outil très efficace pour lutter contre toutes les restrictions au commerce international. Pour les matières qui nous occupent, ce dispositif a déjà donné lieu à des contentieux importants, mais dont la portée diffère selon la matière. En ce qui concerne le principe de précaution l'approche de l'Union européenne et celle de l'OMC diffèrent sensiblement (I), alors qu'en ce qui concerne les caractéristiques des produits, un rapprochement pourrait s'opérer (II).

## I. DEUX APPROCHES DU PRINCIPE DE PRECAUTION

Des conflits importants sont déjà intervenus sur le principe de précaution. C'est normal, car le principe est perçu différemment par l'Union européenne et par l'Organisation mondiale du commerce.

### A. Les différences théoriques

1. A Bruxelles, le principe de précaution a été consacré sans ambiguïté par les textes. Le Traité (version consolidée) stipule en matière d'environnement à son article 174 que *la politique de la Communauté est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive ...* Le principe autorise, voire contraint à ne pas attendre d'un risque se confirme pour retirer du marché ou interdire la commercialisation d'un produit dont la sécurité est douteuse. Au sein de l'Union européenne, la première utilisation du principe est intervenue dans l'affaire dite des filets maillants dérivants<sup>2</sup> qui décimaient les stocks de thon blanc dans l'Atlantique. La Cour de justice a rappelé que le simple doute scientifique fondé sur le danger encouru justifiait l'emploi de mesures de précaution : *le caractère non concluant d'un tel avis [scientifique] ne doit pas empêcher le Conseil d'adopter les mesures qu'il juge indispensables ...*

C'est surtout dans l'affaire de la vache folle que la Cour de justice des Communautés européennes a reconnu la validité de décisions d'embargo depuis l'arrêt du 5 mai 1998<sup>3</sup> : la Cour confirme la validité de la décision d'interdiction, estimant que *les nouvelles informations faisant état d'un lien probable entre la maladie de la vache folle et la maladie de Creutzfeld-Jakob justifiaient, sur le fondement des directives en cause, des mesures de sauvegarde confiant les viandes bovines à l'intérieur du territoire d'un Etat membre*. Et la Cour précisait : *Il doit être admis que lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou à la portée de risques pour la santé des personnes, les institutions peuvent prendre des mesures de protection sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées* (point 99). On voit bien qu'une telle formulation correspond à la définition du principe de précaution (même si la Cour parle d'*approche*).

2. En matière de sécurité alimentaire, le droit international est plus incertain. Dans l'accord GATT, le principe fondamental est celui de la non discrimination (art. I). Mais l'article l'Art. XX b ouvre la possibilité de s'écarter du libre échange pour la santé humaine, animale ou végétale. L'article 5.7 de l'accord SPS précise que *dans le cas où les preuves scientifiques seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles ... Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir des renseignements additionnels ... pour procéder à une analyse plus*

<sup>2</sup> CJCE, 24 novembre 1993, Aff. C-405/92, Ets A. Mondiet SA c/ armement Islandais, Rec. p. 1-6176.

<sup>3</sup> CJCE, 5 mai 1998, Aff. C-180/96, Royaume Uni c/ Commission, Rec. p. I-2269.

*objective du risque ...* C'est-à-dire que l'accord sur les produits sanitaires et phytosanitaires est tout entier construit sur le concept de preuve scientifique. Les questions sanitaires sont donc abordées comme exception - et encore à caractère provisoire - au libre échange, et non comme principe général de droit comme dans le droit communautaire.

## B. Les contentieux

Au niveau de l'Organisation mondiale du commerce, toutes les mesures de précaution (hormones, saumons, OGM) jusqu'ici soumises à l'OMC ont été jugées illégales. Il faut dire que ces contentieux ont été principalement initiés par les Etats-Unis où le principe de précaution est cantonné à la *soft law* au travers de directives relatives au comportement des particuliers et des entreprises. L'accent y est mis sur une approche ou une démarche de précaution, mais non sur un principe.

Ainsi, dans sa décision rendue le 12 juillet 1999, l'ORD déclare à propos du bœuf aux hormones que *le principe de précaution ne peut pas l'emporter sur les conclusions ... que l'interdiction ... n'est pas du point de vue du fond, établie sur la base d'une évaluation des risques.*

La situation actuelle fait donc apparaître une différence entre l'UE, qui a reconnu formellement le principe de précaution comme principe général, une base juridique sur laquelle les autorités peuvent se fonder pour interdire, et l'OMC qui hésite à leur accorder ce droit, même à titre temporaire.

La différence est donc sensible, et a d'ailleurs des conséquences commerciale, puisqu'après avoir été condamnée en 1999, l'Union européenne s'est résolue en 2009 à autoriser, non pas l'importation de bœuf aux hormones, mais des quotas plus importants de viandes américaines pour obtenir la levée des sanctions.

Toute autre est la situation quand au différend sur les caractéristiques des produits qui pourrait conduire à un rapprochement des législations.

## II. LES CARACTERISTIQUES DES PRODUITS

### A. La politique de qualité

En matière de qualité, les accords de Marrakech ont défini des principes moins contraignants que ceux de la législation communautaire.

#### 1. Les différences entre les systèmes

Le système communautaire est fondé sur l'enregistrement des dénominations géographiques des produits agricoles. Ce régime distingue deux notions : l'appellation d'origine protégée (AOP qui exige un lien permanent entre le territoire et tous les stades de la production, du conditionnement, de la commercialisation) et l'indication géographique protégée (IGP, pour lequel ce lien est moins fort).

Le système OMC est défini par l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (APDIC ou *TRIPS* en anglais), à l'article 22, sauf pour les vins qui bénéficient d'un dispositif particulier défini à l'article 23. Mais, à la différence du droit de la PAC, le droit de l'OMC n'exige pas un lien systématique entre la dénomination et le terroir, et de ce fait s'apparente au droit des IGP communautaires. Les détracteurs de ce dispositif soulignent d'ailleurs qu'il permet la commercialisation de *Roquefort fabriqué en Norvège*.

#### 2. Les contentieux

On se souvient que pour répondre aux critiques de l'OMC (deux décisions de l'ORD du 20 avril 2005 <sup>4</sup>), le Conseil de l'UE a adopté le 20 mars 2006 un nouveau règlement corrigeant le

<sup>4</sup> WT/DS 174/R et WT/DS 290/R, 15 mars 2005.

système communautaire dans le sens demandé par l'OMC : une plus grande ouverture du registre communautaire aux produits des pays tiers. Désormais, les pays tiers ne sont plus obligés d'être dotés de règles équivalentes aux règles communautaires et l'exigence de réciprocité est abandonnée. De même, le nouveau règlement rend facultative l'intervention des gouvernements des pays tiers.

Les différences entre les deux systèmes pourraient d'ailleurs s'estomper.

Dans son Livre Vert consacré à cette question, la Commission pose elle-même la question de l'utilisation des marques, éventuellement sous forme collective <sup>5</sup>.

De toute façon, le système doit évoluer : avec plus de 3 000 AOP et IGP inscrites au registre communautaire, les signes de qualité communautaires ont perdu ce qui devait faire leur valeur : leur caractère d'exception. C'est bien ce caractère exceptionnel qui caractérise les nouveaux signes apparus sur le marché et qui constituent, n'en doutons pas autant de risques de contentieux.

#### B. Les allégations nutritionnelles et les allégations de santé

Bien connues outre Atlantique, les allégations nutritionnelles et de santé se sont développées en Europe, mais sans cadre communautaire, jusqu'à l'intervention du règlement 1924/2006 du 20 décembre 2006.

Cette réglementation est exempte des critiques faites par l'OMC à celle concernant les produits de qualité, puisqu'elle n'exige ni équivalence, ni réciprocité, et pour les nouvelles allégations, les entreprises des pays tiers n'ont pas à passer par leur gouvernement pour déposer un dossier.

Est-ce à dire que ce nouveau dispositif est à l'abri de tout contentieux ?

Certainement pas, puisque l'AESA dans ses avis se montre très sélective. Sur 21 demandes, elle a formulé 14 avis négatifs et 7 positifs. Il y aura donc très certainement des contentieux devant la CJCE.

Y en aura-t-il devant l'OMC ?

Ce n'est pas certain, car il faudrait d'abord que des entreprises s'estimant lésés convainquent leur gouvernement d'agri, puisque seuls ces derniers peuvent saisir l'ORD. Mais cette difficulté procédurale n'est peut-être pas rédhibitoire. On sait bien que derrière les gouvernements, il y a souvent d'importantes entreprises (cf. Chiquita pour le contentieux Bananes).

Il y aura plutôt une difficulté à contrer les arguments scientifiques de l'EFSA qui donne un avis sur lequel se fonde la Commission pour prendre sa décision. Mais là aussi, des expertises de la Food and Drug Administration (FDA) par exemple pourraient leur être opposées.

Pourtant, sur le fond, les risques de divergences semblent limités. Aux Etats-Unis, dans la foulée de la promulgation par le Congrès de la loi dite *Nutrition Labeling and Education Act* (NLEA) en 1990, la FDA a mis en place une nouvelle réglementation, effective depuis mai 1994, qui limite de manière stricte les allégations santé sur les emballages. Mais on sait que pour les compléments alimentaires, la législation américaine est plus laxiste, par exemple.

### CONCLUSION

Les sources de contentieux entre l'Union européenne et l'OMC ne sont donc pas limitées au premier pilier. Le troisième pilier recèle également de difficultés de compatibilité avec les règles du libre échange international. La multiplication des mentions sur les étiquettes n'y est pas pour rien. Après la traçabilité et les signes de qualité, l'apposition d'allégation nutritionnelles ou de santé, et de plus en plus de mentions relatives au commerce équitable et au développement

---

<sup>5</sup> Question 5 du Livre Vert du COM (2008) 641 final, 15 octobre 2008.

durable (bilan carbone) conduira, n'en doutons pas à d'autres difficultés d'interprétation et peut être à de nouveaux contentieux devant l'ORD.