

C.E.D.R.



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

**XXII European Congress and Colloquium of Agricultural
Law – Almerimar-El Ejido (Spain) – 21-25 October 2003**

**XXII Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
– Almerimar-El Ejido (Espagne) – 21-25 octobre 2003**

**XXII Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
– Almerimar-El Ejido (Spanien) – 21-25 Oktober 2003**

Round Table – Table ronde – Runder Tisch

**EFFECTS OF THE WTO ON THE CAP AND ON NATIONAL RURAL
LAW, PARTICULARLY IN THE CONTEXT OF ORGANIC
AGRICULTURE**

**REPERCUSSIONS DE L'OMC SUR LA PAC ET SUR LE DROIT
RURAL NATIONAL, NOTAMMENT EN CE QUI CONCERNE
L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE**

**AUSWIRKUNGEN DER WTO AUF DIE GAP UND DAS
NATIONALE AGRARRECHT, INSBESONDERE MIT BEZUG AUF
DIE ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT**

National Report – Rapport national – Landesbericht

France – la France – Frankreich

French report – Rapport français – Französischer Bericht

Julia Butault, Doctorante, Faculté de Droit de Nantes

Problématique

Les **obstacles non tarifaires au commerce** entre l'Union Européenne et les Tiers, constitués par des réglementations techniques liées aux exigences sanitaires ou aux autres aspects de la qualité des produits

La France, en application du droit communautaire ou du fait de la réglementation d'origine nationale, institue-t-elle des obstacles techniques au commerce illégitimes au regard des règles internationales ? Le cas échéant, d'où proviennent ces obstacles (compétence communautaire / marge nationale) ?

Au delà : Quels sont les enjeux de la lutte réglementaire internationale autour des obstacles techniques au commerce ? Sur quels fronts et de quelle manière la France et l'Union Européenne peuvent-elles et doivent-elles agir au plan international pour que leurs conceptions infléchissent l'interprétation et l'évolution du droit international commercial et faire en sorte que les mesures prises et leur justification soient légitimes au regard du système commercial multilatéral ?

Il convient tout de suite de relever que le rapport pourra pointer les difficultés juridiques rencontrées par la France aux niveaux international et communautaire, mais qu'il reviendra principalement à l'Union Européenne d'agir au plan international pour aplanir les conflits, étant donné le partage des compétences et le statut de membre en tant que telle de l'Union à l'OMC. La marge nationale d'action étant réduite, le rapport se devra surtout de souligner les enjeux de la lutte réglementaire internationale et les répercussions de cette dernière sur la production agricole et alimentaire et sur le droit français en dessinant les contours du droit à venir.

Contexte international concernant les obstacles techniques au commerce

Depuis 1994 (Uruguay Round), les obstacles au commerce qui pourraient découler de réglementations techniques des membres de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) font l'objet de deux accords annexés à l'Accord général, de manière à limiter leur survenance aux cas où ils seraient justifiés par des objectifs légitimes non atteignables par d'autres moyens moins restrictifs du commerce. Un accord spécial est intégré au « Corpus OMC » pour encadrer la prise par les Etats de mesures sanitaires et phytosanitaires (**Accord SPS**), sources de nombreuses distorsions volontaires ou non du commerce, tandis que l'**Accord OTC** (ou TBT, suivant la langue) encadre de manière plus générale les autres mesures techniques potentiellement entravantes pour les échanges. L'objectif est d'instaurer un « *science-based system* », c'est à dire de n'évaluer le comportement des Etats qu'à l'aune d'éléments strictement scientifiques, de manière à dépolitiser et par là, croit-on, à objectiver la prise de décision, et sa contestation. En effet, l'intégration à part entière de l'agriculture dans la discipline du GATT fait craindre la tentation accrue des Etats d'avoir recours à des règlements techniques ou mesures sanitaires ou phytosanitaires taxables de protectionnisme déguisé.

Une sorte d'étalon international est obtenu des travaux de la Commission du Codex Alimentarius, cette émanation de la Food and Agriculture Organization (FAO) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) créé en 1962 pour élaborer des normes internationales dans le domaine alimentaire¹ aux fins de fournir un modèle aux Etats et

¹ Dans le langage courant, on utilisera le nom de « Codex » pour désigner à la fois l'institution et la compilation des normes édictées par elle.

d'harmoniser les législations, garantissant ainsi la protection de la santé des consommateurs et la loyauté du commerce international. Cette institution acquiert un poids croissant du fait de la *valeur juridique conférées aux normes Codex* par le système de règlement des différends de l'OMC, qui les utilise comme référence au regard de laquelle le comportement des Etats est apprécié. En d'autres termes, l'Etat dont la législation est conforme aux normes Codex bénéficie d'une présomption de conformité aux règles de l'OMC, tandis que celui qui s'en écarte doit se justifier, sur une base scientifique. En principe, sauf justification légitime et scientifiquement argumentée, un produit conforme à la norme internationale pertinente pourra librement circuler à travers tous les Etats de l'OMC.

Enfin, si l'on s'interroge sur la nature des produits français les plus touchés par les dispositions internationales, il ne faut pas oublier que la question des obstacles techniques n'est qu'un aspects des négociations sur les produits agricoles et alimentaires. Ces dernières buttent actuellement sur les questions liées aux subventions agricoles (subventions à l'exportation, soutien interne, accès au marché). A ce titre, malgré des subventions à l'exportation peu importantes, la volaille et les céréales françaises (notamment blé tendre) pourraient être particulièrement touchées, ainsi que les produits laitiers (notamment poudre et fromage), dont le taux de restitution est élevé. Le soutien interne à la viande bovine connaît les mêmes risques, ainsi bien sûr que les mécanismes du sucre. Les subventions communautaires à l'agriculture sont extrêmement contestées au plan international. Certes, leur plus imposant détracteur, les Etats-Unis, connaissent des accusations similaires. Toutefois, il paraît nécessaire de tenir compte de ce phénomène, d'autant que la « clause de paix » prend fin, qui limitait la survenance de différends juridiques officiels à l'OMC, et que les Etats-Unis, par exemple, viennent d'être officiellement attaqués sur leur soutien au coton, pourtant rangé dans la « boîte verte », c'est à dire considéré comme consistant en mesures non distordantes pour le commerce.

1. Les obstacles techniques au commerce liés à la réglementation de la qualité sanitaire des aliments

L'étude a pour but d'observer le comportement français en matière sanitaire et phytosanitaire dans le domaine agricole et alimentaire (1) pour isoler les tensions qui pourraient en résulter avec les partenaires commerciaux hors - Union Européenne et les institutions commerciales internationales (2).

A ce titre, il convient de souligner encore l'étroitesse de la marge de manœuvre de l'Etat face à la compétence des institutions européennes, qui s'étend sur les productions primaire et secondaire, l'alimentation animale et les zoonoses. Le « paysage réglementaire » comporte trois niveaux : Au niveau international, l'examen de l'Accord SPS révèle que celui-ci fournit bien plus un cadre formel, procédural, que des règles matérielles. Il permet aux Etats d'établir le niveau de protection de la santé qu'ils jugent approprié et se borne à exposer les modalités légitimes de la mise en œuvre de ce choix (analyse du risque fondée sur une procédure scientifique dont le Codex a fixé les étapes, prise en compte des normes internationales, principes de non-discrimination, de transparence, d'équivalence et de cohérence). En dépit d'un dispositif législatif encore inachevé, l'Union Européenne, en revanche, établit un programme concret, et décide finalement dans une large mesure les règles matérielles que devront appliquer les Etats-membres. Etant donné l'ampleur de l'action communautaire et l'implication croissante des opérateurs, qui mettent eux-mêmes en œuvre des procédures d'analyse des dangers et de maîtrise des points critiques pour répondre aux objectifs fixés par la réglementation (méthodes HACCP), le rôle des autorités nationales se limite souvent à préciser le cadre juridique par des actes réglementaires et surtout à contrôler le respect de la réglementation communautaire. C'est d'ailleurs à partir du cadre européen qu'apparaîtront les principaux points de tension internationale.

1.1 La présentation des institutions et procédures françaises

Cette section exposera le dispositif interne global puis les conditions de l'importation en France.

1.1.1) *Le dispositif de veille et de contrôle sanitaire*

Après un aperçu des instruments pertinents et autorités compétentes pour le contrôle des produits agricoles et alimentaires, l'analyse se focalisera, en droit interne, sur un point très controversé au plan international : la réception du principe de précaution par le juge.

a) *Les acteurs*

Le dispositif français de contrôles sanitaires et phytosanitaires découle de deux préoccupations historiques : la répression des fraudes et la surveillance du cheptel. Les premières autorités concernées sont donc la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF, qui appartient au Ministère de l'économie et des finances) et la Direction générale de l'alimentation (DGAL, Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation). La première est compétente pour les produits transformés en vertu du Code de la consommation et au titre de la protection des consommateurs et de la loyauté des transactions, tandis que la seconde agit, sur le fondement du Code rural, dans le domaine de l'hygiène des produits animaux et d'origine animale.

Leur mission d'élaboration réglementaire s'est fortement réduite et s'illustre aujourd'hui principalement par la collaboration avec les instances communautaires, notamment pour la notification des règlements techniques et les négociations avec les pays tiers. Surtout, elles préparent la transposition de la réglementation communautaire et veillent à son application, en s'appuyant, outre l'organisation centrale divisées en Bureaux spécialisés (comme le bureau « Produits d'origine animale » de la DGCCRF ou le « bureau de la surveillance des denrées alimentaires et des alertes sanitaires » de la DGAL), sur des services déconcentrés (qui représentent l'Etat au niveau local). Les dispositions applicables dans le domaine sanitaire sont donc rassemblées principalement dans le Code rural et secondairement dans le Code de la consommation, complétés par des arrêtés d'application précisant les questions techniques, auxquels s'ajoutent les instructions élaborées par les services centraux à directions des services opérationnels.

La DGCCRF et la DGAL suivent par ailleurs les travaux des instances internationales telles que le Codex Alimentarius ou l'OIE, pour lesquelles le Ministère des affaires étrangères ne témoigne que d'une moindre implication, en dépit du caractère très politique des négociations commerciales internationales.

Il ne reste ainsi à la Direction générale de la Santé (DGS) qu'une mission marginale liée notamment au contrôle de la qualité des eaux potables. Enfin, les Directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) ne s'acquittent qu'avec difficulté de leur mission de contrôle de la restauration collective, du fait de leurs moyens réduits.

Conformément à la procédure d'analyse du risque formalisée par le Codex et l'Union Européenne, l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires revient à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (Afssa), indépendante sous la triple tutelle des Ministères de la Santé, de l'Agriculture et de la Consommation. Sa mission d'expertise et de recherche s'effectue sous le statut d'établissement public à caractère administratif. Elle peut s'auto-saisir et possède un large champ d'action qui comprend toutes les catégories d'aliments destinés à l'homme et à l'animal et toutes les étapes de la chaîne alimentaire.

L'agence n'a de pouvoirs ni de contrôle directs ni de police sanitaire des aliments. L'évaluation du risque, qui est la mission principale de l'Afssa, doit en effet être clairement séparée de l'étape de gestion, qui revient aux Ministères concernés. L'agence a pourtant connu des critiques à ses débuts, au regard de son pouvoir d'émettre des avis et recommandations délicatement voire difficilement négociables par les autorités chargée de la gestion du risque.

Toutefois, la séparation organique à la française des deux fonctions évaluation – gestion du risque a du être jugée satisfaisante par les autorités communautaires puisqu'elles ne l'ont pas sanctionnée.

L'« outil juridique » communautaire que constitue le principe de précaution est en revanche contesté par certains partenaires internationaux. Cependant, dans l'optique française comme dans l'optique communautaire, ce principe peut fonder certaines mesures prises en vertu de la garantie de la qualité sanitaire des aliments.

b) *La gestion du risque incertain, grave et irréversible : le principe de précaution*

Codifié comme celui « selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable » (Code de l'environnement, art. L 110-1-II), le principe de précaution est devenu un outil pour le juge. Après la jurisprudence constitutionnelle, le rapport examinera la jurisprudence administrative, la seule à avoir consacré le principe de précaution en droit interne, puis les obstacles à sa sanction par les juges civils et pénaux.

Le statut du principe de précaution dans la hiérarchie des normes est incertain. Si le Conseil constitutionnel lui a refusé la valeur constitutionnelle, sa reconnaissance internationale semble lui octroyer valeur supra-législative puisque les traités ont une autorité supérieure à la loi. Par ailleurs, la position du Conseil devrait être battue en brèche avec « l'adossement » à la Constitution d'une charte environnementale mentionnant le principe.

La consécration législative du principe de précaution dans la loi de 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement donne en tout état de cause un levier au juge pour le sanctionner et lui donner effectivité ; l'incertitude pesant sur son caractère juridique, et non seulement politique, est levée.

L'Etat apparaissant comme le destinataire principal des exigences du principe de précaution, c'est le juge administratif qui l'a introduit dans la jurisprudence interne. Cette dernière reste toutefois peu abondante, ce qui s'explique en grande partie par la rareté de la réunion des critères d'application du principe, et se montre rassurant quant à l'« intégrité » de ce dernier.

Quelle est la démarche adoptée par le juge ? Il lui serait délicat d'affronter directement l'administration quant à sa manière de gérer des éléments variés et parfois compliqués, et surtout difficile d'évaluer les composants scientifiques et techniques du dossier... Les procédures administratives encadrant la maîtrise des risques sont par ailleurs très complexes. Pour sanctionner le non respect du principe ou confirmer la légitimité de mesures de police sanitaire prises en contexte incertain, le juge administratif restreint donc son contrôle à l'erreur manifeste d'appréciation (l'un des standards jurisprudentiels du droit administratif français), évitant d'avoir à se prononcer sur l'opportunité des actes qui lui sont déférés. Comme affiché clairement dans la Communication de la Commission européenne², la décision de gestion du risque est donc appréhendée comme ayant un caractère politique.

Ainsi, le juge se limite souvent à un contrôle de la légalité externe de ces actes (absence de vices de procédure), ce qui constitue finalement un bon moyen détourné d'apprécier les motifs de l'acte et d'influencer la décision. Depuis quelques années, plusieurs juridictions administratives se sont cependant livrées à un véritable contrôle de proportionnalité des mesures prises par les autorités publiques au regard du principe de précaution.

L'obligation d'acquérir de la connaissance sur le risque reste en revanche marginale ; l'action en contexte incertain n'est pas encore une obligation sanctionnée.

Il faut par ailleurs déplorer le défaut d'encadrement des principaux instruments de mise en œuvre du principe de précaution, tels que l'étude d'impact.

² Communication de la Commission européenne sur le recours au principe de précaution de février 2000

Surtout, le domaine explicitement reconnu au principe de précaution se cantonne au droit de l'environnement, en l'absence de disposition relatives par exemple, pour ce qui intéresse le mandat du CEDR, à la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme, tels que les produits alimentaires. Le Conseil National de l'Alimentation a pourtant souligné dans son avis de 2001 la nécessité d' « *articuler les données juridiques du principe de précaution avec le régime existant de responsabilité civile des entreprises du fait des produits défectueux* » afin de rendre son application possible en alimentation.

Pour l'opinion publique, ainsi d'ailleurs que pour les autorités tant communautaires que nationales, le principe de précaution acquiert une portée générale. De fait, en dépit de l'absence de dispositions dans les Codes de la consommation, rural ou de la santé publique, le juge administratif l'a appliqué plusieurs fois en parlant de « mesures de précautions » au domaine de la santé publique (par ex : 30 juin 1999, fabrication de médicaments à partir de souches homéopathiques d'origine humaines (!!!)). En réaction à cette évolution, une partie de la doctrine avance des craintes de dilution du principe, de perte d'identité du droit de l'environnement, tandis qu'une autre se félicite de l'irrigation par ce dernier des régimes juridiques de la sécurité alimentaire et sanitaire.

Mais la jurisprudence civile comme la jurisprudence pénale restent pour l'heure, sinon hermétiques (loin s'en faut), du moins réticentes face au principe de précaution. Les obstacles à la réception de ce dernier résultent principalement de sa difficile articulation avec le régime de la responsabilité sans faute, de la volonté de circonscrire très strictement la faute pour imprudence et de la prégnance des principes d'intentionnalité de la faute et de légalité des peines et délits, le principe n'étant pas encore inscrit dans la loi pénale.

Pourtant, les particuliers et industriels en étant les destinataires secondaires, la mise en œuvre du principe de précaution pourrait avoir pour conséquence de favoriser l'imputation des conséquences dommageables d'une action à une personne. Elle éloignerait la fatalité.

Les principales autorités participant du système français de contrôle des denrées agricoles et alimentaires sont ainsi présentées. Il convient alors de préciser la réglementation applicable aux importations, en rappelant que la question n'est pas tranchée par les textes du Codex, dont les destinataires sont les Etats, non les opérateurs.

De même, la lecture des Directives du Codex sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation des systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires, ne permet pas de déterminer le plan de contrôle appliqué aux importations. Constatant que, plus que les réglementations en elles-mêmes, c'est souvent leur application par les autorités de contrôle qui est déterminante pour le commerce international, ces directives se bornent à prescrire la mise en œuvre du principe d'équivalence des contrôles, sur une base bilatérale.

1.1.2) La réglementation et le plan de contrôle applicables aux importations

Suivant le principe général de conformité réglementaire exposé dans le Code de la Consommation (art. L 212-1 al. 1^{er}), les produits importés sur le territoire national doivent être conformes à la réglementation applicable sur ce territoire (qu'elle soit d'origine communautaire ou nationale). Pour les produits communautaires, le principe de libre-circulation et les dispositions harmonisées s'appliquent ; toutefois, la commercialisation d'aliments contenant certains additifs interdits en France peut être prohibée même si ces aliments sont légalement fabriqués et commercialisés dans un autre Etat-membre.

Les importations sont donc soumises aux mêmes obligations que les produits nationaux. Elles doivent être acceptées par le Ministère de l'agriculture, dont deux Bureaux sont respectivement responsables de l'exportation et de l'importation Pays Tiers, au sein d'une Mission de Coordination sanitaire internationale.

En outre, l'indication de leur origine est obligatoire pour certains produits, conformément au droit communautaire, qui limite l'obligation d'indication d'origine sans l'exclure. Les conserves

de poissons ou de légumes, par exemple, doivent mentionner leur origine sur chaque récipient ainsi que sur les caisses et emballages servant à l'expédition. En tout état de cause, obligatoire ou non, l'origine déclarée du produit doit être exacte.

Une obligation d'auto-contrôle pèse sur le responsable de la première mise sur le marché d'un produit. D'après la pratique et la jurisprudence nationales, c'est l'importateur qui est principalement considéré comme tel, et qui supporte également la responsabilité pénale de la conformité du produit et des vérifications prévues par le Code de la Consommation. Il doit justifier des vérifications et contrôles effectués.

A cet égard, il faut noter, en écho à l'introduction de ce chapitre, que les directives du Codex sur les systèmes d'inspection des importations témoignent d'un engagement en faveur du recours volontaire des entreprises à des outils d'assurance de la qualité et/ou de la sécurité des produits, en précisant que les autorités publiques devraient en tenir compte lors des formalités d'importation. Les autorités françaises peuvent donc doubler le contrôle des produits d'un contrôle sur place des établissements.

Par ailleurs, la responsabilisation des importateurs permet d'éviter le blocage des importations, blocage qui pourrait par exemple découler de la mise en œuvre du principe de précaution. Considérant le cas des organismes génétiquement modifiés (OGM), la réglementation européenne impose la garantie du produit par l'importateur, qui doit les tracer, excluant l'obligation d'effectuer des tests aux coûts prohibitifs à chaque étape de la mise sur le marché.

Conformément à la réglementation communautaire, les lots importés en France depuis les pays tiers sont introduits sur le territoire communautaire *via* un poste d'inspection frontalier placé sous le contrôle d'un vétérinaire officiel, et soumis à contrôle vétérinaire et documentaire, ainsi que contrôle physique et d'identité, par les autorités douanières. Ces contrôles douaniers s'effectuent en fonction de la réglementation applicable à l'importation et de la réglementation intérieure. Un certificat attestant les résultats de ces contrôles doit les accompagner. En cas de doute ou de problème relevé par les autorités douanières, la DGCCRF et la DGAL interviennent.

Globalement, l'observation du système de contrôles officiels mène à deux constatations. D'abord, il est efficace et fonctionnel et aboutit à garantir le niveau élevé de protection de la santé que l'Union Européenne entend établir sur le territoire communautaire, comme l'y autorise l'accord SPS. Ensuite, les modalités choisies, dans la mesure permise par les obligations communautaires, pour effectuer les contrôles sont également conformes aux règles procédurales contenues dans cet accord.

Quelques points de risque de tension internationale émergent toutefois.

1.2. Les risques de tension au plan international : les « points saillants » de la réglementation communautaire

Ces « points saillants » risquent d'opposer l'Union Européenne en tant que telle, plutôt que la France isolément, à ses partenaires commerciaux. Ils découlent en effet de la réglementation communautaire et se rapportent à la démarche adoptée par l'Union dans sa politique de protection sanitaire, et mise en œuvre par la France : l'« approche globale » de la chaîne alimentaire à chacune de ses étapes et l'application du principe de précaution en contexte scientifique incertain.

1.2.1) *La gestion du risque incertain et la nécessité de fournir des preuves scientifiques*

Suite à l'affaire *Hormones*, nombre d'observateurs ont conclu que l'OMC se refuserait à faire application du principe de précaution. En réalité, les textes mêmes des accords lui ouvrent les portes, avec en premier lieu l'article XX du GATT :

« Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures (...): nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

Bien que l'accord SPS vise justement à éviter que les Etats ne puissent abuser de cet article, son article 5-7 rappelle la formulation européenne du principe de précaution :

« Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable ».

Simplement, ces dispositions doivent être lues au regard du mandat de l'OMC, qui est de faciliter le commerce. Ainsi, comme l'organe d'appel l'a précisé dans l'affaire *fruits japonais*, l'application du principe de précaution est soumise à un examen des faits qui se veut dépolitisé : les données scientifiques étant insuffisantes pour trancher (et il faut le prouver), une mesure *provisoire* doit être prise tout en s'efforçant *d'améliorer la connaissance* du risque dans un *délai raisonnable*.

En réalité, l'Union Européenne a donc en main les cartes qui lui permettent de mener sa politique, à un élément près qui reste en négociation : la prise en compte dans l'analyse des risques des risques « seulement » potentiels et des « facteurs autres que scientifiques » tels que les coûts sociaux par exemple. Mais la potentialité protectionniste de tels arguments, elle, est très fortement encadrée par le droit du commerce international. Ce dernier n'aboutit à aucun consensus sur la notion de « risque acceptable », c'est à dire sur les composantes du risque, pas plus que sur la place à donner à son analyse. Pour autant, la Communication de la Commission européenne sur le principe de précaution, qui vise justement à faciliter l'incorporation internationale du principe, présente ce dernier comme un outil de formalisation du débat qui doit s'établir lorsque des phénomènes sociaux (non moins objectivement observables que les faits scientifiques) le rendent nécessaire³. Selon elle, suivie semble-t-il par le juge français (voir *supra*), la gestion du risque relevant de la décision politique, son évaluation doit intégrer tous les critères intéressant la politique.

Ces « facteurs légitimes autres scientifiques » amènent au second point de tension.

1.2.2) L' « approche globale » et l'intervention finale

Selon l'approche globale adoptée par l'Union Européenne, le risque sanitaire est maîtrisé à tout instant « de la fourche à la fourchette », « de l'étable à la table ».

Nombre des autres membres de l'OMC adoptent une méthode radicalement différente en n'intervenant qu'en phase finale de la production d'aliments. C'est le cas par exemple des Etats-Unis qui assurent l'innocuité du poulet en le plongeant, en fin de chaîne, dans un bain d'eau de javel.

Ces attitudes divergentes traduisent des « politiques de l'alimentation » (car il s'agit bien de la « chose de la cité », de la gestion des affaires publiques) tout à fait différentes et qui ne sont pas sans conséquence sur la progression des négociations internationales et l'élaboration des

³ Laurence BOY, Christophe CHARLIER, Michel RAINELLI, L'application du principe de précaution à la résolution des différends commerciaux liés à la sécurité sanitaire des aliments, Rapport pour le Ministère de l'agriculture, novembre 2001

normes du Codex. L'utilisation du lait cru, par exemple, pouvait en effet paraître dangereuse aux yeux de pays ne maîtrisant pas l'amont de la chaîne alimentaire.

Le récent rapport de la Commission du Codex pour sa vingt-cinquième session⁴ mentionne rapidement que « la Commission est convenue que la sécurité sanitaire des denrées alimentaires devait être garantie tout au long de la filière alimentaire » mais rien ne permet encore d'en conclure que le Codex se rallie à l'approche européenne.

Capable d'assurer la sécurité des aliments sans les « matraquer » de traitements, garante (avec d'autres !) de la diversité et de l'excellence de la saveur européenne, attachée à la dimension sociale de l'alimentation, la France a beaucoup à défendre dans ces négociations.

Un certain nombre de questions qu'elle rapporte à la problématique globale de la qualité des aliments, ne relèvent que de la police sanitaire dans la vision d'autres pays. En d'autres termes, la qualité « à la Française » ou « à l'européenne » déborde le seul cadre sanitaire : l'innocuité des aliments est garantie sans qu'elle prenne le pas sur les autres attributs des produits. La réglementation et les pratiques prennent garde de préserver les qualités organoleptiques des aliments tout en assurant leur innocuité ; cette dernière n'est pas une préoccupation unique. Ainsi, le produit peut se définir tant par son mode de production que par sa composition finale.

C'est la problématique de la prise en compte des procédés de production, opposée à la notion d' « équivalence substantielle » qui vise à considérer comme « produits similaires » des produits qui sont obtenus différemment. On peut considérer qu'une tomate est toujours une tomate, ou distinguer la tomate issue de l'agriculture biologique, de l'agriculture conventionnelle et de la manipulation génétique. Dans le second cas, on peut s'interroger sur l'intérêt technologique, mais aussi social, en termes de satisfaction du consommateur-citoyen, des produits utilisés pour la fabrication ou des procédés de production. Ce dernier peut en effet avoir des répercussions multiples, sinon sur le produit final, sur l'environnement ou le bien-être animal par exemple. Au Codex et au sein de l'OMC, les délégations évoquent alors les « considérations non commerciales », pour envisager la prise en compte de l'émergence d'externalités liées à la production agricole et alimentaire⁵.

Là encore, c'est le statut des « considérations autres que scientifiques » qui pêche. Ces dernières devraient cependant trouver très prochainement à s'exprimer dans le cadre du règlement des différends OMC, puisque les Etats-Unis ont lancé le coup d'envoi d'une procédure à l'encontre de la réglementation des organismes génétiquement modifiés (OGM) de l'Union Européenne. Celle-ci aura probablement plus à gagner en se battant sur le terrain de l'accord OTC, en reliant clairement la question à l'étiquetage, que sur celui de SPS, où la « sound science » risque de ne pas lui être favorable. Ce glissement (car c'est bien le terrain SPS que les Américains vont vraisemblablement choisir) ne serait pas injustifié puisque c'est la traçabilité des OGM tout au long de la chaîne alimentaire qui est préconisée, avec un étiquetage approprié de l'ensemble des denrées alimentaires pour homme et pour animaux consistant en OGM, en contenant ou obtenus à partir de tels organismes. Il est vrai qu'en l'espèce comme souvent, le terrain de l'étiquetage est celui du compromis pour les questions non directement tranchées.

Quant à défendre les positions de l'Union Européenne en invoquant les aspects autres que sanitaires de la qualité des aliments (aspects organoleptiques, sociaux...), cela ne s'annonce guère facile dans le contexte international, d'abord parce que cela pourrait heurter la logique économique, autoproclamée « science-based », qui est celle de l'OMC (mais il existe d'autres terrains de combat !), ensuite parce que l'alimentation est un domaine particulier et que cela

⁴ ALINORM 03/25/5

⁵ La position commune européenne dans les négociations agricoles à l'OMC, adoptée à l'unanimité le 21 novembre 2000, sous la présidence française, intègre les « considérations autres que d'ordre commercial » au nombre des piliers de l'Accord sur l'agriculture, au même niveau que l'accès aux marchés, la concurrence à l'exportation et le soutien interne, qui en sont les trois piliers traditionnels.

mettrait en jeu des cultures tout à fait différentes (mais n'est-ce pas l'enjeu du droit international, et n'a-t-il pas connu des succès ?).

En tout état de cause, le principe d'une réglementation internationale visant à permettre la garantie et la signalisation de la qualité non-sanitaire des aliments, est moins consensuel que le principe d'une réglementation assurant leur innocuité ; non seulement tous les Etats n'ont pas la même capacité, mais en plus, tous n'ont pas cette priorité, certains même n'ont rien à y gagner et tout à y perdre ! Certains points font cependant déjà l'objet d'une réglementation internationale, outre la réglementation communautaire ; il s'agit d'en étudier les enjeux et implications pour la production agricole et alimentaire française et pour le droit français.

2. Les autres obstacles au commerce liés à la réglementation de la qualité des aliments dans ses aspects non sanitaires

Après avoir présenté les systèmes français et communautaire des « signes officiels de qualité », le rapport se focalisera sur l'impact des règles communautaires et internationales sur le commerce international des aliments issus de l'agriculture biologique et sur le contrôle des importations « bio » mis en œuvre par la France. Cette étude illustrera la difficulté d'organiser les échanges internationaux de produits « de qualité », découlant de la difficulté d'établir une définition de la qualité.

2.1) L'articulation des standards de qualité nationaux avec les standards communautaires et internationaux

Ici le « standard » n'est plus seulement un seuil minimal établissant la qualité sanitaire d'un aliment ou les règles à suivre pour l'assurer, mais il désigne un référentiel qui garantit et permet la valorisation d'une définition de la qualité, centrée sur un ou plusieurs critères spécifique(s) tels que le lien au territoire par exemple.

La problématique des produits « de qualité » peut s'articuler autour des recettes et dénominations de vente (cf. récemment la dénomination communautaire « sardine en boîte », invalidée par l'ORD) mais l'étude se concentrera ici sur les « signes officiels de qualité et d'origine », mis en place, d'abord au niveau national puis au niveau communautaire, pour valoriser les efforts des producteurs et éclairer le choix des consommateurs. Ces signes articulent les différents niveaux de manière à permettre la protection des produits qui les arborent sur tout le territoire communautaire et à asseoir une concurrence loyale.

2.1.1) Le dispositif français

Il s'agit en France de l'*Appellation d'origine contrôlée* (AOC), qui concerne la garantie de l'origine à laquelle sont liées les caractéristiques du produit, du *Label Rouge*, qui assure une qualité supérieure, de la *certification de conformité*, qui garantit certaines caractéristiques préalablement fixées du produit, et enfin de l'appellation « *Agriculture biologique* », limitée aux produits issus de méthodes qui en respectent la réglementation spécifique.

Ces signes, qui identifient les produits au moyen de mentions et/ou logos, reposent sur un engagement volontaire des opérateurs au respect d'un cahier des charges plus contraignant que la réglementation générale. Ce cahier des charges est élaboré par les producteurs et l'instance compétente, à savoir l'Institut national des appellations d'origine (INAO) ou la Commission nationale des labels et des certifications de produits agricoles et alimentaires (CNLC), puis validés par les Ministères en charge de l'agriculture et de la consommation, avant d'être publié et tenu à la disposition du public. Sa mise en œuvre est contrôlée par l'INAO, qui est un institut public, ou par des organismes certificateurs agréés par les pouvoirs publics.

2.1.2) L'articulation des signes communautaires et français et les conséquences pour ces derniers ou la difficulté d'établir une définition officielle de la qualité - pourtant nécessaire à sa protection

L'Appellation d'origine protégée (AOP) communautaire transpose exactement la notion française d'AOC, en excluant toutefois les vins et eaux de vies qui répondent à la réglementation spécifique de leur Organisation commune de marché, tandis que l'Indication géographique protégée (IGP) n'induit qu'un lien géographique moins strict. Concernant les produits français, seules les AOC peuvent donc prétendre à l'AOP et, hors les vins et eaux de vies, chacune d'entre elles a fait l'objet d'une demande d'enregistrement en AOP afin d'être protégée sur tout le territoire communautaire.

Le label rouge et la certification de conformité doivent s'articuler avec l'IGP ou la Spécialité traditionnelle garantie (STG), qui valorise une composition, une recette ou un mode de production traditionnel. Depuis 1994, la possibilité d'une demande d'enregistrement en IGP ou STG est subordonnée à l'obtention d'un label ou d'une certification de conformité, et réciproquement, ces derniers ne peuvent comporter une indication géographique que si cette dernière est enregistrée au titre d'IGP.

De la sorte, l'AOC française, quoique valorisée par une frange du public, devrait n'attirer que de moins en moins de producteurs, puisque l'IGP, beaucoup plus facile à obtenir, leur assure la même protection sur le territoire de l'Union. En outre, le principe des indications géographiques est accepté au plan international comme non protectionniste (ou protectionniste justifié par la protection des droits de la propriété intellectuelle) et intégré au Corpus OMC par l'Accord sur les droits de la propriété intellectuelle touchant au commerce (ADPIC, ou TRIP's en anglais), mais sa mise en œuvre est loin de la conception française ou européenne dans la mesure où ces indications ne sont pas réellement protégées puisqu'un Etat n'est pas tenu de sanctionner la contrefaçon qui s'exercerait sur son territoire. Les marques commerciales en revanche sont très bien défendues, y compris à l'international. Pour atteindre un niveau équivalent de protection des indications géographiques, l'Union Européenne se bat au sein du Comité TRIP's pour instituer un registre international des dénominations dont la valeur juridique obligerait tous les membres de l'OMC à poursuivre les contrefaçons sur leur territoire ; mais elle se heurte à de fortes réticences, et l'on comprend bien que les pays en développement, dont elle voudrait se faire des alliés, aient d'autres priorités.

De même, une perte de vitesse du Label Rouge paraît inévitable. Là encore, probablement les marques commerciales prendront-elles le créneau qu'il devrait peu à peu abandonner, incompréhensible pour bien des consommateurs européens et même peu lisible pour nombre de Français.

Deux questions : La première est celle de la lisibilité des signes de qualité français, qui ont en partie échoué dans leur mission de signalement de produits spécifiques, dans la mesure où rares sont les consommateurs capables de les associer avec le critère d'appréciation de la qualité qu'ils sont sensés identifier. La simplification communautaire du système pourrait donc être bénéfique, d'autant que le foisonnement et ce qui est perçu comme l'opacité des signes nationaux constitue également un obstacle à l'export (concernant le vin, pour prendre un exemple qui touche particulièrement les exportations françaises, les consommateurs du Nouveau Monde sont surtout sensibles au cépage, et achèteraient probablement plus volontiers un « Chardonnay de France » qu'une AOC⁶). Pour l'heure cependant, les signes européens restent très discrets sur nos emballages et, peu connus, ils n'apportent guère de modification sensible à la consommation.

⁶ Stéphan MARETTE et Angelo ZAGO, Quality and international trade : what strategies for EU AOC system, communication présentée au colloque « Agricultural reform and the WTO : where are we heading ? », Capri (Italie), 23-26 juin 2003.

NB : selon la même communication, seuls 12% des consommateurs français reconnaissent l'AOC.

La seconde question se rapporte à la difficulté d'établir, ne serait-ce qu'au niveau communautaire, des définitions communes de la qualité. De fait, LE consommateur européen reste introuvable ! Cette difficulté s'est particulièrement illustrée dans l'encadrement de l'agriculture biologique⁷.

En effet, si la réglementation communautaire de 1992 pour la production végétale issue de l'agriculture biologique s'est uniformément substituée aux réglementations publiques nationales, le cas de la production animale est plus complexe. Le règlement de 1999 a dans une certaine mesure échoué pour n'aboutir qu'à une réglementation de base, assortie de nombreuses dérogations dont l'encadrement est laissé au soin des Etats, ces derniers pouvant également prendre toute mesure allant au delà du « seuil » communautaire. Lors de négociations passionnées, chacun a en effet fait état de préoccupations fort diverses, parfois antagonistes (ex : interdiction drastique des traitements allopathiques préconisée par la France / bien-être animal mis en avant par le Danemark). Finalement, la France a choisi d'imposer pour la marque AB du Ministère de l'agriculture un cahier des charges plus sévère que le règlement européen dans bien des aspects, ce qui la met aujourd'hui dans une position difficile, puisqu'en vertu du principe de libre-circulation, les aliments fabriqués dans un autre Etat-membre et conformes à une réglementation moins sévère sont librement commercialisables sur son territoire, sous la dénomination biologique, à des prix facilement moins élevés que ceux que pratiquent les opérateurs nationaux.

Deux issues sont envisageables : l'aboutissement de la renégociation du règlement européen qualifié de « chantier permanent », dans le sens de son durcissement (mais rien ne permet d'espérer ce dénouement à court terme), ou l'assouplissement de la position des autorités françaises (qui semble plus probable, quoique sujet à polémique). Rien n'empêcherait dans ce dernier cas le maintien du cahier des charges actuel pour la marque AB ou une autre marque éventuellement privée, ces dernières ayant probablement de nombreux créneaux à investir, dans les cosmétiques par exemple. Le débat se caractérise en tous cas par une certaine nervosité et se charge d'émotion du fait du « militantisme » et de l'implication profonde de nombreux acteurs, y compris institutionnels, de l'agriculture biologique.

Ainsi, l'optique communautaire ne révèle pas une agriculture biologique française en situation de force, ce qui n'empêche pas que l'on juge sa position louable. Mais il n'en reste pas moins qu'en dépit des difficultés soulevées, la réglementation communautaire de l'agriculture biologique s'est opérée avec succès : au moins dispose-t-on d'un cadre commun, quoiqu'il ne favorise pas tant la circulation des biens, puisque différents cahiers des charges persistent, ce qui n'est pas sans poser des problèmes pour le contrôle et l'étiquetage au sein même de l'Union. Si le marché communautaire reste segmenté, ce cadre commun témoigne en tous cas d'une construction commune de la définition de la qualité biologique, et a probablement contribué à légitimer cette dernière au plan international, au point que le Codex en a fait l'objet de Directives en 1999.

2.2) Une mise au point sur l'agriculture biologique, la France et l'international

Avant d'analyser l'influence des dispositions internationales dans l'import-export avec les tiers et les systèmes de contrôle mis en place en France pour l'importation, on peut déjà se féliciter de l'inscription de l'agriculture biologique dans le Codex en considérant qu'elle illustre peut-être le franchissement d'une étape vers la reconnaissance de la pertinence du mode de production dans la définition du produit. Elle constitue en tous les cas une première réglementation internationale horizontale non relative à la sécurité sanitaire des aliments.

A priori, si un litige surgissait à l'OMC, les produits issus de l'agriculture conventionnelle ne pourraient être considérés comme des produits similaires à ceux de l'agriculture biologique, ce

⁷ Julia BUTAULT, L'achèvement de l'édifice juridique de l'agriculture biologique : la certification et l'étiquetage à l'international des aliments, à paraître dans la Revue de droit rural fin 2003

qui donne une certaine liberté aux Etats pour établir leur réglementation sans crainte de mettre leurs opérateurs en position difficile par rapport à la concurrence internationale. Au contraire, il serait délicat pour l'Union Européenne de prendre des dispositions drastiques concernant le bien-être animal, par exemple, car elles risqueraient de fortement pénaliser les opérateurs européens.

2.2.1) Les directives internationales et les compétences nationales

Les Directives de la Commission du Codex Alimentarius pour l'agriculture biologique sont publiées en 1999, au titre de son mandat de garantie de la loyauté des pratiques commerciales, comme le laisse supposer leur gestion par le Comité Etiquetage (l'un des comités normatifs du Codex).

Mais, pour ce qui intéresse l'import-export d'aliments issus de l'agriculture biologique effectué par l'Union Européenne, les directives du Codex n'ont pour ainsi dire pas d'effet significatif. Leur section « Importation » se borne à imposer un certificat pour les produits importés ainsi qu'à interdire qu'un aliment importé sous la dénomination biologique puisse être vendu sous cette dénomination alors qu'il a subi après son entrée sur le territoire importateur des traitements qui lui font perdre le droit à cette dénomination. Pour le reste, les directives laissent le pays importateur, pourvu que lui-même se conforme à elles, décider selon ses critères de l'équivalence de la réglementation de l'agriculture biologique dans le pays exportateur à sa propre réglementation, et lui permettent d'exiger un étiquetage conforme aux exigences nationales.

Autrement dit, la compétence des Etats pour réglementer sur leur territoire la commercialisation d'aliments issus de l'agriculture biologique est maintenue. Les dispositions des directives du Codex s'entendent comme un « seuil réglementaire » que les Etats peuvent dépasser et dont ils peuvent imposer le dépassement sur leur territoire.

Ces derniers (ou l'Union Européenne et les tiers) s'engagent donc dans un processus de consultations bilatérales pour juger de l'équivalence de leur réglementation et surtout de son application, en vérifiant la fonctionnalité et l'effectivité des systèmes de contrôle mis en œuvre. Dans la négociation – car il s'agit bien de négociations diplomatiques – de ces reconnaissances d'équivalence, l'Union Européenne va devoir se montrer particulièrement méfiante du fait de l'étendue de son marché intérieur, que le produit importé pourra inonder après le passage d'une frontière unique. Cette caractéristique lui conférera par ailleurs un poids important dans la discussion, son interlocuteur ayant tout intérêt à s'entendre directement avec l'Union.

2.2.2) L'import-export français

a) L'exportation

Pour l'exportation, la France dépend des accords négociés par l'Union. Cette négociation est actuellement en cours avec les Etats-Unis et le Japon qui sont les marchés tiers susceptibles d'accueillir les exportations européennes.

b) L'importation

La France dispose en revanche d'une marge d'organisation pour contrôler les importations.

Pour les quelques pays qui ont obtenu une reconnaissance d'équivalence de la part de l'Union Européenne (Argentine, Australie, Hongrie, Israël, République tchèque, Suisse), elle n'a qu'à contrôler le certificat qui accompagne nécessairement les importations (ce certificat est délivré après contrôle documentaire et physique du lot concerné). Pour tous les autres pays, elle peut délivrer des autorisations temporaires d'importation, valables pour un produit, un importateur, un organisme certificateur et une période déterminés.

La procédure est longue : après examen des règles de production et de transformation, de transport et d'emballage, des parcelles cultivées, du plan de contrôle et de l'activité de l'organisme certificateur... par 5 experts du Ministère de l'Agriculture et de la Direction de la

Concurrence et de la Consommation, l'autorisation temporaire est co-signée par ces experts et les services compétents du Ministère de la Santé.

Les opérateurs français se plaignent d'ailleurs de la sévérité des autorités nationales.

En effet, la procédure communautaire d'autorisation temporaire d'importation d'aliments issus de l'agriculture biologique n'est pas complètement harmonisée dans ses modalités. D'abord, la durée de ces autorisations est variable : alors que certains Etats les délivrent pour un an (le renouvellement étant soumis à une nouvelle procédure d'examen), d'autres les prolongent automatiquement jusqu'à 2005 (date prévue pour la fin du régime des autorisations provisoires).

Surtout, la notion d'équivalence est diversement appréciée. Procédurière, la France considère que ce qui n'est pas autorisé est interdit tandis que d'autres autorisent ce qui n'est pas interdit... Cette situation paraît dommageable pour les opérateurs français, dans la mesure où la marchandise refusée à leurs frontières pénètre le marché européen par un autre canal, pour leur être finalement revendue plus chère que s'ils l'avaient achetée directement.

De fait, les autorisations nationales d'importation doivent être notifiées à la Commission et aux autres membres, mais leur contrôle s'effectue *a posteriori* et en dépit des termes explicites du règlement communautaire, aucun Etat n'a jamais contesté l'autorisation émise par un autre pays.

Mais ceci ne fait guère l'objet de débat entre les membres aujourd'hui. Ceux-ci doivent en revanche faire face à un problème épineux, s'ils veulent continuer à fournir à leurs ressortissants du café ou des produits hors-saison issus de l'agriculture biologique.

c) *La position française pour les nécessaires ajustements de la réglementation*

En effet, les conditions de l'importation « à l'européenne » ne semblent pas généralisables et imposables à tous les partenaires commerciaux de l'agriculture biologique. De nombreux pays n'ont pas de réglementation d'ensemble de ces méthodes de travail. Surtout, ces dernières sont mises en œuvre par de très petits exploitants pour lesquels le coût de la certification, rapporté à leur production, est prohibitif. Pourtant, ces agriculteurs appliquent souvent spontanément les méthodes biologiques du fait de leur incapacité à acheter les intrants de l'agriculture conventionnelle. Leur reconnaissance en bio permettrait de valoriser leurs terres à faible potentiel agronomique et, au delà, minimiserait leur dépendance économique à l'égard des grandes puissances et des multinationales.

Sans que la question soit tranchée au niveau communautaire, les Autorités françaises⁸ ont fait savoir à la Commission qu'elles accepteraient de redéfinir la notion d' « unité de production », synonyme d'exploitation en Europe, de manière à y intégrer les groupements de petits producteurs de certains pays moins avancés sur l'agriculture biologique. Les exploitants devraient alors y présenter une homogénéité suffisante (production, zone géographique...) et être suffisamment nombreux pour pouvoir organiser un contrôle interne. Pour la France, ce dernier devrait

porter sur la totalité des producteurs

reposer sur la création d'un fonds documentaire attaché à chacun d'eux (localisation des parcelles, conditions de stockage...)

s'accompagner de la formation des producteurs, du suivi agronomique des parcelles et de la gestion des intrants extérieurs, par la coopérative ou le groupement

L'organisme certificateur pour l'importation se limiterait alors à vérifier l'efficacité et la fiabilité du système, en contrôlant plus l'organisation que les producteurs. Il continuerait par ailleurs à réaliser un contrôle restreint des producteurs (les autorités préconisent une inspection de 30%

⁸ L'auteur remercie Jean-Pierre Doussin, ex-fonctionnaire de la DGCCRF, pour les informations qu'il lui a aimablement fournies.

des membres des groupements de 30 à 100 exploitants et de 25% des membres des groupements plus importants, avec une inspection de chacun tous les quatre ans au moins).

Tribulations de l'écriture d'une définition de la qualité, obstacles à sa mise en œuvre du fait de la résistance de la pratique des contrôles à l'harmonisation... Et l'agriculture biologique se heurte encore à un autre écueil : la question du soutien des exploitants, qui s'éloigne en partie du terrain des obstacles techniques au commerce pour gagner celui des subventions à l'agriculture.

Conclusion sur les obstacles techniques au commerce, la France, l'Union Européenne et le système commercial multilatéral

La question des obstacles techniques au commerce reste sensible à l'OMC, en dépit d'un certain succès, que l'on ne peut nier, dans la mise en œuvre des Accords pertinents (SPS et OTC). Elle est en constante négociation et chacun paraît aujourd'hui conscient des enjeux économiques et des implications politiques du travail permanent que mènent ou devraient mener les délégations pour parvenir à infléchir l'interprétation du droit existant et l'évolution de ce droit. Trois lignes directrices devraient s'imprimer à l'action de l'Union Européenne et de ses membres : *négocier* les accords à l'OMC (ADPIC et surtout Accord sur l'agriculture...), *participer* très activement aux travaux du Codex et, c'en est le corollaire, se mettre en mesure de *se justifier* de manière convaincante devant l'Organe de règlement des différends, le cas échéant, que l'on soit en position d'attaquant ou d'attaqué.

En France, toutefois, selon Madame Lecourt⁹, chargée de mission pour le Codex alimentarius auprès du Directeur général de la DGCCRF, sauf cas ponctuels, « *l'ensemble des moyens humains affectés au suivi de ces travaux par les Pouvoirs publics n'atteint pas l'équivalent de 10 personnes à temps plein* » (DGCCRF + DGAL). Madame Lecourt souligne pourtant l'influence « circulaire » des systèmes juridiques nationaux, communautaire et international les uns sur les autres, influence qui pourrait aller croissant. L'accent, sinon la priorité, devrait probablement être mis sur cet aspect des relations internationales françaises, l'Union Européenne n'étant pas encore membre en tant que telle du Codex. Cela passerait probablement par une augmentation en nombre des moyens humains, mais également par la sensibilisation et la mobilisation de fonctionnaires non requis à plein temps, mais dont les compétences pourraient être ponctuellement utiles. On peut reprendre comme toujours valides et encore insuffisamment appliquées, les recommandations adressées au Ministère de l'agriculture en 1994¹⁰, qui préconisent de faire des choix et de se donner les moyens d'agir quant au degré de précision des spécifications internationales, de jouer sur les combinaisons entre méthodes d'analyse, mode d'évaluation des risques, modalités des contrôles, étiquetage...

L'une des questions essentielles est certainement celle de la réglementation internationale verticale ou horizontale. Cette dernière aujourd'hui minoritaire intéresserait nécessairement le processus de production et favoriserait l'inclusion au débat des « considérations non commerciales » et des facteurs non scientifiques de légitimité. Elle pourrait faire évoluer la notion de « produits similaires » de telle sorte que des produits obtenus différemment puissent, dans certains cas, être différenciés.

Quoi qu'il en soit, au Codex, les débats resteront sur le terrain de la santé des consommateurs et de la sécurité sanitaire des aliments, à nouveau consacrées (seule) priorité à l'issue de l'auto-audit de l'organisation intervenu en février dernier, en considérant qu' « *il appartenait aux*

⁹ Entretien avec Alain Soroste, Option Qualité, n° 206, juin 2002, p. 2

¹⁰ Paul BOITEUX, Jean-Marie DOMERGUE, Pierre DUFFAUD et Pierre SILBERZAHN, La participation française aux organisations internationales normatives, Rapport remis au Ministère de l'agriculture en août 1994

partenaires commerciaux de fixer des critères de qualité à des fins commerciales », la question des bien dits non-marchands n'étant pas évoquée. Autrement dit, les aspects autres que sanitaires de la qualité, ne relevant pas du Codex, ne relèvent guère non plus de la puissance publique nationale ou communautaire, mais bien de l'initiative privée, quels qu'en soient les implications sociales. Les considérations « purement » scientifiques devraient donc s'exprimer à peu près seules au Codex, en dépit de l'insistance de certaines délégations à faire assurer l'information et la liberté de choix du consommateur. D'après le rapport, une délégation s'est même inquiétée « *de l'accent placé sur un indicateur économique unique* ».

Ainsi par exemple, d'après les communiqués de presse publiés par l'ONG Consumers International sur son site, les très récentes normes du Codex pour les OGM (1^{er} juillet 2003) restent sur le terrain de la santé en prescrivant que les OGM devraient être « *as safe as the conventional counterpart* », avec les allergies et la résistance aux antibiotiques comme préoccupations principales. Préconisant une analyse scientifique du risque au cas par cas et préalable à la mise sur le marché, elles mentionnent toutefois la prise en compte des incertitudes scientifiques et des « *other legitimate factors* » (non scientifiques), en soulignant l'importance de la traçabilité et de l'étiquetage.

Nul ne sait encore quelle lecture de ces textes (non encore publiés) sera faite en cas de différend réglé à l'OMC.

Nos pays évoluent dans un système commercial multilatéral libéral dont le but est de favoriser les flux, n'acceptant pour cela de la part des Etats qui les restreignent, que des justifications scientifiques. Contester ce dernier point, reviendrait, selon ses partisans, à retourner en pratique à une situation de non droit (puisque tout le monde dérogerait à sa guise aux règles, quand bien même elles seraient écrites), quand le droit rendu effectif protège chacun de la loi du plus fort.

Seulement, le système « *science based* » est fondé sur et justifié par un objectif de dépolitisation du débat, objectif peut-être contestable, en tous cas non atteint, vu l'utilisation politique des justifications scientifiques et l'extrême politisation (comment l'éviter ?) des nominations des délégués, et aussi des experts (d'où la critique de la « *mandated science* » ou « *negociated science* »¹¹).

A cet égard, la France ne semble pas favorable¹² à l'accession de l'Union Européenne comme membre du Codex en tant que telle. Cette adhésion, dont l'idée vogue depuis une dizaine d'année, risquerait en effet d'alimenter la critique de la politisation extrême des discussions autour de grands blocs de pays. Par ailleurs, les Etats-membres sont très écoutés lorsqu'ils interviennent dans le même sens, y compris chacun de sa voix.

De fait, le passage en droit d'une norme au départ technique comporte un enjeu politique puisque la règle aura un rôle structurant en légitimant ou en interdisant l'action des Etats dans le domaine de l'alimentation, secteur « *social* » s'il en est, sans même parler des recoupements multiples avec les politiques rurale, de gestion du territoire, de l'emploi...

En réalité, isoler les « *considérations scientifiques* » n'est pas toujours aisé.

Par ailleurs, il faut rappeler que les Etats ne sont pas seuls à être tentés d'utiliser l'expertise scientifique à leur profit : certains industriels participent également activement aux travaux du Codex.

¹¹ L. SALTER, *Mandated science : science and scientists in the making of standards*, Dordrecht, Kluwer, 1988

¹² Ici l'auteur se permet d'exprimer son sentiment, acquis après des lectures diverses, mais non confirmé par un entretien récent.

Pour finir, la « science based approach », si elle a permis des progrès du droit international, est insuffisante¹³. Elle ne doit pas rester l'approche unique, car elle n'intègre pas toutes les préoccupations légitimes des consommateurs et des autorités publiques en matière de qualité des aliments, notamment dans ses aspects autres que sanitaires. Il est certain que sur ces aspects, un « étalon » international, un référentiel commun sera difficile à établir ; pour autant, le droit international ne peut les négliger sans mettre les autorités publiques face à une alternative impossible (exigences juridiques internationales vs. exigences démocratiques internes). En outre, en se coupant de la demande des consommateurs, les règles internationales risqueraient d'alimenter la contestation mondiale de la « globalisation », quand leur justification réside dans l'amélioration du bien-être des citoyens.

Au plan interne comme au plan international, il convient de mener à bien une réflexion sur le statut de la science et sur celui de l'expert¹⁴, et de refuser l'unicité du critère scientifico-commercial comme critère de référence. Etant donné le mandat de l'OMC et du Codex, ceci implique également des études juridiques sur l'articulation du Corpus OMC avec le droit international qui régit les autres secteurs et les autres institutions.

¹³ J-C. BUREAU et S. MARETTE, Accounting for consumers' preferences in international trade rules, actes du colloque « Incorporating science economics and sociology in developing sanitary and phytosanitary standards in international trade, National Academy of Science, Irvine, California, 1999

¹⁴ La réflexion est certes déjà entamée par le doctrine... Rafael ENCINAS DE MUNAGORI, Expertise scientifique et décision de précaution, Revue juridique de l'environnement, n° spécial sur le principe de précaution, 2000