

# Conseil national de l'alimentation

## Les nouveaux facteurs légitimes de régulation du commerce international des denrées alimentaires

Avis n°59

# CNA

Ministère de l'économie,  
de l'industrie et de l'emploi  
Ministère de l'agriculture et de la pêche  
Ministère de la santé, de la jeunesse,  
des sports et de la vie associative

**Avis n°59 adopté à l'unanimité  
moins une abstention  
le 7 février 2008**



## Sommaire

1.	Le mandat .....	5
2.	Le contexte .....	7
3.	<b>La régulation du commerce international des marchandises : le rôle de l'OMC</b> .....	8
3.1.	Le système juridique né des Accords de Marrakech .....	8
3.1.1.	Les sujets du commerce international .....	9
3.1.2.	Quelques caractéristiques du droit de l'OMC .....	10
3.1.2.1.	Le droit de l'OMC est un droit multilatéral .....	10
3.1.2.2.	Le droit de l'OMC est un droit autonome .....	10
3.1.2.3.	Le droit de l'OMC est un droit obligatoire (ou contraignant) .....	10
3.2.	L'Accord sur l'Agriculture et l'OMC .....	11
4.	<b>L'état de la régulation du commerce international des aliments aujourd'hui : quelle place pour les facteurs légitimes non-commerciaux dans le droit de l'OMC ?</b> .....	12
4.1.	Les facteurs légitimes non-commerciaux pris en considération fondés sur la science et la démonstration d'un risque. ....	13
4.2.	Les autres facteurs légitimes non-commerciaux dans les textes de l'OMC n'ayant pas force contraignante .....	14
4.3.	Les autres facteurs légitimes non-commerciaux dans les textes de l'OMC ayant force contraignante .....	14
4.4.	Les facteurs légitimes non-commerciaux et la jurisprudence de l'OMC ..	14

4.5.	L'articulation entre le droit de l'OMC et les règles qui lui sont extérieures .....	15
4.5.1.	Ce qui fait débat aujourd'hui au sein de l'OMC et hors de l'OMC .....	15
4.5.2.	L'articulation par référence explicite à des organisations ou à des normes extérieures à l'OMC .....	16
4.5.3.	L'articulation par interprétation du traité .....	16
<b>5.</b>	<b>Les facteurs légitimes préconisés</b> .....	<b>17</b>
5.1.	Les droits humains .....	17
5.2.	Le développement durable .....	19
5.3.	Le bien-être animal .....	20
<b>6.</b>	<b>Les facteurs légitimes préconisés et le droit de l'OMC</b> .....	<b>22</b>
6.1.	Intégrer de nouveaux facteurs légitimes dans les accords de l'OMC .....	22
6.1.1.	La procédure d'adoption des facteurs légitimes .....	22
6.1.2.	Mise en œuvre des nouveaux facteurs légitimes .....	22
6.2.	La faisabilité .....	23
<b>7.</b>	<b>Les préférences collectives</b> .....	<b>24</b>
7.1.	Définition des préférences collectives .....	24
7.2.	Mise en œuvre des préférences collectives dans le commerce multilatéral .....	25
7.3.	Bilan des préférences collectives .....	26
<b>8.</b>	<b>Les démarches volontaires et le rôle des opérateurs économiques</b> .....	<b>27</b>
8.1.	Les opérateurs économiques et les produits « à valeur sociétale ajoutée » .....	27
8.2.	Le commerce équitable .....	28
8.3.	La normalisation : les projets du comité 34 ISO .....	28
8.4.	Intérêts et limites .....	29
<b>9.</b>	<b>Annexe : proposition de modification de l'article XX du GATT</b> .	<b>30</b>
<b>10.</b>	<b>Les recommandations du CNA</b> .....	<b>32</b>
<b>11.</b>	<b>Glossaire</b> .....	<b>36</b>
<b>12.</b>	<b>Composition du groupe de travail</b> .....	<b>36</b>

## 1. Le mandat

« Quels nouveaux facteurs faudrait-il prendre en considération pour améliorer la régulation du commerce international des denrées alimentaires ? »

Les denrées alimentaires ne sont pas des biens marchands ordinaires :

- ▣ issues de productions soumises à de nombreux aléas et devant répondre au défi de nourrir une population croissante avec des surfaces cultivables et une réserve halieutique qui se réduisent, ce sont des biens précieux pour l'humanité ;
- ▣ leur consommation, témoin et vecteur des cultures et traditions, permet de satisfaire les besoins vitaux des individus et met en jeu leur santé et leur sécurité.<sup>1</sup>

Les marchés de denrées alimentaires ont ainsi une double spécificité, aux deux extrêmes de leurs filières, en amont et en aval. Ils recouvrent des cultures vivrières et des grandes cultures, des produits de la pêche et de l'aquaculture, des produits agricoles servant de matières premières à d'autres productions agricoles (végétales/élevage), des produits agroalimentaires semi-finis et des produits alimentaires finis.

Le commerce international de denrées alimentaires vise indistinctement tous ces produits agricoles et industriels qui font l'objet des vingt-quatre premiers chapitres de la nomenclature douanière. Les règles qui encadrent sa régulation sont, à l'exception des produits de la pêche dont la ressource est protégée<sup>2</sup>, peu différentes de celles appliquées aux autres biens et services. Ce sont celles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui prévoyait en 1994 que dans les futures négociations commerciales multilatérales dans le secteur agricole, il soit tenu compte des facteurs non-commerciaux.

Ces négociations n'ont pas eu lieu et les réflexions du Colloque de Nantes<sup>3</sup> ont montré les lacunes de la régulation du commerce international de denrées alimentaires dans le cadre des principes et des règles de l'OMC.

La sécurité et la protection de la santé sont prises en compte par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) qui permet de décider de restrictions aux échanges justifiées sur ce motif.

Mais la nécessité d'apporter une preuve scientifique de l'existence d'un risque justifiant des mesures prises pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, ou pour préserver la santé des végétaux, induit une limite dans les domaines, nombreux, où les risques encore peu connus sur le plan scientifique ne font pas l'objet d'un consensus. Le principe de précaution, esquissé dans l'Accord SPS<sup>4</sup>, n'est en effet accepté que pour autant que les preuves existent, sur le plan scientifique, d'un risque et n'est pas reconnu comme un principe d'interprétation.

En outre, la question de la sécurité sanitaire des aliments n'épuise pas toutes les interrogations et attentes sociétales relatives à l'aliment, où coexistent d'autres attentes : éthiques, sociales, liées à l'environnement, aux identités culturelles, etc.

Or, certaines questions comme celles soulevées par les OGM et plus récemment les produits carnés obtenus à partir d'animaux clonés, appellent des réponses qui ne peuvent être seulement appréhendées en termes scientifiques et supposent la prise en compte d'autres facteurs.

1. Introduction générale du colloque, Actes du Colloque de Nantes, RIDE 2007 numéro spécial, Ed. de Boeck.

2. Les produits de la pêche sont en principe hors OMC pour des raisons de préservation et de gestion de la ressource.

3. Colloque des 4 et 5 décembre 2005 pour le 20<sup>ème</sup> anniversaire du CNA, La régulation du commerce international des aliments, voir en particulier l'introduction générale du colloque et les « Principes de Nantes », Actes du Colloque, Les Dossiers de la RIDE 2007, Dossier numéro 1, Ed. de Boeck.

4. Article 5.7 de l'Accord SPS

L'avis n°22 du CNA relatif à *la place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation*, adopté le 1er avril 1999, avait montré la possibilité d'invoquer des facteurs non-commerciaux tels que la préservation de l'environnement et de la biodiversité dans la formation des normes élaborées par le Codex alimentarius, mais toujours à condition de les justifier en apportant la preuve scientifique du danger.

L'exigence d'un consensus scientifique limite considérablement le recours à ces autres facteurs, qui ressortent de domaines moins facilement explorés par la science (les preuves scientifiques du changement climatique par exemple commencent tout juste d'être discutées) ou qui sont d'une autre nature.

De même, la prise en compte de facteurs, tels que l'éthique ou la sauvegarde de l'identité culturelle peuvent difficilement se fonder sur la preuve scientifique.

Aussi, une autre voie doit être empruntée et ce rapport suggère celle d'une mise en cohérence du droit de l'OMC avec les autres normes du droit international.

- ▣ Les règles de l'OMC ont été négociées dans un monde différent de celui d'aujourd'hui : les équilibres géopolitiques ont changé, les attentes de la société sont d'un autre ordre, les perspectives et les contraintes aussi. De nouveaux défis sont à relever qui appellent une adaptation des règles permettant la prise en compte de nouveaux facteurs légitimes (Voir §2).

Ces règles dont les principes sont évoqués au §3 se réfèrent parfois à des facteurs non-commerciaux.

- ▣ Mais comme le montre le §4, ces facteurs non-commerciaux sont soit fondés sur la démonstration scientifique du risque, soit ils n'ont pas de force contraignante et dès lors une démonstration objectivée se référant à des normes extérieures reconnues doit être faite pour justifier une restriction aux échanges. Ceci soulève la question de l'articulation des règles de l'OMC avec les autres normes du droit international.
- ▣ Sont évoquées au §5 les règles ou les principes existant dans le droit international de l'ONU, de même que les normes convenues au plan privé dans les organisations internationales qui peuvent offrir une base juridique pour la prise en compte de facteurs légitimes.
- ▣ Intégrer ces facteurs légitimes parmi les exceptions générales autorisant des restrictions aux échanges, prévues à l'article XX du GATT, aurait une portée plus limitée mais permettrait leur prise en compte (Voir §6).
- ▣ Les accords internationaux abordent des questions universelles faisant l'objet d'un large consensus dans le monde. Les attentes sociétales sont plus larges et diverses. Elles laissent un espace à d'autres voies : celles des préférences collectives (Voir §7) et des démarches volontaires des entreprises du secteur privé, lesquelles se développent d'autant plus vite qu'elles répondent à une attente commercialement valorisable. Elles suscitent toutefois une segmentation de l'offre qui porte en elle ses propres limites économiques (Voir §8).
- ▣ D'où la solution retenue de proposer une modification de l'article XX du GATT (Voir §9) et les recommandations associées (Voir §10), qui replacent le droit de l'OMC dans son contexte international et suggèrent des pistes et des moyens pour le faire évoluer pour qu'il prenne en compte, dans les échanges internationaux, les facteurs légitimes qui ont déjà fait l'objet d'un consensus international.

## 2. Le contexte

L'Organisation Mondiale du Commerce est née le 1er janvier 1995 des Accords de Marrakech, dans un contexte de recomposition des rapports de force et des équilibres géopolitiques et économiques internationaux. Ces accords signés quelques années après la chute du Mur de Berlin et la fin de la guerre froide visaient à libérer les échanges en réduisant les entraves et en faisant le pari d'une meilleure allocation des ressources par le marché.

L'intensification des échanges qui en a résulté a indéniablement contribué à la globalisation de l'économie mondiale et à l'émergence économique et commerciale de pays tels que la Chine, l'Inde et le Brésil.

Toutefois, la mondialisation des échanges et singulièrement celle des échanges de denrées, a aussi arrêté le recul de la faim dans le monde et appauvri nombre de pays en Amérique Centrale, et en Afrique. Les progrès enregistrés contre la faim depuis les années 70 ont en effet cessé et la courbe de la malnutrition s'est inversée en 1995. Malgré l'urbanisation galopante, 80% des personnes souffrant de malnutrition dans le monde sont des paysans<sup>5</sup>.

Parallèlement, l'essor économique des pays émergents et l'accroissement de leur niveau de vie ont entraîné une augmentation de la demande de protéines nobles d'origine animale et en conséquence d'oléagineux et de protéagineux pour l'alimentation animale, modifiant les équilibres antérieurs, également perturbés par le développement des agrocarburants.

L'augmentation quantitative et qualitative de la consommation de denrées alimentaires, les coûts attachés au renforcement de la sécurité des approvisionnements, le changement de finalité d'une partie de la production agricole ont contribué au renchérissement du prix des denrées produites à des fins alimentaires dont la volatilité est devenue particulièrement visible au cours des derniers mois de l'année 2007. Or, ce sont les populations les plus vulnérables des pays riches et des pays les plus pauvres qui sont les plus touchées<sup>6</sup> par ces augmentations de prix.

La globalisation des échanges et l'intensification de la concurrence dans la mondialisation ont par ailleurs produit un double phénomène de renforcement des sociétés multinationales de production et de distribution qui concentrent la production et la demande et induisent la standardisation de l'alimentation. La biodiversité et l'environnement en sont directement affectés : aujourd'hui, 80% de l'alimentation mondiale repose sur une trentaine de variétés.

Cet exemple témoigne d'un commerce des denrées alimentaires imparfaitement régulé dans lequel les ONG anti mondialistes et les sociétés civiles ont trouvé matière à contestation. En effet, à partir de la Conférence de Seattle, puis à Cancun, la remise en cause du modèle de régulation du commerce international par l'OMC n'a cessé de s'amplifier. Les ONG ont notamment soulevé la question de la définition de nouvelles règles de l'OMC permettant de corriger les effets négatifs de la mondialisation, notamment en prenant en considération des facteurs non-commerciaux comme le mode de production, les savoirs traditionnels, la protection des ressources naturelles.

La prise de conscience internationale des besoins urgents de réduction de la pauvreté et de la malnutrition exprimée dans les Objectifs du millénaire, ainsi que la prise de conscience de la question environnementale (accès à l'eau, gestion des forêts, biodiversité, changement climatique) ont très largement contribué au débat sur les limites et les insuffisances de la régulation du commerce international.

Les signaux se sont multipliés depuis l'adoption du mandat du CNA en décembre 2006.

5. Rapport FAO 2006, p.4 et s. +

6. Le Monde, 16 octobre 2006, Le prix du maïs au Mexique a augmenté de plus de 50%.

De nombreux événements, sociaux, scientifiques, géopolitiques interrogent le modèle de régulation du commerce international :

- ▣ Le rapport de la Banque Mondiale pour 2008<sup>7</sup> a reconnu l'imperfection des marchés agricoles confrontés aux défis de la dégradation des ressources naturelles et du changement climatique, et la nécessité de la mise en place d'une politique agricole et alimentaire dans tous les pays ;
- ▣ Les différents rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) ont confirmé la responsabilité des activités humaines dans le changement climatique ;
- ▣ La remise en cause de la pertinence des agrocarburants en raison de leur contribution aux gaz à effet de serre et de la compétition induite pour l'approvisionnement alimentaire mondial.

Dans ce contexte, l'agriculture est restée le principal point d'achoppement des négociations économiques et commerciales en Europe et dans le monde. Les accords plurilatéraux ou régionaux se multiplient, cloisonnant les marchés.

La régulation actuelle du commerce mondial des aliments s'avérant insatisfaisante, il semble opportun d'envisager une nouvelle étape dans la régulation internationale multilatérale du commerce de denrées pour continuer de garantir un haut niveau de sécurité sanitaire et assurer une meilleure allocation des ressources entre tous.

Des raisons environnementales, humanitaires, économiques et sociétales plaident en faveur de ces nouvelles règles qui devront s'ouvrir à d'autres facteurs légitimes que ceux déjà reconnus, sans qu'ils ne soient obligatoirement fondés sur des critères scientifiques, mais répondant aux attentes non-commerciales des consommateurs.

### 3. La régulation du commerce international des marchandises : le rôle de l'OMC

Plusieurs accords ont été signés en même temps que l'Accord de Marrakech, acte final du Cycle de l'Uruguay ayant donné naissance à l'OMC. Ces accords s'ajoutaient aux accords du GATT de 1947 (General Agreement on Tariffs and Trade) et aux accords préexistants et issus de négociations antérieures comme l'Accord sanitaire et phytosanitaire (Accord SPS), ou encore l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC) issu du Tokyo Round en 1979.

#### 3.1. Le système juridique né des Accords de Marrakech

Les accords qui font partie du périmètre du droit de l'OMC procèdent d'une philosophie similaire.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le GATT visait à pallier la pénurie et à accroître les échanges en réduisant de manière substantielle les tarifs douaniers tel que l'exprime son préambule :

*« Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits, Désireux de contribuer à la réalisation de ces objets par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations en matière de commerce international ».*

7. Rapport sur le développement dans le monde 2008 - L'agriculture au service du développement.

Le Préambule des Accords de Marrakech, rédigé en des termes très semblables, énonce les mêmes objectifs et moyens d'actions avec pour seule différence notable une référence au développement durable :

*« Reconnaissant en outre qu'il est nécessaire de faire des efforts positifs pour que les pays en développement, et en particulier les moins avancés d'entre eux, s'assurent une part de la croissance du commerce international qui corresponde aux nécessités de leur développement économique, Désireuses de contribuer à la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales, Résolues, par conséquent, à mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable, englobant l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les résultats des efforts de libéralisation du commerce entrepris dans le passé, et tous les résultats des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay ».*

Le développement durable n'est ici envisagé que dans sa dimension environnementale et non pas dans la triple dimension sociale, économique et environnementale<sup>8</sup>.

L'Organisation Mondiale du Commerce constitue tout à la fois le cadre juridique du commerce international, une instance de règlement des conflits commerciaux relatifs à l'application de ce droit et le cadre de la négociation commerciale multilatérale.

### 3.1.1. Les sujets du commerce international

Seuls les Etats, ou les entités régionales comme les Communautés européennes, sont membres de l'OMC et seuls les Etats sujets de droit de l'OMC sont susceptibles d'être sanctionnés par l'Organe de Règlement des Différends (ORD). Ce sont les Communautés européennes qui représentent les vingt-sept Etats Membres<sup>9</sup>, le marché unique impliquant que les Etats soient soumis aux mêmes règles commerciales. L'OMC compte à ce jour 152 membres.

Le fait que les opérateurs économiques ne soient pas sujets du droit international de l'OMC a plusieurs conséquences :

- ❑ une entreprise ne peut pas porter plainte devant l'ORD pour faire cesser et sanctionner des mesures discriminatoires ou des restrictions aux échanges ou encore obtenir réparation de préjudices subis du fait du non-respect des règles commerciales ;
- ❑ une entreprise ne peut pas se prévaloir du droit de l'OMC devant les juridictions communautaires ; la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) refuse aux entreprises la possibilité de se fonder sur le droit de l'OMC<sup>10</sup> ;
- ❑ l'application du droit international du commerce est toujours médiatisée par l'Etat. Les opérateurs économiques sont donc des « destinataires de second rang » des règles de droit.

Ce « filtre étatique » est permanent et ne fait pas obstacle, tout au contraire, à ce que s'instaure une dynamique entre les opérateurs économiques et les Etats dont ils ressortissent, ou les Etats dans lesquels ils sont implantés. En effet, la collaboration n'est pas de même nature selon le niveau de développement des pays. Dans les pays les moins avancés, les opérateurs économiques pèsent de tout leur poids sur les Etats et le poids des sociétés transnationales se fait sentir bien au-delà du champ national. Les intérêts défendus sont parfois ceux des opérateurs économiques présents sur leur sol au détriment des intérêts de leurs producteurs, des modes de production et des savoir-faire locaux, ou de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, en raison du coût de la repré-

8. Cf. infra

9. Cela ne fait obstacle à ce que chaque pays dispose d'une représentation permanente à Genève.

10. Cf. jurisprudence de la CJCE

sensation permanente, ces Etats ont dû mal à peser dans les négociations, ce qui peut conduire à la constitution de « blocs » d'intérêts parfois non univoques comme le « Groupe des 21 »<sup>11</sup>.

### 3.1.2. Quelques caractéristiques du droit de l'OMC

#### 3.1.2.1. Le droit de l'OMC est un droit multilatéral

Le droit de l'OMC s'applique à tous les Etats membres de l'Organisation et tous les Etats membres participent aux négociations. Le droit de l'OMC ne s'applique qu'à ses membres mais à tous ses membres. Les négociations et les accords sont multilatéraux ; il ne peut y avoir de négociation bilatérale ou régionale. Cela explique en grande partie la longueur des négociations et la difficulté à élaborer des consensus.

#### 3.1.2.2. Le droit de l'OMC est un droit autonome

Le droit commercial multilatéral est indépendant des autres droits internationaux, comme le droit onusien. Il n'existe pas de hiérarchie entre les différents ordres juridiques internationaux : le droit du commerce international n'est pas, par exemple, soumis au droit onusien. Ainsi, le droit du commerce international n'a pas à intégrer dans son ordonnancement les droits issus d'autres accords internationaux comme les conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT). Les règles de l'OMC n'ont pas non plus à être interprétées à la lumière des règles autres que celles des accords qui régissent le droit du commerce multilatéral sauf disposition particulière des accords qui peuvent renvoyer à des textes extérieurs à l'OMC<sup>12</sup> ou admission par l'ORD de la justification par un texte international relevant d'un autre ordre juridique.

#### 3.1.2.3. Le droit de l'OMC est un droit obligatoire (ou contraignant)

Les Accords de Marrakech marquent la création d'un véritable droit du commerce international qui crée des droits et des obligations à l'égard des Etats contrairement aux autres droits internationaux qui sont essentiellement déclaratoires et non contraignants.

Le droit du commerce international constitue un ordre juridique international contraignant et obligatoire en ce qu'il dispose d'un Organe de Règlement des Différends qui peut être saisi de plaintes par des Etats membres et prononcer des sanctions à l'égard des Etats contrevenant aux règles du commerce international multilatéral.

En 2005, selon les dernières données disponibles, sur près de 350 plaintes déposées à l'ORD, 40% ont fait l'objet d'une procédure complète. Les autres ont soit été réglées à l'amiable soit ont fait l'objet d'une phase de consultation prolongée<sup>13</sup>. Toutefois, l'exécution des décisions de l'ORD dépend in fine de la volonté ou de la capacité politique et économique des Etats et le nombre de décisions qui ont véritablement été suivies d'effets n'est pas connu.

L'article 3 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends permet :

- ▣ qu'un Etat porte plainte sans avoir à démontrer un intérêt à agir, il suffit qu'il considère sa plainte comme « utile ». Le droit à agir est, dans le droit de l'OMC, considéré comme un droit fondamental pour chaque membre indépendamment de tout intérêt à agir (article 3.7) ;
- ▣ que des sanctions et rétorsions portent sur des produits sans lien avec l'objet du différend et ainsi déstabiliser des entreprises voire des secteurs d'activité vitaux pour certains Etats. Ainsi, dans l'affaire « hormones » opposant les Etats-Unis et l'Union européenne, les mesures de rétorsion prises par les USA ont touché des opérateurs économiques et des pro-

11. Cf. §3.2

12. Cf. infra

13. Sources : OMC. L'un des derniers contentieux est celui qui a opposé l'UE aux pays ACP à propos de la banane.

duits sans lien direct avec l'objet du litige ; ce sont par exemple le Roquefort ou la moutarde qui ont été taxés à 100%.

Ces spécificités du droit de l'OMC nuisent à la bonne régulation du commerce international. Elles renforcent les déséquilibres de rapports de forces politiques et économiques entre Etats qui caractérisent le commerce mondial. Le règlement des différends porte en lui un risque important d'instrumentalisation des différends comme moyen de pression économique et politique.

La nécessité de démontrer l'existence d'un intérêt à agir d'une part, et l'obligation de faire porter les sanctions sur des produits en lien avec l'objet du litige, d'autre part, seraient de nature à améliorer la régulation juridique des échanges.

### 3.2. L'Accord sur l'Agriculture et l'OMC

L'Accord sur l'Agriculture (ASA) était l'un des accords signés à Marrakech en conclusion du cycle de l'Uruguay. Il est utile de rappeler brièvement sa genèse.

Les produits agricoles avaient dans le GATT un traitement spécifique depuis 1949, lorsque le Congrès des Etats-Unis avait voté un texte limitant les importations de produits laitiers. A la suite de leur refus de modifier cette législation, en 1955, cette réglementation a été autorisée par les parties contractantes comme mesure exceptionnelle (ou waiver).

La politique des Etats-Unis repose encore sur des soutiens internes aux prix et aux revenus ainsi qu'à la régulation de l'offre<sup>14</sup>.

Quant à la Communauté européenne, sa Politique Agricole Commune (PAC), mise en place à partir de 1962, est un mélange *sui generis* de droits et de restrictions jugés compatibles avec les règles du GATT. Des accords passés dans ce cadre entre l'Europe, les USA et le Canada mettaient en place un droit de douane variable en fonction de l'évolution des prix.

La PAC est assise, à l'origine, sur une politique de prix garantis aux producteurs, supérieurs aux prix du marché mondial, les revenus des producteurs étant dès lors déconnectés des prix du marché mondial. Dans le même temps, des droits de douane variables assurent une protection contre les importations extracommunautaires et une aide aux exportations.

Dès 1986, un groupe de 14 pays exportateurs, le groupe de Cairns<sup>15</sup>, composé de pays aux niveaux de développement divers mais représentant environ 1/3 des exportations mondiales, a contesté le protectionnisme des USA et de l'Europe en matière agricole. Ces pays souhaitent accélérer la libéralisation du commerce agricole et exigent une diminution sensible des droits de douane, une suppression des subventions aux exportations et des soutiens aux prix domestiques.

Souhaitant maintenir leurs politiques agricoles, les USA et l'Europe se sont refusés à faire entrer les produits agricoles dans le « droit commun » des accords du GATT et un accord distinct, l'ASA, a donc été signé lors du cycle de l'Uruguay, soumettant les produits agricoles à un accord spécifique néanmoins placé dans une perspective évolutive.

Le Préambule de l'accord rappelle « *que l'objectif à long terme dont ils sont convenus lors de l'examen à mi-parcours des Négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché et qu'un processus de réforme devrait être entrepris par la négociation d'engagements concernant le soutien et la protection et par l'établissement de règles et disciplines du GATT renforcées et rendues plus efficaces dans la pratique* », ..., en outre que « *l'objectif à long terme susmentionné est d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progres-*

14. Cf. L'OMC, Michel RAINELLI, 7ème éd. La Découverte.

15. Afrique du sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

*sives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir ».*

Depuis lors, les politiques agricoles et principalement la Politique Agricole Commune, ont été amenées à évoluer.

Le Cycle de négociations de Doha<sup>16</sup>, intitulé « Programme de Doha pour le développement »<sup>17</sup> et<sup>18</sup>, devrait aboutir sous la pression du « Groupe des 21 »<sup>19</sup> à une libéralisation des échanges se traduisant par une diminution substantielle des soutiens internes et des droits de douane.

En effet, lors de la Conférence de Cancun de septembre 2003, qui s'est soldée par un échec des négociations commerciales multilatérales, cinq pays émergents<sup>20</sup> ont constitué un groupe informel - le G 21- en réaction à l'accord signé le 13 septembre entre l'Union européenne et les Etats-Unis, accord annonçant une intention commune de diminution des aides à l'agriculture sans toutefois prendre d'engagement formel en ce sens. Le désaccord sur l'agriculture a été une des principales causes de l'échec de la Conférence de Cancun.

#### **4. L'état de la régulation du commerce international des aliments aujourd'hui : quelle place pour les facteurs légitimes non-commerciaux dans le droit de l'OMC ?**

La logique qui sous-tend tout le droit international du commerce (GATT, Accords de Marrakech et ASA) est celle du libre-échange.

L'instauration du libre-échange repose sur les postulats selon lesquels la libéralisation<sup>21</sup> des échanges est bonne pour la croissance économique et le développement, d'une part et, d'autre part, que la libéralisation des échanges est source de paix<sup>22</sup>.

Les textes en attestent clairement :

- ▣ Le préambule des Accords de Marrakech, principalement le §1 :

*« Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services,... Désireuses de contribuer à la réalisation de ces objectifs par la conclusion d'accords visant, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, à la réduction substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce et à l'élimination des discriminations dans les relations commerciales internationales ... »*

16. Le cycle de négociation commerciale de Doha a débuté en 2000 et avait pour date butoir le 1er août 2004 ; en raison de l'échec des négociations, celle-ci a été plusieurs fois modifiée. La dernière échéance était fin 2006.

17. Sur le mandat de Doha, Cf. l'article 13 de la déclaration ministérielle :

[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/agric\\_f/chair\\_texts07\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/chair_texts07_f.htm)

18. Article XX de l'Accord sur l'Agriculture : Poursuite du processus de réforme : « Reconnaissant que l'objectif à long terme de réductions progressives substantielles du soutien et de la protection qui aboutiraient à une réforme fondamentale est un processus continu, les Membres conviennent que des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en oeuvre, compte tenu :

(a) de ce qu'aura donné jusque-là la mise en oeuvre des engagements de réduction ;  
(b) des effets des engagements de réduction sur le commerce mondial des produits agricoles ;  
(c) des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord ; et  
(d) des autres engagements qui seront nécessaires pour atteindre l'objectif à long terme susmentionné. »

19. Aux cinq pays émergents, se sont ralliés la Bolivie, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, l'Equateur, l'Egypte, El Salvador, le Guatemala, le Mexique, le Pakistan, le Paraguay, le Pérou, les Philippines, la Thaïlande, le Venezuela.

20. Le Brésil, la Chine, l'Argentine, l'Inde et l'Afrique du Sud.

21. Cf. Déclaration de Marrakech §2, AGCS qui utilise deux fois le terme libéralisation.

22. Voir notamment le site de l'OMC, la rubrique « comprendre l'OMC » et les différentes déclarations de Pascal LAMY, directeur général de l'Organisation, <http://www.wto.org/french/>

Toutefois, les objectifs visés par les accords de Marrakech n'ont pas été tenus.

▣ Le préambule de l'Accord sur l'Agriculture :

*« Rappelant en outre que l'objectif à long terme susmentionné est d'arriver, par un processus suivi s'étendant sur une période convenue, à des réductions progressives substantielles du soutien et de la protection de l'agriculture, qui permettraient de remédier aux restrictions et distorsions touchant les marchés agricoles mondiaux et de les prévenir, ... »*

La question se pose donc de savoir si toute nouvelle règle de politique agricole qui prendrait en compte de nouveaux facteurs économiques serait admissible et pourrait être prise au titre de l'article XX du GATT. Ce texte relatif aux exceptions générales constitue en effet la pièce maîtresse de l'admission de dérogations aux règles de libre-échange de l'OMC. Il énonce un certain nombre de facteurs légitimes et notamment « *la protection de la moralité publique* », « *la santé et de la vie des personnes et des animaux* » ou « *la préservation des végétaux* ».

Mais les mesures de dérogation au libre-échange fondées sur ces facteurs légitimes ne sont admissibles que « *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 ...* ».

Ce texte introductif de l'article XX est, selon les termes de l'ORD, « *l'expression de l'exigence du principe de bonne foi* »<sup>23</sup>: les facteurs légitimes ne doivent pas être utilisés pour obtenir des avantages déloyaux dans les échanges commerciaux.

L'application de facteurs légitimes ne peut être admise qu'à titre dérogatoire. Ainsi, par exemple, la préservation des végétaux ne constitue pas la règle en matière de commerce international. Un Membre ne peut se fonder sur la préservation des végétaux et déroger aux accords de l'OMC que si, et seulement si, il rapporte la preuve que cette mesure est strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de protection, et que cette mesure est proportionnée à l'objectif visé.

Le droit de l'OMC n'exclut pas toute préoccupation non commerciale, tout au contraire. Les facteurs légitimes sont présents dans les textes des accords. Ainsi, l'article 20 point c) de l'ASA énonce que la poursuite du processus de réforme doit se faire compte tenu « *des considérations autres que d'ordre commercial, du traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement Membres et de l'objectif qui est d'établir un système de commerce des produits agricoles qui soit équitable et axé sur le marché, et des autres objectifs et préoccupations mentionnés dans le préambule du présent accord ...* ».

La logique qui sous-tend la reconnaissance de facteurs légitimes non-commerciaux est une logique d'exception aux règles de libre-échange, fondée essentiellement sur des qualités scientifiquement objectivables.

#### 4.1. Les facteurs légitimes non-commerciaux pris en considération fondés sur la science et la démonstration d'un risque.

Dans l'article 2.2 de l'Accord SPS, pour la sécurité sanitaire, ou la préservation de la faune et de la flore : « *Les Membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes, exception faite de ce qui est prévu au paragraphe 7 de l'article 5* »<sup>24</sup>.

23. Affaire Etats-Unis-essence nouvelle formule DS2, §158.

24. Les facteurs légitimes fondés sur les risques sanitaires font l'objet de l'avis 22 du CNA.

Dans l'article 2.2 de l'Accord OTC : « A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits ».

#### 4.2. Les autres facteurs légitimes non-commerciaux dans les textes de l'OMC n'ayant pas force contraignante

Dans le préambule de l'Accord du GATT : « ... conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ... ».

Dans la décision de Marrakech sur le commerce et l'environnement : « Rappelant le préambule de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui dispose que les rapports [des Membres] dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique, ... ».

Dans le préambule de l'ASA : « ... considérations autres que d'ordre commercial, y compris la sécurité alimentaire et la nécessité de protéger l'environnement ».

#### 4.3. Les autres facteurs légitimes non-commerciaux dans les textes de l'OMC ayant force contraignante

L'article XX du GATT de 1994 relatif aux exceptions générales vise notamment la protection de la moralité publique, la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.

Une proposition de modification de ce texte est faite dans les recommandations et mise en annexe.

#### 4.4. Les facteurs légitimes non-commerciaux et la jurisprudence de l'OMC

Des contentieux devant l'ORD ont été initiés afin de faire reconnaître des facteurs légitimes non-commerciaux.

L'affaire *Etats-Unis – essence nouvelle formule*<sup>25</sup> mérite attention. En vue de diminuer la pollution atmosphérique et améliorer la qualité de l'air, l'Agence américaine de l'environnement mit au point une nouvelle réglementation sur la composition et les effets polluants de l'essence. A compter de 1995, seule « l'essence nouvelle formule » fut autorisée dans les régions à forte pollution atmosphérique. Cette réglementation s'appliquait à tous les opérateurs économiques, raffineurs, distributeurs ... Néanmoins, cette réglementation s'avérait plus lourde pour les producteurs étrangers que les producteurs nationaux ou installés de longue date aux USA. Le Venezuela et le Brésil ont donc saisi l'ORD, principalement sur le fondement de l'article XX.

25. Rapport de l'Organe d'Appel, 1996.

L'organe d'appel a constaté que la législation américaine relevait bien de l'objectif légitime de protection de la vie et de la santé des personnes et à la protection des ressources naturelles (article XX b et g). Il a en revanche estimé que si l'objectif était en soi légitime, les mesures mises en œuvre n'étaient pas nécessaires pour atteindre cet objectif légitime et qu'il existait d'autres mesures possibles pour réaliser cet objectif. En d'autres termes, l'organe d'appel a reconnu que cette politique de préservation de l'air relevait bien du facteur légitime énoncé à l'article XX g, mais que les mesures d'application constituaient des discriminations injustifiées au commerce pour les opérateurs des pays étrangers.

Le contentieux relatif aux facteurs légitimes fait apparaître la nécessité et la difficulté de justifier par un facteur légitime une restriction au commerce.

Il faut toujours faire la démonstration que la restriction aux échanges fondée sur un facteur légitime ne constitue pas une mesure discriminatoire ou protectionniste déguisée. Le travail d'interprétation de l'ORD consiste à rechercher un point d'équilibre entre le droit pour un Etat Membre d'invoquer un facteur légitime et les droits des autres Etats qu'ils tiennent des règles générales du GATT en matière de libre-échange<sup>26</sup>. En conséquence, il appartient à celui qui se prévaut d'un facteur légitime :

- ▣ de démontrer l'existence d'un lien de nécessité entre la restriction aux échanges et les objectifs poursuivis ;
- ▣ de prendre des mesures transparentes ;
- ▣ de démontrer l'absence de discrimination ;
- ▣ et enfin de démontrer la proportionnalité de la mesure de restriction au regard de la valeur que l'on entend protéger.

La démonstration doit être objectivée en se référant à des règles ou à des normes extérieures à l'OMC, comme par exemple le *Codex alimentarius*, les normes ISO ou bien encore des conventions internationales telles que la Convention de Montego Bay ou la Convention CITES (Cf. infra).

## 4.5. L'articulation entre le droit de l'OMC et les règles qui lui sont extérieures

L'OMC constitue un ordre juridique autonome mais néanmoins, dans le cadre des facteurs légitimes, se pose la question de l'articulation du droit de l'OMC avec d'autres normes juridiques.

### 4.5.1. Ce qui fait débat aujourd'hui au sein de l'OMC et hors de l'OMC

Hors de l'OMC dans les organisations internationales, telles que l'Unesco. La question qui est posée au sein de l'Unesco est la suivante : un Etat peut-il se référer à la Convention de l'Unesco sur la diversité culturelle pour fonder une restriction aux échanges ? Les objectifs de la convention peuvent-ils être regardés comme des facteurs légitimes ?

Au sein de l'OMC, la question a été soulevée dans le cadre de la négociation environnement lors de la Déclaration ministérielle de Doha de novembre 2001.

Le point 31 i) prévoit : « *afin de renforcer le soutien mutuel entre le commerce et l'environnement, nous convenons de négociations ... sur la relation entre les règles de l'OMC existantes et les obligations commerciales spécifiques énoncées dans les Accords multilatéraux environnementaux ...* ».

De même, le point 19 indique qu'il conviendra d'examiner la relation entre l'Accord ADPIC et la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique ainsi que sur les savoirs traditionnels et le folklore.

26. Cf. sur ce point le considérant 159 de l'organe d'appel dans l'affaire Tortues-Crevettes.

#### 4.5.2. L'articulation par référence explicite à des organisations ou à des normes extérieures à l'OMC

De nombreux accords OMC font déjà explicitement références à des normes extérieures :

- ❑ l'Accord SPS fait référence au *Codex alimentarius*, et l'Annexe A, point 3, renvoie notamment aux normes établies par l'OIE (Office International des Epizooties ou Organisation mondiale de la santé animale) « *pour la préservation des végétaux, aux normes, directives et recommandations internationales élaborées sous les auspices du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux..., pour les questions qui ne relèvent pas des organisations susmentionnées, les normes, directives et recommandations appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes ouvertes à tous les Membres et identifiées par le Comité* ».
- ❑ l'Accord OTC dans son article 9 renvoie quant à lui aux systèmes internationaux et régionaux de normalisation, comme par exemple la normalisation ISO.
- ❑ l'Accord ADPIC renvoie notamment aux Conventions de Paris de 1967, de Berne de 1971, de Rome de 1961 (article 1<sup>er</sup>).

#### 4.5.3. L'articulation par interprétation du traité

En l'absence de référence explicite dans les textes OMC à des normes appartenant à d'autres ordres juridiques, la référence peut se faire de manière « implicite » par interprétation des traités. C'est le cas en particulier en matière d'Accord Environnemental Multilatéral (AEM).

La démarche suivie par l'ORD sera donc la suivante : y a-t-il incompatibilité ou compatibilité, entre une mesure prise en application d'un AEM et les règles de l'OMC (démarche suivie dans l'affaire *essence nouvelle formule*) ?

C'est aussi la démarche suivie dans l'affaire *Tortues-Crevettes*<sup>27</sup> : l'ORD s'est référé à la Convention de Montego Bay pour la définition du terme ressource naturelle et à la Convention de Washington<sup>28</sup> pour identifier les espèces menacées. Les normes extérieures sont alors utilisées comme élément de contexte pour **interpréter ou préciser des notions déjà utilisées dans les textes de l'OMC**, notamment dans l'article XX. Les règles OMC sont lues à la lumière d'autres normes : « ... *il ne faut pas lire le GATT en isolant cliniquement du droit international public* ... » (P. Lamy, discours, 19 mai 2006).

De manière générale, l'ORD recherchera la **compatibilité entre les textes de l'OMC et les autres normes du droit international**. Cela ne résout pas la question centrale qui est de savoir si cette articulation, par référence implicite ou explicite, se fait par attraction des autres ordres juridiques dans celui du commerce international ?

En d'autres termes, **le droit de l'OMC, seul droit international effectif**, a-t-il vocation à devenir la **grille de lecture des autres droits** ? Ainsi s'instaurerait une hiérarchie fonctionnelle des normes internationales dessinée par l'OMC à travers l'Organe de Règlement des Différends (c'est ce que l'on appelle la force centrifuge de l'OMC).

27. Cf. Rapport du groupe spécial Tortues-Crevettes 2002 spécialement S2, <http://www.omc.org>. La loi américaine de protection des espèces menacées prescrit l'utilisation par les crevettiers de DET (dispositifs d'exclusions des tortues marines) dans leurs filets. Par ailleurs, le texte de mise en œuvre posait des critères de certification et de comparabilité des programmes de certification étrangers. En se fondant sur ces textes, les USA ont interdit l'importation de crevettes en provenance de pays non certifiés ou ne disposant pas de DET. La question s'est donc posée de savoir d'une part si l'objectif de protection des tortues entraînait bien dans le cadre de la préservation de la faune et de la flore en voie d'extinction, et d'autre part, de savoir si les mesures d'exclusion des crevettiers non certifiés ou équipés de DET étaient nécessaires et proportionnées à l'objectif de protection.

28. Convention de 1973 sur le Commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, appelée aussi Convention CITES.

De plus, se pose la question de l'opposabilité des normes de référence : en effet, peut-on opposer un accord ou une convention à un membre de l'OMC alors que celui-ci n'est pas partie à l'accord ou à la convention ? A titre d'exemple, on peut s'interroger sur l'opposabilité du protocole de Kyoto aux USA, Membre de l'OMC mais qui n'ont pas signé ce protocole.

Il apparaît ainsi que des facteurs légitimes non-commerciaux sont susceptibles d'ores et déjà d'être pris en compte par le droit de la régulation du commerce international, mais seulement de manière ponctuelle, sans sécurité juridique pour les sujets du droit international.

La reconnaissance de facteurs légitimes non-commerciaux, garantissant la sécurité juridique, suppose donc la recherche de consensus internationaux sur un socle commun minimal de valeurs et d'objectifs. A défaut de consensus au sein de l'OMC, les conflits de légitimités entre la légitimité des finalités de l'OMC et la légitimité des finalités d'autres normes internationales perdureront.

Toutefois, comme il l'a été rappelé dans « Les principes de Nantes », le droit de l'OMC s'inscrit dans le droit international général. Dès lors, l'article 31-3c de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969, aux termes duquel il doit être tenu compte pour l'interprétation des traités, non seulement du contexte mais de toute règle de droit international pertinente, devrait trouver application pour l'interprétation des accords de l'OMC et de la délimitation des droits et obligations de ses membres.

## 5. Les facteurs légitimes préconisés

### 5.1. Les droits humains

L'aliment étant un bien spécifique qui permet de satisfaire les besoins vitaux des individus et met en jeu la santé et la sécurité sanitaire des personnes et qui, en sus de ses qualités intrinsèques et nutritives, agrège des valeurs éthiques, sociales et culturelles, les droits humains fondamentaux sont apparus être les premiers « autres facteurs légitimes » non-commerciaux à retenir. Ils peuvent être fondés sur les droits humains fondamentaux définis dans le système onusien des droits et principalement sur :

- ❑ La Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 (art.3, 25, 28) :

article 3 : « *Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne* » ;

article 25 - 1 : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.* »

article 28 : « *Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet.* »

- ❑ Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (art.6) :

« *Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.* »

- ❑ Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (art.11) :

« 1. Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une **nourriture, un vêtement et un logement suffisants**, ainsi qu'à une **amélioration constante de ses conditions d'existence**. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.

2. Les Etats parties au présent Pacte, reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la **faim**, adopteront, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets :

a) pour améliorer les méthodes de production, de conservation et de distribution des denrées alimentaires par la pleine utilisation des connaissances techniques et scientifiques, par la diffusion de principes d'éducation nutritionnelle et par le développement ou la réforme des régimes agraires, de manière à assurer au mieux la mise en valeur et l'utilisation des ressources naturelles ;

b) pour assurer une répartition équitable des ressources alimentaires mondiales par rapport aux besoins, compte tenu des problèmes qui se posent tant aux pays importateurs qu'aux pays exportateurs de denrées alimentaires. »

- Les conventions de l'Organisation Internationale du Travail (OIT) relatives au travail des enfants et au travail forcé :

Selon l'OIT, le travail forcé désigne tout travail exigé d'un individu sous la menace ou en ayant recours à des méthodes violentes - coups, abus sexuels, emprisonnements, retenues de salaire -, que ce soit le fait d'un Etat, d'une entreprise ou d'un particulier. L'OIT a adopté deux conventions internationales (instruments juridiquement contraignants pour les Etats Membres qui les ratifient) sur le travail forcé. La Convention n°29 vise à supprimer le travail forcé sous toutes ses formes. La Convention n°105 vise à lutter contre l'utilisation du travail forcé à des fins politiques : mesure d'éducation politique, punition pour fait de grève, mesure de discrimination raciale, sociale, nationale ou religieuse.

Ainsi, les denrées alimentaires produites dans des conditions non conformes aux droits énoncés seraient susceptibles de justifier des dérogations aux règles du libre-échange. Ce sont notamment :

- le travail des enfants : il ne s'agit pas de nier toute possibilité de recours au travail des enfants. Est néanmoins considéré comme violant les droits fondamentaux des enfants au sens de l'Organisation Internationale du Travail et du Bureau International du Travail et de l'UNICEF<sup>29</sup>, le fait de faire travailler un enfant en dehors de sa famille ou de sa communauté, sans accès à l'enseignement, de l'exposer à des produits ou des conditions de travail préjudiciables à sa santé et à sa croissance.
- le travail forcé au sens de l'OIT et du BIT.
- un Etat serait en droit de refuser des denrées produites sur des terres acquises en violation du droit de propriété (expropriation de paysans autochtones, par exemple).
- De plus, une place particulière doit être faite à la sécurité des approvisionnements qui constitue une déclinaison particulière des droits humains.

En effet, le droit à l'alimentation est un droit fondamental, et l'aliment permet la satisfaction des besoins vitaux de l'individu. Dans un contexte où la sécurité et la continuité de l'offre n'est pas assurée, chaque pays devrait avoir le droit de garantir la sécurité de ses approvisionnements pour des produits essentiels à la satisfaction de ses besoins.

29. <http://www.droitsenfant.com/travail.htm>

## 5.2. Le développement durable

La notion de développement durable est apparue pour la première fois en 1987 dans le Rapport Brundtland intitulé « *Our common future* » remis à la Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement des Nations Unies. Le développement durable y est ainsi défini comme « *un développement qui permet la satisfaction des besoins présents sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs* ».

Le texte poursuit en précisant que « *le développement durable n'est pas un état fixe de l'harmonie, mais plutôt un processus d'évolution durant lequel l'exploitation des ressources, l'orientation des investissements, l'avancement du développement technologique et les transformations institutionnelles sont conformes à nos besoins aussi bien futurs que présents* ».

Le développement durable repose sur trois piliers :

- ▣ le pilier environnemental : la protection des ressources naturelles et de la biodiversité, la protection du cadre de vie et de la santé ;
- ▣ le pilier social : le respect des finalités sociales du développement parmi lesquelles on range la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, les inégalités et la recherche de l'équité ;
- ▣ le pilier économique : l'accroissement du niveau de vie.

Le terme de développement durable est consacré en juin 1992, lors du premier « *Sommet de la Terre* » organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro. Cent soixante-dix chefs d'Etats et de gouvernements signent un programme d'actions pour le 21ème siècle : l'Agenda 21 qui en dresse les objectifs. Par la suite, nombre de gouvernements ont mis en place des stratégies de développement durable.

Au niveau communautaire, le développement durable apparaît pour la première fois au sommet de Göteborg ; il est envisagé comme complémentaire de la stratégie de Lisbonne. « *Les principes directeurs de la stratégie sont les suivants : promotion et protection des droits fondamentaux, solidarité intra- et intergénérationnelle, garantie d'une société ouverte et démocratique, participation des citoyens, des entreprises et des partenaires sociaux, cohérence et intégration des politiques, exploitation des meilleures connaissances disponibles, principes de précaution et du pollueur-payeur* »<sup>30</sup>. En juin 2006, a été adoptée la nouvelle stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable lors du Conseil européen tenu à Bruxelles.

Dans la perspective communautaire, le développement durable s'appuie sur quatre piliers : environnemental, social, économique et international. Le pilier international correspond aux politiques de développement durable que l'Union entend promouvoir au niveau international : « *La stratégie révisée prévoit également de renforcer la lutte contre la pauvreté dans le monde et de veiller au développement durable mondial et au respect des engagements internationaux ... et entend oeuvrer pour un pacte global de développement durable* »<sup>31</sup>.

La Commission dans sa Communication au Conseil et au Parlement européen, du 23 décembre 2003, « *Un an après le sommet mondial sur le développement durable : mise en œuvre de nos engagements* »<sup>32</sup> rappelle que « *pour atteindre les objectifs du sommet mondial pour le développement durable en matière de commerce et de mondialisation, l'Union participe aux réunions de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et tente d'intégrer efficacement les pays en développement dans le système commercial mondial (« Agenda de Doha »)* ». Les textes de l'OMC n'ignorent pas le développement durable<sup>33</sup>.

30. <http://euramis.net/scadplus/leg/fr/lvb/l28117.htm>

31. *ibid.*30.

32. COM(2003) 829 final - Non publié au Journal officiel

33. Cf. *supra* point 3

Il constitue l'un des objectifs de l'OMC énoncés dans le Préambule des Accords de Marrakech : « *Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ...* ».

La définition du développement durable retenue par l'OMC paraît plus restrictive que celle retenue habituellement :

- ▣ le pilier économique correspond aux finalités mêmes de l'accord : relèvement des niveaux de vie et réalisation du plein emploi ;
- ▣ le pilier environnement est aussi un des objectifs des accords d'autant plus qu'il existe un accord sur l'environnement ;
- ▣ en revanche, le pilier social n'est pas explicitement visé et les textes ne font pas référence aux droits sociaux.

La question des enjeux environnementaux est, quant au constat au moins, l'objet de consensus et de prise de conscience de la part de la majorité des citoyens. La dimension environnementale de l'alimentation et de la production agricole correspond à des attentes sociales fortes et commence à être prise en compte dans les politiques économiques et commerciales dans des politiques publiques mais aussi à travers le développement de labels et de démarches volontaires par les opérateurs économiques privés.

De plus, la majorité des Etats membres de l'OMC ont également ratifié le protocole de Kyoto à l'exception des Etats-Unis et de la Chine. Par ailleurs, existent des indicateurs de développement durable reconnus internationalement<sup>34</sup> ainsi que des Conventions internationales de protection de l'environnement et de la biodiversité, susceptibles de servir de références comme par exemple :

- ▣ la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, Montego Bay, 1982 ;
- ▣ la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, 1987 ;
- ▣ la Convention sur la biodiversité.

### 5.3. Le bien-être animal

Parmi les nombreuses conceptions du bien-être animal, le CNA retient la définition fondée sur les cinq besoins fondamentaux à prendre en compte pour les animaux : l'absence de douleur, lésion ou maladie, l'absence de stress climatique ou physique, l'absence de faim, de soif ou de malnutrition, l'absence de peur, la possibilité d'exprimer des comportements normaux, propres à chaque espèce.

Le bien-être animal a, en premier lieu, fait l'objet d'une réglementation internationale, au Conseil de l'Europe, dans le cadre de ses préoccupations relatives au droit de l'homme et à l'environnement. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, alors que l'agriculture s'intensifiait et que l'utilisation des animaux dans la recherche prenait un nouveau tournant, le Conseil de l'Europe, considérant l'image que pouvait donner l'attitude de l'homme envers les animaux, a choisi de se préoccuper de la protection des animaux. L'un des premiers sujets qui a fait l'objet

34. On peut par exemple citer *Genuine savings*, publié par la Banque Mondiale (World Development Indicators)

d'une Convention du Conseil de l'Europe dans ce domaine, a été la protection des animaux au cours du transport international. L'Union européenne a repris un certain nombre de textes, conventions ou recommandations du Conseil de l'Europe, portant sur la protection des animaux à différents stades de leur utilisation ou selon les espèces, sous forme de directives ou de règlements.

En 1993, le protocole annexé au Traité d'Amsterdam reconnaît l'animal en tant qu'être sensible et conforte donc la prise en compte du bien-être animal dans les textes communautaires portant sur les animaux. La directive (CEE) 98/58 sur le bien-être des animaux dans les élevages constitue un tournant dans l'orientation internationale dans ce domaine. En effet, à la suite de ce texte, un rapport de la Commission en 2002 (*« Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la législation applicable au bien-être des animaux dans les pays tiers et sur son incidence pour l'UE »*), analyse, par comparaison entre les réglementations dans ce domaine, les distorsions de concurrence entre les Etats membres et les pays tiers et fournit des pistes d'amélioration de celles-ci :

- ▣ le développement de normes internationales en matière de bien-être animal grâce à l'OIE : c'est ce qui a été fait puisque le code OIE comprend désormais des chapitres sur le bien-être des animaux en cours de transport, au moment de l'abattage ... auxquels il est fait référence dans le cadre d'accords bilatéraux ;
- ▣ la mise en valeur d'initiatives privées sous forme d'étiquetages spécifiques ;
- ▣ des règles d'étiquetage obligatoires qui soulèvent plus de réticences au plan international.

Depuis ce rapport de 2002, un certain nombre de dispositifs allant dans ce sens ont été mis en place. Toutefois, rien ne permet de distinguer actuellement les conditions d'élevage des animaux ou des produits issus d'animaux importés au sein de l'Union européenne. Il en est de même pour les conditions d'abattage des animaux pour la viande importée.

En conséquence, l'introduction du bien-être animal en tant que nouveau facteur légitime pourrait s'articuler sur les points suivants :

- ▣ la prise en compte des normes issues du code OIE pourrait s'inscrire dans le cadre de l'OTC ;
- ▣ la prise en compte du bien-être animal pourrait être ajoutée aux dispositions de l'article XX du GATT.

En toute hypothèse, la poursuite des travaux au sein de l'OIE est une étape nécessaire dans la reconnaissance du bien-être animal comme objectif légitime non commercial. Cependant, les conditions d'élevage étant par essence très différentes selon les pays, leur harmonisation même dans le cadre des échanges est relativement difficile.

L'inclusion du bien-être animal dans les conditions d'agrément des abattoirs en pays tiers, accompagnée de la certification *ad hoc*, serait une première avancée.

Il convient de rappeler que les textes de l'OMC, l'Accord SPS et l'Accord OTC font déjà références aux normes de l'OIE.

## 6. Les facteurs légitimes préconisés et le droit de l'OMC

La recherche de reconnaissance formelle de facteurs non légitimes par le droit de l'OMC s'inscrit dans une approche particulière de l'aliment comme un bien spécial, un bien d'humanité, qui agrège des valeurs extrinsèques au produit et qui vont au-delà des qualités scientifiquement objectivables.

Cette reconnaissance soulève la difficile, mais nécessaire, question du conflit des légitimités qui sont à l'œuvre d'une part dans le droit international fragmenté et, d'autre part, dans l'ordre juridique commercial international :

- ▣ la légitimité issue des engagements contractés à ce jour par les membres de l'OMC au sein de l'OMC du fait de leur adhésion ;
- ▣ la légitimité des normes et engagements souscrits au niveau international dans d'autres ordres juridiques que l'OMC ;
- ▣ la légitimité des choix sociaux et culturels.

La reconnaissance multilatérale de facteurs légitimes non-commerciaux permettrait enfin d'impulser une dynamique « vertueuse » entre le global - la globalisation des échanges - et le local - les attentes culturelles et sociétales -.

### 6.1. Intégrer de nouveaux facteurs légitimes dans les accords de l'OMC

#### 6.1.1. La procédure d'adoption des facteurs légitimes

Aux termes des Accords de Marrakech (art.IX), la reconnaissance d'un facteur légitime peut emprunter deux voies :

- ▣ le facteur légitime peut être proposé puis adopté par **consensus** et, dès lors le facteur légitime devient multilatéral. Entré dans le périmètre des accords de l'OMC, il devient opposable à tous les Etats Membres ;
- ▣ le facteur légitime peut encore être adopté à la majorité des Etats Membres **par vote formel**. Une fois adopté, le facteur légitime devient également multilatéral et opposable à tous les Etats Membres.

Si les Etats doivent en principe prendre, **par consensus** ou par vote, des décisions de nature multilatérale, ils peuvent aussi, exceptionnellement, décider de prendre une décision de nature plurilatérale, opposable aux seuls signataires.

Néanmoins, cette voie semble peu probable. En effet, l'objectif de la reconnaissance formelle des facteurs légitimes par l'OMC est l'établissement d'un socle commun de préoccupations non commerciales. Or, le plurilatéralisme y déroge, laissant les Etats membres non signataires hors de leur champ d'application, ce qui par ailleurs créerait des distorsions de concurrence.

La reconnaissance des nouveaux facteurs légitimes à l'OMC se traduirait par une modification de l'article XX des accords du GATT relatif aux exceptions générales. Cette modification inclurait ainsi la protection des droits humains, la sécurité des approvisionnements, la protection du bien-être des animaux, la protection de la biodiversité, la protection du climat et des ressources naturelles.

#### 6.1.2. Mise en œuvre des nouveaux facteurs légitimes

De la même façon que l'OMC, en 1994, a complété ses dispositions de portée générale par la négociation de divers accords multilatéraux portant sur les services, la propriété intellectuelle, la sécurité sanitaire (SPS), les obstacles techniques au commerce (OTC), la prise en considération des

facteurs légitimes pourrait faire l'objet d'un élément nouveau de l'OMC.

Le facteur légitime constituerait une justification à une restriction au commerce entre Membres de l'OMC. L'adoption de facteurs légitimes par l'OMC n'implique pas *a priori* de compensation financière (ou autre comme des quotas, par exemple) pour les Etats qui en feraient application.

Il s'agira, dès lors, de démontrer tout à la fois :

- ▣ que la mesure de restriction au commerce entre bien dans le cadre de l'objectif légitime ;
- ▣ et que la mesure mise en œuvre est nécessaire et proportionnée à cet objectif légitime de protection des droits humains ou de la biodiversité, de protection du bien-être animal, de respect des droits de l'homme, de l'environnement, de développement durable ..., par exemple.

La preuve que la mesure de restriction au commerce entre bien dans le cadre d'un facteur légitime peut être faite en s'appuyant soit sur des textes déjà visés dans les accords de l'OMC, soit en se fondant sur des accords ou conventions internationales tels les accords multilatéraux sur l'environnement.

Ainsi, dans l'affaire *Tortues-Crevette*, c'est la Convention CITES<sup>35</sup> qui a servi de référentiel pour déterminer si la mesure de restriction au commerce mise en place par les Etats-Unis pour la protection des tortues marines entrainait bien dans le cadre de la protection des espèces sauvages menacées d'extinction. A cet égard, on peut souligner que plus la norme internationale de référence a fait l'objet de signatures ou de ratification par des Etats Membres de l'OMC, plus la légitimité des objectifs de protection s'accroît.

Quel que soit le facteur légitime, le Membre qui s'en prévaut doit toujours faire la démonstration de l'adéquation de la limitation au libre-échange par rapport à l'objectif recherché.

En conséquence, une mesure mise en œuvre sur le fondement d'un facteur légitime et qui ne ferait pas la démonstration de sa pertinence pourrait, *a posteriori*, entraîner des sanctions comme toute restriction injustifiée ou comme toute mesure discriminatoire ainsi que précisé notamment à l'article XX.

## 6.2. La faisabilité

Il est évident que la reconnaissance et la mise en œuvre de ces nouveaux facteurs légitimes ne sauraient advenir brutalement et à court terme. Les principales difficultés tiennent en effet à l'élaboration d'un consensus politique, compte tenu des jeux d'alliance et de la méfiance des pays les moins avancés qui voient parfois dans certains facteurs légitimes des obstacles techniques au commerce ou des barrières non-tarifaires pour refuser leurs produits.

Le CNA suggère néanmoins à titre exploratoire et préparatoire :

- ▣ en premier lieu, le renforcement ou la création de groupes de travail au sein de l'OMC portant sur les nouveaux facteurs légitimes retenus (protection des droits humains, sécurité des approvisionnements, protection du bien-être des animaux, du climat, de la biodiversité et des ressources naturelles) ;
- ▣ en second lieu, que ces groupes travaillent en collaboration avec les institutions internationales compétentes en ces matières ;
- ▣ que l'Union européenne élabore des consensus communautaires constituant une étape préalable et nécessaire à toute proposition de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux et à leur discussion dans le cadre multilatéral.

35. Appelée aussi Convention de Washington.

Dans l'attente de la reconnaissance de facteurs légitimes non-commerciaux, on pourrait solliciter des mécanismes de sauvegarde existant déjà dans les accords OMC et qui ne sont que très rarement utilisés : les sauvegardes générales de l'article XIX du GATT et les sauvegardes spéciales de l'article 5 de l'Accord sur l'Agriculture. Ces textes permettent, de manière temporaire, à un Membre de suspendre en totalité ou en partie ses engagements et concessions tarifaires. Ainsi, un Membre pourrait par exemple relever les droits de douane ou supprimer des concessions tarifaires en excipant de facteurs légitimes non-commerciaux.

De plus, les évolutions récentes permettent d'avoir un regard plus optimiste sur la faisabilité de la reconnaissance de certains facteurs légitimes ou tout au moins, la création de groupes de travail pour leur mise en chantier. Les affaires très controversées comme celles de la viande aux hormones, des OGM ou bien encore de la mise sur le marché de viande d'animaux clonés montrent qu'elles ne sauraient être appréhendées exclusivement à travers la question scientifique. Il s'agit non seulement de questions scientifiques mais aussi de questions sociales et éthiques, d'acceptabilité des risques, d'attachement collectif à des valeurs, à des modes de production et de consommation, à des savoirs traditionnels.

Ces attentes sociales ne sont d'ailleurs pas ignorées de l'OMC : Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, a initié une réflexion sur *les préférences collectives* dans le commerce multilatéral et fait des attentes sociales un des thèmes du Forum de l'OMC 2007.

Quant aux opérateurs économiques, ils se sont saisis de la question en multipliant les démarches volontaires de labellisation de « produits à valeur sociétale ajoutée » (Cf. §8) ou encore en initiant le Pacte Mondial onusien sur le Développement durable de 1999 (Cf. §5).

Tous ces éléments confirment que l'OMC ne peut, à plus ou moins long terme, qu'intégrer ces préoccupations dans ses accords. Les préoccupations non commerciales qui parcourent les sociétés civiles comme les opérateurs économiques ne peuvent demeurer hors du champ de compétence de l'OMC.

## 7. Les préférences collectives

A défaut d'adoption de facteurs légitimes multilatéraux dans le cadre de l'OMC, la voie des préférences collectives mérite d'être envisagée.

### 7.1. Définition des préférences collectives

Les préférences collectives, comme les facteurs légitimes, sont le résultat des choix opérés par les communautés humaines et qui s'appliquent à une communauté entière nationale ou régionale. Elles manifestent des valeurs sociales et/ou sociétales qui sont en principe traduites dans les choix publics normatifs ou réglementaires<sup>36</sup>.

Ces valeurs peuvent porter sur les conditions de vie (normes sanitaires et phytosanitaires, normes environnementales, biens publics, etc.), sur les conditions de vie des autres sociétés (travail des enfants par exemple), sur la reconnaissance de « *biens publics mondiaux* » (changement climatique, environnement, droits de l'homme, etc.).

Ces préférences collectives sont bien sûr présentes dans le commerce international, et notamment dans le champ du commerce des aliments dans la mesure où les échanges de produits agricoles et de denrées alimentaires touchent directement aux identités culturelles et aux rapports avec les modes de production et de consommation traditionnels, au rapport à l'alimentation, à la nature, à l'environnement et à la santé.

36. Cf. Discours de Pascal LAMY, « L'émergence des préférences collectives dans le champ de l'échange international : quelles implications pour la régulation de la mondialisation ? » ; Laurence TUBIANA, « Le rôle potentiel des préférences collectives dans le système commercial multilatéral », sept. 2007.

Dans le domaine du commerce des aliments, des préférences collectives sur le marché communautaire se traduisent pas des choix individuels des consommateurs reposant sur l'information relative au produit et résultant soit d'obligations réglementaires, soit de démarches volontaires des opérateurs économiques identifiées par l'étiquetage (par exemple « sans OGM », « Agriculture Biologique », « commerce équitable », « freedom food », etc. ).

## 7.2. Mise en œuvre des préférences collectives dans le commerce multilatéral

Aux termes des propositions faites par Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, les préférences collectives pourraient être prises en compte dans le commerce international multilatéral. Actuellement, les préférences collectives autres que celles fondées sur les exceptions prévues dans l'Accord SPS ne sont pas (ou que très exceptionnellement) admises à l'OMC.

Pour articuler ces préférences collectives, telles que la protection de l'environnement, la protection des droits fondamentaux, des ressources épuisables, du bien-être des animaux ..., avec les règles de l'OMC, il est proposé d'assortir la reconnaissance de ces préférences d'une clause de sauvegarde spéciale sans droit de douane dite clause de compensation. La clause de sauvegarde avec compensation aurait une double fonction, une fonction dissuasive et préventive et une fonction indemnitaire :

- ❑ d'une part, elle constituerait une garantie « *a priori* » contre toute utilisation abusive des préférences collectives en tant qu'obstacle au commerce ou en tant qu'instrument de discrimination ou de protectionnisme des marchés, notamment des marchés européens ;
- ❑ d'autre part, elle permettrait d'indemniser les pays exportateurs dont les produits sont refusés au nom des préférences collectives. L'objectif de la compensation financière étant d'indemniser les pays exportateurs lésés par les choix sociaux collectifs, particulièrement les pays pauvres. Il s'agirait alors, toujours selon les propositions de P. Lamy, d'attribuer des compensations financières variables selon le niveau de développement du pays exportateur lésé. De plus, la compensation pourrait être assortie de mesures d'aide au développement ou de politiques complémentaires d'assistance technique ou au renforcement des politiques sociales, sanitaires ...

La mise en oeuvre d'une telle clause de sauvegarde spéciale avec compensation (ou clause préférences collectives) supposerait, de la part des pays en sollicitant l'application, de soumettre l'existence de la demande sociale, la nécessité de la mesure adoptée et sa conformité aux règles du commerce international, au contrôle juridique de l'OMC. Il appartiendrait donc aux pays demandeurs de rapporter cumulativement :

- ❑ la preuve que la préférence collective invoquée est bien une attente sociale et non l'émanation d'intérêt privé ; l'existence de normes juridiques communautaires imposant le respect des normes de l'OIE en matière de bien-être animal, le moratoire sur les OGM, pourraient être regardés comme des preuves préconstituées de l'existence de ces préférences collectives ;
- ❑ la preuve que la mesure adoptée reflète bien cette demande sociale, par exemple que l'interdiction des OGM reflète bien l'attente sociale des européens de faire jouer le principe de précaution ;
- ❑ la preuve de l'adéquation de la mesure prise au regard des objectifs poursuivis, autrement dit que les mesures adoptées sont bien les moins restrictives possibles ;
- ❑ la preuve, enfin, que la mesure respecte bien les principes de non discrimination et de transparence.

Par ailleurs, il convient de noter que de telles clauses n'auraient qu'un caractère temporaire.

### 7.3. Bilan des préférences collectives

Le recours aux préférences collectives présente des avantages indéniables, mais également des inconvénients que l'on ne peut occulter.

A l'évidence, la préférence collective est un mode de reconnaissance de choix sociaux et de valeurs relatives à des qualités extrinsèques au produit au niveau international dans des délais sans doute plus brefs que dans le cadre de la procédure d'adoption des facteurs légitimes envisagée précédemment. La reconnaissance des préférences collectives concilierait la mondialisation des échanges avec l'affirmation des spécificités culturelles et sociales propres à un pays ou à une entité régionale.

Quant aux inconvénients de préférences collectives, ils sont de plusieurs ordres :

- ❑ En premier lieu, les coûts économiques liés tout à la fois à la reconnaissance et à la mise en oeuvre de la préférence collective et à la clause de compensation sont des obstacles pour les Etats à faire reconnaître les choix collectifs. De plus, ces coûts qui devront être payés par les Etats (seuls sujets du droit de l'OMC) seront nécessairement répercutés sur les opérateurs économiques. Ces derniers ne seront dans doute pas en mesure de supporter une charge nouvelle qu'ils devront répercuter in fine sur le consommateur.
- ❑ En second lieu, les préférences collectives ne participent pas au renforcement du multilatéralisme du commerce international. Ce mécanisme peut laisser à penser que seuls les pays ou entités régionales les plus riches et en mesure de payer les compensations financières peuvent garantir les choix sociaux collectifs en matière de commerce des denrées alimentaires. Ainsi, un Etat pauvre ne serait pas à même, par exemple, de refuser des produits OGM, ou non conformes au bien-être animal ou mettant en péril des ressources naturelles épuisables. La compensation pourrait même s'analyser comme une « prime » ou une incitation au non-respect de certains droits fondamentaux ou biens publics mondiaux. De plus, il y a un risque d'affaiblissement, voire de remise en cause, des valeurs ou des biens que l'on entend protéger, notamment les biens publics mondiaux. Aussi, les biens publics mondiaux ou les droits fondamentaux ne devraient-ils pas relever des préférences collectives mais des facteurs légitimes et ainsi constituer des préférences universelles, un socle d'attentes sociales communes reconnues intégrées dans la régulation du commerce international des denrées alimentaires.
- ❑ Enfin, il convient de noter que la lourdeur, notamment économique, de la mise en oeuvre des préférences collectives aura sans doute pour effet pervers d'accroître la fragmentation du droit international du commerce et ainsi contribuer à un affaiblissement de la régulation multilatérale. En effet, le risque de voir se multiplier les accords bilatéraux ou régionaux incluant des choix sociaux, des attentes sociales collectives, est loin d'être négligeable. Les Etats, et notamment les plus puissants, pour d'évidentes raisons de rapidité et d'économie y incluront des valeurs collectives sans être contraints par la clause de compensation, ni par les coûts induits par la procédure proposée par le directeur général de l'OMC.

## 8. Les démarches volontaires et le rôle des opérateurs économiques

L'examen de nouvelles possibilités de prise en compte de facteurs légitimes par la régulation macrojuridique de l'OMC n'est pas la seule voie.

Ont aussi été examinées des possibilités de régulation microéconomique par les acteurs économiques eux-mêmes (producteurs, distributeurs, consommateurs), s'appuyant sur des procédés de certification, de labellisation et plus généralement sur des référentiels privés ou normatifs. Une telle démarche a déjà été initiée notamment par la distribution à travers des marques de distributeurs de « produits verts »<sup>37</sup> ou de produits du commerce équitable.

Il s'est agi de s'interroger sur les possibilités de développement par les entreprises productrices et/ou de distribution de « produits à valeur sociétale ajoutée » faisant du consommateur, par sa décision microéconomique de consommation, l'acteur central de la promotion des facteurs légitimes.

### 8.1. Les opérateurs économiques et les produits « à valeur sociétale ajoutée »

Plusieurs entreprises en Europe développent des produits destinés à faire écho aux attentes sociales des consommateurs européens relatives à la protection de l'environnement, au développement durable ou encore aux conditions sociales de production.

Des labellisations privées ou institutionnelles fondées sur des référentiels et cahiers des charges spécifiques ou des étiquetages volontaires se mettent en place pour agir sur les thèmes des trois piliers de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Le développement de cette nouvelle offre au consommateur peut entraîner des modifications de pratiques à toutes les étapes de la vie du produit : lors de la conception, de la fabrication, du transport et enfin lors de la commercialisation. Lors de cette dernière étape, une communication spécifique se développe pour encourager le changement des comportements d'achat des consommateurs, par la mise en avant des produits à valeur sociétale ajoutée.

#### ■ Concernant les aspects environnementaux de la RSE

Selon les aspects environnementaux considérés, plusieurs types de labellisation existent. On peut notamment citer ceux relatifs à la préservation des ressources pour le bois ou les produits de la pêche. D'autres référentiels prennent en compte l'ensemble des étapes de la vie du produit, et notamment ses conditions de fabrication (comme les éco-labels) ou la production agricole (Agriculture Biologique notamment). Enfin, des initiatives existent visant à proposer une information sur l'impact environnemental des produits de consommation courante, notamment concernant les émissions de carbone.

#### ■ Concernant les aspects sociaux de la RSE

Par exemple, certaines enseignes de distribution développent des programmes communs d'audits sociaux de leurs fournisseurs implantés dans les pays à risques<sup>38</sup>. Il s'agit plus précisément d'accompagner ces industriels dans le respect et l'intégration des principes universels des droits de l'Homme et de la réglementation sociale locale dans leurs unités de production par des contrôles réguliers et la mise en place de plans d'actions correctives<sup>39</sup>.

Il faut noter que si ce type d'initiative permet bien de faire progresser les opérateurs économiques qui la mettent en œuvre, elles ne permettent pas une évolution généralisée au niveau macroéconomique.

37. En France, c'est l'enseigne Monoprix qui a été précurseur des produits écologiques en développant sa marque de distributeur « Monoprix vert ». Plus récemment de grandes entreprises comme General Electrics aux Etats-Unis, ou SFR en France se sont lancées dans l'offre de produits ou de services grand public « mariant valeur produit et valeur ajoutée sociétale ». Cf. sur ce point, Produits à valeur ajoutée sociétale, Nicolas Bordas, Le Monde, 9 octobre 2007. Cf. également, Croissance verte, 25 avril 2007, <http://www.croissance-verte.com>.

38. Cf. rapport de la FCD « Insertion clause sociale », 2006.

39. Les huit critères retenus sont les suivants : le travail des enfants ; le travail forcé, heures supplémentaires non payées ; le niveau de rémunération ; la santé et la sécurité au travail ; la liberté d'association ...

## 8.2. Le commerce équitable

Le commerce équitable contribue au développement durable par ses dimensions économiques et sociales de progrès.

Les associations de commerce équitable cherchent à promouvoir la vente de produits à « valeur ajoutée éthique et sociale » et à impliquer plus en plus de clients et d'entreprises tout au long de la chaîne de valeur de la production à la transformation jusqu'à la consommation. Elles ont fait le choix, jusqu'à ce jour, de travailler avec les pays dits du Sud, souvent démunis sur le plan de leur organisation, et dans le domaine des produits agricoles faisant l'objet d'un commerce mondialisé<sup>40</sup>.

L'organisation du commerce équitable repose sur des cahiers des charges visant toutes les parties prenantes, le contrôle de leur respect étant assuré comme dans tout système de certification, par un organisme tiers indépendant. Parmi ces règles, les contrats conclus inscrits dans la durée, imposent le respect des normes sociales minimales (conventions de l'OIT, du BIT, droit des femmes, interdiction de l'exploitation du travail salarié des enfants, compatibilité avec les rythmes scolaires lorsque les enfants sont salariés).

Mais aussi, ces contrats font référence à des règles permettant aux organisations de producteurs d'accéder au marché par un prix d'achat minimum garanti intégrant les coûts de production basés sur les salaires moyens du pays en y intégrant une « marge de progrès » correspondant à l'objectif de développement et déconnectés du prix de marché mondial. Or, ces systèmes de prix minima ne sont acceptés ni par la Banque mondiale, ni par le Fonds monétaire international, opposés aux systèmes de soutien des prix.

Conscient de cette difficulté, le Parlement européen dans sa résolution sur le commerce équitable<sup>41</sup> qui en précise les objectifs, invite la « Commission et l'OMC à influencer sur le système international, ... , à amener des sociétés privées à fonctionner de manière plus juste, à s'engager sur la suppression des droits de douanes pour les produits équitables ... ».<sup>42</sup>

Il considère donc le commerce équitable comme équivalent d'un facteur légitime, pouvant être à terme reconnu comme un facteur légitime à l'OMC dès lors que des règles objectives, des standards transparents existent.

## 8.3. La normalisation : les projets du comité 34 ISO

La normalisation, barrière non-tarifaire aux échanges ou instrument de facilitation de l'accès aux marchés ?

L'ISO est accrédité auprès de l'OMC et ses normes peuvent être utilisées comme référentiels. Aussi se pose la question de l'impact de la normalisation sur la régulation internationale du commerce des produits agroalimentaires.

Pour l'application de l'Accord SPS au moins, il n'existe pas de contradiction entre normalisation et règles internationales du commerce, les deux étant complémentaires : *le Codex alimentarius* fixe les objectifs et les règles applicables aux aliments, l'ISO détermine les moyens et les méthodes d'analyse et de mesure.

La normalisation internationale des produits agricoles et agroalimentaires relève du Comité Technique 34 de l'ISO, Food and Feed Committee. Le Comité technique 34 traite de la normalisation de produits et méthodes en lien avec l'agriculture et l'agroalimentaire à l'exception des biocarburants.

40. Le café et le cacao figurent parmi les premiers produits du commerce équitable qui s'étend aujourd'hui à une grande variété de produits, parmi lesquels les denrées restent majoritaires.

41. Résolution du parlement européen sur le commerce équitable et le développement (2005/22455INI), P6\_TA(2006)0320.

42. Voir également le point 28 de la même résolution.

La France en assurera la présidence jusqu'en 2010, partageant le secrétariat avec le Brésil.

Quatre thèmes sont prioritaires et pourraient venir en soutien de la reconnaissance de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux dans le cadre du plan stratégique à venir<sup>43</sup>:

- ❑ **contribuer à la sécurité des aliments** : prise non au sens du *Codex alimentarius*, mais dans le sens de l'élaboration de normes d'essai et de management de la gestion de crises alimentaires (ex : norme ISO 22000), de la préservation des aliments, de la chaîne du froid par exemple. Ce travail de normalisation est réalisé en relation avec le *Codex*, la FAO, l'OIE ;
- ❑ **faciliter les échanges**, la lutte contre la contrefaçon et la promotion des produits régionaux ;
- ❑ **fournir des outils d'aide au développement durable** pour le commerce agroalimentaire : il s'agit d'établir des normes ISO pour le commerce équitable, le bien-être animal et les 3 piliers de la responsabilité sociale des entreprises. Ainsi, la norme ISO 14001 sur le management environnemental, la norme ISO 26000 en cours d'élaboration sur l'éthique sociale, et la norme en projet relative à l'analyse du cycle de vie ;
- ❑ **développer des outils et référentiels de mesure de la satisfaction du consommateur** : des normes sur l'information nutritionnelle, sur l'évaluation de la qualité attendue par le consommateur et enfin des normes de spécification produit pour les échanges internationaux, ces normes ayant vocation à objectiver le socle de consensus relatif à la définition de produit afin d'en faciliter tout à la fois les échanges et l'information du consommateur.

Les objectifs envisagés dans le plan stratégique de la certification ISO des produits agroalimentaires peuvent contribuer à la prise en compte de valeurs « sociétales » extrinsèques au produit lui-même et à faciliter celle de facteurs légitimes.

La normalisation a l'avantage, pour les opérateurs économiques, de faciliter les échanges et de préconstituer des preuves en cas de litige ou de contentieux. Néanmoins, l'accès et la mise aux normes ISO et leur suivi ont un coût pour les opérateurs, invoqué par les producteurs des pays les moins avancés pour contester le bien-fondé auprès de l'OMC du recours aux normes privées souvent vues comme des barrières non-tarifaires, des obstacles techniques au commerce (relevant de l'Accord OTC), ayant pour effet de les éliminer du marché<sup>44</sup>.

#### 8.4. Intérêts et limites

La labellisation et les référentiels privés ou normatifs présentent pour avantages premiers la diffusion des valeurs sociétales notamment telles que définies dans les facteurs légitimes du groupe. Néanmoins, cette prise en compte est parcellaire et limitée dans la mesure où :

- ❑ la diffusion ne repose que sur le choix du consommateur ;
- ❑ ce choix, déterminé essentiellement par les capacités financières (ou culturelles) du consommateur induit une segmentation du marché supplémentaire, un renchérissement des produits et un certain élitisme.

Cette diffusion limitée n'est pas nécessairement cohérente avec l'objectif visé à travers la reconnaissance des facteurs légitimes, à savoir, avoir un socle de valeurs communes prises en considération dans la régulation internationale du commerce des denrées alimentaires.

43. Qui devrait bientôt être adopté.

44. Cf. <http://wto.org> ; <http://fao.org>

## 9. Annexe : proposition de modification de l'article XX du GATT

Version actuelle	Proposition de modification du CNA
<p>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</p>	<p>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 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 qui s'avèrent nécessaires pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que sa non-réalisation entraînerait</p>
	a) nécessaires à la protection des droits humains ;
a) nécessaires à la protection de la moralité publique ;	b) nécessaires à la protection de la moralité publique ;
b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ;	c) nécessaires pour assurer, de manière sûre et certaine, en quantités comme en qualité, l'approvisionnement alimentaire, de toutes les populations ;
	d) nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes ;
	e) nécessaires à la protection de la santé et du bien-être des animaux ;
	f) nécessaires à la préservation de la faune et de la flore et de la biodiversité ;
	g) nécessaires à la préservation du climat et à la protection de l'environnement, non seulement sur son territoire mais également dans le monde ;
c) se rapportant à l'importation ou à l'exportation de l'or ou de l'argent ;	
d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur ;	h) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord, tels que, par exemple, les lois et règlements qui ont trait à l'application des mesures douanières, au maintien en vigueur des monopoles administrés conformément au paragraphe 4 de l'article II et à l'article XVII, à la protection des brevets, marques de fabrique et droits d'auteur et de reproduction et aux mesures propres à empêcher les pratiques de nature à induire en erreur ;

---

e) se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ;

---

f) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ;

---

g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;

---

h) prises en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et non désapprouvés par elles ou qui est lui-même soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et n'est pas désapprouvé par elles\* ;

---

i) comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent Accord relatives à la non-discrimination ;

---

j) essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale; toutefois, lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits, et les mesures qui sont incompatibles avec les autres dispositions du présent Accord seront supprimées dès que les circonstances qui les ont motivées auront cessé d'exister. Les PARTIES CONTRACTANTES examineront, le 30 juin 1960 au plus tard, s'il est nécessaire de maintenir la disposition du présent alinéa.

---

i) imposées pour la protection de trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ;

---

j) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables (à des ressources qui ont des caractéristiques nécessaires à la préservation de la faune et de la flore), si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales ;

---

k) prises en exécution d'engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base qui est conforme aux critères soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et non désapprouvés par elles ou qui est lui-même soumis aux PARTIES CONTRACTANTES et n'est pas désapprouvé par elles\* ;

---

l) comportant des restrictions à l'exportation de matières premières produites à l'intérieur du pays et nécessaires pour assurer à une industrie nationale de transformation les quantités essentielles desdites matières premières pendant les périodes où le prix national en est maintenu au-dessous du prix mondial en exécution d'un plan gouvernemental de stabilisation, sous réserve que ces restrictions n'aient pas pour effet d'accroître les exportations ou de renforcer la protection accordée à cette industrie nationale et n'aillent pas à l'encontre des dispositions du présent Accord relatives à la non-discrimination ;

---

m) essentielles à l'acquisition ou à la répartition de produits pour lesquels se fait sentir une pénurie générale ou locale; toutefois, lesdites mesures devront être compatibles avec le principe selon lequel toutes les parties contractantes ont droit à une part équitable de l'approvisionnement international de ces produits, et les mesures qui sont incompatibles avec les autres dispositions du présent Accord seront supprimées dès que les circonstances qui les ont motivées auront cessé d'exister. Les PARTIES CONTRACTANTES examineront, le 30 juin 1960 au plus tard, s'il est nécessaire de maintenir la disposition du présent alinéa.

---

## 10. Les recommandations du CNA

Le CNA s'est attaché à définir de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux en vue d'améliorer la régulation du commerce international de denrées ; ses recommandations tentent de répondre à cette attente, afin que la protection des humains et la protection de l'environnement accèdent *mutatis mutandis* au rang de règle du commerce international. Ses réflexions s'inscrivent tout à fois dans le cadre des profondes mutations qui affectent la production et le commerce des denrées alimentaires, dans le cadre de la nécessaire réforme de la Politique Agricole Commune et dans le contexte du cycle des négociations de Doha toujours en cours.

Sur le fondement de l'analyse qui précède et des nouveaux facteurs légitimes préconisés, le CNA émet les recommandations suivantes :

### **Elargir le champ des exceptions prévues à l'article XX du GATT pour y intégrer de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux**

1 – Considérant l'évolution du contexte mondial depuis la signature en 1947 de l'Accord du GATT et constatant que son article XX relatif aux exceptions générales ne rend qu'incomplètement compte de facteurs non-commerciaux qui devraient être considérés comme légitimes,

le CNA propose la modification de cet article XX afin d'y inclure, en tant que nouveaux facteurs légitimes à prendre en compte et selon la rédaction figurant en annexe du rapport :

- la protection des droits humains,
- la sécurité des approvisionnements,
- la protection de la biodiversité,
- la protection du climat et des ressources naturelles,
- la préservation de la faune et de la flore,
- la prise en compte du bien-être des animaux.

### **Préparer la prise en compte par l'OMC de ces nouveaux facteurs légitimes**

2 – Rappelant que le développement durable est un des objectifs inscrit dans le préambule de l'accord constitutif de l'OMC, conscient de la complexité de la mise en oeuvre des nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux, des difficultés relatives à l'élaboration et à la détermination de critères et normes de référence communs,

le CNA suggère la création ou le renforcement de groupes de travail au sein de l'OMC chargés de la rédaction de projets d'accords multilatéraux sur le modèle des Accords SPS ou OTC dont les travaux pourraient porter sur :

- la protection des droits humains : droits fondamentaux et normes de l'OIT ;
- la reconnaissance d'un droit à la sécurité des approvisionnements ;
- la protection de l'environnement, du climat, des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- la prise en compte du bien-être des animaux.

Le CNA recommande que les travaux préparatoires à ces projets d'accords soient menés en concertation avec les instances internationales existantes compétentes en ces matières.

## **Garantir le droit à la sécurité des approvisionnements**

3 – Rappelant que l'aliment est un bien qui répond aux besoins vitaux de subsistance des hommes ;

Rappelant que le droit à l'alimentation est un droit fondamental de l'homme reconnu par l'ONU ;

Rappelant que la Déclaration des droits de l'homme du 10 décembre 1948 (particulièrement les articles 3, 25 et 26), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (spécialement l'article 6) et le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 (spécialement l'article 11) proclament « le droit à la vie » et « à une nourriture saine et suffisante » ;

Constatant l'insécurité alimentaire et les tensions sur les prix qui caractérisent l'offre et la demande mondiales de produits alimentaires,

le CNA propose que la sécurité des approvisionnements soit reconnue comme le droit pour chaque pays de mettre en place une politique agricole garantissant en quantité et en qualité sa sécurité alimentaire, 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 conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international.

Le CNA recommande en conséquence que l'Accord OMC sur l'Agriculture, ainsi que les droits et obligations que chacun des Membres détient à ce titre, soient modifiés de sorte à garantir ce droit à la sécurité des approvisionnements.

## **Faire de l'Union européenne un acteur majeur de la reconnaissance de ces nouveaux facteurs légitimes**

4 – Rappelant que seules les Communautés Européennes représentent les Etats membres au sein de l'OMC, le CNA souligne l'importance et la nécessité d'identifier, au sein du Conseil des Ministres, les facteurs légitimes et les valeurs « sociétales » communes à l'Union européenne susceptibles d'être présentés à l'OMC.

L'élaboration de consensus communautaires constituant une étape préalable et nécessaire à toute proposition de nouveaux facteurs légitimes non-commerciaux et à leur discussion dans le cadre multilatéral, le CNA recommande que l'identification et la détermination de ces valeurs sociétales communes soient effectuées de manière rigoureuse, notamment à l'occasion du Bilan de Santé de la PAC, et s'accompagnent de critères et de référentiels de mesure et d'évaluation sur le modèle, par exemple, des listes de critères de mesure et d'évaluation du développement durable.

5 – Considérant que l'Union européenne est un des acteurs majeurs du commerce international de denrées alimentaires, le CNA estime qu'elle devrait être une force de proposition et de promotion de facteurs légitimes non-commerciaux, notamment en s'inspirant des schémas de commerce communautaire avec les pays tiers tels que les Systèmes de Préférence Généralisée. Le CNA rappelle, à cet égard, que les Accords de Partenariat Economiques, les différents SPG, dont les régimes spéciaux de préférence accordés aux pays les moins avancés (« tout sauf les armes ») instaurent l'obligation de mettre en oeuvre les normes internationales de droit du travail et/ou de protection de l'environnement et de développement durable dans les conditions prévues par le règlement CE n°980/2005.

A cette fin, le CNA appuie tout particulièrement la demande des partenaires sociaux européens (organisation des employeurs et des salariés) visant à ce que les Etats membres ratifient les conventions de l'OIT et notamment la Convention 184, sur la protection du travail dans l'agriculture.

6 – Constatant que les opérateurs économiques ne peuvent se prévaloir des règles de l'OMC devant les juridictions communautaires et que, dès lors, ils supportent sans recours possible toutes les conséquences dommageables économiques et commerciales de la non-application ou de la mauvaise application du droit de l'OMC par les autorités communautaires, le CNA recommande que le droit de l'OMC développe des effets directs au sein de l'Union européenne.

Il suggère en conséquence que, sous réserve du respect du droit communautaire, les opérateurs économiques puissent se fonder sur le droit de l'OMC, et demander réparation devant les juridictions communautaires des dommages subis du fait de la non-application ou de la mauvaise application des règles du commerce multilatéral, afin :

- d'accroître la légitimité des décisions communautaires ;
- d'accroître la lisibilité et l'acceptabilité du droit commercial multilatéral par les opérateurs économiques.

### **Interpréter le droit de l'OMC à la lumière du droit international général**

7 – Rappelant que le droit de l'OMC s'inscrit dans le droit international général et qu'à ce titre il doit être interprété et appliqué conformément à l'article 31-3 c de la Convention de Vienne sur le droit des Traités du 23 mai 1969, et rappelant qu'aux termes de cette Convention il doit être tenu compte, pour l'interprétation des traités, du contexte et de toute règle de droit international pertinente, le CNA recommande qu'il soit tenu compte de l'article 31-3 c de la dite Convention pour l'interprétation des textes de l'OMC et la délimitation des droits et des obligations de ses Membres pour tous les travaux dans toutes les instances de l'OMC.

8 – Rappelant que les droits onusiens constituent une pièce centrale du droit international général, le CNA recommande que le droit de l'OMC soit interprété à la lumière des autres textes du droit international onusien, et principalement :

- de la Déclaration des droits de l'homme du 10 décembre 1948 ;
- du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 ;
- du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 proclamant « le droit à la vie » et « à une nourriture saine et suffisante ».

9 – Constatant que les membres des groupes de travail et/ou de l'Organe d'appel interprètent les droits et obligations de l'OMC et de ses Membres en fonction des litiges qui lui sont soumis ce qui ne garantit pas la sécurité juridique des engagements contractés dans le cadre de l'OMC, le CNA suggère que soit négocié et adopté un Mémoire relatif à l'interprétation des accords de l'OMC et à leur articulation avec le droit international général, sur le modèle des autres Mémoires d'interprétation des textes (adoptés lors du cycle de l'Uruguay).

10 – Dans le même ordre d'idées, le CNA propose que le groupe mis en place pour l'adoption du nouveau Mémoire soit consulté dès lors qu'un groupe de travail ou l'organe d'appel de l'ORD se trouvent saisis, à l'occasion d'un différend, d'une question d'interprétation des règles non fixée.

### **Faire évoluer les règles et procédures régissant le règlement des différends**

11 – Constatant qu'aux termes de l'article 3 § 7 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, il appartient à chaque Membre de déterminer le caractère « utile » de sa plainte sans qu'il soit besoin de démontrer l'existence d'un « intérêt pour agir », le CNA propose la modification dudit Mémoire afin d'y introduire la nécessité de la démonstration d'un intérêt à agir pour qu'un Membre ait le droit de saisir l'Organe de

Règlement des Différends et qu'une plainte soit initiée et acceptée par celui-ci.

12 – Constatant que les mesures de rétorsion et sanctions susceptibles d'être prises par un Membre qui a vu ses droits reconnus par l'ORD peuvent porter sur des produits sans rapport avec le litige et ainsi pénaliser des opérateurs économiques ou des marchés sans rapport avec l'objet du différend,

Constatant par ailleurs qu'il existe au sein de l'OMC un groupe de travail relatif aux règles et procédures de règlement des différends, le CNA suggère que soit proposé à ce groupe de travail de limiter la suppression des avantages et concessions aux produits de même nature conformément à l'article 22 § 3 du Mémoire précité, ou à défaut au paiement de dédommagements pécuniaires.

13 – Rappelant que seuls les Etats sont sujets de droit du commerce international multilatéral et que les opérateurs économiques ne peuvent se prévaloir des règles de l'OMC ni dans l'ordre international ni dans l'ordre communautaire, le CNA souligne que cette situation ne favorise pas la compréhension et l'acceptation des règles du commerce international par les acteurs économiques et sociaux et suggère de les associer plus étroitement à la préparation des négociations multilatérales.

#### **Conforter le rôle des opérateurs économiques dans la reconnaissance et la diffusion de facteurs légitimes non-commerciaux**

14 – Constatant que les opérateurs économiques, à travers leurs démarches volontaires, participent utilement à la diffusion et à la prise en compte des facteurs légitimes non-commerciaux, le CNA, dans l'attente d'une reconnaissance de ces facteurs légitimes par le droit commercial multilatéral, encourage l'approfondissement de ces démarches sous réserve qu'elles ne constituent pas, conformément à l'article XX des accords du GATT, des restrictions ou discriminations injustifiées au commerce.

#### **Améliorer la connaissance de l'OMC et du droit commercial multilatéral**

15 – Constatant que les enjeux du commerce international multilatéral, le rôle et le fonctionnement de ses institutions sont encore mal connus des citoyens comme de nombre d'opérateurs économiques, le CNA suggère aux pouvoirs publics de mettre en place des politiques d'information et de communication. Ces politiques pourraient prendre appui sur les méthodes de communication et de diffusion de la connaissance des institutions communautaires mises en œuvre par la Communauté européenne.

## 11. Glossaire

ADPIC : Accords internationaux sur la protection des droits intellectuels

AEM : Accord environnemental multilatéral

ASA : Accord sur l'agriculture

BIT : Bureau international du travail

CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (dite Convention de Washington)

CJCE : Cour de justice des Communautés européennes

GATT : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

ISO : Organisation internationale de normalisation

OIE : Office international des épizooties

OIT : Organisation internationale du travail

OMC : Organisation mondiale du commerce

ONU : Organisation des Nations Unies

ORD : Organe de règlement des différends

OTC : Accord sur les obstacles techniques au commerce

SPS : Accord sanitaire et phytosanitaire

UNESCO : Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

## 12. Composition du groupe de travail

Président : Danielle LO STIMOLO (CGI)

Rapporteur : Catherine DEL CONT (Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes)

Secrétariat : Nathalie MELIK (CNA) ; Sidonie SUBERVILLE (CNA)

Collège consommateurs : Pierre DUPONT (Familles de France)

Collège producteurs : Emilie BAUD (FNSEA) ; Olivier BLANCHARD (Office de l'élevage) ; Baptiste BUCZINSKI (FNB) ; Olivier DE CARNE (Coop de France) ; Frédéric ERNOU (APCA) ; Guy LEVESQUE (Coordination rurale) ; Alexandre MARTIN (APCA) ; Pauline RAUST (FNSEA)

Collège transformateurs : Gérard CALBRIX (ANIA) ; Diane DORE (ANIA)

Collège restaurateurs : Delphine GUILLOTEAU (UMIH) ; Anne-Guyslaine PERILLON (ANDRM) ; Mireille RENARD (ANDRM)

Collège distributeurs : Agathe GROSSMITH (FCD) ; Stéphanie MATHEY (Carrefour) ; Alexander ROGGE (FCD)

Collège salariés : Alain REUGE (CFDT)

Collège experts : Alain SOROSTE (Editions Lamy)

Représentants des administrations : Catherine CHAPOUX (DGAI) ; Philippe DECESSE (DGPEI) ; Loïc EVAIN (DGAI) ; Roseline LECOURT (DGCCRF) ; Olivier PRUNAUX (DGAI) puis Jean-Pierre ORAND (DGAI)

Invités : Maxime BAUDOIN (Avocat) ; Jean-Pierre DOUSSIN (Président de Max Havelaar France) ; François FALCONNET (Président Iso TC 34) ; Michel JACQUOT (Avocat) ; Katia LENTZ (Avocat) ; Maurice PARIS (CNRPA) ; Cédric PENE (Représentation permanente à l'OMC)





### **Le CNA est une instance consultative indépendante**

Le Conseil national de l'alimentation (CNA) est consulté par les ministres en charge de l'Agriculture, de la Santé et de la Consommation, sur la définition de la « politique alimentaire » française. Il peut, en particulier, être interrogé sur « l'adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels, la sécurité alimentaire des consommateurs, la qualité des denrées alimentaires, l'information des consommateurs ». Il peut s'autosaisir.

### **Le CNA représente toute la « chaîne alimentaire »**

Le CNA est composé de 47 membres représentant toutes les composantes de la « chaîne alimentaire » et de la société civile : associations de consommateurs et d'usagers (9 membres), producteurs agricoles (9 membres), transformation et artisanat (9 membres), distribution (3 membres), restauration (6 membres), syndicats des salariés de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la distribution (5 membres), personnalités scientifiques qualifiées (6 membres), représentants des ministères techniques concernés et de l'Afssa qui participent aux débats avec voix consultative.

### **Le CNA émet des avis et recommandations**

Dès qu'il est saisi d'une question par les Pouvoirs publics ou par son président, le CNA, qui tient des réunions plénières environ tous les deux mois, constitue un groupe de travail présidé par l'un de ses membres. Le rapporteur est un membre du CNA ou une personnalité extérieure. Le groupe, qui doit être composé de personnes aux « sensibilités différentes », se réunit alors régulièrement pour préparer un rapport et un projet d'avis. Ce texte, si possible « longuement réfléchi » et « consensuel », est ensuite soumis à la formation plénière du CNA.

Les avis du CNA sont consultables à l'adresse : [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr)