



Conseil de
l'Union européenne

111967/EU XXVII. GP
Eingelangt am 13/09/22

Bruxelles, le 7 septembre 2022
(OR. fr)

9651/1/22
REV 1 (fr)

AGRI 219
AGRILEG 88
FOOD 37
SAN 323
PHYTOSAN 22
VETER 51
ENV 514
CLIMA 245
CODEX 10
WTO 102
RELEX 711

NOTE DE TRANSMISSION

N° doc. Cion:	COM(2022) 226 final/2
Objet:	RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 226 final/2.

p.j.: COM(2022) 226 final/2

Bruxelles, le 6.7.2022
COM(2022) 226 final/2

CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2022) 226 final of 3.6.2022.

Concerns the French language version.

In point 4.3, tenth paragraph, second phrase, the terms 'stalls and pens' has been corrected.

The text shall read as follows:

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Application des normes sanitaires et environnementales de l'Union aux produits agricoles et agroalimentaires importés

1. INTRODUCTION

En juillet 2021, au cours des négociations sur la réforme de la politique agricole commune, le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont invité la Commission européenne à présenter:

un rapport contenant une évaluation des justifications et de la faisabilité juridique de l'application des normes sanitaires et environnementales de l'Union (y compris les normes en matière de bien-être animal ainsi que les procédés et méthodes de production) aux produits agricoles et agroalimentaires importés, et recensant les initiatives concrètes visant à garantir une meilleure cohérence dans leur application, conformément aux règles de l'OMC. Ce rapport est censé couvrir tous les domaines d'action publique pertinents, y compris, mais sans s'y limiter, la politique agricole commune, la politique en matière de santé et de sécurité alimentaire, la politique environnementale et la politique commerciale commune¹.

Le présent rapport répond à cette invitation. Il recense les actions déjà entreprises par l'Union à l'échelle multilatérale et bilatérale, mais aussi les actions entreprises de manière autonome, pour répondre aux enjeux environnementaux mondiaux ou aux attentes des citoyens à l'égard des produits agricoles ou agroalimentaires importés, et s'intéresse en particulier à l'application de normes sanitaires et environnementales (y compris les normes relatives au bien-être animal) aux produits importés et aux difficultés liées à l'application de ces normes.

Le rapport s'inspire d'une consultation publique², à laquelle ont participé plus de 160 parties concernées, d'un débat d'orientation qui s'est tenu au Conseil «Agriculture et pêche» en février 2022, ainsi que de la résolution du Parlement européen sur une stratégie «De la ferme à la table»³.

1.1. La nécessaire transition mondiale vers des systèmes alimentaires durables

Depuis le milieu des années 90, avec l'adoption de conventions environnementales majeures⁴, les connaissances sur l'incidence des systèmes alimentaires modernes sur l'environnement dans le monde ont énormément évolué, suscitant également des préoccupations sociétales et éthiques plus vives à l'égard des modes de production et de consommation des denrées alimentaires. La transition vers des systèmes alimentaires durables moins dépendants des combustibles fossiles à l'échelle mondiale est aussi une nécessité.

Les systèmes alimentaires sont globalement responsables d'un quart des émissions annuelles de gaz à effet de serre⁵ et sont le principal facteur de la perte de biodiversité⁶. Près de 90 %

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10991-2021-ADD-1/en/pdf>

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13371-Imports-of-agricultural-and-food-products-applying-EU-health-and-environmental-standards-report_fr

³ [Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 sur une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement](#) [2020/2260(INI)].

⁴ Notamment la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, la convention des Nations unies sur la diversité biologique et la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification.

⁵ GIEC (2020), *Changement climatique et terres émergées: Rapport spécial du GIEC sur le changement climatique, la désertification, la dégradation des sols, la gestion durable des terres, la sécurité alimentaire et les flux de gaz à effet de serre dans les écosystèmes terrestres*.

de la déforestation mondiale est due à l'expansion des terres consacrées à l'agriculture, une incidence supérieure à ce qui était estimé jusqu'ici⁷. Le changement climatique et la dégradation de l'environnement rendent à leur tour les systèmes alimentaires mondiaux moins résilients et plus exposés à des défis majeurs tels que la rareté de l'eau, la dégradation des terres et les événements météorologiques extrêmes, compromettant ainsi davantage encore la sécurité alimentaire et accroissant le risque de zoonoses⁸.

À l'heure actuelle, près d'une personne sur trois dans le monde souffre de la faim ou n'a pas régulièrement accès à des aliments nutritifs et en suffisance⁹. Dans le même temps, près de 40 % de la population adulte dans le monde est en surpoids¹⁰. Dans l'Union européenne, la mauvaise alimentation est une cause majeure de maladie et de mort prématurée¹¹.

L'interconnexion étroite entre la santé humaine, la santé animale et l'environnement est évoquée dans l'approche «Une seule santé», définie comme «une approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes»¹². L'approche «Une seule santé» est reconnue dans les engagements mondiaux et dans les déclarations mondiales, telles que la déclaration politique des Nations unies sur la résistance aux agents antimicrobiens¹³, la résolution 3/4 de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement sur l'environnement et la santé¹⁴, la résolution de l'Assemblée mondiale de la santé des Nations unies «Intensifier l'action en faveur de la sécurité sanitaire des aliments»¹⁵, et la résolution 5/11 de l'Assemblée des Nations unies pour l'environnement sur la biodiversité et la santé¹⁶.

Le sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires qui s'est tenu en septembre 2021 a suscité un large consensus mondial sur la nécessité essentielle d'une transition vers des

⁶ IPBES (2019), *Résumé, à l'intention des décideurs politiques, du rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES) consacré à l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques*, point B1 p. 12. Voir également, par exemple, Benton, T. G., Bieg, C., Harwatt, H., Pudasaini, R. et L. Wellesley (2021), *Food system impacts on biodiversity loss: three levers for food system transformation in support of nature*. Chatham House Research paper. Londres; Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (2020), *Perspectives mondiales de la diversité biologique 5*, Montréal, p. 64.

⁷ FAO (2021), *COP26 – L'expansion agricole est responsable de près de 90 pour cent de la déforestation dans le monde. Une étude mondiale par télédétection de la FAO met en évidence de nouveaux éléments* (<https://www.fao.org/newsroom/detail/cop26-agricultural-expansion-drives-almost-90-percent-of-global-deforestation/fr>).

⁸ Programme des Nations unies pour l'environnement et International Livestock Research Institute (2020), *Prévenir de prochaines pandémies: les zoonoses et comment briser la chaîne de transmission*, Nairobi.

⁹ FAO, FIDA, UNICEF, WFP et OMS (2021), *L'état de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2021. Transformer les systèmes alimentaires aux fins d'une alimentation saine et abordable* (<https://www.fao.org/3/cb4474fr/online/cb4474fr.html>).

¹⁰ OMS (2021), *Principaux repères: Obésité et surpoids* (<https://www.who.int/fr/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>).

¹¹ https://knowledge4policy.ec.europa.eu/health-promotion-knowledge-gateway/eu-burden-non-communicable-diseases-key-risk-factors_en

¹² OMS (2021), *Le Groupe tripartite et le PNUE valident la définition du principe «Une seule santé» formulée par l'OHHLEP* (<https://www.who.int/fr/news/item/01-12-2021-tripartite-and-uneep-support-ohhlep-s-definition-of-one-health>).

¹³ <https://digitallibrary.un.org/record/845917?ln=fr>

¹⁴ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30795/UNEA3_4FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y

¹⁵ https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA73/A73_R5-fr.pdf

¹⁶ https://www.unep.org/environmentassembly/unea-5.2/proceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5.2?%2Fproceedings-report-ministerial-declaration-resolutions-and-decisions-unea-5_2

systèmes alimentaires durables et résilients pour faire face à notre crise planétaire et atteindre l'ensemble des objectifs de développement durable (ODD), et a créé une dynamique en faveur d'un changement mondial urgent. De nombreux pays ont présenté leurs feuilles de route nationales pour améliorer la durabilité de l'agriculture et de l'alimentation¹⁷.

Dans le même esprit, la déclaration adoptée par les dirigeants du G20¹⁸ à Rome en octobre 2021 reconnaît que «la promotion de systèmes alimentaires durables, notamment en renforçant les chaînes de valeur alimentaires mondiales, régionales et locales et le commerce international de produits alimentaires, ne contribuera pas seulement à la sécurité alimentaire, mais constituera également un atout majeur pour répondre aux problématiques mondiales interconnectées que sont le changement climatique et la perte de biodiversité»¹⁹.

1.2. La stratégie de l'Union pour des systèmes alimentaires durables

L'Union a présenté sa feuille de route vers des systèmes alimentaires durables dans la stratégie «De la ferme à la table»²⁰ publiée en même temps que la stratégie en faveur de la biodiversité²¹ en mai 2020 dans le cadre du pacte vert pour l'Europe²². La stratégie «De la ferme à la table» établit un programme pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement qui nécessite des efforts de la part de tous les acteurs, y compris les consommateurs, en vue de s'adapter à de nouvelles normes, plus strictes, en matière de santé, d'environnement et de bien-être animal. La transformation devrait se traduire par une plus grande durabilité, afin de préserver et d'accroître la biodiversité et de promouvoir les systèmes agricoles respectueux de la biodiversité.

La nouvelle politique agricole commune a été conçue pour guider et aider les agriculteurs européens – y compris les petits agriculteurs – afin qu'ils améliorent leurs performances en matière d'environnement et de climat grâce à un modèle davantage axé sur les résultats.

La durabilité des systèmes alimentaires est un problème mondial et l'Union ne peut à elle seule répondre efficacement aux menaces mondiales liées au mode de production et de consommation des denrées alimentaires. La stratégie «De la ferme à la table» établit l'ambition de l'Union de devenir un chef de file mondial dans le domaine de la durabilité alimentaire grâce à sa coopération dans le domaine de la recherche et de l'innovation alimentaires, en créant des partenariats, en promouvant des normes à l'appui de pratiques durables à l'échelle internationale et par la voie de ses politiques de commerce et de développement.

¹⁷ Sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires (2021), *Coordonnateurs des concertations des États membres et feuilles de route – Concertations pour le sommet sur les systèmes alimentaires* (https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/convenors/?_se=ZWxlbmFhdmVyeUB5YWhvby5jby51aw%3D%3D&utm_campaign=Food).

¹⁸ Les membres du G20 représentent environ 80 % du commerce mondial de produits agricoles et 60 % des terres agricoles dans le monde.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/media/52730/g20-leaders-declaration-final.pdf>

²⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Une stratégie «De la ferme à la table» pour un système alimentaire équitable, sain et respectueux de l'environnement. COM(2020)381 final.

²¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030. Ramener la nature dans nos vies. COM(2020)380 final.

²² Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Le pacte vert pour l'Europe. COM(2019)640 final.

1.3. L'Union, acteur mondial

L'Union est le plus grand exportateur mondial et le troisième plus grand importateur de produits agroalimentaires, y compris les produits de l'aquaculture²³. Les importations de l'Union sont dominées par des produits qui ne sont, pour l'essentiel, pas produits en interne (par exemple, le café, le thé, l'huile de palme, les fruits tropicaux), qui sont produits à contre-saison, ou dont la production est limitée ou insuffisante pour répondre à la demande (par exemple, les fèves et tourteaux de soja). Les exportations de l'Union couvrent toute la gamme de produits, des denrées de base telles que la poudre de lait, la viande de porc et les céréales aux produits à grande valeur ajoutée tels que les vins et spiritueux, les huiles d'olive ou les fromages, ce qui donne lieu à un important excédent commercial²⁴.

En tant qu'acteur majeur sur les marchés alimentaires internationaux, l'Union a une incidence considérable sur les pays tiers (non membres de l'Union) par l'intermédiaire de sa politique commerciale et de sa capacité à influencer l'élaboration de réglementations et de normes d'importance mondiale. La politique commerciale de l'Union peut être utilisée – en combinaison avec d'autres outils, comme sa politique de promotion des produits agroalimentaires – pour mieux faire connaître les normes élevées des produits agroalimentaires de l'Union en dehors de l'Union et favoriser la transition vers des systèmes alimentaires durables dans le monde conformément aux ODD des Nations unies. La Commission s'attèle aussi, conjointement avec le Service européen pour l'action extérieure, à organiser des activités de sensibilisation aux systèmes alimentaires durables.

En conséquence, le réexamen de la politique commerciale de février 2021²⁵ définit la voie à suivre pour mettre en place une politique commerciale ouverte, durable et ferme, mieux à même d'orienter le changement mondial et de refléter les intérêts stratégiques et les valeurs de l'Union, dans le respect des règles de l'OMC. La lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement fait partie des priorités essentielles de l'Union. Une action à tous les niveaux sera nécessaire pour concrétiser cette vision.

En outre, l'Union et ses États membres se sont engagés à assurer la cohérence des politiques au service du développement (CPD). Grâce à la CPD, ils s'efforcent de tenir compte des objectifs de développement dans les politiques susceptibles d'avoir une incidence dans les pays en développement. La CPD vise à limiter les contradictions et à créer des synergies entre les différentes politiques de l'Union et à renforcer l'efficacité de la coopération au développement, dans l'intérêt des pays partenaires. Depuis son introduction dans le droit de l'Union par le traité de Maastricht (1992), le nouveau consensus européen pour le développement²⁶ réaffirme l'engagement de l'Union en faveur de la CPD, qui est reconnue comme un élément crucial de la stratégie visant à atteindre les ODD dans les pays partenaires.

²³ Commission européenne (2021), [Agri-food trade in 2020: Report](#).

²⁴ En 2020, les échanges commerciaux de produits agroalimentaires de l'EU-27 ont généré un excédent commercial de 62 milliards d'EUR, soit 28,5 % de l'excédent commercial total de l'EU-27 (voir note 23).

²⁵ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Réexamen de la politique commerciale – Une politique commerciale ouverte, durable et ferme. COM(2021)66 final.

²⁶ [Le nouveau consensus européen pour le développement «Notre monde, notre dignité, notre avenir». Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne](#), Office des publications, 2018.

Dans le même temps, l'Union dépend du commerce non seulement en tant que débouché et source de compétitivité pour son industrie alimentaire, mais aussi en tant que moyen de garantir la diversité de l'approvisionnement alimentaire. Comme indiqué dans la communication sur la sécurité alimentaire²⁷, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en lumière des déficiences entraînant des risques pour le système de sécurité alimentaire mondial; il conviendrait de remédier à ces déficiences d'une manière qui favorise la transition vers des systèmes alimentaires durables, résilients et équitables dans l'Union et dans le monde.

2. CONFORMITÉ AVEC LES NORMES DE L'UNION

2.1. Normes sanitaires

L'Union a mis en place un solide système sanitaire et phytosanitaire pour garantir que toutes les denrées alimentaires mises sur le marché de l'Union satisfont à l'obligation d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et pour prévenir la propagation des organismes nuisibles et des maladies chez les végétaux et les animaux. Toutes les importations agroalimentaires doivent respecter les prescriptions sanitaires et phytosanitaires de l'Union ou des conditions reconnues par l'Union comme étant au moins équivalentes²⁸. Les règles sont fondées sur des preuves scientifiques et les normes internationales sont dûment prises en considération au cours du processus d'élaboration.

La conformité des animaux, des végétaux ou des produits qui entrent dans l'Union en provenance de pays tiers avec les normes et les prescriptions pertinentes de l'Union est vérifiée grâce à des systèmes de contrôle efficaces mis en œuvre par les autorités compétentes des États membres de l'Union, en coopération avec les autorités douanières nationales. Les prescriptions en matière d'importation et les systèmes de contrôle sont fondés sur les risques, ce qui signifie que la portée et l'intensité des contrôles sont adaptées au risque posé par certains animaux, végétaux ou produits. Le type de contrôle dépend du type de produit et des risques qui y sont associés (par exemple, denrées alimentaires d'origine animale ou pas), compte tenu des preuves scientifiques, ainsi que de différentes sources d'information sur la non-conformité, telles que les incidents alimentaires, les foyers de maladies animales ou d'organismes nuisibles aux végétaux, les résultats des contrôles aux frontières et les informations reçues des pays tiers.

²⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Préserver la sécurité alimentaire et renforcer la résilience des systèmes alimentaires. COM(2022)133 final.

²⁸ Concernant la sécurité sanitaire des aliments, cette exigence figure à l'article 11 du règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (la «législation alimentaire générale», JO L 031 du 1.2.2002, p. 1), qui dispose que «*[l]es denrées alimentaires et aliments pour animaux importés dans la Communauté dans le but d'y être mis sur le marché respectent les prescriptions applicables de la législation alimentaire ou les conditions que la Communauté a jugées au moins équivalentes ou encore, lorsqu'un accord spécifique existe entre la Communauté et le pays exportateur, les prescriptions qu'il comporte*». La législation alimentaire générale est un «cadre général» qui couvre tous les aspects fondamentaux de la politique de sécurité sanitaire des aliments et qui s'applique à toutes les mesures concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux mis sur le marché de l'Union, laissant uniquement en dehors de son champ d'application la production primaire destinée à un usage domestique privé.

En outre, dans le cadre du régime de conformité, la Commission effectue des contrôles, y compris des audits, conformément à un programme de travail annuel publié afin de vérifier que les autorités compétentes des États membres de l'Union et des pays tiers qui exportent vers l'Union remplissent leurs obligations légales. Les contrôles de la Commission sont axés sur les systèmes de contrôle plutôt que sur les installations prises isolément.

Les enjeux de santé publique liés à la production agroalimentaire ne concernent cependant pas seulement les prescriptions sanitaires et phytosanitaires. Le règlement (CE) n° 2019/6 relatif aux médicaments vétérinaires²⁹, en vigueur depuis janvier 2022, prévoit toute une série de mesures concrètes pour lutter contre la résistance aux antimicrobiens (RAM). Les organismes résistants aux antimicrobiens peuvent se propager non seulement à partir de denrées alimentaires d'origine animale, mais aussi directement d'une personne à une autre ou d'une personne à un animal – et vice versa. Les mesures encourageant une utilisation plus prudente et responsable des antimicrobiens chez les animaux contribueront à atteindre l'objectif de la stratégie «De la ferme à la table» consistant à réduire la vente globale dans l'Union d'antimicrobiens destinés à des animaux d'élevage et à l'aquaculture de 50 % d'ici à 2030. Dans ce contexte, de nouvelles prescriptions seront fixées sur la base de l'article 118 du règlement relatif aux médicaments vétérinaires concernant l'utilisation des antimicrobiens chez les animaux et dans les produits d'origine animale destinés à l'importation dans l'Union. Ceux-ci ne pourront ainsi pas être traités à l'aide d'antimicrobiens aux fins d'accélérer leur croissance ou d'augmenter leur rendement ou à l'aide d'antimicrobiens désignés dans l'Union comme étant réservés au traitement de certaines infections chez l'homme.

2.2. Les normes environnementales et les normes relatives au bien-être animal

Toutes les importations alimentaires mises sur le marché de l'Union doivent satisfaire aux normes de l'Union applicables aux produits finis, qu'ils soient produits dans l'Union ou importés. Les prescriptions concernant le mode de production des produits (les «procédés et méthodes de production», PMP) ne sont cependant généralement pas imposées aux produits importés. Le droit de l'Union ne comporte actuellement pas de dispositions générales (horizontales) renvoyant à des prescriptions en matière d'environnement ou – de manière plus générale – de durabilité applicables aux produits alimentaires de l'Union ou importés.

Des réglementations fondées sur les PMP s'appliquent souvent dans le domaine de la protection de l'environnement ou du bien-être animal, où les mesures visant à limiter l'incidence environnementale ou à répondre aux préoccupations éthiques ne sont pas liées au produit final en lui-même, mais à la production dudit produit. Par conséquent, si de telles normes s'appliquent aux importations, elles «réglementent» de facto les procédés de production à l'étranger, dans la mesure où les produits concernés sont destinés à être vendus sur le marché du pays régulateur. En outre, les PMP pourraient ne même pas affecter les caractéristiques physiques du produit final. En pareil cas, le terme «procédés et méthodes de production non liés aux produits» (PMP non liés aux produits) est utilisé.

Si l'Union n'impose pas systématiquement de telles normes aux produits importés, certaines **dispositions législatives de l'Union relatives au bien-être animal** s'appliquent cependant déjà aux importations. L'Union établit des conditions pour la protection des animaux au moment de leur mise à mort, ainsi que pendant le transport. Le

²⁹ Règlement (CE) n° 2019/6 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relatif aux médicaments vétérinaires (JO L 4 du 7.1.2019, p. 43).

règlement (CE) n° 1099/2009³⁰ impose aux pays tiers qui exportent de la viande dans l'Union d'appliquer des normes au moins équivalentes à celles prévues dans la réglementation de l'Union. À cet effet, les pays tiers garantissent dans le certificat d'exportation que des normes relatives au bien-être animal au moins équivalentes à celles de l'Union ont été appliquées au moment de la mise à mort, ce qui n'a jamais été contesté par les partenaires commerciaux. La Commission évalue la capacité des pays à valider l'attestation susvisée lors des audits d'hygiène de la viande. De même, les animaux importés dans l'Union doivent être aptes au transport conformément aux prescriptions de l'Union applicables, ce que les pays tiers doivent confirmer dans le certificat officiel conformément au règlement (CE) n° 1/2005³¹. Un ensemble d'exigences doit aussi être satisfait par les transporteurs, qui doivent être autorisés et représentés dans les États membres dans lesquels ils présentent une demande d'autorisation. L'Union dispose aussi d'un système obligatoire d'étiquetage relatif au bien-être animal pour les œufs de table³² indiquant la méthode de production (en cage, en plein air, au sol, etc.).

Enfin, dans un souci de protection du bien-être animal et pour répondre aux préoccupations des citoyens de l'Union, cette dernière interdit la mise sur le marché de produits dérivés du phoque³³ (à l'exception de produits provenant de formes de chasse pratiquées par des communautés indigènes), ainsi que de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant³⁴.

3. CONTEXTE INTERNATIONAL

3.1. Les règles du commerce international

Les règles du commerce mondial visent à garantir un cadre prévisible et non discriminatoire pour les échanges commerciaux tout en préservant le droit de chaque pays de réglementer conformément à ses préférences sociétales. Le développement durable et la nécessité de protéger l'environnement figurent parmi les principes de l'Organisation mondiale du commerce³⁵. La présente section analyse la légalité de l'application de normes sanitaires et environnementales (y compris les normes relatives au bien-être animal) aux produits importés dans le cadre de l'OMC.

³⁰ Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009 sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort (JO L 303 du 18.11.2009, p. 1).

³¹ Règlement (CE) n° 1/2005 du Conseil du 22 décembre 2004 relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes (JO L 3 du 5.1.2005, p. 1).

³² Règlement (CE) n° 589/2008 de la Commission du 23 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation applicables aux œufs (JO L 163 du 24.6.2008, p. 6).

³³ Règlement (CE) n° 1007/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 sur le commerce des produits dérivés du phoque (JO L 286 du 31.10.2009, p. 36).

³⁴ Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant (JO L 343 du 27.12.2007 p. 1).

³⁵ Le préambule à l'accord de Marrakech instituant l'OMC dispose que les parties reconnaissent 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 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 de 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».

L'OMC ne remet pas en question le droit des pays de prendre des mesures pour protéger l'environnement ou la moralité publique, y compris en ce qui concerne les préoccupations relatives au bien-être animal, pourvu que certaines conditions soient remplies. En fait, ces 20 dernières années, le nombre de notifications relatives à l'environnement présentées à l'OMC a plus que doublé, atteignant près de 17 % de l'ensemble des notifications en 2020³⁶.

Deux exemples bien connus de mesures fondées sur les PMP non liés aux produits introduites pour protéger l'environnement sont les mesures américaines de prohibition à l'importation de thon originaire de pays tiers qui n'étaient pas en mesure de prouver que leurs méthodes de pêche protégeaient les dauphins et les mesures de prohibition à l'importation de crevettes récoltées dans des pays tiers sans recourir à des technologies de protection des tortues de mer. Ces deux mesures ont été contestées devant l'OMC et les décisions ont contribué à mieux comprendre comment l'interface entre le commerce et l'environnement est traitée dans le système juridique de l'OMC³⁷.

Les obligations et droits généraux concernant le commerce de biens sont définis dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT). La première étape de l'évaluation de la légalité d'une mesure concernant les biens consiste à déterminer si elle est couverte par une des règles du GATT. C'est le cas, en particulier, lorsqu'il s'agit d'une mesure :

- discriminatoire, autrement dit lorsqu'elle est couverte par:
 - l'article I^{er} relatif au traitement de la nation la plus favorisée, qui impose que les produits d'un membre de l'OMC ne soient pas traités de façon moins favorable que des produits identiques originaires d'un autre pays; ou
 - l'article III relatif au traitement national, en vertu duquel les produits importés ne peuvent être traités de façon moins favorable que des produits nationaux identiques; ou
- une restriction quantitative qui limite la quantité d'un produit importé ou exporté (article XI).

Une mesure est **discriminatoire** lorsqu'elle constitue 1) une discrimination de jure, autrement dit, lorsque la mesure fait expressément une différence entre des produits sur la base de leur origine; ou 2) une discrimination de facto, autrement dit, lorsque la mesure ne tient apparemment pas compte de l'origine, mais a un effet préjudiciable sur les conditions de concurrence entre des produits identiques originaires de différents membres de l'OMC. Une discrimination de facto peut, par exemple, exister si des produits nationaux peuvent plus facilement satisfaire à une norme ou à une exigence que des produits importés identiques.

En l'absence de violation des dispositions ci-dessus, il n'est généralement pas nécessaire de procéder à une analyse complémentaire, car la mesure est jugée compatible avec le GATT. Dans le cas contraire, il reste encore possible que la mesure puisse bénéficier des exceptions

³⁶ OMC, Comité du commerce et de l'environnement (2022), *Base de données sur l'environnement pour 2020. Note du Secrétariat*, doc. de l'OMC WT/CTE/EDB/20, 28 janvier 2022.

³⁷ États-Unis – Prohibition à l'importation de certaines crevettes et de certains produits à base de crevettes, doc. de l'OMC WT/DS56/AB/R (98-000) (12 octobre 1998) [Rapport de l'Organe d'appel] et doc. de l'OMC WT/DS58/R (15 mai 1998) [Rapport du Groupe spécial]; États-Unis – Restrictions à l'importation de thon DS21/R - BISD 39S/155 (3 septembre 1991, non adopté) [*Thons-dauphins I*] et DS29/R (16 juin 1994, non adopté) [*Thons-Dauphins II*].

générales aux règles du GATT en application de son article XX³⁸. Si tel est le cas, la mesure peut être maintenue et considérée comme globalement compatible avec le GATT.

Pour bénéficier de la justification au titre de l'article XX du GATT, une mesure doit nécessairement:

- véritablement poursuivre un ou plusieurs des **objectifs stratégiques** énumérés à l'article XX («justification provisoire»). Les motifs les plus récurrents en relation avec les réglementations fondées sur les PMP concernent la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale [article XX, point b)], la protection des ressources naturelles épuisables (vivantes ou non) [article XX, point g)], la moralité publique [article XX, point a)], et les produits du travail en prison [article XX, point e)]. Les objectifs de nature économique, tels que l'amélioration de la compétitivité des producteurs nationaux ou l'égalisation des conditions de concurrence, ne constituent pas des motifs valables au titre de l'article XX du GATT pour appliquer aux importations des normes fondées sur les PMP non liés aux produits;
- satisfaire au «**critère de nécessité**», ce qui demande de mettre en balance plusieurs éléments:
 - la prise en considération de l'importance des objectifs poursuivis pour le membre régulateur. Dans certains cas, une interdiction peut constituer le seul moyen adéquat d'atteindre l'objectif souhaité, plutôt, par exemple, qu'une obligation d'étiquetage. À cet égard, l'OMC a confirmé la légalité de l'interdiction d'importer des produits dérivés du phoque imposée par l'Union, car celle-ci reposait sur de vives préoccupations sociétales³⁹. Dans le même esprit, l'Union interdit l'importation et la commercialisation de fourrure de chat et de chien pour des raisons morales et éthiques⁴⁰. La mesure n'a jamais été contestée par les partenaires commerciaux et est jugée pleinement compatible avec le droit de l'OMC;
 - la contribution de la mesure aux objectifs, ce qui signifie que la mesure doit être apte à atteindre ou à contribuer à atteindre les objectifs déclarés;
 - l'absence de mesure alternative disponible qui serait moins restrictive pour le commerce, mais contribuerait également ou mieux à atteindre les objectifs déclarés, compte tenu de la faisabilité technique et économique. Par exemple,

³⁸ L'article XX, points a), b), et g), du GATT dispose ce qui suit:

«Sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les parties où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne peut être interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par une partie de mesures:

a) nécessaires à la protection de la moralité publique;

b) nécessaires à la protection de la vie ou de la santé humaine, animale ou végétale;

[...]

e) relatives aux produits du travail en prison;

[...]

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; [...]»

³⁹ CE – Mesures prohibant l'importation et la commercialisation de produits dérivés du phoque, WT/DS400/AB/R et WT/DS401/AB/R (22 mai 2014).

⁴⁰ Règlement (CE) n° 1523/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2007 interdisant la mise sur le marché, l'importation dans la Communauté ou l'exportation depuis cette dernière de fourrure de chat et de chien et de produits en contenant (JO L 343 du 27.12.2007 p. 1).

les mesures facultatives sont généralement jugées moins restrictives pour le commerce que les mesures obligatoires, et l'étiquetage moins restrictif pour le commerce qu'une interdiction des importations;

- satisfaire aux conditions du «chapeau» de l'article XX, qui dispose qu'il ne devrait exister aucune discrimination arbitraire ou injustifiable dans la conception, la structure et l'application d'une mesure entre les pays où les mêmes conditions existent, ou une restriction déguisée au commerce international.

En substance, pour être justifiée au titre de l'article XX du GATT, une mesure doit être nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des objectifs stratégiques couverts, doit traiter les produits nationaux et importés de manière impartiale et ne pas comporter d'éléments protectionnistes. La charge et les coûts imposés aux parties concernées, y compris aux partenaires internationaux, aux administrations publiques, aux importateurs, aux exportateurs et aux utilisateurs, doivent être pris en considération. La manière dont ces mesures sont conçues devrait aussi permettre une souplesse suffisante pour tenir compte des conditions particulières et des méthodes de production potentiellement différentes des pays exportateurs, en toute impartialité, par exemple en reconnaissant que les méthodes de production des pays tiers offrent un niveau d'efficacité comparable aux normes de l'Union.

La mesure doit tenir compte de toute règle ou norme internationale pertinente. Si la mesure s'écarte de ces normes, cela doit être motivé, par exemple par l'existence d'informations supplémentaires, ou la décision d'offrir un niveau de protection supérieur.

La mesure devrait être fondée sur la science ou sur d'autres informations, le cas échéant (par exemple, provenant d'un organisme international pertinent, et pouvant inclure des rapports, des décisions, des enquêtes, etc.), qui devraient constituer un fondement rationnel pour la mesure, qui ressort clairement d'une évaluation appropriée. Si la mesure est fondée sur le principe de précaution (au motif que certaines informations scientifiques ne sont pas encore disponibles), elle devrait être fondée sur toutes les informations pertinentes disponibles, prévoir l'acquisition des informations nécessaires en vue d'une évaluation plus complète, et prévoir la possibilité d'une révision.

Les enjeux d'envergure mondiale et reconnus par une partie de la communauté internationale au moins (par exemple, le changement climatique, la perte de biodiversité, la RAM) sont davantage susceptibles d'être acceptés comme motifs légitimes d'action.

Les règles du GATT susvisées sont développées plus avant dans l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC), qui contient des règles relatives à la discrimination (article 2.1) et à la nécessité (article 2.2). Il précise que les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, tel que 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. Lorsqu'ils élaborent leurs règlements techniques, les membres de l'OMC sont censés prendre en considération, entre autres, les informations scientifiques et techniques disponibles.

L'Accord OTC ne s'applique pas aux réglementations fondées sur les PMP non liés aux produits (parce que la définition donnée à l'annexe 1 fait référence aux «caractéristiques d'un produit ou les procédés et méthodes de production s'y rapportant»). Il s'applique toutefois

aux mesures qui portent sur la terminologie, les symboles, l'emballage, le marquage ou l'étiquetage, puisqu'elles s'appliquent à un produit, à des procédés ou à des méthodes de production. Si une mesure relève de l'Accord OTC, elle sera analysée au titre de ce cadre. L'article XX du GATT ne s'applique pas en cas de violation de l'Accord OTC, car les éléments de l'article XX du GATT sont déjà effectivement intégrés dans les articles 2.1 et 2.2 de l'Accord OTC.

De même, l'article XX, point b), du GATT est développé plus avant dans l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), qui contient aussi des dispositions relatives à la discrimination injustifiée (articles 2.3 et 5.5) et à la nécessité (articles 2.2 et 5.6). Cependant, comme indiqué à l'annexe A, l'Accord SPS ne s'applique qu'à certains risques bien précis survenant *sur le territoire* du membre régulateur.

Pour conclure, pour autant que toutes les conditions susvisées soient remplies, les réglementations nationales fondées sur les PMP peuvent être jugées compatibles avec les règles de l'OMC.

3.2. Normes sanitaires et environnementales internationales et engagements

L'expansion du commerce international de produits agroalimentaires ces dernières décennies a entraîné la nécessité d'élaborer des normes au niveau international afin de faciliter les échanges internationaux. Plusieurs organisations internationales jouent un rôle majeur dans l'élaboration des normes alimentaires mondiales, en particulier en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments et la protection des consommateurs. Il n'existe cependant pas de forum spécifiquement consacré aux normes en matière de durabilité/d'environnement applicables aux denrées alimentaires. L'aperçu ci-après concerne les organisations internationales existantes actives dans le domaine des normes sanitaires et environnementales et des engagements en matière de production alimentaire. Comme indiqué ci-dessus, les enjeux d'envergure mondiale et reconnus par une partie de la communauté internationale au moins sont davantage susceptibles d'être acceptés comme motifs légitimes d'action.

Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments et de la santé animale et végétale, les trois principaux organismes internationaux de normalisation, reconnus par l'OMC dans l'Accord SPS, sont la Commission du Codex Alimentarius, l'Organisation mondiale de la santé animale et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux.

La Commission du Codex Alimentarius (CAC) a été instaurée par l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en réponse aux inquiétudes croissantes des consommateurs concernant les risques sanitaires potentiels liés aux denrées alimentaires et à la prolifération des réglementations nationales en matière de sécurité sanitaire des aliments, qui entravait le commerce international. En près de 60 ans d'activité continue, la CAC a adopté plus de 200 normes alimentaires, ainsi que des lignes directrices, des codes de pratique en matière d'hygiène, d'étiquetage, de denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, de RAM, de niveaux maximaux de contaminants dans les denrées alimentaires ou d'additifs alimentaires, de limites maximales pour les résidus de pesticides ou pour les résidus de médicaments vétérinaires dans les denrées alimentaires. En 2021, son groupe de

travail sur la RAM a élaboré des orientations fondées sur des données scientifiques en vue de permettre une gestion cohérente de la RAM tout au long de la chaîne alimentaire.

L'Organisation mondiale de la santé animale (OIE⁴¹) établit des normes internationales en matière de santé animale, de bien-être animal et de production animale, y compris dans le domaine de la RAM. L'OIE s'attaque aussi à la RAM dans le cadre de l'alliance quadripartite, une coopération consolidée entre l'OMS, la FAO, le programme des Nations unies pour l'environnement (UNEP) et l'OIE, mettant à profit leur mandat principal pour répondre aux besoins très divers liés à la réponse mondiale à la RAM. Dans son 7^e plan stratégique pour la période 2021-2025⁴², l'OIE souligne que, si son mandat principal consiste à améliorer la santé animale et le bien-être animal, son action à cet égard contribuera toutefois à préserver l'avenir de l'humanité. En outre, contribuer aux objectifs mondiaux en améliorant la durabilité de la production animale reste l'un des objectifs prioritaires de l'OIE.

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) est un traité intergouvernemental signé par plus de 180 pays, qui vise à protéger les ressources végétales mondiales contre la propagation et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et qui encourage le commerce sans risque. La Convention a introduit des normes internationales pour les mesures phytosanitaires comme principal outil pour atteindre ses objectifs, ce qui en fait le seul organisme mondial de normalisation pour la santé végétale. Dans son cadre stratégique pour 2020-2030, la CIPV définit les objectifs stratégiques suivants: a) renforcer la sécurité alimentaire mondiale et accroître durablement la productivité agricole; b) protéger l'environnement contre les incidences des organismes nuisibles des végétaux; et c) faciliter le commerce sans risque, le développement et la croissance économique.

L'Union coopère aussi étroitement avec l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le domaine de l'agriculture, de la pêche, de la sylviculture, de la biodiversité, de la sécurité alimentaire, des crises alimentaires et de la sécurité sanitaire des aliments. En 2021, l'Union et la FAO ont convenu, dans leur dialogue stratégique, d'intensifier les efforts conjoints inscrits à leurs ordres du jour communs afin de transformer les systèmes agroalimentaires de manière à les rendre plus inclusifs, plus efficaces, plus résilients et plus durables. La FAO a publié plusieurs lignes directrices sur la durabilité de l'aquaculture⁴³, la gestion des sols et les systèmes alimentaires durables⁴⁴, qui définissent un système alimentaire durable et expliquent pourquoi il est nécessaire d'adopter une approche globale en prêtant attention aux interconnexions entre les aspects sociaux, environnementaux et économiques des systèmes agroalimentaires, aux limites des approches actuelles et à la nécessité de changement.

Les efforts de l'Union décrits ci-dessus pour prendre des mesures efficaces pour lutter contre la RAM traduisent aussi la reconnaissance internationale par le groupe spécial de

⁴¹ L'Organisation a conservé son acronyme historique, qui correspond à «Office international des épizooties».

⁴² https://web.oie.int/download/SG/2020/A_88SG_14_StrategicPlan.pdf

⁴³ L'article 9 du Code de conduite pour une pêche responsable de la FAO établit certains principes pour une aquaculture responsable, qui réglementent notamment l'utilisation dans l'aquaculture d'intrants chimiques dangereux pour la santé humaine et pour l'environnement. La FAO a publié plusieurs documents d'orientation sur les pratiques durables. L'Union contribue actuellement aux efforts d'élaboration de lignes directrices complètes et ambitieuses pour une aquaculture durable dans le contexte de la FAO, conformément aux orientations stratégiques pour l'aquaculture de l'Union.

⁴⁴ FAO (2018), Sustainable food systems: concept and framework, Rome.

coordination inter-institutions sur la RAM des Nations unies (qui inclut des experts de la FAO, de l'OMS et de l'OIE) de l'urgence d'enrayer la RAM, en commençant par la réduction progressive de l'utilisation des antimicrobiens pour accélérer la croissance des animaux et par la définition de mesures en vue de préserver l'efficacité des antimicrobiens les plus importants pour la médecine humaine.

Le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA), un forum des Nations unies dont l'objectif est de passer en revue et de suivre les politiques de sécurité alimentaire, participe aussi activement à la transition vers des systèmes alimentaires durables⁴⁵.

Le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020⁴⁶ de la Convention sur la diversité biologique (CDB) inclut plusieurs objectifs pertinents dans le contexte des normes et du commerce de produits alimentaires, notamment l'objectif 7 sur l'agriculture, l'aquaculture et la sylviculture durables et l'objectif 8 sur la pollution, y compris les excès d'éléments nutritifs.

L'Initiative internationale pour la conservation et l'utilisation durable des pollinisateurs, lancée dans le cadre de la CDB et mise en œuvre par la FAO depuis 2000, constitue le principal instrument d'action face aux menaces pesant sur les pollinisateurs au niveau mondial. Les pollinisateurs font partie intégrante d'écosystèmes sains⁴⁷, en particulier les agroécosystèmes⁴⁸. Sans eux, les cultures et les espèces végétales sauvages qui dépendent de la pollinisation animale déclindraient et nombre d'entre elles finiraient par disparaître⁴⁹. Les pollinisateurs sont cependant en déclin, sur le plan tant de leur présence que de leur diversité dans l'Union et dans le monde, de nombreuses espèces étant menacées d'extinction⁵⁰. Le rapport d'évaluation sur les pollinisateurs publié par la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)⁵¹ désigne

⁴⁵ Voir, par exemple, CSA (2014), *Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems*, Rome; CAS (2021), *CFS Voluntary Guidelines on Food Systems and Nutrition*, Rome; Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition (HLPE) du CAS (2019), *Approches agroécologiques et autres approches novatrices pour une agriculture et des systèmes alimentaires durables propres à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition. Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome; HLPE (2020), *Sécurité alimentaire et nutrition: énoncé d'une vision globale à l'horizon 2030. Un rapport du Groupe d'experts de haut niveau sur la sécurité alimentaire et la nutrition du Comité de la sécurité alimentaire mondiale*, Rome.

⁴⁶ <https://www.cbd.int/sp/>

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Initiative européenne sur les pollinisateurs, COM(2018)395 final et document de travail des services de la Commission qui l'accompagne, SWD(2018)302 final/2.

⁴⁸ FAO (2019), *State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture*, Rome.

⁴⁹ Une part de la production végétale actuelle comprise entre 5 et 8 %, soit une valeur de marché annuelle de 235-577 milliards de dollars (chiffres de 2015), est directement attribuée aux pollinisateurs [voir IPBES (2016), note 50, p. 4 et 154].

⁵⁰ IPBES (2016), *The assessment report of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators, pollination and food production*, Potts S. G., Imperatriz-Fonseca V. L. et H. T. Ngo (eds), Secrétariat de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, Bonn. L'IPBES est un organe consultatif scientifique établi au titre de la CDB. Voir également CDB (2007), *Pollinisateurs: questions clés* (<https://www.cbd.int/agro/pollinatorkeyissues.shtml>); S. Fryday, K. Tiede et J. Stein (2015), *Scientific services to support EFSA systematic reviews: Lot 5 Systematic literature review on the neonicotinoids (namely active substances clothianidin, thiamethoxam and imidacloprid) and the risks to bees*. Publication connexe de l'EFSA, 2015:EN-756; FAO (2019), *Le déclin des populations d'abeilles menace la sécurité alimentaire et la nutrition à l'échelle mondiale* (<https://www.fao.org/news/story/fr/item/1194910/icode/>).

⁵¹ IPBES (2016), voir note 50.

en tant que principales menaces pesant sur les pollinisateurs les changements d'affectation des terres, l'agriculture intensive et l'utilisation de pesticides, la pollution de l'environnement, les espèces exotiques envahissantes, les agents pathogènes et les changements climatiques.

Par ailleurs, la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POP) est un accord multilatéral visant à protéger la santé humaine et l'environnement contre les substances chimiques qui demeurent intactes dans l'environnement pendant de longues périodes, deviennent largement répandues sur le plan géographique, s'accumulent chez les êtres humains et dans la faune et la flore sauvages et ont des effets préjudiciables sur la santé humaine et sur l'environnement. Avec le Protocole relatif aux POP⁵² de la Commission économique pour l'Europe des Nations unies (UNECE), la Convention de Stockholm établit des régimes internationaux stricts pour les POP répertoriés (au nombre de 16 dans le Protocole de l'UNECE et de 31 dans la Convention de Stockholm), parmi lesquels beaucoup sont des pesticides. La production et l'utilisation de ces substances doivent être interdites ou sévèrement restreintes. En dépit du fait que de nombreux POP ont été interdits il y a plusieurs années, il peut encore s'en trouver dans l'environnement du fait de leur persistance.

Enfin, les accords, initiatives ou codes facultatifs de l'industrie ou d'entités privées, ainsi que les systèmes de durabilité privés jouent un rôle dans la promotion de l'application des normes environnementales et des normes relatives au bien-être animal tout au long des chaînes de valeur mondiales, en particulier en ce qui concerne le commerce dans le secteur agroalimentaire. Si les systèmes de durabilité privés ont initialement fait leur apparition dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, ils se sont de plus en plus étendus aux aspects environnementaux ou du bien-être animal (par exemple, GLOBALG.A.P.). Un autre exemple d'initiative privée est la Table ronde sur l'huile de palme durable⁵³ qui rassemble des producteurs d'huile de palme, des transformateurs ou des négociants, des fabricants, des détaillants, des investisseurs et des organisations non gouvernementales environnementales ou sociales afin de mettre au point et de mettre en œuvre des systèmes de durabilité mondiaux pour l'huile de palme.

4. DOMAINE D'ACTION DE L'UNION

4.1. Forums multilatéraux

Le pacte vert pour l'Europe a souligné l'importance d'une réponse mondiale aux enjeux mondiaux tels que le changement climatique et la dégradation de l'environnement, invitant l'Union à continuer d'encourager et de mettre en œuvre des politiques environnementales et climatiques ambitieuses partout dans le monde. La stratégie «De la ferme à la table» a en outre fixé, comme objectif de l'Union, d'encourager la transition mondiale vers des systèmes alimentaires durables dans les organismes de normalisation et de mener les travaux sur les normes internationales de durabilité. Dans les enceintes multilatérales, l'Union a été l'une des voix les plus puissantes à plaider en faveur d'une transition urgente vers des systèmes alimentaires durables. Elle doit assumer un rôle de chef de file afin de garantir un suivi concret, et l'outil le plus efficace à cet égard est le pouvoir d'influence normatif qu'elle tire

⁵² Protocole d'Aarhus relatif aux polluants organiques persistants, adopté en 1998 en complément de la Convention de Genève sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance.

⁵³ <https://rspo.org/>

de son statut d'organe de normalisation important et d'exportateur et d'importateur de produits agroalimentaires parmi les plus importants sur la scène mondiale. La section 3.2 a donné un aperçu des organisations et des initiatives existantes dans le domaine des systèmes agroalimentaires durables. La présente section recense les principaux domaines d'action au niveau multilatéral qui présentent une importance particulière pour l'Union dans la réalisation de ses objectifs liés à la transition mondiale vers des systèmes alimentaires durables.

Suites données au sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires

La durabilité des systèmes alimentaires est une question transversale commune à la plupart des enjeux climatiques et environnementaux actuels. Contrairement à des domaines tels que la biodiversité ou le changement climatique, il n'existe pas de convention-cadre internationale ou d'accord-cadre international sur les systèmes alimentaires durables pour encourager l'élaboration de politiques intégrées et la mise en place d'un organe scientifique indépendant guidant l'élaboration des politiques (comme le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat ou la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques). Dans ce contexte, le **sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires** de 2021 a joué un rôle majeur en consolidant l'action et en rassemblant plusieurs débats multilatéraux sur les produits alimentaires.

À la suite de celui-ci, la Commission a créé un groupe d'experts afin d'étudier les besoins et les options en vue de mettre en place un cadre interconnecté et cohérent pour renforcer les interfaces internationales entre la science et les politiques dans le domaine des systèmes alimentaires⁵⁴. Conformément aux besoins recensés, l'Union soutient l'amélioration du rôle d'interface entre la science et les politiques du Comité de la sécurité alimentaire mondiale.

L'Union est également déterminée à nouer le dialogue avec le «pôle de coordination sur les systèmes alimentaires» proposé. Le «pôle», hébergé par la FAO, aura une fonction de coordination en vue de rassembler et de relier les connaissances et l'expertise sur les systèmes alimentaires afin de contribuer aux avancées sur les ODD à l'échelle nationale, une réunion mondiale d'évaluation de la situation pour passer en revue les avancées étant prévue tous les deux ans.

Enfin, l'Union participe à plusieurs coalitions/initiatives pour l'action⁵⁵ nées à la suite du sommet des Nations unies sur les systèmes alimentaires. En parallèle, elle prépare aussi et va publier une «feuille de route de l'Union», qui placera la stratégie «De la ferme à la table» dans le débat international général et donnera plus de visibilité aux actions de l'Union.

Les organes des Nations unies et la CDB

⁵⁴ Commission européenne (2021), [*Everyone at the table: co-creating knowledge for food systems transformation*](#), Webb, P. et R. Sonnino (eds), Office des publications.

⁵⁵ L'Union participe aux coalitions/initiatives pour l'action suivantes: Food is Never Waste (les aliments ne sont jamais des déchets); Healthy Diets from Sustainable Food Systems for Children and All (des régimes sains en provenance de systèmes alimentaires durables pour les enfants et pour tous); School Meals Coalition (coalition pour les repas scolaires); Aquatic and Blue Foods (aliments aquatiques et bleus); Agroecology (agroécologie); Zero Hunger (faim «zéro»); Fighting Food Crises along the Humanitarian, Development and Peace Nexus (lutter contre les crises alimentaires via la connexion aide humanitaire-développement-paix); et Sustainable Productivity Growth (croissance de la productivité durable).

Dans le même temps, la CDB, la FAO et les autres agences des Nations unies mentionnées à la section 3.2 continuent de jouer leur rôle en faisant avancer l'action internationale sur divers aspects des systèmes alimentaires durables en élaborant des objectifs, des lignes directrices et des recommandations concernant les méthodes de production durables dans l'agriculture, l'aquaculture et la production alimentaire. L'Union continuera de soutenir activement toutes les initiatives en faveur de systèmes alimentaires plus durables dans le monde.

Dans ce contexte, la 15^e conférence des parties (COP15) est particulièrement importante pour la CDB, qui va adopter le cadre mondial de la biodiversité pour l'après-2020. La version préliminaire⁵⁶ en cours de négociation comprend des objectifs relatifs aux mêmes enjeux que ceux abordés dans la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité et dans la stratégie «De la ferme à la table», y compris des objectifs mesurables en vue de réduire l'utilisation des éléments nutritifs et des pesticides. L'objectif de l'Union est d'inclure des objectifs mesurables dans le nouveau cadre mondial conformément aux objectifs de l'Union.

Organisation mondiale du commerce

L'Union est déterminée à réformer l'OMC afin d'en faire un système d'échanges commerciaux multilatéral plus durable et plus efficace. Elle fait progresser des initiatives et des actions qui mettent en avant les considérations climatiques et environnementales ainsi que d'autres considérations liées à la durabilité à travers les différentes fonctions de l'OMC. Dans les discussions internationales sur le commerce et l'environnement, elle soutient une interprétation des dispositions pertinentes de l'OMC qui reconnaît le droit des membres à apporter des réponses efficaces aux enjeux mondiaux, notamment le changement climatique, la perte de biodiversité et la pollution de l'environnement.

L'Union assume aussi un rôle de chef de file en intégrant pleinement les questions de durabilité au sein des comités pertinents de l'OMC. Le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) de l'OMC fait office de principal forum de discussion sur les mesures commerciales et environnementales. Depuis la publication du pacte vert pour l'Europe, la Commission a réalisé des présentations lors de chaque réunion du CCE sur les propositions législatives pertinentes pour le commerce.

Les discussions structurées sur le commerce et la durabilité environnementale (TESSD), lancées en novembre 2020, visent à compléter les travaux existants du CCE et d'autres comités et organes pertinents de l'OMC. L'objectif des TESSD est de discuter des mesures environnementales relatives au commerce et d'étudier les possibilités d'actions volontaires. Les discussions ont porté sur de nombreux sujets, dont une session thématique sur l'alimentation et l'agriculture durables⁵⁷. La durabilité des chaînes d'approvisionnement fait partie du travail des TESSD. En décembre 2021, la déclaration ministérielle sur le commerce, l'environnement et le développement durable⁵⁸ a été adoptée afin de définir les futurs travaux. Le fait que les partenaires représentent plus de 86 % du commerce mondial démontre le rôle important de l'OMC dans la promotion du développement durable. L'Union a joué un rôle proéminent dans les efforts accomplis dans le cadre des TESSD.

⁵⁶ <https://www.cbd.int/article/draft-1-global-biodiversity-framework>

⁵⁷ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/INF/TESSD/R4.pdf&Open=True>

⁵⁸ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN21/6R2.pdf&Open=True>

En ce qui concerne spécifiquement les systèmes alimentaires, il n'existe pas, au sein de l'OMC, de forum spécialisé dans lequel pourrait être élaborée une approche cohésive des aspects de la transition vers des systèmes alimentaires durables liés au commerce. Comme de nombreuses discussions sur le commerce de denrées alimentaires ont lieu au sein du Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), l'Union a activement plaidé en faveur d'un élargissement des discussions au sein du Comité SPS à d'autres questions liées à la transition vers des systèmes alimentaires durables en relation avec le commerce international et, à cet effet, en faveur de la mise en place d'un programme de travail⁵⁹.

Organismes internationaux de normalisation

Étant donné le rôle central joué par la **Commission du Codex Alimentarius** (CAC) au niveau mondial dans la définition des normes alimentaires, qui contribue à la fois à protéger les consommateurs partout dans le monde et à faciliter le commerce mondial de produits alimentaires, le Codex pourrait jouer un rôle majeur dans l'adoption de normes de durabilité au niveau mondial, en ajoutant une dimension environnementale à ses délibérations.

L'un des principes essentiels à la base de la définition des normes du Codex est le fondement scientifique et le recours à l'analyse des risques en matière de sécurité sanitaire des aliments. Les textes du Codex doivent être fondés sur une analyse scientifique, essentiellement effectuée par des organes spécialisés de la FAO/de l'OMS⁶⁰ composés d'experts indépendants originaires du monde entier. Conformément aux règles du Codex, d'autres facteurs légitimes (que l'évaluation scientifique des risques) pertinents pour la protection de la santé et les pratiques de commerce équitable peuvent être pris en considération dans le cadre de la procédure décisionnelle du Codex, à condition que ces facteurs puissent être acceptés dans le monde entier (ou à l'échelle régionale en cas de normes régionales)⁶¹.

La vision de l'Union sur l'avenir du Codex et sa position sur la nécessité d'intégrer les considérations de durabilité dans les travaux de la CAC ont été exposées dans les conclusions du Conseil adoptées en février 2022⁶². Dans ces conclusions, le Conseil reconnaît le rôle crucial de la CAC dans la facilitation de la transition mondiale vers des systèmes alimentaires durables et demande que les considérations de durabilité soient davantage présentes dans les normes alimentaires mondiales établies par le Codex, conformément aux engagements pris par les membres du Codex au niveau international.

Dans le même temps, outre ces efforts horizontaux, l'Union continuera de participer à l'élaboration de plusieurs normes individuelles du Codex importantes du point de vue de la durabilité.

⁵⁹ <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/G/SPS/GEN1969.pdf&Open=True>. La conférence ministérielle est l'organe décisionnel le plus haut placé de l'OMC. Il se réunit généralement tous les deux ans.

⁶⁰ Les principaux organes de la FAO/de l'OMS fournissant une évaluation des risques au Codex sont les suivants: le Comité mixte FAO-OMS d'experts des additifs alimentaires (JECFA), la Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides (JMPR), les Réunions conjointes d'experts FAO/OMS sur l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) et la Réunion mixte d'experts FAO/OMS sur la nutrition (JEMNU).

⁶¹ CAC (2019), [Manuel de procédure, Vingt-septième édition, Annexe: Décisions générales de la Commission, Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération](#), FAO/OMS, Rome.

⁶² <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6298-2022-INIT/fr/pdf>

De manière analogue à la position adoptée au sein de la CAC, l'Union continuera de soutenir les travaux d'autres organismes internationaux de normalisation compétents. Parmi ceux-ci figurent les travaux du **GIEC** sur les normes internationales relatives à la protection des végétaux en réponse aux actuels enjeux climatiques et environnementaux, ainsi que les efforts de l'**OIE** en vue d'améliorer le bien-être animal au niveau mondial en adoptant de nouvelles normes internationales en matière de bien-être animal et en renforçant l'application des normes existantes, en particulier en soutenant la stratégie mondiale de l'OIE en faveur du bien-être animal⁶³ et la mise en œuvre du troisième plan d'action de la plateforme de l'OIE sur le bien-être animal pour l'Europe (2021-2023)⁶⁴.

4.2. Coopération bilatérale et accords commerciaux⁶⁵

Coopération bilatérale

L'Union **coopère** de façon ciblée avec les partenaires désireux d'améliorer la durabilité et la qualité de leur production locale (notamment une meilleure gestion de la conformité avec les normes de l'Union et des mesures visant à accroître la valeur de leurs produits sur le marché mondial). Dans le cadre de sa politique de coopération avec les pays en développement, l'Union soutient des programmes de renforcement des capacités qui visent à renforcer les systèmes sanitaires et phytosanitaires des exportations agricoles dans ces pays. À cet égard, ces programmes contribuent à la conformité avec les normes de l'Union et favorisent la transition vers des systèmes alimentaires durables. L'initiative de l'Union pour un cacao durable est un exemple d'approche sectorielle mise au point avec la Côte d'Ivoire et le Ghana et visant à favoriser la production de cacao durable dans ces pays qui couvre les aspects sociaux, économiques et environnementaux.

Avec les partenaires qui le souhaitent, l'Union est déterminée à étudier les possibilités d'élargissement de la coopération pour couvrir l'ensemble du secteur agricole et contribuer à la transition vers des systèmes alimentaires durables, comme prévu dans la stratégie «De la ferme à la table». À cet effet, la Commission organise, en 2022, une série de séminaires (entretiens exploratoires) avec des pays tiers afin d'explorer les domaines d'intérêt commun.

Accords commerciaux

L'un des principes essentiels de l'OMC est l'interdiction pour les pays de traiter leurs partenaires commerciaux de façon discriminatoire. Les échanges commerciaux sont basés sur le principe de la «nation la plus favorisée» (NPF). L'OMC prévoit cependant certaines exceptions à ce principe: par exemple, les pays peuvent conclure des accords de libre-échange (ALE) ou accorder aux pays en développement un accès préférentiel au marché sous la forme de réductions tarifaires particulières. L'Union a conclu de nombreux accords commerciaux bilatéraux préférentiels afin de libéraliser les échanges avec les pays tiers. En fait, près de la moitié⁶⁶ des importations agroalimentaires dans l'Union sont soumises aux règles fixées dans des accords commerciaux, dont le système de préférences généralisées

⁶³ <https://www.oie.int/app/uploads/2021/03/fr-oie-aw-strategy.pdf>

⁶⁴ https://rr-europe.oie.int/wp-content/uploads/2021/10/3rd_action_plan_oie_platform_animal_welfare_europe_adopted.pdf

⁶⁵ À l'exception de l'aquaculture, le domaine de la pêche est exclu du champ de cette analyse.

⁶⁶ En 2020, les importations au titre d'accords commerciaux ou du système de préférences généralisées représentaient 47,5 % des importations agroalimentaires (source: Eurostat).

(SPG) – un arrangement commercial spécial pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure.

Les **accords commerciaux bilatéraux** sont essentiellement des outils permettant d'accroître les flux d'échanges et d'investissements bidirectionnels, mais ils peuvent aussi être utilisés pour encourager les partenaires de l'Union à faire des progrès dans le domaine du développement durable et des politiques mondiales. C'est pourquoi les accords commerciaux les plus récents de l'Union contiennent un **chapitre spécifiquement consacré au commerce et au développement durable (CDD)** qui comporte des engagements contraignants à respecter des accords multilatéraux en matière de main-d'œuvre et d'environnement (notamment de climat) et à veiller à ce que les normes en matière de main-d'œuvre et d'environnement ne soient pas revues à la baisse afin d'attirer les échanges commerciaux. Lorsque le pays partenaire ne respecte pas ces conditions, l'accord commercial prévoit des moyens d'y remédier. En outre, la Commission a proposé que l'Union fasse du respect de l'Accord de Paris un élément essentiel de tous les futurs accords commerciaux. En conséquence, le non-respect des engagements de Paris pourrait donner lieu à une suspension unilatérale par l'Union des accords contenant de telles dispositions.

Depuis 2011, les ALE (avec le Canada, l'Amérique centrale, la Colombie/le Pérou/l'Équateur, la Géorgie, le Japon, la Corée, la Moldavie, l'Ukraine, Singapour, le Royaume-Uni et le Viêt Nam) comprennent des chapitres consacrés au CDD. Le plan d'action en 15 points sur le commerce et le développement durable de 2018⁶⁷ a guidé l'amélioration de la mise en œuvre et du contrôle de l'application des chapitres des ALE de l'Union consacrés au CDD. Comme annoncé dans la communication relative au réexamen de la politique commerciale, la Commission est en train de procéder à un réexamen de ce plan d'action, couvrant l'ensemble des aspects pertinents pour l'application et le contrôle du respect des chapitres sur le CDD⁶⁸. Conformément à la stratégie, l'Union doit aussi garantir l'application et le contrôle du respect des dispositions en matière de CDD dans tous les accords commerciaux.

Au fil des ans, des engagements à coopérer dans le domaine du **bien-être animal** et de la **RAM** ont été ajoutés aux ALE. Concernant le bien-être animal, les accords portent plus particulièrement sur les animaux d'élevage, en vue d'améliorer la compréhension mutuelle des lois et réglementations respectives et de leur application, ainsi que sur l'échange d'informations, d'expertise et d'expériences dans ce domaine. Sur la question de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens, les ALE prévoient la coopération, la collaboration et l'échange d'informations afin d'encourager l'utilisation prudente et responsable des antibiotiques dans l'élevage et les pratiques vétérinaires. L'Union encourage aussi l'interdiction progressive de l'utilisation d'antibiotiques comme facteurs de la croissance.

L'objectif de la stratégie «De la ferme à la table» est de faire en sorte qu'il existe «un chapitre ambitieux sur la durabilité dans tous les accords commerciaux bilatéraux signés» avec l'Union. Le nouveau **chapitre sur les systèmes alimentaires durables (SAD)** repose sur la

⁶⁷ Commission européenne (2018), *Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*.

⁶⁸ L'un des éléments du réexamen est une étude comparative qui examine comment les pays du monde entier appliquent et contrôlent le respect des chapitres sur le CDD et, plus globalement, des législations climatiques, sociales et du travail: Velut, J. B. et al. (2022), *Comparative Analysis of Trade and Sustainable Development Provisions in Free Trade Agreements*.

bonne expérience relative aux dispositions de coopération établies dans de précédents ALE. Ce chapitre constitue toutefois un changement important dans le paradigme de la coopération entre les parties, car il s'éloigne d'une approche thématique pour se concentrer sur une approche globale couvrant l'ensemble de la chaîne alimentaire et mettant l'accent sur la transition vers des systèmes alimentaires durables. Compte tenu de cet objectif, le chapitre sur les SAD comprend des dispositions en vue de coopérer à toutes les étapes de la chaîne alimentaire, de la production à la consommation, afin de réduire les pertes et le gaspillage alimentaires; de lutter contre la fraude alimentaire; et de coopérer dans les enceintes multilatérales et en science alimentaire dans les domaines du bien-être animal, de la lutte contre la résistance aux antimicrobiens, et de la réduction de l'utilisation des engrais et des pesticides chimiques. La Commission continuera de proposer un chapitre sur les SAD dans les futurs accords commerciaux de l'Union. Le chapitre sur les SAD a déjà été convenu avec le Chili, et est en cours de négociation avec l'Australie, l'Indonésie et la Nouvelle-Zélande.

Il est aussi possible, dans le cadre des ALE, de **subordonner les préférences tarifaires** au respect de certaines normes, moyennant bien sûr l'acceptation de telles conditions par l'autre partenaire. Cette approche n'a cependant été appliquée qu'une seule fois à ce jour: dans l'ALE avec le Mercosur, dans lequel la libéralisation tarifaire pour les œufs en coquille a été accordée moyennant le respect des normes pertinentes de l'Union en matière de bien-être animal pour les poules pondeuses.

L'Union a aussi conclu des **accords de libre-échange approfondis et complets**, plus ambitieux, avec la Géorgie, la Moldavie et l'Ukraine. Ces accords comprennent certains engagements à rapprocher la législation de ces pays du droit de l'Union, notamment la législation relative au bien-être animal. En conséquence, lorsque ces accords seront appliqués, les produits importés de ces pays respecteront les règles de l'Union.

En outre, l'Union a progressivement conclu des accords appelés «**accords de stabilisation et d'association**» avec chacun des partenaires des Balkans occidentaux: l'Albanie (2009), la Macédoine du Nord (2004), le Monténégro (2010), la Serbie (2013), la Bosnie-Herzégovine (2015), et le Kosovo⁶⁹ (2016). Dans les faits, ces accords constituent l'instrument juridique utilisé pour assurer l'alignement avec l'intégralité de la législation de l'Union et l'intégration progressive sur le marché de l'Union.

Par ailleurs, l'**accord de commerce et de coopération entre l'Union et le Royaume-Uni** comprend des dispositions contraignantes particulières qui garantissent des conditions de concurrence égales avec des engagements en matière de non-régression concernant les niveaux de protection dans plusieurs domaines, dont la gestion des effets de la production agricole ou alimentaire sur l'environnement, notamment dus à l'utilisation d'antibiotiques et de décontaminants.

L'octroi d'un accès spécial au marché aux pays en développement est une autre exception autorisée à la règle de la NPF. Outre le système de préférences généralisées (SPG) qui supprime partiellement ou totalement les droits de douane sur plus de deux tiers des lignes tarifaires pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, l'Union propose aussi le **système de préférences généralisées plus (SPG+)**, qui annule ces

⁶⁹ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

mêmes tarifs pour les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure qui mettent en œuvre 27 conventions internationales relatives aux droits de l'homme, à la protection de l'environnement et à la bonne gouvernance. En septembre 2021, la Commission a adopté la proposition législative relative au nouveau SPG pour la période 2024-2034. La proposition allonge la liste des conventions internationales à respecter en y ajoutant, entre autres, l'Accord de Paris sur le climat.

Enfin, une distinction peut aussi être opérée entre les produits importés sur la base de critères de durabilité en l'absence de toute préférence commerciale – autrement dit, lorsque les échanges sont fondés sur la règle de la nation la plus favorisée (NPF). Pour le commerce non préférentiel, l'Union applique des tarifs conformément à la liste de l'OMC. Dans le contexte du cycle d'Uruguay du GATT (et d'autres négociations), l'Union s'est engagée à appliquer un certain nombre de **contingents tarifaires (CT)** de l'OMC, permettant que des volumes donnés soient importés à un tarif inférieur. L'utilisation de ces CT est parfois assortie de **conditions**. Un exemple à cet égard est le CT pour les viandes bovines de haute qualité de l'OMC (connu sous le nom de «contingent Hilton»)⁷⁰, accessible à plusieurs pays, dont certains sont soumis à l'obligation que les animaux soient exclusivement des animaux de pâturage.

Accords de reconnaissance mutuelle

L'Union peut conclure des **accords spécifiques avec des pays tiers**. Parmi les exemples actuels figure l'accord sur l'agriculture biologique. Au titre du nouveau règlement sur la production biologique⁷¹, un produit peut être importé pour être vendu dans l'Union en tant que produit biologique s'il satisfait à des règles de production et de contrôle dans le pays tiers qui sont reconnues au titre d'un accord bilatéral distinct ou d'un arrangement administratif comme étant équivalentes à celles de l'Union; ou s'il possède un certificat délivré par les autorités de contrôle compétentes ou les organes de contrôle compétents des pays tiers confirmant que le produit satisfait aux normes de l'Union.

4.3. Mesures autonomes de l'Union

Comme le rappelle le réexamen de la politique commerciale – une politique commerciale ouverte, durable et ferme, dans certains cas, l'Union peut prendre des mesures autonomes concernant les aspects environnementaux⁷² ou éthiques des procédés ou méthodes de production des produits importés. Ces mesures tiennent compte également des exigences des consommateurs européens, qui sont de plus en plus conscients des aspects environnementaux, sanitaires, sociaux et éthiques de la production alimentaire et veulent être en mesure de choisir des denrées alimentaires produites de façon durable⁷³. Des tendances similaires peuvent aussi être observées dans d'autres régions du monde, où les systèmes réglementaires nationaux ont recours à des réglementations fondées sur les PMP s'appliquant aux produits importés.

⁷⁰ Règlement d'exécution (UE) n° 593/2013 de la Commission du 21 juin 2013 portant ouverture et mode de gestion des contingents tarifaires pour les viandes bovines de haute qualité, fraîches, réfrigérées ou congelées et pour la viande de buffle congelée (JO L 170 du 22.6.2013, p. 32).

⁷¹ Règlement (UE) 2018/848 du Conseil du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques (JO L 150 du 14.6.2018, p. 1).

⁷² Le pacte vert pour l'Europe dispose que «[l]es denrées alimentaires importées qui ne respectent pas les normes environnementales pertinentes de l'UE ne sont pas autorisées sur les marchés de l'Union».

⁷³ Eurobaromètre spécial 505. [Making our food fit for the future – Citizens' expectations](#). Octobre 2020.

Étant donné la taille du marché de l'Union et le volume des importations dans l'Union de certains produits de base, certaines exigences de l'Union imposant aux producteurs à l'étranger de passer à des méthodes de production plus durables pourraient avoir une incidence considérable au niveau mondial⁷⁴.

S'il peut être difficile pour certains opérateurs de l'industrie alimentaire dans les pays tiers de se conformer aux normes de l'Union qui régissent les importations agroalimentaires, ils sont néanmoins récompensés par un accès à un marché ouvert de plus de 400 millions de consommateurs, un ensemble de mesures de facilitation des échanges, et les prix supérieurs payés par les consommateurs de l'Union par rapport à d'autres marchés. En outre, l'Union étant une référence mondiale en matière de normes de sécurité sanitaire des aliments, le respect de ces normes leur donne aussi accès à d'autres marchés qui sont souvent à valeur élevée. C'est pourquoi, en dépit du fait que les règles de l'Union peuvent être jugées strictes, les exportations dans l'Union continuent d'afficher une tendance à la hausse.

Outre les mesures en faveur du bien-être animal déjà en vigueur (voir section 2.2), plusieurs actes juridiques ou propositions législatives visant à imposer des méthodes de production favorables au bien-être animal ou à la protection de l'environnement sont en préparation à l'échelle européenne.

Premièrement, la Commission a proposé un règlement sur les **produits qui ne contribuent pas à la déforestation**⁷⁵, fondé sur un système de règles contraignantes en matière de diligence. La proposition vise à prévenir la déforestation et la dégradation des forêts associées aux produits et aux produits de base mis sur le marché de l'Union, tels que le soja, le bétail, l'huile de palme, le cacao, le café et le bois. L'objectif est de réduire au minimum la consommation de produits issus de chaînes d'approvisionnement associées à la déforestation ou à la dégradation des forêts – et d'accroître la demande et le commerce de produits de base et de produits légaux et «zéro déforestation» dans l'Union. La proposition porte sur la déforestation tant légale qu'illégale et sur la dégradation des forêts causées par la production de ces produits de base. Les opérateurs et les autorités pourront vérifier si les produits ou les produits de base ne contribuent pas à la déforestation en utilisant les coordonnées de géolocalisation et la surveillance à distance au moyen d'images par satellite. Les partenariats et la coopération internationale efficace avec les pays producteurs et consommateurs, et au sein des enceintes bilatérales et multilatérales, sont fondamentaux pour favoriser la transition vers une production agricole et une gestion des forêts durables ainsi que vers la détermination et l'adoption de normes et définitions mondiales solides.

La Commission a aussi adopté, en février 2022, une proposition de directive sur le **devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité**⁷⁶. L'objectif de ladite directive est

⁷⁴ Par exemple, si l'on considère la déforestation incarnée (comme une externalité) dans la consommation finale totale (d'un produit, bien ou service fabriqué, commercialisé ou consommé), certains modèles calculent que la consommation de l'Union représente environ 10 % de la part mondiale [CE (2019). Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Renforcer l'action de l'UE en matière de protection et de restauration des forêts de la planète. COM(2019) 352 final.

⁷⁵ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la mise à disposition sur le marché de l'Union ainsi qu'à l'exportation à partir de l'Union de certains produits de base et produits associés à la déforestation et à la dégradation des forêts, et abrogeant le règlement (UE) n° 995/2010 [COM(2021)706 final], <https://ec.europa.eu/environment/forests/deforestation-proposal.htm>.

⁷⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/proposal-directive-corporate-sustainable-due-diligence-and-annex_en

d'encourager un comportement durable et responsable de la part des entreprises et d'imposer un devoir général aux grandes entreprises (les PME sont exclues du champ d'application de la proposition) d'atténuer les effets préjudiciables sur les droits de l'homme et sur l'environnement de leurs activités et de leur gouvernance d'entreprise. Ce devoir porte aussi sur leurs chaînes de valeur en dehors de l'Union. Les règles relatives au devoir de diligence des entreprises en matière de durabilité seraient appliquées au moyen de mesures administratives, y compris des sanctions et des ordonnances de mise en conformité, ainsi que via la responsabilité civile, par l'octroi d'une réparation pour les dommages résultant du non-respect des obligations prévues dans la proposition.

En outre, la stratégie «De la ferme à la table» annonce que les aspects environnementaux seront pris en considération lors de l'évaluation des demandes de **tolérances à l'importation pour des pesticides** qui ne sont plus autorisés dans l'Union, dans le respect des normes et obligations de l'OMC⁷⁷.

Les tolérances à l'importation sont des limites maximales de résidus (LMR) pour les pesticides qui sont basées sur les utilisations autorisées en dehors de l'Union⁷⁸. Il peut notamment s'agir de fixer des LMR pour des substances qui ne sont plus approuvées dans l'Union (pour des raisons autres que de santé publique), ce qui peut être nécessaire parce que les producteurs des pays tiers sont soumis à des conditions de production et à des pressions en matière d'organismes nuisibles différentes de celles qui existent dans l'Union. Les usages peuvent être différents pour une même substance sur une même culture. Les tolérances à l'importation peuvent aussi concerner des cultures qui ne sont pas présentes dans l'Union (par exemple, certains fruits ou légumes exotiques et le café, le cacao ou le thé), et pour lesquelles aucune LMR basée sur les usages dans l'Union n'est donc établie.

Jusqu'à présent, les seuls facteurs pris en considération au moment de fixer les LMR de pesticides, y compris pour les tolérances à l'importation, étaient les bonnes pratiques agricoles et la protection des consommateurs de l'Union. Cette exigence continuera de s'appliquer. En outre, cependant, conformément aux engagements pris dans la stratégie «De la ferme à la table», les aspects environnementaux seront également pris en considération dans le processus de détermination des LMR, y compris des tolérances à l'importation.

Par ailleurs, comme annoncé dans la stratégie «De la ferme à la table», la Commission prépare actuellement une **révision de la législation de l'Union relative au bien-être animal**, avec des propositions législatives prévues pour la fin de 2023. Comme mentionné dans la réponse de la Commission à l'initiative citoyenne européenne «End the Cage Age»⁷⁹ visant à mettre fin à l'élevage en cages, la Commission a l'intention d'intégrer à ces propositions législatives des dispositions visant à supprimer progressivement et finalement interdire l'utilisation de cages, d'étables et d'enclos pour l'élevage des porcs, des poules pondeuses, des veaux, des lapins, des poulettes, des poulets de chair reproducteurs, des poules pondeuses reproductrices, des canards, des oies et des cailles.

⁷⁷ Voir note 20, p. 18.

⁷⁸ Article 3, paragraphe 2, point g), du règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale (JO L 70 du 16.3.2005, p. 1).

⁷⁹ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2018/000004_fr

En ce qui concerne les produits importés, la Commission considérera, parmi les options, l'introduction de règles imposant que les produits importés aient été obtenus dans des conditions équivalentes aux règles relatives au bien-être animal de l'Union, ou à certaines d'entre elles, et/ou d'une obligation d'étiquetage également pour les produits importés (portant sur les conditions d'hébergement ou couvrant davantage de critères de bien-être animal), conformément aux règles de l'OMC.

La Commission considérera également des options en vue d'améliorer l'**étiquetage relatif au bien-être animal** afin d'aider à transmettre la valeur tout au long de la chaîne alimentaire et en réponse à l'intérêt croissant des consommateurs pour les conditions d'élevage des animaux. À l'heure actuelle, outre la norme contraignante applicable aux œufs en coquille mentionnée ci-dessus, les autres revendications en matière de bien-être animal sont volontaires et ne sont, dans une large mesure, pas harmonisées au niveau de l'Union⁸⁰, ce qui rend souvent difficile pour les consommateurs de comprendre les différentes revendications présentes sur les étiquettes des denrées alimentaires. Un sous-groupe au titre de la plateforme sur le bien-être animal de l'Union a rendu ses conclusions sur l'étiquetage relatif au bien-être animal en juin 2021⁸¹. La Commission a publié une étude externe rassemblant des données sur les étiquettes existantes relatives au bien-être animal et sur l'attitude et les attentes des consommateurs en avril 2022⁸² et réalise actuellement une analyse d'impact concernant une éventuelle législation de l'Union sur l'étiquetage relatif au bien-être animal.

Outre les actions individuelles susmentionnées, afin de garantir pleinement la cohérence des politiques et d'intégrer pleinement la durabilité dans toutes les politiques alimentaires, la stratégie «De la ferme à la table» a prévu, avant la fin de 2023, l'adoption par la Commission de sa proposition phare: une **législation-cadre horizontale pour des systèmes alimentaires durables**, comme cadre pour des définitions communes et des principes généraux et des exigences régissant la durabilité des denrées alimentaires produites ou mises sur le marché de l'Union et les opérations alimentaires connexes. L'objectif d'une telle intervention au niveau de l'Union serait d'établir les nouveaux fondements des futures politiques alimentaires en introduisant des objectifs et des principes en matière de durabilité sur la base d'une approche intégrée des systèmes alimentaires.

Le **cadre d'étiquetage relatif à la durabilité** fera partie de la législation-cadre pour des systèmes alimentaires durables. Ce cadre régira l'information des consommateurs sur les performances des produits alimentaires en matière de durabilité concernant leur nutrition, le climat, l'environnement et les aspects sociaux. Il pourrait s'agir d'un élément important de la stratégie «De la ferme à la table» consistant à modifier les habitudes de production en donnant aux consommateurs les moyens de faire des choix alimentaires éclairés et durables.

Enfin, le «**Code de conduite pour des pratiques entrepreneuriales et commerciales**»⁸³, une initiative volontaire, fait partie intégrante de la feuille de route de l'Union vers des

⁸⁰ Les seules normes volontaires harmonisées au niveau de l'Union sont les normes de commercialisation pour les volailles contenant une référence aux types d'élevage [règlement (CE) n° 543/2008 de la Commission du 16 juin 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les normes de commercialisation pour la viande de volaille, JO L 157 du 17.6.2008, p. 46] et les règles de l'Union relatives à l'agriculture biologique qui imposent un niveau élevé de bien-être animal.

⁸¹ https://ec.europa.eu/food/system/files/2021-06/aw_platform_plat-concawl-subgroup-conclusion.pdf

⁸² <https://data.europa.eu/doi/10.2875/676603>

⁸³ https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy/sustainable-food-processing/code-conduct_fr

systèmes alimentaires durables. Il contient un ensemble de sept objectifs ambitieux, chacun accompagné d'actions cibles et d'actions indicatives. Pour les entreprises actives à la fois dans l'Union et ailleurs, les engagements s'appliquent en principe aux ventes/activités au sein de l'Union, y compris les effets liés à leurs chaînes d'approvisionnement dans les pays tiers (associés à ces ventes/activités). Les entreprises peuvent aussi proposer des engagements qui s'appliquent à leurs ventes/activités mondiales (et aux chaînes d'approvisionnement connexes), ce que la plupart des multinationales font. Le Code est entré en vigueur en juin 2021 et compte actuellement plus de 100 signataires.

5. CONCLUSIONS

À l'heure actuelle, il existe un large consensus sur la nécessité d'une transition vers des systèmes alimentaires durables et résilients. L'Union, avec son ambitieux pacte vert et en tant qu'acteur mondial sur les marchés agroalimentaires, joue un rôle majeur dans le pilotage de cette transition mondiale. La crise de la COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie ont exposé les vulnérabilités des systèmes agricoles et alimentaires auxquelles il convient de remédier en accélérant la transition vers un système alimentaire de l'Union durable et résilient.

La mise en place de normes et d'objectifs ambitieux en matière de santé, d'environnement et de durabilité n'est pas dans le seul intérêt de l'Union. Elle contribue à atteindre des objectifs légitimes concernant des enjeux mondiaux, également dans le droit-fil de l'approche «Une seule santé».

Les enjeux mondiaux nécessitent des actions mondiales. Le rôle de pionnier comporte certains défis et certains risques. Le rapport contient une analyse de trois principaux domaines complémentaires de l'action de l'Union en vue d'améliorer et de promouvoir les normes sanitaires et environnementales.

L'Union poursuivra ses efforts au **niveau multilatéral** en vue d'obtenir du soutien et – idéalement – de parvenir à un consensus mondial sur la nécessité d'agir et de se mettre d'accord sur des normes internationales. Alors que l'Union et ses États membres affichent déjà un niveau élevé de participation et d'initiative dans nombre de ces forums, un objectif à long terme important sera l'intensification, l'amélioration de la coordination et les synergies afin d'élever les normes en matière de santé, d'environnement et de durabilité.

Les accords commerciaux et la coopération bilatérale offrent des occasions d'en faire de même avec les pays partenaires. Avec son ambitieux programme commercial, l'Union a déjà fait des progrès dans ce domaine. Depuis plus de dix ans, les accords commerciaux comportent un chapitre sur le commerce et le développement durable et des dispositions relatives à la coopération dans le domaine du bien-être animal et de la lutte contre la RAM. Les accords en cours de négociation prévoient un chapitre sur les systèmes alimentaires durables, que l'Union proposera dans tout futur accord.

L'Union continuera d'assurer la cohérence de son programme de développement durable avec ses politiques d'élargissement, de voisinage et de développement. Cela nécessite aussi de prendre en considération les effets du commerce sur les pays tiers. Des mesures d'accompagnement, notamment le financement, la coopération technique et le renforcement des capacités, peuvent être importantes pour aider les partenaires commerciaux à adopter des

pratiques plus durables, en particulier pour les pays les plus vulnérables et les partenaires du voisinage qui prennent des engagements ambitieux dans ces domaines.

Comme le montre l'évaluation ci-dessus, l'Union peut aussi prendre des mesures de façon **autonome** lorsque cela est nécessaire pour répondre aux enjeux environnementaux mondiaux ou aux questions de bien-être animal. L'application de réglementations fondées sur les PMP aux produits importés dans ces domaines doit se faire dans le plein respect des règles de l'OMC et d'autres engagements internationaux. Certaines mesures prises par l'Union de façon autonome pour réglementer les aspects environnementaux ou éthiques des produits importés, même si elles sont pleinement conformes aux règles de l'OMC, pourraient néanmoins être controversées pour les membres de l'OMC et peuvent toujours être contestées au titre du système de règlement des différends de l'OMC. Les mesures jugées illégitimes ou protectionnistes et incompatibles avec l'équilibre des droits et obligations internationaux de l'Union pourraient exposer l'Union à des représailles.

Pour toutes ces raisons, les propositions réglementaires doivent être évaluées au cas par cas afin de déterminer si elles sont compatibles avec l'OMC. S'il existe effectivement une latitude au niveau des politiques pour faire appliquer aux produits importés des prescriptions sanitaires et environnementales (y compris en matière de bien-être animal) concernant les procédés et méthodes de production de façon compatible avec l'OMC, chaque cas doit être soigneusement analysé individuellement.

Outre la question de la compatibilité avec l'OMC, l'analyse au cas par cas des mesures éventuelles doit aussi tenir compte de la faisabilité technique et économique des mécanismes de contrôle. Étant donné que ce sont les méthodes de production ou le traitement dans le pays tiers qui sont réglementés, la faisabilité et la proportionnalité de moyens adéquats de contrôler et de garantir leur application doivent être évaluées par rapport aux coûts et aux avantages. Cette dimension mérite d'être davantage mise en évidence.

En conclusion, il existe une possibilité d'étendre les normes de production de l'Union aux produits importés à condition de le faire dans le plein respect des règles pertinentes de l'OMC. Le présent rapport, en plus d'évaluer la faisabilité juridique et technique et d'expliquer les contraintes qui existent, indique aussi toute une série de domaines dans lesquels l'Union a déjà, de façon légitime, étendu ses normes de production intérieures aux produits importés, au moyen d'instruments multilatéraux, bilatéraux ou autonomes. Le rapport montre qu'avant d'appliquer des normes de production aux importations, il est toujours essentiel de procéder à une analyse au cas par cas.

La Commission pense avoir exécuté le mandat technique qui lui a été confié par le Conseil et le Parlement, et qui a été rappelé dans le paragraphe d'ouverture du présent rapport. La Commission invite le Conseil et le Parlement européen à étudier soigneusement les constatations et les orientations figurant dans le présent rapport et à en tenir compte dans les futures délibérations.