

CETA, TAFTA ET LE PRINCIPE DE PRÉCAUTION DE L'UNION EUROPÉENNE



RESUMÉ
PAR FOODWATCH
DE L'AVIS JURIDIQUE

-
25 juin 2016
-

Le traité CETA négocié entre l'UE et le Canada et le projet de traité TAFTA, entre l'UE et les Etats-Unis, ne garantissent pas le principe de précaution.
www.foodwatch.fr

foodwatch[®]
alimentons le débat

Publication de foodwatch
France, association loi 1901
enregistrée au registre
national des associations sous
le n°W751220788.
© foodwatch France.

Directrice de la publication :
Karine Jacquemart.

Ont collaboré à cette publication :
Chloé Stevenson, Ingrid Kragl,
Lena Blanken.

Contact :
foodwatch France
3 rue de l'Arrivée 75749 Paris 15
info@foodwatch.fr
Tél. +33(0) 1 73 70 60 94 –
www.foodwatch.fr

Maquette :
Jean-Philippe Gras

Note - les versions de texte sur lesquelles
l'étude a porté sont les suivantes :
Pour le CETA (Comprehensive Economic
and Trade Agreement, ou accord
économique et commercial global - AECG),
la version consolidée de l'accord négocié
avec le Canada, publié le 29.02.2016. Le
texte est disponible en ligne à l'adresse
[http://trade.ec.europa.eu/doclib/
docs/2014/september/tradoc_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf)

Sous le terme de « projet de TAFTA » sont
entendues les propositions de texte de l'UE
pour un accord sous le titre de « Partenariat
transatlantique sur le commerce et
l'investissement », qui sont disponibles en
ligne à l'adresse [http://trade.ec.europa.eu/
doclib/press/index.cfm?id=1230](http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230)

Introduction

Quelle approche réglementaire adopter pour la gestion des risques sanitaires, posés par exemple par certains aliments ou produits toxiques? Cette question est cruciale pour les traités transatlantiques en cours de négociation par l'Union européenne (UE): le TAFTA avec les Etats-Unis et le CETA avec le Canada. L'approche européenne et les systèmes américain et canadien sont en opposition totale dans de nombreux domaines.

L'approche nord-américaine est orientée sur la causalité et les preuves scientifiques de risques avérés, et fortement marquée par l'analyse coûts-bénéfices. En d'autres termes, tout est permis tant que la dangerosité d'un produit n'est pas prouvée scientifiquement (« sound science »).

L'Union européenne applique à l'inverse le principe de précaution. Il s'agit d'un principe fondamental des droits français et européen. Il vise à garantir que le législateur se montre prudent face à la dangerosité potentielle d'un produit, même en cas de controverse au sein de la communauté scientifique. En cas d'incertitude, lorsque des informations tangibles mettent en évidence l'existence de risques, des mesures de protection peuvent ainsi être prises par les autorités pour protéger les consommateurs et l'environnement. Le principe de précaution est notamment la clé de voute du règlement européen REACH (Enregistrement, évaluation, autorisation et restriction des substances chimiques) et un élément essentiel des réglementations sur l'alimentation, même si son application reste aujourd'hui insuffisante.

Le renversement de la charge de la preuve est un élément clé du principe de précaution. Pour qu'un produit puisse être mis sur le marché, c'est à son fabricant qu'il revient d'établir scientifiquement son innocuité. Pour les États-Unis et le Canada au contraire, ce sont les législateurs qui doivent justifier leurs décisions réglementaires et apporter la preuve scientifique de la dangerosité des produits ciblés.

Le Dr. Peter-Tobias Stoll de l'Université de Göttingen, en collaboration avec Nicolas de Sadeleer, professeur de droit de l'Union européenne à l'université Saint-Louis (Bruxelles), Wybe Th. Douma du TMR Asser Instituut (La Haye) et Patrick Abel (Université de Göttingen) ont examiné dans quelle mesure les négociations de traités de commerce et d'investissement TAFTA et CETA ont pris en compte le principe de précaution. Leur conclusion est très inquiétante: **« de manière générale, on peut craindre que les réglementations européennes existantes et futures pour la protection de la santé, de l'environnement et des consommateurs soient remises en question ou entravées par les projets CETA et TAFTA. Le principe de précaution de l'UE et son application n'est pas suffisamment ancré ni garanti dans les textes de ces accords. »**

Contexte

Que sont le TAFTA et le CETA ?

L'Union européenne négocie avec les Etats-Unis depuis 2013 un traité commercial de libre-échange: le TTIP ou TAFTA (Transatlantic Free Trade Agreement). Moins connu, un texte final pour un autre accord transatlantique est déjà sur la table avec le Canada: le CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement).

La plupart du temps, ce type de traités a un objectif simple: réduire les droits de douane afin de stimuler les échanges commerciaux. Or dans le cas du commerce UE-Canada autant qu'UE-Etats-Unis, ces droits de douane sont déjà très bas dans la majorité des domaines. L'enjeu est donc ailleurs: il s'agit de réduire au maximum les autres « obstacles au commerce », ce qui inclut des normes techniques, mais aussi les réglementations qui protègent l'environnement, les droits sociaux ou encore les consommateurs. Ces traités, dits « de nouvelle génération » auront donc un impact durable sur notre vie quotidienne.

Où en est-on ?

Le CETA dont le texte est d'ores et déjà finalisé pourrait être adopté dès l'automne 2016, sans la moindre consultation des parlements nationaux.

Le 5 juillet 2016, la Commission doit se prononcer sur le statut 'mixte' ou 'non-mixte' de l'accord CETA. En d'autres termes: la ratification de l'accord doit-elle passer par les deux niveaux de consultation, européen et national, ou seulement par le premier.

Le CETA devrait être soumis au vote du Conseil de l'Union européenne (où les 28 États membres sont représentés) fin septembre ou début octobre 2016, puis à l'approbation du Parlement européen. Dans le cas d'un accord « mixte », il doit ensuite être discuté par les Parlements nationaux. Toutefois, même dans ce cas, il est prévu que le CETA entre en application de façon provisoire dès son adoption au Parlement européen, et donc avant que les députés et sénateurs ne puissent se prononcer. Plusieurs parlements – wallon, hollandais, hongrois, luxembourgeois – s'y sont déjà opposés.

Quant au TAFTA, dont le contenu et donc l'impact potentiels sont similaires à ceux du CETA, il doit encore passer par de nombreux « rounds » de négociation. La mobilisation contre ce texte des deux côtés de l'Atlantique a conduit plusieurs dirigeants européens et américains à prendre leurs distances avec le projet d'accord, mais il reste d'actualité.

Il est indispensable que les implications de tels traités puissent être étudiées et débattues de façon transparente à tous les niveaux – local, national et européen. L'analyse juridique présentée dans ce document, en démontrant que le principe de précaution est menacé par le TAFTA et le CETA, illustre que leurs répercussions peuvent être considérables, jusque dans la détermination de nos propres règles sociales et environnementales, et de ce qu'il y a dans nos assiettes.

L'étude met en lumière quatre points-clés et cinq exemples qui illustrent la menace que présentent CETA et TAFTA pour le principe de précaution.

Quatre points clés

1 – Le principe de précaution n'est pas inclus dans le texte de ces accords.

Le droit du commerce international est déjà largement influencé par la culture réglementaire des Etats-Unis. Avec CETA et TAFTA, ce phénomène s'accroît encore. Le principe de précaution « à l'européenne » ne fait pas même l'objet d'une mention explicite dans les deux projets d'accords CETA et TAFTA. Et ce, y compris dans les chapitres qui ont trait à des sujets particulièrement sensibles, tels que celui sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) ou sur les obstacles techniques au commerce (mesures OTC). Dans ces chapitres, le terme de précaution n'apparaît tout simplement pas. Le fait que le principe soit contraignant dans l'UE n'est pas non plus cité.

Il n'est pas pris en compte dans les chapitres les plus importants des deux traités, comme ceux ayant trait à la protection de la santé et des consommateurs. La seule mention qui en est faite est indirecte – la Déclaration de Rio de 1992 – et ce seulement dans deux chapitres non contraignants, portant sur les droits des travailleurs et la protection de l'environnement.

2 - Les accords prennent comme référence les standards de l'OMC qui ne reconnaissent pas le principe de précaution.

En lieu et place du principe de précaution, c'est la conception de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui prévaut dans les textes CETA et TAFTA. Ces règles de l'OMC, qui font donc partie intégrante des deux accords, n'admettent pas le principe de précaution. Selon l'accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord OMC/SPS), les dispositions prises dans ce domaine par les États ou par l'UE doivent se fonder sur une évaluation scientifique du risque. Et dans le cas d'une preuve scientifique insuffisante, seules des décisions provisoires, telles que l'interdiction d'une substance, sont autorisées.

C'est sur cette base que les restrictions de l'UE à l'importation de viande de bœuf produite à l'aide d'hormones de croissance ont été rejetées par l'OMC dans le cas d'un différend qui opposait le Canada et les États-Unis à l'UE à la fin des années 90. L'UE avait invoqué en vain un principe général de précaution, et a dû en conséquence négocier des contreparties avec les Etats-Unis (quotas d'importation, droits de douane). De même, dans un recours intenté par la suite par les Etats-Unis et le Canada devant l'OMC contre la politique européenne d'autorisation des OGM, le recours au principe de précaution n'a pas non plus été admis. Voilà donc deux exemples concrets illustrant l'absence de reconnaissance du principe de précaution par les règles de l'OMC. Or ce sont ces mêmes règles que le CETA et le projet de TAFTA prévoient d'adopter.

Quant au droit de réglementer prévu dans le chapitre sur le commerce et l'environnement – non contraignant – il est soumis à la conformité avec les autres règles des accords, ce qui inclut le vaste domaine d'application des règles SPS.

3 – CETA et TAFTA prévoient une harmonisation des réglementations dont l'objectif n°1 est de détruire les « obstacles » au commerce... au détriment de la précaution

L'objectif principal des projets de traités commerciaux transatlantiques CETA et TAFTA va bien au-delà du commerce, il s'agit d'harmoniser et de réduire au maximum tout ce qui peut faire obstacle au commerce : au-delà des droits de douane – souvent faibles – sont visées les barrières « non tarifaires », ce qui inclut des normes techniques, mais aussi nos règles sociales et environnementales.

Le principe de reconnaissance mutuelle et la reconnaissance des normes par équivalence sont deux piliers de ces accords. Si des normes canadiennes ou américaines sont reconnues équivalentes, les produits commercialisés dans ces pays en conformité avec ces normes pourront être commercialisés dans l'UE sans faire l'objet de contrôles supplémentaires. Or dans les procédures qui permettront d'établir cette équivalence, rien n'est prévu sur le rôle rempli par le principe de précaution.

Par exemple, si les États-Unis veulent commercialiser en Europe un produit autorisé sur leur territoire mais contenant des substances chimiques interdites dans l'UE, ils peuvent appliquer le principe de reconnaissance mutuelle. Dans le cadre de la procédure de reconnaissance mutuelle, l'UE devra présenter l'objet et le but de sa réglementation sur les produits toxiques. Le principe de précaution n'étant pas inclus dans le TAFTA et le CETA, l'UE ne pourrait plus l'invoquer pour justifier sa réglementation sur les substances chimiques. La conséquence ? Des substances chimiques interdites sur le marché européen provenant des États-Unis ou du Canada pourraient bénéficier de la reconnaissance mutuelle. Cela pourrait avoir deux conséquences : soit l'UE accepte les produits provenant des États-Unis ou du Canada, soit elle continue de les interdire mais risque fort de devoir payer des droits de douane punitifs pour avoir violé une obligation de droit international.

4 – Ces accords prévoient une coopération réglementaire dans laquelle le principe de précaution n'est pas considéré comme un élément essentiel

Une coopération réglementaire aussi précoce que possible est prévue dans des domaines particulièrement controversés comme les perturbateurs endocriniens, les nanomatériaux ou encore la toxicité des mélanges chimiques. Cela signifie que dès la phase d'élaboration de la réglementation, les deux parties sont appelées à se concerter mutuellement avec un objectif commun : aboutir à des règles permettant de réduire les obstacles au commerce. Dans cette approche, il n'est pas prévu que le principe de précaution soit pris en compte.

Son spectre d'application est considérable : elle prévoit que les deux parties collaborent étroitement, de façon organisée et planifiée, dans tous les champs concevables de la réglementation, dans la mesure où ils ont un impact sur le commerce. Cela signifie que les deux parties devraient s'informer mutuellement au sujet de leurs réglementations et projets, des objectifs poursuivis, des instruments utilisés et des mesures et méthodes appliquées. La faisabilité technique et économique, et l'analyse coûts-bénéfices sont expressément citées dans ce cadre... mais pas l'approche prévue par le principe de précaution de l'UE, même dans le cas de la protection de la santé humaine.

CINQ EXEMPLES CONCRETS

Dans plusieurs domaines sensibles, l'instauration ou l'amélioration de réglementations plus protectrices seront ralenties, entravées, voire bloquées par l'entrée en vigueur de TAFTA et CETA

1. En Europe, la procédure d'autorisation de mise sur le marché des **aliments** est une très bonne expression du principe de précaution. De même, celui-ci doit également être pris en compte dans la gestion des risques liés à l'alimentation. Toute mesure future qui renforce cette approche pourrait être entravée par la coopération et l'harmonisation telles que CETA et TAFTA les prévoient.

2. Les **pesticides** sont utilisés dans l'agriculture afin de protéger les cultures des nuisibles et des maladies. Des résidus de ces produits peuvent être présents dans les aliments et comporter un risque pour la santé humaine. Afin d'éliminer ce risque, la réglementation européenne sur les pesticides prévoit des tests pour s'assurer de l'innocuité des substances avant leur commercialisation, et définit le taux maximal de résidus dans les aliments pour la consommation humaine et animale. Si des mesures peuvent être prises même en l'absence de certitude scientifique absolue, c'est grâce au principe de précaution. CETA et TAFTA adoptent une logique inverse, puisqu'ils s'inspirent fortement des travaux de la commission du Codex Alimentarius¹. « Or ces normes de sécurité alimentaire reflètent un consensus à minima et la commission a refusé de prendre en compte le principe de précaution dans ses travaux » précise l'analyse juridique. L'Union européenne propose donc désormais de s'aligner sur des normes de protection inférieures, qu'il ne serait ensuite plus possible de changer. Si le cas du glyphosate – dont la ré-homologation est actuellement examinée par l'UE – n'était pas tranché avant l'adoption éventuelle de CETA ou TAFTA, il deviendrait très compliqué d'interdire cette substance, d'autant plus qu'une interdiction pourrait entraîner des droits de douane punitifs.

3. Les **perturbateurs endocriniens** sont soupçonnés de causer des déséquilibres hormonaux et d'être dangereux pour la santé. La Commission européenne a retardé pendant plusieurs années la définition des critères d'évaluation de ces perturbateurs endocriniens, dépassant largement la date limite en 2013 sans fournir de rapport. Elle s'est justifiée en affirmant que l'analyse coûts-bénéfices n'était pas encore terminée. La Suède, soutenue par la France, a poursuivi la Commission devant la Cour de justice européenne (CJUE) pour son inaction. La Cour a tranché en défaveur de la Commission, fondant sa décision sur le fait que la Commission européenne était uniquement chargée de définir les critères et non de proposer une analyse coûts-bénéfices. Car ce type d'estimation des conséquences est contraire au principe de précaution. Cet exemple illustre l'influence que peuvent avoir les projets de CETA et de TAFTA sur l'application de mesures urgentes de protection de la santé humaine. En 2013, les négociations du CETA battaient leur plein et celles du TAFTA commençaient. La Commission aurait en quelque sorte anticipé la coopération réglementaire à venir en retardant son rapport et en adoptant une

¹ Le codex Alimentarius (ou codex alimentaire) est un programme commun de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) consistant en un recueil de normes, codes d'usages, directives et autres recommandations relatifs à la production et à la transformation agroalimentaires qui ont pour objet la sécurité sanitaire des aliments, soit la protection des consommateurs et des travailleurs des filières alimentaires, et la préservation de l'environnement. La commission du codex Alimentarius en est l'organe exécutif.

approche 'coûts-bénéfices' plutôt qu'une logique de précaution.

4. L'UE n'exige actuellement pas l'étiquetage des sous-produits de l'élevage tels que le lait, les œufs ou la viande issus d'animaux nourris à l'aide d'**aliments génétiquement modifiés**. Avec CETA et TAFTA, il deviendrait quasi impossible d'introduire un étiquetage plus exigeant car le droit de réglementer tel qu'il est envisagé reste tributaire de la conformité au chapitre sur les produits sanitaires et phytosanitaires (SPS). Un niveau supérieur de précaution par rapport à la situation actuelle pour les OGM est ainsi balayé. Aux États-Unis et au Canada, il n'y a aucun étiquetage indiquant les modifications génétiques sur les produits alimentaires, et aux États-Unis les aliments pour animaux sont presque exclusivement génétiquement modifiés.

5. Le champ d'application des **nanotechnologies** est très large et inclut l'alimentation, elles sont donc réglementées par différentes directives (comme l'ordonnance REACH, ou sur les cosmétiques) fondées sur le principe de précaution. Au vu des changements dans les propriétés biologiques, physiques et chimiques des nanomatériaux, l'évaluation scientifique des risques pour la santé humaine et l'environnement est incertaine. Malgré l'urgence de se doter d'une réglementation spécifique, le TAFTA et le CETA retarderaient l'adoption et l'évolution d'une telle stratégie. Les dispositions prévues dans ces projets pour la coopération réglementaire diminueront de manière significative les vellétés de prendre des mesures de précaution. Ces technologies peu connues pourront donc être commercialisées sur le marché européen malgré la persistance de doutes quant à leur dangerosité.

Une conclusion par foodwatch

Les auteurs de cette analyse juridique notent dans le résumé de leur étude: «Si l'accord CETA et le projet TAFTA ne sont pas formulés de façon directement contradictoire avec le principe de précaution, il n'en demeure pas moins que rien ne garantit dans ces deux accords que le principe de précaution soit encore considéré en tant qu'élément essentiel de l'approche réglementaire. Tandis que les deux accords rappellent l'engagement des parties à atteindre des seuils élevés de protection de la santé et de l'environnement, la priorité porte néanmoins sur la réduction des obstacles au commerce.»

Il est essentiel de relever en effet l'incompatibilité entre «l'engagement des parties» théorique, repris dans de multiples déclarations officielles, et le fait que les projets d'accords commerciaux transatlantiques CETA et TAFTA ne permettent tout simplement pas de garantir le principe de précaution.

Citons parmi ces déclarations:

«Nous avons posé des principes dans le cadre des négociations commerciales internationales. Je pense aux normes sanitaires, alimentaires, sociales, culturelles, environnementales.»

François Hollande, président français, en clôture du colloque 'La gauche au pouvoir' à Paris, le 3 mai 2016.

«Nous serons très attentifs au respect des standards sociaux et environnementaux.»

Matthias Fekl, secrétaire d'Etat chargé du Commerce extérieur, lors de la visite à Paris de la Commissaire européenne chargée du Commerce, Cecilia Malmström, le 17 mai 2016.

«Nous défendrons l'approche basée sur le principe de précaution en Europe dans le TAFTA et dans tous les autres accords»

Cecilia Malmström, Commissaire européenne chargée du Commerce, lors du Multi-Stakeholder Forum à Bruxelles organisé par Trans Atlantic Consumer Dialogue, le 26 janvier 2016.

«Les accords commerciaux ne changeront pas nos lois sur les OGM ou sur la façon de produire de la viande de bœuf en toute sécurité ou de protéger l'environnement.»

Cecilia Malmström, Commissaire européenne chargée du Commerce, sur son blog, le 2 mai 2016.

Du côté de l'autre partie aux négociations sur le TAFTA, la vision est on ne peut plus claire :

« Nous n'avons aucun intérêt à imposer aux Européens ce qu'ils veulent manger. C'est leur choix. Mais nous voulons être sûrs que ce type de décision soit basé sur la science. »

M. Froman, représentant américain au Commerce, à Paris à l'occasion du forum de l'OCDE, 6 mai 2016

Des décisions « basées sur la science », ce sont des décisions qui passent complètement outre l'approche européenne basée sur le principe de précaution.

L'Union européenne devrait défendre ce principe ancré dans son droit. Au lieu de cela, les négociateurs européens n'ont même pas feint de le faire inscrire explicitement dans le CETA ou le projet de TAFTA, ni fait en sorte que son application soit garantie.

Qui est foodwatch ?

foodwatch France, association indépendante, a pour vocation de défendre les droits des citoyens à plus de transparence dans le secteur alimentaire et à l'accès à une alimentation saine. A travers ses actions de lanceur d'alerte et de mobilisation, foodwatch milite pour que les pratiques des entreprises de l'agroalimentaire changent et que les autorités publiques fassent véritablement respecter ces droits. foodwatch est présente à Paris, Berlin et Amsterdam.

CETA et TAFTA : les traités transatlantiques menacent nos choix démocratiques

Avec le CETA et le TAFTA, les politiques d'intérêt général visant à protéger les droits des citoyens risquent fort d'être considérées comme des entraves au commerce, et donc d'être écartées. Cela inclut nos droits à la transparence et à une alimentation saine. Le principe de précaution fait partie de ces « obstacles commerciaux » à éliminer : il est menacé. En Europe, un simple soupçon de nocivité, fondé, suffit à faire interdire un produit. Sans le principe de précaution, un aliment par exemple reste autorisé tant que son caractère dangereux n'est pas prouvé. Demain, qui sera le mieux protégé ? Citoyens ou multinationales ?

Les enjeux et implications de ces traités sur notre vie quotidienne sont immenses : transparence sur l'étiquette, santé, OGM... Or les négociations TAFTA continuent dans l'opacité. Pire, le Conseil de l'Union européenne pourrait décider dès l'automne d'appliquer « provisoirement » le CETA, c'est-à-dire avant toute consultation de nos élus à l'Assemblée nationale et au Sénat.



foodwatch France
3 rue de l'arrivée 75749 paris 15 France
tél. : +33(0) 1 43 20 86 49
email : info@foodwatch.fr
www.foodwatch.fr



foodwatchFR



@foodwatch_fr