



Chronique



L'importation des produits biologiques en provenance de pays tiers et les accords de reconnaissance : le futur accord UE-Chili



Patricia
Cuba-Sichler
Avocate conseil
DS Avocats,
responsable Desk
Amérique Latine



Inès de Ros
Avocate *DS* Chili

Le 6 mars 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision autorisant la signature d'un accord entre l'Union européenne (UE) et le Chili sur le commerce des produits biologiques, visant à promouvoir l'échange des produits agricoles et des denrées alimentaires obtenus selon le mode de production biologique et la protection réciproque des logotypes « bio ». Cet accord, dont l'entrée en vigueur est prévue en octobre 2017, devrait faciliter les échanges des produits biologiques entre le Chili et l'UE. Il existe en effet deux types de régimes d'importation des produits biologiques vers l'UE : le régime « organisme équivalent » exigeant une certification de chaque lot de produits biologiques importés et le régime « pays équivalent » reposant sur la reconnaissance de l'équivalence de la réglementation du pays tiers d'où proviennent les produits. L'application de ce dernier régime est l'objet du futur accord sur les produits biologique entre l'Union européenne et le Chili.

Déc. Cons. UE n° 2017/436, 6 mars 2017, JOUE 14 mars, n° L 67



Les modalités des futurs échanges commerciaux entre le Chili et l'UE en la matière seront soumises au régime européen d'importation des produits biologiques en provenance de pays tiers encadré par le règlement européen CE n° 1235/2008 du 8 décembre 2008 modifié⁽¹⁾, et plus particulièrement au régime de reconnaissance d'un système de production biologique équivalent d'un pays tiers.

Après un rappel général de modalités d'admission dans l'UE des produits biologiques en provenance de pays tiers (I), la présente Chronique s'intéresse à l'accord de reconnaissance entre l'UE et le Chili, dont l'entrée en vigueur est attendue pour octobre 2017, et à ses implications par rapport aux évolutions de la politique européenne en matière de certification des produits biologiques et notamment d'importation en provenance des pays tiers (II).

I. La procédure d'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers

Le règlement CE n° 1235/2008 précité prévoit que tous les lots de produits biologiques importés de pays tiers à l'Union européenne doivent être accompagnés d'un certificat d'inspection délivré par l'autorité ou l'organisme de contrôle compétent, sans lequel les produits biologiques ne peuvent pas accéder au marché européen. Le règlement d'exécution UE n° 2016/1842 de la Commission du 14 octobre 2016⁽²⁾ a introduit un système de certificat d'inspection électronique en vue d'assurer un contrôle plus efficace et harmonisé des procédures de contrôle des lots de produits biologiques importés en provenance de pays tiers.

Un tel certificat d'inspection ne peut être délivré que par une autorité ou un organisme de contrôle reconnu équivalent par l'Union européenne dans le cadre du régime « organisme équivalent » (I.A), ou par une autorité ou un organisme de contrôle d'un pays tiers reconnu équivalent par l'Union européenne dans le cadre du régime « pays équivalent », comme ce sera désormais le cas pour le Chili (I.B).

A. Le régime « organisme équivalent »

Depuis le 1^{er} juillet 2012, la Commission applique un système d'équivalence aux autorités et organismes de contrôle compétents pour effectuer les contrôles et délivrer les certificats d'inspection dans les pays tiers en vue de l'importation de produits biologiques, et dresse une liste desdits organismes et autorités.

La Commission examine la possibilité de reconnaître et d'inscrire un organisme ou une autorité de contrôle sur ladite liste

(1) Règlement CE n° 1235/2008 de la Commission du 8 décembre 2008 portant modalités d'application du règlement CE n° 834/2007 du Conseil en ce qui concerne le régime d'importation de produits biologiques en provenance de pays tiers.

(2) Règlement d'exécution UE n° 2016/1842 de la Commission du 14 octobre 2016 modifiant le règlement CE n° 1235/2008 en ce qui concerne le certificat d'inspection électronique pour les produits biologiques importés et certains autres éléments ainsi que le règlement CE n° 889/2008 en ce qui concerne les exigences relatives aux produits biologiques conservés ou transformés et la transmission d'informations.

lorsqu'elle reçoit, de la part du représentant de l'organisme ou de l'autorité de contrôle concerné, une demande à cet effet conforme à un modèle défini. La demande constitue un dossier technique comprenant toutes les informations nécessaires au soutien de la demande d'équivalence. L'autorité ou l'organisme de contrôle est soumis à une évaluation sur place, à une surveillance et à une réévaluation pluriannuelle régulières de ses activités par un organisme d'accréditation ou, le cas échéant, par une autorité compétente.

Une fois reconnu équivalent par la Commission, l'organisme certificateur ou l'autorité de contrôle compétente est inscrit(e) à l'annexe IV du règlement CE n° 1235/2008 précité.

Ces organismes sont reconnus équivalents pour certains pays tiers et certaines catégories de produits, sur la base d'un référentiel de production qu'ils ont rédigé et pour lequel ils ont reçu de la Commission un accord d'équivalence avec la réglementation européenne concernant la production biologique.

Les produits conformes à ces dispositions peuvent être librement importés dans l'UE et commercialisés comme produits issus de l'agriculture biologique s'ils sont accompagnés d'un certificat de contrôle relatif à l'importation de produits issus de l'agriculture biologique en cours de validité. Ce certificat attestant de la conformité du produit aux règles et conditions de la production biologique fixées par la réglementation européenne, doit être validé par les douanes à l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne.

Le système de contrôle mis en place par la réglementation européenne, y compris au niveau des importateurs, comprend :

- un engagement formel de l'opérateur à respecter le mode de production biologique ;
- au moins un contrôle physique annuel par un organisme agréé par les autorités compétentes, et reconnu pour sa compétence, son indépendance et son impartialité ;
- des contrôles documentaires systématiques, y compris lors du dédouanement ;
- des contrôles supplémentaires, en tant que de besoin, en fonction du niveau de risque pays/produit ;
- des prélèvements pour analyse, dans les cas opportuns, pour vérifier la non-utilisation de produits interdits.

La liste des organismes ainsi reconnus équivalents évolue en fonction de l'extension des activités de ces organismes mais également en fonction de la supervision effectuée par la Commission, sur la base de rapports d'évaluations des risques de cas d'irrégularités ou d'infractions au règlement CE n° 834/2007 du 28 juin 2007⁽³⁾ des autorités et organismes de contrôle reconnus.

B. Le régime de « pays équivalent »

La reconnaissance de l'équivalence du système de production biologique d'un pays tiers suppose le dépôt d'une demande de

(3) Règlement CE n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement CEE n° 2090/91.



la part du représentant de ce pays auprès de la Commission et la communication des renseignements idoines permettant de démontrer que leurs mesures de contrôles sont d'une efficacité équivalente à celle des mesures européennes prévues en la matière.

Lorsque les règles de production biologiques applicables à un pays tiers sont reconnues équivalentes à celles de l'UE par la Commission, le pays tiers est inscrit à l'annexe III du règlement CE n° 1235/2008, pour une durée de trois ans.

La liste ainsi établie contient, pour chaque pays tiers, toutes les informations nécessaires à la vérification de la soumission des produits commercialisés sur le marché européen, au système de contrôle du pays tiers reconnu, telles que les catégories de produits concernés, l'origine des produits, les normes de production appliquées dans le pays tiers, le nom du ou des organismes de contrôle autorisés, le nom du ou des organismes chargés de délivrer les certificats et la durée d'inscription sur la liste.

Les produits conformes à ces dispositions peuvent être librement importés dans l'UE et être commercialisés comme produits issus de l'agriculture biologique, s'ils sont accompagnés d'un certificat de contrôle relatif à l'importation de produits issus de l'agriculture biologique qui doit être validé par les douanes à l'arrivée sur le territoire de l'Union européenne.

Le nombre de pays reconnus équivalents ainsi que le champ de reconnaissance évolue en fonction des accords commerciaux conclus par l'Union européenne avec ces pays tiers. Actuellement douze pays ont obtenu cette équivalence : Argentine, Australie, Canada, Corée du Sud, Costa Rica, États-Unis d'Amérique, Inde, Israël, Japon, Nouvelle Zélande, Suisse, Tunisie.

Cette reconnaissance n'est pas dépourvue de contrôle. En effet, le 31 mars de chaque année au plus tard, les pays tiers reconnus envoient à la Commission un rapport annuel concis concernant la mise en œuvre et l'application des mesures de contrôle mises en place sur la base des informations contenues dans ces rapports annuels, la Commission, assistée par les États membres, assure une supervision appropriée des pays tiers reconnus en réexaminant régulièrement leur reconnaissance. La nature de la supervision est fixée sur la base d'une évaluation des risques d'irrégularités ou d'infractions.

Si un pays tiers ne transmet pas le rapport annuel, ne tient pas à disposition ou ne communique pas toutes les informations afférentes à son dossier technique ou à son système de contrôle, ou encore s'il refuse de se soumettre à un examen sur place, le pays tiers en cause peut être retiré de la liste. Au contraire, si les conditions d'inscription continuent d'être remplies, la Commission peut décider de proroger l'inscription sur la liste.

Ce système de reconnaissance « pays » est celui qui s'applique au futur accord entre l'UE et le Chili.

II. L'accord UE-Chili pour le commerce de produits biologiques

La conclusion d'un tel accord, qui avait été sollicitée par le Chili à plusieurs reprises, a été rendue possible après la modification, initiée dès l'année 2000 par le Chili, de ses normes de certifi-

cation biologique. Il sera le premier accord de nouvelle génération. En effet, hormis la création d'une homologation entre les deux systèmes de certification bio, l'accord crée un système de coopération et d'échange d'information entre les autorités techniques des deux parties signataires. Cet accord sera également le premier accord bilatéral en matière de production biologique, signé par l'UE avec un pays d'Amérique latine. Son entrée en vigueur est idéalement attendue pour octobre 2017.

Le 6 mars 2017, le Conseil de l'Union européenne a adopté une décision autorisant la signature d'un accord entre l'Union européenne (UE) et le Chili sur le commerce des produits biologiques. L'adoption par le Conseil de cette décision⁽⁴⁾ aura pour effet de faciliter et d'augmenter les exportations des produits biologiques chiliens dans l'UE mais également des exportations des produits biologiques européens vers le Chili. Selon Claudia Carbonell, Directrice nationale du Bureau chilien d'études et politiques agraires (ODEPA par ses sigles en espagnol), « la signature de cet accord devrait contribuer à la création d'emplois et à la croissance du secteur bio au Chili, comme dans l'Union européenne, tout en garantissant aux consommateurs un système de contrôle solide ».

En effet, l'accord établit un régime d'équivalence entre les procédures, les certifications et les logotypes biologiques entre les deux parties, basé sur la réciprocité et la transparence et dans le respect du principe de non-discrimination.

En conséquence, l'UE reconnaitra les lois et réglementations du Chili sur les produits biologiques⁽⁵⁾ comme équivalentes aux siennes, dont la loi chilienne 20.089 qui crée le *Sistema Nacional de Certificación de Productos Orgánicos Agrícolas*, pour les produits précisés dans l'annexe I de l'accord, soit des produits végétaux non-transformés, le miel, les produits agricoles transformés pour la consommation humaine (vin inclus), le matériel de reproduction végétale et les semences, entre autres. Ainsi, les produits certifiés comme biologiques par les protocoles établis par le *Servicio Agrícola y Ganadero* (SAG) chilien, dépendant du ministère de l'Agriculture, et identifiés avec le logotype « bio » chilien, pourront être exportés et commercialisés dans l'UE sans contrôles additionnels.

En parallèle, le Chili reconnaitra les lois et réglementations de l'UE⁽⁶⁾, ainsi que le logotype « bio » européen, comme équivalents aux siens, pour les produits inclus dans l'annexe II de l'accord, soit les végétaux non transformés, les animaux vivants, les produits d'origine animale non transformés, les produits d'aquaculture et les algues (même si le Chili n'a pas de normes de production biologique pour l'aquaculture), les produits agricoles transformés destinés à la consommation humaine et animale, ainsi que le matériel de reproduction végétative et les semences.

Il convient de constater que la loi chilienne concernant la certification nationale des produits bio est assez restrictive car elle regroupe les conditions requises aux produits biologiques de l'UE,

(4) Décision du Conseil CE n° 2017/436 du 6 mars 2017 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord entre l'Union européenne et la République du Chili sur le commerce des produits biologiques.

(5) Loi 20.089 du 17 janvier 2006 qui crée le Système national de certifications des produits agricoles biologiques.

(6) Règlement CE n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques



des États-Unis d'Amérique et de la Suisse. De ce fait, de nombreux producteurs chiliens ont des produits biologiques qui sont acceptés sur le marché européen mais pas sur le marché chilien. Le Directeur d'Agriculture Biologique du SAG, Claudio Cardenas, a indiqué qu'ils envisageaient la création d'un système d'équivalence dans ce type de situation pour éviter des déséquilibres.

Toutefois, l'harmonisation et l'équivalence des procédures de certification qu'entraînera l'accord, sont déjà considérées comme positives parmi les producteurs chiliens, en ce qu'elles éliminent la bureaucratie et la nécessité pour les exportateurs chiliens d'obtenir un certificat d'inspection actuellement exigé. De plus, les producteurs considèrent comme positif le fait d'avoir un seul interlocuteur local, au lieu d'en avoir plusieurs à l'étranger, et la suppression de ce qu'ils appellent la « double certification » (au Chili et dans l'UE) pour un même produit. La reconnaissance de l'équivalence permettra donc aux producteurs de réduire les coûts logistiques et de gagner du temps.

Pour certains acteurs de l'industrie chilienne, si l'accord peut avoir des effets positifs sur le commerce international des produits biologiques, le système de certification national doit être encore amélioré et l'allocation de ressources additionnelles pour la formation des agents publics, des producteurs locaux et des consommateurs permettra de recueillir les réels bénéfices de l'accord.

La mise en œuvre de cet accord sera suivie par un Comité conjoint composé de représentants de l'Union européenne et du Chili qui se réunira deux fois par an. Il aura notamment pour

mission de prévenir la création d'effets anticoncurrentiels que pourrait créer l'accord, et les différences de règles entre l'UE et le Chili, tout en réglant les possibles déséquilibres ou difficultés que l'application de l'accord pourrait entraîner.

Conclusion

Le régime d'importation dans l'Union européenne de produits biologiques en provenance de pays tiers pourrait encore évoluer. En effet, la Commission européenne a présenté, en 2014, une proposition de règlement⁽⁷⁾ relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques visant à combler les lacunes du système actuel, qui abrogerait le règlement CE n° 834/2007 précité. Il a en effet été observé⁽⁸⁾ que le régime de reconnaissance des organismes de contrôle basé sur l'équivalence stimule la concurrence entre les organismes, et que cela entraîne une concurrence déloyale pour les producteurs de l'UE qui, en outre, se heurtent à des obstacles pour accéder aux marchés des pays tiers. Pour tenter de remédier à ces effets, la proposition de règlement a pour objectif d'uniformiser les règles du jeu pour les opérateurs biologiques de l'UE et des pays tiers, et de susciter une confiance renforcée des consommateurs. La possibilité de conclure des accords d'équivalence serait maintenue, mais le système d'équivalence unilatérale serait progressivement supprimé. Le projet a fait l'objet de débats au Conseil entre mars 2014 et décembre 2016. La première lecture au Parlement devrait intervenir dans les mois à venir.

(7) Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques, modifiant le règlement (UE) n° XXX/XXX du Parlement européen et du Conseil [règlement sur les contrôles officiels] et abrogeant le règlement CE n°834/2007 du Conseil.

(8) Document de travail des services de la Commission - Résumé de l'analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques - SWD (2014) 66 final.