



Fiche d'information

Initiative populaire « Pour des denrées alimentaires saines et produites dans des conditions équitables et écologiques (initiative pour des aliments équitables) » (votation du 23 septembre 2018) : engagements internationaux de la Suisse

La Suisse produit elle-même environ la moitié des denrées alimentaires dont elle a besoin. Elle a réglementé l'importation des denrées alimentaires dans différentes lois et par des accords internationaux. Au niveau international, la Suisse, qui est membre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), a signé l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui se base sur le principe de la non-discrimination. Dans les accords bilatéraux avec l'Union européenne (UE), elle s'est engagée à faciliter l'accès au marché. La discrimination est également interdite dans le cadre des 30 accords de libre-échange qu'elle a conclus.

Les engagements internationaux les plus importants pour la Suisse eu égard à l'initiative pour des aliments équitables sont les suivants :

1. OMC (en particulier l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce conclu le 30 octobre 1947 [GATT])

Le droit de l'OMC se base sur le **principe de la non-discrimination**. Il n'est pas admis de traiter certains produits étrangers de manière moins favorable que les produits nationaux ou étrangers similaires. Selon le droit de l'OMC, les critères pour déterminer la similarité des produits sont les suivants :

- a) les caractéristiques physiques,
- b) les possibilités d'utilisation finale,
- c) les goûts et habitudes des consommateurs,
- d) la classification dans le tarif des douanes.

Il en résulte qu'un membre de l'OMC a le droit de faire la différence entre les fruits du pays et les fruits étrangers si la différence concerne une caractéristique du produit (par ex. résidus de produits phytosanitaires). En revanche, les **conditions relatives aux procédés et méthodes de production** (PMP non liés aux produits) qui ne se répercutent pas sur les caractéristiques physiques du produit (par ex. salaire du cueilleur) ne constituent pas un critère valable de comparaison de produits selon le droit de l'OMC en vigueur. Par conséquent, un traitement différent des importations sur la base des PMP contrevient au droit international du commerce.

Dans certains cas particuliers, des différenciations au détriment des produits importés pourraient se justifier si elles s'appuient sur les **clauses dérogatoires du GATT**. En effet certaines exceptions sont admises, par exemple pour des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de la protection de la moralité

publique (art. XX). Cependant les exigences pour prendre de telles mesures sont très élevées selon le droit de l'OMC. Elles doivent être **proportionnées** et il ne doit en exister aucune autre moins stricte qui permette d'atteindre le but visé. Les mesures ne doivent en particulier constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, ni une restriction déguisée au commerce international. Elles doivent être pensées de façon à tenir compte des situations différentes dans les pays de production. Il serait difficile pour la Suisse de justifier de telles mesures, car il s'agit principalement de domaines pour lesquels il n'existe actuellement pas de **standards reconnus au niveau international**. Les notions de conditions qui « préservent l'environnement et les ressources », « respectent les animaux et garantissent des conditions de travail équitables » ne font pas l'objet d'un consensus international quant à ce qu'elles recouvrent. Si la Suisse définissait malgré tout de telles exigences, cela entraînerait **très probablement des litiges commerciaux**. Et si la Suisse venait à perdre, elle devrait annuler les effets de la mesure concernée. Par ailleurs, les plaignants auraient le droit de prendre des mesures correctives (par ex. droits de douane), ce qui aurait des répercussions négatives sur l'économie suisse.

Si des règlements techniques au sens de l'Accord de l'OMC sur les obstacles techniques au commerce étaient définis pour la mise en œuvre de l'initiative (par ex. exigences en matière d'étiquetage, évaluation de la conformité), il faudrait notamment tenir compte du principe de la non-discrimination. Les mesures ne devraient pas être plus restrictives que nécessaire. Le recours à des normes internationales pertinentes est également exigé.

Si, pour la mise en œuvre de l'initiative pour des aliments équitables, des mesures ont été prises qui seraient à comprendre comme des mesures sanitaires et phytosanitaires au sens de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, elles devraient satisfaire à différentes exigences : elles doivent notamment s'avérer nécessaires, être fondées sur des principes scientifiques, reposer sur des normes internationales et ne pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis. Il n'y a pas de consensus international concernant les critères très larges définis dans le texte de l'initiative (art. 104a, al. 1 : *La Confédération renforce l'offre de denrées alimentaires sûres, de bonne qualité et produites dans le respect de l'environnement, des ressources et des animaux, ainsi que dans des conditions de travail équitables*).

2. Accords bilatéraux avec l'UE

a) Accord de libre-échange CH – UE

L'accord de libre-échange conclu entre la Suisse et l'UE en 1972 inclut aussi les produits agricoles transformés. Il **interdit** toute nouvelle restriction quantitative à l'importation (par ex. contingents), mais aussi tout **nouveau droit de douane à l'importation ou à l'exportation**.

En outre, **l'interdiction de discriminer** exclut toute mesure de nature taxatrice établissant une discrimination entre les produits en libre-échange. La possibilité, prévue par l'initiative, d'attribuer des contingents tarifaires et de moduler les droits de douane à l'importation pourrait engendrer des problèmes, par exemple si la modulation se faisait sur la base de critères sans lien avec les caractéristiques du produit (par ex. salaire équitable pour les employés ramassant les tomates). Dans ce contexte, la question se poserait de savoir selon quels critères décider de cette

modulation. Si les produits importés devaient être conformes aux normes suisses pour ce qui est du mode de production, de la protection des animaux et des normes environnementales et sociales, l'UE pourrait considérer que ces mesures sont **discriminatoires**.

À l'instar du droit de l'OMC, l'accord de libre-échange admet des exceptions. Celles-ci doivent cependant être **justifiées** avec les mêmes principes restrictifs que dans le **droit de l'OMC** (principe de non-discrimination, principe de la proportionnalité, existence de standards internationaux, voir plus haut).

b) Accord bilatéral sur l'agriculture

L'Accord du 21 juin 1999 entre l'Union européenne et la Suisse relatif aux échanges de produits agricoles (accord agricole) couvre certaines denrées alimentaires et certains moyens de production (entre autres les produits issus de l'agriculture biologique, les aliments pour animaux, les semences, les produits d'origine animale) et garantit, sur la base de **l'équivalence** des normes de production, **l'accès réciproque simplifié au marché** pour ces produits agricoles. Si les normes réclamées par l'initiative en matière de protection des animaux et les exigences relatives aux modes de production et à la qualité des denrées alimentaires différaient clairement des prescriptions européennes, elles entreraient en conflit avec l'équivalence au sens des annexes 5, 7, 9 et 11 de l'accord agricole, ce qui serait contraire à l'accès réciproque simplifié au marché accordé pour les produits couverts par l'accord. En effet, les parties **doivent s'abstenir de toute mesure susceptible de mettre en péril la réalisation des objectifs de cet accord** (art. 14, al. 2).

L'initiative pour des aliments équitables devrait être mise en œuvre dans le cadre prévu. Il n'y aurait qu'une marge de manœuvre minimale pour fixer des exigences supplémentaires. Si les mesures allaient trop loin (par ex. en exigeant que seuls les produits agricoles biologiques peuvent être importés en Suisse), cela pourrait conduire à la dénonciation de l'accord agricole. Il faut noter à ce sujet que les accords bilatéraux I (y compris l'accord agricole) sont liés par la **clause guillotine**. Si l'un des accords était dénoncé, les autres seraient automatiquement caducs.

3. Accords avec d'autres partenaires

Accords de libre-échange

La Suisse dispose actuellement, outre la Convention AELE (Association européenne de libre-échange) et l'accord de libre-échange avec l'Union européenne (UE), d'un réseau de 30 accords de libre-échange avec 40 partenaires en dehors de l'UE. Tous ces accords de libre-échange comprennent des **engagements en matière d'accès au marché** pour les produits agricoles transformés et non transformés. Ces accords étant **fondés** sur les **dispositions pertinentes du droit de l'OMC**, les considérations présentées plus haut les concernent en principe également. L'**interdiction de discriminer**, inscrite dans les accords de libre-échange, revêt notamment une importance particulière dans le cadre de l'initiative discutée. Les mesures proposées seraient aussi problématiques dans ce contexte (par ex. moduler les droits de douane sur la base de critères sans lien avec les caractéristiques du produit). Le risque serait que des plaintes soient déposées contre la Suisse en lien avec les différents accords de libre-échange.