



COM(2014)180

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

Avis motivé

Observations générales

Lors de sa réunion du 12 mai 2014, la Commission de l'Agriculture, de la Viticulture, du Développement rural et de la Protection des consommateurs de la Chambre des Députés a examiné la 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, ci-après désignée « la proposition COM(2014)180 ».

Cette proposition a été renvoyée à la commission parlementaire susmentionnée afin que sa conformité aux principes de subsidiarité et de proportionnalité soit vérifiée.

Le délai de huit semaines accordé aux parlements nationaux pour procéder à cet examen a débuté le 25 mars 2014 et expire le 20 mai 2014.

Avant ce faire, il paraît utile de rappeler lesdits principes consacrés par l'article 5 du Traité sur l'Union européenne.

Ainsi, pour ce qui est du principe de subsidiarité, le paragraphe 3 de l'article précité prévoit que « *dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.* », tandis que le paragraphe 4 de ce même article précise, en ce qui concerne le principe de proportionnalité, que « *le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.* ».

La commission parlementaire juge encore utile de rappeler l'article 290 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui réserve le recours aux actes délégués aux seuls cas où il serait nécessaire de compléter ou de modifier « *certaines éléments non-essentiels de l'acte législatif* » de base.

Il importe donc de souligner que le choix de recourir aux actes délégués doit se faire avec circonspection et doit être réservé à des cas précis et limités.

*Examen de la conformité du dispositif
aux principes de subsidiarité et de proportionnalité*

De prime abord, la commission parlementaire se heurte à l'option prise par la Commission européenne en conclusion de l'étude d'impact menée par cette dernière suite au rapport de la Cour des Comptes et accompagnant la nouvelle proposition de Règlement. Il est, en effet, incompréhensible pourquoi la première option « statu quo amélioré », combinée à des éléments pertinents de la troisième option, « option axée sur les principes » (ci-après option 3), n'a pas été retenue.

Pour une telle option, le cadre juridique existant représenterait déjà une base solide, base qui pourrait ensuite être améliorée sans un revirement total du dispositif juridique actuel. Une telle approche est également soutenue par le rapport de l'étude ex-post de l'ancien règlement 834/2007 par le 'Thünen-Institut' (Sanders, J. (ed.) 2013: *Evaluation of the EU legislation on organic farming*. Braunschweig: Thünen Institute of Farm Economics).

Il serait ainsi possible d'atteindre rapidement les nouveaux objectifs plutôt que seulement en 2017.

Le choix « imposé » de l'option 3 mène à penser que, sous la couverture d'une meilleure protection du consommateur, le résultat souhaité était déjà fixé bien à l'avance avant même la réalisation de l'étude d'impact.

Même si à première vue l'argumentation avancée par la Commission européenne en relation avec le principe de subsidiarité puisse paraître justifiée, il est hautement douteux que les ambitions affichées, telles que « préserver la confiance des producteurs et simplification de la conversion vers l'agriculture biologique », soient réalisables avec les nouvelles règles proposées.

Au contraire, le développement durable de la production biologique se verra confronté à de nouvelles barrières et la charge bureaucratique ne fera qu'augmenter. Au lieu d'accroître la production biologique européenne, celle-ci risque de battre en retraite et ce au profit des producteurs de pays-tiers dont le contrôle ne pourra pas nécessairement être assuré selon la même rigueur que celui exercé sur nos propres producteurs. La confiance des consommateurs n'en sera donc pas accrue et le secteur entier risque d'en subir des dommages importants.

Ce qui figure aujourd'hui dans le règlement européen sur l'agriculture biologique est le résultat de l'expérience du secteur et d'une évolution qualitative et successive du texte. C'est ce genre de processus qu'il convient de poursuivre à l'avenir et non pas la voie de la restructuration et de la réforme complète du texte existant.

La structure de la nouvelle proposition poursuit le but de la simplification des dispositions juridiques, avec des formulations moins complexes et moins différenciées. Néanmoins, le texte contient encore une quarantaine d'habilitations à émettre des règles détaillées supplémentaires, ce qui rend la proposition peu précise.

En plus, des annexes importantes manquent (listes positives d'engrais, de produits phytopharmaceutiques, d'additifs et auxiliaires technologiques, des processus œnologiques autorisés) et rendent la proposition incomplète et incertaine. Le processus prévu à l'avenir pour l'adaptation rapide de ces listes au développement des connaissances, de la recherche et de la pratique n'est pas précisé.

L'ampleur du recours à des actes délégués prévue par cette proposition semble également excessive. En effet, les articles 2(5.), 7(2.), 8(6.), 10 à 33, 41, 42(2.) et 44 de la proposition prévoient 30 actes délégués et 12 actes d'exécution, par lesquels la Commission européenne est habilitée à définir des règles de détail dans de nombreux domaines. Cette façon de procéder rend peu prévisible la teneur exacte que prendront d'importants détails d'exécution de ce règlement et donne trop de liberté de conception à la Commission européenne. Une grande insécurité est ainsi créée vu que la concrétisation du texte ne se fera qu'avec l'adoption de ces règles de production et de contrôle.

Ceci vaut en particulier pour les nouveaux domaines couverts par la proposition, tels que le système de gestion environnemental pour certains opérateurs (article 7 1 (d)), l'introduction de la certification de groupe (article 26, en relation avec l'article 3 (7)), l'introduction de nouveaux seuils pour les produits biologiques, allant envers le principe même de la production biologique (article 20). De tels aspects essentiels ne doivent pas être laissés dans le flou d'un acte délégué mais nécessitent des définitions précises dès le départ.

La définition même du domaine d'application de la proposition n'est également pas très précise, laisse planer des doutes sur l'inclusion ou non de certains produits et crée donc des incertitudes juridiques contraires à l'ambition primaire de la Commission de créer un texte plus clair.

En ce qui concerne les contrôles (article 44), des questions importantes telles que l'évaluation du risque, la fréquence de contrôle, les méthodes et techniques de contrôle, les mesures prises en cas d'irrégularités ne seront définies que plus tard par voie d'acte délégué, alors que ce sont des questions fondamentales.

Le fait de vouloir intégrer complètement les contrôles du secteur biologique dans le règlement général de contrôle des aliments (882/2004) amène des difficultés et des insécurités dans le domaine de l'agriculture biologique, vu que la spécificité des contrôles, tels qu'appliqués sous le règlement actuel, ne se retrouve plus dans la nouvelle proposition.

De surcroît, ces deux règlements se trouvant actuellement dans un processus de révision, le résultat d'un tel transfert ne peut à ce stade être estimé de façon satisfaisante et il n'en ressort nulle part une meilleure garantie contre les fraudes ainsi qu'une meilleure collaboration entre les différentes instances liées aux contrôles. Au contraire, la charge bureaucratique pour les administrations sera nettement accrue, sans que le système de contrôle ne soit amélioré.

Concernant les contaminations accidentelles, fortuites et/ou inévitables pouvant toucher des produits biologiques, la volonté, reprise à l'article 20, d'adopter les seuils de contamination prévus dans la directive 2006/125/CE (aliments pour nourrissons et enfants en bas âge) pour les produits biologiques au lieu de maintenir les seuils usuels a pour conséquence que la prise en considération de toute la chaîne de production est abandonnée. Cet élément est pourtant typique et particulièrement important pour la production biologique, son abandon réduira la décision si un produit est bio ou non au seul respect de certains seuils.

Cette façon de réguler va conduire à des coûts d'analyse supplémentaires qui se répercuteront sur le prix des produits et les impacteront négativement sur le marché. Les coûts supplémentaires ne pourront pas être récupérés par les mesures d'indemnisation prévues, celles-ci ne s'adressant qu'aux producteurs, et non pas aux transformateurs ou autres acteurs de la chaîne.

Un autre élément indubitablement contraire au principe de subsidiarité est l'abrogation de toute une série de dérogations et exemptions ayant permis aux Etats membres de réagir à des situations particulières. Le maintien d'une certaine flexibilité à ce niveau est crucial. Il

devrait rester dans la compétence des Etats membres d'accorder des dérogations en fonction de la réalité telle qu'elle se présente sur le terrain.

Ceci se réfère notamment aux cas suivants :

- Aux articles 10, 11 et 17, en relation avec l'annexe II ainsi qu'avec l'annexe, parties I, II, V et VI, les possibilités d'accorder des dérogations nationales ont été éliminées ;
- L'article 22 du règlement actuel 834/2007 définissant les possibilités de flexibilité a également disparu.

Le fait de vouloir pousser l'harmonisation de l'application des dispositions juridiques est, en principe, une initiative louable permettant d'éviter des distorsions de concurrence et un meilleur fonctionnement du marché européen. Néanmoins, la production biologique devrait être possible partout en Europe. Partant, le respect des différences de conditions socioculturelles, économiques, climatiques et environnementales doit pouvoir être assuré. Ainsi, des dispositions transitoires adaptées doivent être prévues afin d'éviter l'abandon de l'agriculture biologique ou de certaines de ses productions dans certaines régions. Les dispositions prises à l'article 40 ne sont pas suffisantes pour assurer un approvisionnement adapté en certains produits comme les aliments protéiques pour les monogastriques (Annexe II, Partie 2, 1.4.1(b)), les animaux issus d'exploitations biologiques (Annexe II, Partie 2, 1.3) et le matériel de reproduction végétale biologique (Annexe II, Partie 1, 1.4.1 et 1.4.2).

Concernant le domaine de la préparation d'aliments biologiques, à part les listes positives manquantes citées plus haut, des difficultés supplémentaires ont été créées au niveau des règles d'étiquetage pour la signalisation des ingrédients bio, mais surtout au niveau des charges bureaucratiques supplémentaires pour obtenir l'autorisation d'utilisation du label bio européen, sans davantage de garantie de sécurité.

Une série d'autres réformes prévues donnent également lieu à de nouvelles difficultés et insatisfactions. Il s'agit notamment des nouvelles règles concernant les importations et le contrôle de produits biologiques en provenance de pays tiers, des dispositions à suivre durant la phase de conversion allant à l'encontre du principe du respect du cycle des éléments nutritifs sur une exploitation biologique, de certaines dispositions concernant la production végétale et l'oubli de la possibilité d'utilisation de préparations biodynamiques ainsi que des nouvelles règles s'appliquant aux jeunes volailles.

Conclusion

La proposition COM(2014)180 comporte un certain nombre de dispositions qui ne sont pas conformes au principe de subsidiarité, ni au principe de proportionnalité.

Cette proposition de règlement donne notamment le pouvoir à la Commission européenne d'adopter des éléments essentiels de la législation par acte délégué, ce qui est en contradiction avec l'article 290 du TFUE, dispositions qui sont en infraction avec le principe de subsidiarité.