

## Les problèmes sanitaires et phytosanitaires et l'Accord SPS

João Magalhães  
Secrétariat de l'OMC<sup>1,2</sup>

À l'origine, il m'a été demandé de parler des problèmes sanitaires et phytosanitaires en Chine et dans les principaux pays importateurs d'agrumes. Comme je l'ai expliqué dès le début aux organisateurs, nous ne sommes pas, à l'OMC, des experts en agrumes. Néanmoins, j'ai décidé de commencer mon intervention en abordant certaines des préoccupations commerciales liées aux agrumes et portées à la connaissance du Comité SPS. J'identifierai ensuite et commenterai un peu certaines des questions ou des dispositions de l'Accord qui sont plus fréquemment identifiées comme particulièrement difficiles à mettre en application, d'un point de vue conceptuel et/ou technique.

Négocié presque comme un accord "annexe", complémentaire à l'Accord sur l'agriculture, au cours des négociations du Cycle de l'Uruguay (1986-1994), l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) a pris de l'importance depuis son entrée en vigueur le 1er janvier 1995, pour devenir un des accords les plus d'actualité de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Couvrant la santé humaine et animale, ainsi que la protection des plantes, l'Accord a montré sa flexibilité et sa pertinence, non seulement en introduisant des règles qui ont réduit de manière bénéfique le recours aux exigences de quarantaine comme des obstacles injustifiés au commerce<sup>3</sup>, mais aussi en offrant aux membres de l'OMC un forum privilégié, le Comité SPS, pour discuter des préoccupations liées à la santé, comme illustré ci-dessous.

### Préoccupations commerciales spécifiquement liées aux agrumes et portées à la connaissance du Comité SPS

Le Comité SPS surveille la mise en œuvre de l'Accord SPS et offre un forum régulier pour discuter des problèmes commerciaux liés aux mesures de quarantaine. Le Comité se réunit en principe trois fois par an et l'ensemble des 140 membres de l'OMC, des 28 pays en cours d'accession et des pays observateurs, ont le droit d'assister à ses réunions. Les discussions sur les préoccupations commerciales, en particulier les questions d'accès au marché, portées à la connaissance du Comité par les pays membres, sont le centre de son travail. Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord, le 1er janvier 1995, plus de 100 questions commerciales liées à la santé ont été soulevées (santé humaine ou animale, ou protection des plantes). Après un lent "décollage", le nombre de questions soulevées a augmenté régulièrement ces dernières années et, lors de la dernière réunion du Comité en mars, 16 nouvelles préoccupations commerciales ont été soulevées - un nombre record de nouvelles questions commerciales soulevées en une seule réunion, ce qui illustre clairement le dynamisme du Comité. De manière plus importante, un nombre croissant de questions commerciales sont soulevées par les pays en développement, un signe encourageant que la participation de ces pays au travail du Comité s'améliore.

Cinq questions commerciales liées aux agrumes ont été évoquées, à savoir<sup>4</sup>:

- *Les niveaux élevés de dioxine trouvés dans les boulettes de pulpe d'agrumes du Brésil* - la préoccupation commerciale a été présentée par le Brésil en septembre 1998 en réaction à une notification de la CE de mesures d'urgence contre "des taux de dioxine très élevés trouvés dans les boulettes de pulpe d'agrumes du Brésil".
- *Les agrumes de Floride et le raisin de table de Californie* - En mars 2000, les États-Unis, soutenant une préoccupation soulevée par les Philippines concernant les restrictions phytosanitaires australiennes sur ses exportations de mangues, de bananes et d'ananas, ont vivement recommandé à l'Australie d'accélérer

<sup>1</sup> Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'OMC ou des pays membres de l'OMC.

<sup>2</sup> Tous les documents de l'OMC auxquels il est fait référence dans le présent document sont disponibles sur le site Internet de l'OMC: [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>3</sup> Un fait reconnu par les pays membres au cours de l'analyse de l'opération et de la mise en œuvre de l'Accord trois ans après son entrée en vigueur (document OMC G/SPS/12).

<sup>4</sup> Voir l'annexe 1 pour une explication plus détaillée sur chaque question commerciale.

ses décisions concernant l'accès au marché pour les agrumes de Floride et le raisin de table de Californie. L'Australie a répondu qu'une étude de risques à l'importation a été effectuée pour le raisin de table, que plusieurs appels avaient été entendus, et que des informations s'y rapportant étaient sur le point d'être rendues publiques.

- *Les mesures proposées par la CE pour le chancre des agrumes* - En juillet 1997, l'Argentine, soutenue par l'Afrique du sud, a exposé sa préoccupation concernant la proposition de mesure de la CE sur le chancre des agrumes. La CE considérait que ses mesures reposaient sur une base scientifique et que les effets commerciaux étaient minimisés. En mars 1998, la CE rapportait que, en réponse aux consultations constructives organisées par le Président du Comité SPS et impliquant l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, le Brésil et l'Afrique du sud, la mesure avait été amendée et ensuite adoptée. En juin 1998, les Communautés européennes ont indiqué qu'elles étaient arrivées à la conclusion que, actuellement, l'Argentine ne pouvait pas démontrer objectivement l'équivalence de ses mesures de contrôle avec les exigences des CE. L'Argentine a requis des informations sur l'évaluation du risque entrepris par les CE.
- *La décision des CE d'éliminer les critères pour les zones protégées* - En mars 1997, l'Uruguay a exprimé son inquiétude à propos de la décision de la CE d'éliminer les critères pour les zones protégées à l'intérieur des Communautés européennes, car cela pourrait entraîner un renforcement des exigences phytosanitaires pour l'ensemble des Communautés européennes et pourrait avoir des conséquences négatives pour les exportations d'agrumes du Chili. Le représentant des CE a clarifié le fait que, selon la mesure, l'accès aux CE dépendrait des conditions dans le pays d'origine.
- *L'ajournement des mesures des États-Unis concernant les importations d'agrumes* - En novembre 1999, l'Argentine a exprimé des inquiétudes concernant l'ajournement de mesures américaines relatives aux importations d'agrumes en provenance du Nord-Ouest de l'Argentine. Le représentant des États-Unis a répondu que l'avant-projet de mesure avait passé le niveau technique, et a promis d'attirer l'attention de ses autorités sur les inquiétudes de l'Argentine. En juin 2000, l'Argentine a rapporté qu'après plusieurs années de négociations avec les États-Unis concernant les agrumes produits dans le Nord-Ouest de l'Argentine, les deux pays avaient abouti à une conclusion favorable.

### **Mise en œuvre de l'Accord SPS: défis et difficultés**

Exposer ses préoccupations commerciales au cours des réunions du Comité SPS est une pratique utile mais qui ne résout pas tous les problèmes. Le système de l'OMC offre une série d'approches alternatives pour aider les pays membres à préserver leurs droits et obligations. Ces derniers incluent des consultations et des bons offices volontaires, la conciliation ou la médiation. Cependant, les pays membres ont le droit, conformément aux Procédures de règlement des différends de l'OMC, de demander la mise en place d'un panel à tout moment pour résoudre leurs différends commerciaux. De plus, les parties dans un différend ont le droit de faire appel des conclusions du panel devant l'Organe d'appel de l'OMC.

Trois différends commerciaux importants relatifs à la santé ont été résolus par le biais de ces procédures à la lumière des dispositions de l'Accord SPS.<sup>5</sup> L'Accord a également été invoqué dans environ 20 autres différends, qui sont à présent encore en cours, en veille ou qui ont abouti à des solutions mutuellement acceptables par les parties.<sup>6</sup> En outre, la mise en œuvre de l'Accord représente un défi important pour les autorités nationales dans le monde et de nombreux pays, en particulier les pays en développement, connaissent de grandes difficultés à remplir leurs obligations, et sous-estiment leurs droits ou ne les utilisent pas pleinement.

De manière peu surprenante, les difficultés de mise en œuvre de l'Accord varient selon un certain nombre de paramètres, non seulement le niveau de développement des pays membres de l'OMC, mais aussi leur degré d'implication dans le commerce international et les aspects pratiques de certaines des dispositions

<sup>5</sup> Les Mesures de la CE concernant la viande et les produits dérivés (Hormones) (WT/DS26 et WT/DS48); Australie – Mesures affectant l'importation de saumon (WT/DS18) et le Japon – Mesures affectant les produits agricoles (WT/DS76).

<sup>6</sup> Voir l'annexe 2.

les plus problématiques de l'Accord. Parmi ces dispositions, celles qui traitent du concept de niveau approprié de protection, de l'évaluation (et gestion) des risques, l'harmonisation internationale, l'équivalence des mesures sanitaires et phytosanitaires et des zones exemptes de maladies ou d'organismes nuisibles, semblent constituer les défis les plus sérieux. La succession d'événements récents relatifs à la santé en Europe (ESB, dioxine, fièvre aphteuse) a renforcé la sensibilité et les inquiétudes du public par rapport aux questions de sécurité alimentaire; le résultat a été le recours à des mesures de précaution dans plusieurs pays, ce qui a stimulé les débats sur le recours au principe de précaution au niveau international. Nous allons également voir comment l'Accord SPS aborde le recours au principe de précaution.

### Niveau approprié de protection

L'Accord SPS définit le niveau approprié de protection comme "le niveau de protection supposé approprié par les pays membres mettant en place une mesure sanitaire ou phytosanitaire pour protéger la vie ou la santé humaine, animale ou végétale sur leur territoire." Le fait que l'Accord lui-même mentionne que "de nombreux pays membres se réfèrent sinon à ce concept comme étant le "niveau acceptable de risque", illustre les sensibilités impliquées et perçues par les négociateurs concernant ce concept. Le droit des pays membres d'établir leur propre niveau approprié de protection est reconnu dans le paragraphe 6 du préambule qui encourage les pays membres à poursuivre l'application des normes internationales, sans qu'il leur soit exigé de modifier leur niveau approprié de protection de la santé. De plus, dans le différend sur les hormones, les remarques de l'Organe d'appel de l'OMC ont été utiles pour apaiser certaines des inquiétudes restantes de quelques pays membres peu après l'entrée en vigueur de l'Accord. L'Organe d'appel a noté que l'Accord "...reconnait explicitement le droit des membres à mettre en place leur propre niveau approprié de protection sanitaire, lequel niveau peut être supérieur (c'est-à-dire plus prudent) à celui suggéré par les normes, directives et recommandations internationales existantes..." (Préambule, paragraphe 6 et articles 3.3). Et l'Organe d'appel a ajouté que "...ce droit d'un pays membre de mettre en place son propre niveau de protection sanitaire... est un droit autonome et ne constitue *pas* une "exception" par rapport à une "obligation générale".<sup>7</sup>

Néanmoins, bien que les pays membres de l'OMC aient le droit de mettre en place leur propre niveau approprié de protection, ils doivent aussi chercher à être cohérents dans l'application de ce concept (Article 5.5). L'exigence de cohérence dans la gestion des risques a troublé plus d'un pays membre. Si l'acceptation d'un certain niveau de risque fait partie des mesures de protection de la santé dans de nombreux pays, l'idée de cohérence se révèle relativement récente et ne constituait probablement pas un souci majeur par le passé. Deux différends, celui des "Hormones" et celui du "Saumon", ont aidé à clarifier le concept et les dispositions de l'Accord s'y rapportant. Dans le différend des "Hormones", l'Organe d'appel n'a pas conclu que l'interdiction de la CE d'importer du bœuf américain et canadien produit avec des hormones de croissance était en contradiction avec les mesures moins strictes appliquées par les CE dans d'autres situations visant à atteindre le même niveau de protection, mais le raisonnement du panel et de l'Organe d'appel a aidé à mieux comprendre le concept.

Le différend du "Saumon", au contraire, était une illustration du manque de cohérence dans la gestion du risque. Dans ce différend, l'Australie a interdit l'importation de saumon frais, réfrigéré ou congelé, soit disant pour protéger la population nationale de saumons d'un certain nombre de maladies; le Canada prétendait en revanche qu'il était peu probable que le saumon importé pour la consommation humaine conduise à l'introduction de ces maladies. Une des raisons pour lesquelles l'Australie a perdu l'affaire était que sa mesure ne reflétait pas une approche cohérente de la gestion du risque. L'Australie a appliqué des restrictions moins sévères sur les importations de certains harengs congelés utilisés comme appât et des poissons vivants d'ornementation, qui représentaient des risques similaires dans des situations différentes.

L'importance et la difficulté du concept sont reflétées par le processus long et complexe de développement par le Comité SPS de directives sur la cohérence pour la gestion des risques.<sup>8</sup> L'article 5.5 de

<sup>7</sup> Hormones – Rapport de l'Organe d'appel (WT/DS26/AB/R), para.124 et para. 172.

<sup>8</sup> Document OMC G/SPS/15, "Directives pour la poursuite de la mise en œuvre pratique de l'article 5.5".

L'Accord a exigé l'élaboration de telles directives, et il a fallu cinq ans de débats longs et difficiles pour que les pays membres de l'OMC s'accordent finalement sur un ensemble de directives. Cependant, l'effort n'a pas été vain et l'ensemble des directives maintenant disponibles constitue un outil utile pour aider les autorités de contrôle à être cohérentes dans leur approche de gestion des risques et à identifier les mesures adéquates qui éviteront des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection considérés comme appropriés, si de telles distinctions aboutissent à une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

### Évaluation des risques et harmonisation internationale

L'Accord SPS réaffirme le droit des gouvernements à maintenir une protection sanitaire et phytosanitaire appropriée, mais exige que les mesures reposent sur une base scientifique, soit en se fondant sur des normes internationales, soit, s'il n'existe pas de norme internationale ou si un gouvernement décide d'avoir une mesure donnant un niveau plus élevé de protection que la norme internationale, le pays importateur doit être en mesure de montrer que sa mesure repose sur une évaluation des risques. Le Codex alimentarius FAO/OMS et la Convention internationale la protection pour végétaux (*International Plant Protection Convention*, ou IPPC) sont identifiés dans l'Accord comme les organes d'élaboration des normes internationales avec compétence pour développer respectivement les normes, directives ou recommandations de sécurité des aliments et de santé végétale. Les exigences de quarantaine sur les importations basées sur les normes internationales bénéficient de la présomption (réfutable) de conformité aux exigences de l'Accord SPS. Bien qu'il y ait un nombre limité de normes internationales dans le domaine de la santé végétale, l'IPPC a finalisé et adopté le mois dernier la mise en place d'un Comité normatif, qui devrait faciliter et accélérer le développement et l'adoption des normes internationales.

L'étude des risques et les concepts s'y rapportant (tels que l'évaluation des risques, la gestion des risques et la communication sur les risques) sont souvent perçus comme coûteux et complexes, tout en exigeant une expertise humaine et technique très poussée. La connaissance pratique dans ce domaine est limitée, en particulier dans les pays en développement. L'Accord SPS donne des instructions concernant l'évaluation des risques. Il précise que les mesures doivent être basées sur une évaluation des risques pour la vie ou la santé humaine, animale ou végétale "prenant en compte les techniques d'évaluation des risques développées par les organisations internationales". L'Accord clarifie également quels facteurs devraient être pris en considération dans l'évaluation du risque comporté, y compris les facteurs économiques concernés. Cependant, la source principale d'information sur l'étude des risques dans le domaine de la santé végétale est l'IPPC et les organismes nationaux de protection des végétaux. L'IPPC n'ayant développé qu'un nombre limité de normes, dans presque tous les cas les gouvernements ont besoin de faire leur propre étude de risques afin de mettre en place des mesures phytosanitaires, ou de baser leurs mesures sur des études de risques effectuées par des pays dans lesquels existent des conditions phytosanitaires similaires. L'étude des risques liés aux organismes nuisibles est utilisée pour (i) justifier des mesures de protection affectant le commerce, (ii) évaluer ou mettre au défi les mesures d'autres pays, (iii) encourager le dialogue technique et le partage d'informations, et (iv) donner la priorité à la gestion des risques et à la recherche.<sup>9</sup> La norme de l'IPPC dans les Directives pour l'étude des risques liés aux organismes nuisibles, développée au début des années 90 et adoptée en 1994, est actuellement révisée.

La bonne nouvelle est que les scientifiques réalisent de plus en plus leur rôle dans l'étude de risques et deviennent plus actifs dans leur soutien aux mesures appliquées au commerce. Une part importante de l'étude de risques est l'établissement de priorités pour la recherche. Il apparaît que les scientifiques réalisent qu'en s'impliquant plus activement dans l'étude de risques ils sont capables d'identifier des domaines dans lesquels la recherche est nécessaire et de faire le lien avec des préoccupations commerciales. Dans de nombreux cas, cela a permis à la communauté scientifique de bénéficier des ressources nécessaires.<sup>7</sup> Les pays devraient néanmoins d'abord considérer le recours aux normes internationales lorsqu'elles existent, et procéder à une évaluation des risques seulement si la norme internationale n'est pas appropriée. Le recours à une évaluation des risques ne devrait se produire que pour la protection de la santé ou de la vie humaine, animale ou végétale. Le recours non nécessaire à une évaluation nationale des risques pour justifier des mesures SPS pourrait miner le développement, l'utilité et l'utilisation des normes internationales. Comme

<sup>9</sup> Robert Griffin, Rapport de l'atelier OMC sur l'étude de risques, 19-20 juin 2000 (Document OMC G/SPS/GEN/209)

indiqué, les pays en développement ont des ressources limitées et, même si une assistance avec des méthodologies d'évaluation des risques et leur mise en application est fournie par les organisations internationales et les pays développés, beaucoup reste à faire. Dans ce contexte, il est important que les pays en développement participent activement au développement des méthodologies et directives de l'I PPC pour l'étude de risques liés aux organismes nuisibles. Un certain nombre d'initiatives de plusieurs agences, dont celles de l'OMC, sont en cours afin de faciliter cette participation.

### **Équivalence des mesures SPS et régionalisation**

L'Accord SPS exige des gouvernements qu'ils reconnaissent que divers moyens existent pour protéger la santé ou la vie humaine/animale et/ou végétale. Si un pays exportateur affirme et prouve qu'une mesure particulière de quarantaine atteint le niveau de protection du pays importateur, même si sa mesure est différente, le pays importateur est tenu d'accepter la mesure comme équivalente à la sienne. Par exemple, en protégeant contre les risques de certaines espèces de drosophile, un certain nombre de mesures phytosanitaires pourraient être considérées comme donnant une protection équivalente: a) traitement par la chaleur (par exemple flux laminaire d'air à haute température, un traitement à la vapeur chaude, un bain d'eau chaude); b) traitement au froid (par exemple le stockage à froid, que ce soit en transit ou dans le pays d'origine); c) traitements chimiques (par exemple fumigènes, bains, saupoudrage, arrosage); ou par irradiation.

Le concept semble relativement simple et est effectivement souvent appliqué au niveau de mesures spécifiques, comme dans notre exemple, dans le domaine de la protection des végétaux. Mais ce concept constitue une des principales pierres d'achoppement dans la mise en œuvre de l'Accord SPS. Au cours des débats en cours à l'OMC au sujet de la mise en œuvre des différents accords du Cycle de l'Uruguay, plusieurs pays membres en développement se sont plaints que les pays importateurs, au lieu de reconnaître l'équivalence des mesures, poussent les demandes de reconnaissance d'équivalence si loin qu'ils aboutissent de facto à une exigence de mesures "dupliquées" ou "identiques". Il a également été mentionné qu'il est souvent difficile de comprendre quel est le niveau de protection requis par le pays importateur. D'autres pays ont noté que le processus de reconnaissance d'équivalence est si coûteux et long qu'il est souvent plus facile d'appliquer la même mesure.

Sur la base des débats ayant eu lieu à ce jour, le Comité SPS a reconnu que l'équivalence peut prendre de nombreuses formes différentes, allant de l'acceptation de l'équivalence de mesures sanitaires et phytosanitaires particulières protégeant un produit spécifique face à des risques spécifiques, à des accords formels d'équivalence à l'échelle du système ou à grande échelle. Plus un accord d'équivalence est large et plus il peut être difficile à conclure. Reconnaisant que la fourniture et l'échange de données et d'informations sont décisifs dans la reconnaissance d'équivalence, les pays membres de l'OMC ont réitéré leurs engagements de transparence et réaffirmé que leurs Points d'information SPS respectifs fourniront les informations demandées sur la reconnaissance d'équivalence, ainsi que sur leur participation dans tout accord d'équivalence bilatéral ou multilatéral, y compris les textes de tels accords. Les pays membres informeront aussi le Comité SPS de leur reconnaissance d'équivalence des mesures sanitaires et phytosanitaires des autres membres. Le Comité a accepté de poursuivre ses travaux sur l'équivalence afin de développer des directives concrètes, basées sur les contributions des pays membres et en étroite coopération avec les organes normatifs concernés, ce qui renforcera l'opportunité pour tous les pays membres, et en particulier pour les pays en développement, de bénéficier de la reconnaissance d'équivalence, y compris par le biais d'accords d'équivalence.

Le concept de régionalisation signifie que les pays doivent prendre en compte la situation sanitaire et phytosanitaire du pays exportateur, et particulièrement l'existence des zones sur leur territoire qui seraient exemptes d'organismes nuisibles ou de maladies. L'Accord SPS énumère un certain nombre de facteurs à prendre en compte pour identifier de telles zones, y compris la géographie, les écosystèmes, la surveillance épidémiologique et l'efficacité des contrôles sanitaires ou phytosanitaires. L'Accord exige que le pays exportateur fournisse la preuve nécessaire du statut revendiqué de zone exempte d'organismes nuisibles ou de maladies, y compris en facilitant l'inspection, les tests, etc. Contrairement à l'équivalence, le concept de zones exemptes de maladies est spécifiquement défini conformément à l'I PPC dans ses "Principes de quarantaine

végétale liés au commerce international", et les NIMP 4 développent les "Exigences pour l'établissement de zones indemnes".

Les préoccupations avancées par les pays exportateurs concernant la reconnaissance des zones exemptes de maladies sont similaires à celles se rapportant à l'équivalence: processus long et coûteux, exigences excessives de la part des pays importateurs, etc. En partie à cause d'une impression de ressemblance entre les deux concepts, le Comité SPS a consacré moins de temps à cette question. L'autre raison est que, dans le domaine de la santé végétale comme dans celui de la santé animale, il existe des normes internationales.

### **Recours au principe de précaution**

Lorsque des raisons de protection sanitaire l'exigent, la nécessité de prendre des actions préventives face à l'incertitude scientifique est largement acceptée depuis longtemps. Il peut exister des situations où l'apparition soudaine d'un organisme nuisible pour les végétaux, par exemple, est suspectée d'être liée aux importations, et des restrictions aux échanges doivent être immédiatement imposées pendant que de plus amples informations au sujet de la source de la nuisance et son étendue sont réunies.

L'Accord SPS est peut-être un des accords multilatéraux les plus élaborés reflétant le rôle et le recours au principe de précaution: (i) en encourageant dans son Préambule (Paragraphe 6) l'harmonisation des mesures SPS nationales par rapport aux normes internationales sans exiger des pays membres qu'ils modifient leurs niveaux appropriés de protection sanitaire; (ii) en permettant aux pays membres d'adopter des mesures SPS plus strictes que les mesures basées sur les normes internationales (Article 3.3); et (iii) en autorisant les pays membres à prendre des mesures provisoires lorsqu'il n'existe pas de preuve scientifique suffisante (Article 5.7). La mesure provisoire doit prendre en considération les informations pertinentes disponibles. Le pays membre adoptant la mesure doit chercher à obtenir les informations supplémentaires nécessaires pour une évaluation plus objective des risques, et doit modifier la mesure SPS dans un laps de temps raisonnable.

Dans le différend qui opposait les États-Unis au Japon (Mesures affectant les produits agricoles)<sup>10</sup>, le Japon prétendait que sa mesure était provisoire, conformément à l'article 5.7. Le panel n'a pas trouvé de preuve que le Japon ait cherché activement à obtenir des informations supplémentaires afin de modifier sa mesure dans un laps de temps raisonnable. L'Organe d'appel a ajouté que le "laps de temps raisonnable" devait être déterminé au cas par cas, et que dans ce cas précis, bien que l'obligation de modifier la mesure ne soit apparue qu'avec l'entrée en vigueur de l'Accord SPS en 1995, le Japon n'avait pas modifié son exigence de test variétal "dans un laps de temps raisonnable".

Dans le différend sur les "Hormones", l'Communauté européenne n'a pas invoqué l'article 5.7, prétendant que son interdiction d'importation n'était pas une mesure provisoire. Cependant, l'Organe d'appel a noté que le principe de précaution, invoqué par la CE en appel, était reflété dans l'Accord SPS mais n'annulait pas les obligations spécifiques contenues dans l'Accord.

Plusieurs forums internationaux sont engagés dans des discussions visant à préciser le rôle et le recours appropriés au principe de précaution dans l'évaluation et la gestion des risques. Ceux-ci incluent le Codex, le PNUE et le système des accords multilatéraux sur l'environnement, et l'OCDE. Mettant en avant la difficulté de la tâche, les discussions d'avril dernier dans le Comité Codex pour les principes généraux ont fait des progrès limités. Cependant, le recours fréquent des gouvernements au principe de précaution dans certaines des situations les plus récentes liées à la santé montre que les directives internationales dans ce domaine ne pourraient qu'aider à éviter des conflits commerciaux potentiels.

<sup>10</sup> Dans ce différend, les États-Unis ont dénoncé l'exigence du Japon de tester chaque variété de certains fruits par rapport à l'efficacité des traitements par fumigation.

## Organismes génétiquement modifiés (OGM)

À ce jour, le Comité SPS n'a pas abordé la question des OGM en détail. En effet, à part des discussions concernant les aspects d'étiquetage au sein du Comité sur les obstacles techniques au commerce, traitant en particulier des exigences d'étiquetage de la CE, les OGM n'ont pas été à ce jour un sujet de discussion important au sein de l'OMC.<sup>11</sup> L'an dernier, les États-Unis ont fait circuler un document qui signalait le manque de cohérence dans les notifications et plusieurs pays ont notifié des réglementations relatives aux OGM sous forme de SPS et/ou obstacles techniques au commerce. De plus, la Thaïlande a informé le Comité des restrictions égyptiennes sur son thon en conserve, soi-disant justifiées par des inquiétudes selon lesquelles le thon a été mis en conserve dans une huile de soja génétiquement modifiée, et a demandé en septembre 2000 des consultations officielles avec l'Égypte. Il semble que les deux pays ont trouvé une solution mutuellement satisfaisante au problème, bien qu'il n'y ait eu aucune notification officielle à l'OMC.<sup>12</sup>

Il n'est pas clairement établi aujourd'hui si l'Accord SPS s'applique ou non aux OGM. En l'absence de discussions au sein du Comité, la question reste ouverte. Si un différend naît, et l'affaire Thaïlande-Egypte illustre clairement la possibilité de développement d'une telle situation, un panel OMC et, en cas d'appel, l'Organe d'appel appliqueraient les dispositions de l'OMC concernées au cas posé. Par exemple, si l'Accord SPS s'appliquait, les réglementations sur les OGM devraient se conformer aux dispositions de l'Accord, telles que l'évaluation scientifique des risques et des mesures les moins restrictives aux échanges. Les pays pourraient également soutenir que les preuves scientifiques concernées sont insuffisantes, et choisir de recourir au principe de précaution en adoptant une mesure provisoire conformément à l'article 5.7 tel que décrit plus haut. Ils seraient alors forcés de rechercher activement les informations supplémentaires nécessaires pour une évaluation des risques plus objective, et de modifier la mesure dans un laps de temps raisonnable.

## Remarques de conclusion

La mise en œuvre de l'Accord SPS représente un défi important pour tous les pays, et en particulier pour les pays en développement. L'Accord contient des dispositions sur le traitement spécial et différentiel et sur l'assistance technique, qui sont des éléments clés dans les discussions en cours sur la mise en œuvre au sein du Conseil général de l'OMC, l'organe de décision ordinaire de l'organisation. Généralement, les pays en développement exigent le renforcement de telles dispositions. À l'heure où ce rapport était rédigé, le résultat des discussions restait incertain. Ce résultat est important et aura probablement sa place sur l'ordre du jour et dans les conclusions de la 4<sup>ème</sup> Conférence ministérielle, devant se tenir à Doha, au Qatar, les 9-13 novembre 2001<sup>13</sup>. Entre-temps, les négociations sur l'agriculture et les services ont commencé conformément à la disposition dans les deux accords appelant à la poursuite des négociations. Les négociations sur l'agriculture<sup>14</sup> ont commencé en mars 2000 et en tout 125 pays membres ont soumis 44 propositions. Les négociateurs se sont accordés sur un programme pour la "seconde phase" des négociations et vont désormais se pencher plus avant sur les propositions. Certaines propositions, y compris les propositions de la part des pays en développement, font des références spécifiques ou indirectes à l'Accord SPS, mais aucun gouvernement n'a proposé que l'Accord SPS soit renégocié.

L'Accord SPS constitue un cadre nouveau qui semble contribuer à l'amélioration des relations commerciales internationales relativement aux mesures SPS. Les dispositions de transparence de l'Accord ont été des éléments clés à cet égard, mais les questions de mise en œuvre qui préoccupent les pays membres en développement doivent être traitées correctement afin de leur permettre de tirer pleinement avantage de leurs droits et obligations. De nouvelles questions difficiles, telles que l'utilisation de technologies

<sup>11</sup> Au cours des préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999, plusieurs pays membres ont proposé la mise en place d'un groupe de travail au sein de l'OMC afin d'examiner les OGM et leur rapport avec les divers accords de l'OMC, et d'évaluer le besoin d'actions supplémentaires. Cependant, un tel groupe de travail n'a pas été mis en place, et depuis la Conférence ministérielle de Seattle à la fin 1999 la question n'a pas été débattue.

<sup>12</sup> Pour une mise à jour sur l'état d'avancée des différends OMC, voir le site Internet de l'OMC [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/stplay\\_e.doc](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/stplay_e.doc)

<sup>13</sup> Pour plus de détails, voir le site Internet de la Conférence ministérielle officielle de l'OMC à Doha: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/min01\\_e/min01\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm)

<sup>14</sup> Pour plus de détails, voir le site Internet de l'OMC: [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negoti\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_e.htm)

modernes, doivent être traitées d'une manière transparente et en temps et en heure par les gouvernements, et la coopération internationale à cet égard apparaît fondamentale, non seulement pour éviter de nouveaux différends commerciaux, mais également pour éviter des conflits ou des recouvrements potentiels entre les diverses disciplines internationales.



**Annexe I****Problèmes commerciaux spécifiques relatifs aux agrumes portés à la connaissance du Comité SPS<sup>15</sup>****Communautés européennes - Notification G/SPS/N/EEC/62 des mesures d'urgence sur la pulpe d'agrumes**

Posé par:	Brésil
Soutenu par:	
Dates posé:	Septembre 1998 (G/SPS/R/12, paras. 49-50)
Document(s) concerné(s):	G/SPS/N/EEC/62
Solution (si rapportée):	

Le Brésil a exprimé ses préoccupations concernant la notification d'urgence G/SPS/N/EEC/62 de la CE, qui mentionnait des niveaux très élevés de dioxine trouvés dans les boulettes alimentaires de pulpe d'agrumes en provenance du Brésil. Le Brésil a signalé que cet incident avait déjà été complètement résolu, et que les autorités brésiliennes maintenaient des discussions bilatérales avec les Communautés européennes sur le sujet. Les Communautés européennes ont expliqué que cet incident avait concerné 90 000 tonnes de boulettes alimentaires de pulpe d'agrumes contaminées destinées à l'alimentation animale. Après des discussions scientifiques, impliquant le secteur privé brésilien, les autorités de la CE avaient décidé que le manque d'information sur l'origine de la contamination, le volume des stocks impliqués et l'absence de solution justifiaient la mesure d'urgence. Les Communautés européennes espéraient que les contacts en cours avec les autorités brésiliennes aboutiraient à une solution avant la fin de l'année.

**Australie – Restrictions sur les importations de fruits exotiques frais**

Posé par:	Philippines, ANASE (Association des nations de l'Asie du Sud-Est)
Soutenu par:	Brésil, Communautés européennes, Inde, Corée, Malaisie, Thaïlande, États-Unis
Dates posé:	Mars 2000 (G/SPS/R/18, para. 67), Juin 2000 (G/SPS/R/19, paras. 15-20)
Document(s) concerné(s):	G/SPS/GEN/189, G/SPS/GEN/194
Solution (si rapportée):	

En mars 2000, les Philippines ont signalé que leurs exportations, y compris celles des mangues, des bananes et des ananas, étaient confrontées à des restrictions phytosanitaires en Australie. L'Australie a expliqué qu'en réponse à une demande d'accès, l'Australie conduisait un processus ouvert, transparent et consultatif d'évaluation scientifique des risques et de gestion des risques afin d'éviter l'introduction de maladies. Les deux pays ont indiqué qu'ils menaient des consultations bilatérales sur le sujet.

En juin 2000, les Philippines ont signalé que des exportations majeures des pays ANASE vers l'Australie étaient confrontées à des mesures SPS qui n'étaient pas fondées sur une évaluation des risques. Ces mesures seraient plus restrictives que nécessaire, et devraient être révisées dans un laps de temps raisonnable. La Malaisie a suggéré que l'Australie procède à des évaluations des risques à l'échelle de l'ANASE. L'Australie a offert des commentaires détaillés sur chacun des points soulevés par les Philippines et a noté qu'une réponse formelle serait fournie en temps utile. En réponse à la Malaisie, l'Australie a expliqué que l'analyse des risques d'organismes nuisibles était spécifique aux partenaires commerciaux impliqués et variait selon le statut des organismes nuisibles des exportateurs.

Les États-Unis ont vivement recommandé à l'Australie d'accélérer ses décisions concernant l'accès au marché pour les agrumes de Floride et le raisin de table de Californie. L'Australie a répliqué qu'une analyse des risques sur les importations avait été effectuée pour le raisin de table, que plusieurs appels avaient été formulés, et que les informations concernées étaient sur le point d'être publiées. En réponse aux commentaires du Brésil concernant ses procédures d'accès au marché pour les mangues et les papayes, l'Australie a confirmé qu'elles étaient sur la liste des sujets à prendre en considération par les analystes des

<sup>15</sup> Pour un résumé complet de tous les problèmes commerciaux spécifiques portés à la connaissance du Comité SPS, voir le document G/SPS/GEN/204/Rev.1 de l'OMC.

risques australiens. À propos des préoccupations de l'Inde à propos de l'accès des mangues au marché, l'Australie a signalé que les autorités indiennes lui avaient fourni des informations utiles concernant l'efficacité d'un traitement contre les organismes nuisibles aux mangues, et que l'Australie examinait actuellement ces informations. Concernant les préoccupations de la CE, l'Australie a confirmé qu'une analyse des risques sur les importations était en cours pour les oignons. L'Australie a remarqué qu'il était nécessaire de fixer des priorités pour l'évaluation des risques, en fonction du peu de ressources financières et humaines.

### Communautés européennes - Chancre des agrumes

Posé par:	Argentine
Soutenu par:	Brésil, Chili, Afrique du sud, Uruguay
Dates posé:	Juillet 1997 (G/SPS/R/8, paras. 30-31), mars 1998 (G/SPS/R/10, paras. 6-8), juin 1998 (G/SPS/R/11, paras. 31-33)
Document(s) concerné(s):	G/SPS/N/EEC/46, G/SPS/N/EEC/47, G/SPS/GEN/21, G/SPS/GEN/26
Solution (si rapportée):	Mesure révisée en 1998, problèmes persistants.

En juillet 1997, l'Argentine a demandé des consultations bilatérales avec les experts de la CE sur la proposition de mesure concernant le chancre des agrumes, et a demandé que la mesure soit suspendue pendant ces consultations. L'Afrique du sud a demandé que les Communautés européennes réévaluent leur mesure en prenant en compte le fait que l'Afrique du sud n'était pas touchée par le chancre des agrumes. Les Communautés européennes ont noté qu'elles préparaient une réponse au problème soulevé par l'Argentine, et qu'elles étaient ouvertes à des consultations avec les parties concernées. Les Communautés européennes passaient d'un système de restrictions internes dans les zones productrices d'Italie, de Grèce et de Corse à un marché vraiment unique impliquant une libre circulation des biens. Sans restriction de la circulation interne des fruits, et en considérant le risque d'une introduction et des conséquences économiques s'y rapportant, une protection alternative des principales zones de production devait être envisagée. Cela comprenait des exigences de suivi dans le pays exportateur, un traitement et une certification. Les Communautés européennes considéraient que leur mesure était fondée sur des bases scientifiques et minimisait les effets commerciaux.

En mars 1998, les Communautés européennes rapportaient que, en réponse aux consultations constructives organisées par le Président et impliquant l'Argentine, le Chili, l'Uruguay, le Brésil et l'Afrique du sud, la mesure avait été révisée et ensuite adoptée. Le texte modifié incluait la possibilité d'une reconnaissance des systèmes équivalents de certification. L'Argentine a donné son accord, mais a noté que les négociations sur l'équivalence n'avaient pas encore abouti.

En juin 1998, les Communautés européennes ont indiqué qu'elles étaient parvenues à la conclusion que, pour le moment, l'Argentine ne pouvait pas objectivement démontrer l'équivalence de ses mesures de contrôle par rapport aux exigences de la CE. L'Argentine a demandé des informations sur l'évaluation des risques entreprise par les Communautés européennes.

### Communautés européennes – Zones protégées

Posé par:	Uruguay
Soutenu par:	Chili, Mexique, Afrique du sud
Dates posé:	Mars 1997 (G/SPS/R/7, para. 60)
Document(s) concerné(s):	Posé oralement
Solution (si rapportée):	

L'Uruguay a exprimé sa préoccupation au sujet de la décision de la CE d'éliminer les critères pour les zones protégées au sein des Communautés européennes, car cela pourrait conduire à un renforcement des exigences phytosanitaires pour l'ensemble des Communautés européennes. Cela pourrait également avoir des conséquences négatives pour les exportations d'agrumes du Chili. Des délégations ont demandé une clarification des fondements scientifiques de cette proposition. Le représentant des Communautés

européennes a indiqué qu'il transmettrait ces préoccupations aux autorités concernées. Il a clarifié le fait que, selon la règle, l'accès aux Communautés européennes dépendrait des conditions dans le pays d'origine.

### États-Unis – Importations d'agrumes

Posé par:	Argentine
Soutenu par:	
Dates posé:	Novembre 1999 (G/SPS/R/17, para. 89), juin 2000 (G/SPS/R/19, para. 10)
Document(s) concerné(s):	Posé oralement
Solution (si rapportée):	Conclusion favorable rapportée en juin 2000

En novembre 1999, l'Argentine a exprimé des inquiétudes concernant les reports des mesures américaines se rapportant aux importations d'agrumes en provenance du Nord-Ouest de l'Argentine. La négociation de la mesure avait duré sept ans et fut finalisée une année plus tôt. L'Argentine a fait appel auprès des États-Unis pour publier la mesure avant qu'une autre récolte ne soit perdue pour les producteurs argentins. Le représentant des États-Unis répondit que les projets de mesures avaient passé le niveau technique et promit d'attirer l'attention de ses autorités sur les inquiétudes de l'Argentine.

En juin 2000, l'Argentine a rapporté qu'après des années de négociations avec les États-Unis concernant les agrumes produits dans le Nord-Ouest de l'Argentine, une conclusion favorable avait été trouvée.

**Annexe II****Différends OMC invoquant l'Accord SPS**

Depuis le 1er janvier 1995, des violations de l'Accord SPS ont été dénoncées dans les cas suivants où ont été invoquées des dispositions formelles de règlement des différends de l'OMC. Celles qui ont été soumises à un panel sont mises en évidence.

Numéro RD	Parties et nature de la plainte	Commentaires
WT/DS3	Plainte des États-Unis contre les procédures d'inspection de la Corée pour les fruits frais	Consultations demandées le 6 avril 1995; en cours.
WT/DS41	Plainte des États-Unis contre les procédures d'inspection de la Corée pour les fruits frais	Plainte plus précise couvrant apparemment les mêmes mesures que le différend ci-dessus. Consultations demandées le 24 mai 1996; en cours.
WT/DS5	Plainte des États-Unis contre les exigences de la Corée concernant la durée de conservation en rayons avant la vente pour les viandes transformées congelées et autres produits	Solution adoptée par accord mutuel, notifiée en juillet 1995.
WT/DS18	Plainte du Canada contre les restrictions aux importations en Australie pour le saumon frais, réfrigéré ou congelé	Panel formé le 10 avril 1997. Rapport du panel publié le 12 juin 1998; rapport de l'Organe d'appel publié le 20 octobre 1998. Rapports adoptés le 6 novembre 1998. Laps de temps raisonnable donné: jusqu'au 6 juillet 1999. Rapport du panel de l'article 21.5 (sur la conformité) diffusé le 18 février 2000; adopté (sans appel) le 20 mars 2000. Solution adoptée par accord mutuel le 18 mai 2000. Panel de l'article 22.6 (sur le niveau des représailles) formé le 28 juillet 1999, inactif depuis septembre 1999; en attente de la confirmation du règlement du différend.
WT/DS21	Plainte américaine contre les restrictions australiennes aux importations de saumon frais, réfrigéré ou congelé.	Panel formé le 16 juin 1999. Inactif depuis septembre 1999; en attente de la confirmation du règlement du différend.
WT/DS20	Plainte du Canada contre les restrictions de la Corée sur les méthodes de traitement pour l'eau en bouteille.	Solution adoptée par accord mutuel et notifiée en avril 1996.
WT/DS26	Plainte des États-Unis contre l'interdiction de la CE d'importation de viandes traitées aux hormones de croissance.	Panel formé le 20 mai 1996. Rapport du panel publié le 18 août 1997. Rapport de l'Organe d'appel publié le 16 janvier 1998. Rapports adoptés le 13 février 1998. Laps de temps raisonnable donné: jusqu'au 13 mai 1999. Arbitrage de l'article 22.6 sur les représailles autorisées pour les États-Unis (et le Canada, voir ci-dessous) publié le 12 juillet 1999. Représailles autorisées le 26 juillet 1999.
WT/DS48	Plainte du Canada contre l'interdiction de la CE d'importation de viandes traitées aux hormones de croissance.	Panel formé le 16 octobre 1996. Le même panel a traité les deux plaintes; même calendrier que ci-dessus.
WT/DS76	Plainte des États-Unis contre l'exigence du Japon de "test variétal" pour les fruits frais.	Panel formé le 18 novembre 1997. Rapport du panel publié le 27 octobre 1998. Rapport de l'Organe d'appel publié le 22 février 1999. Rapports adoptés le 19 mars 1999. Accord mutuel sur le laps de temps raisonnable: jusqu'au 31 décembre 1999. En août 2000, les parties semblaient proches d'un règlement du différend.
WT/DS96	Plainte de la CE contre les restrictions quantitatives de l'Inde sur les produits agricoles et autres.	Question SPS mineure; solution par accord mutuel notifiée en avril 1998.

Numéro RD	Parties et nature de la plainte	Commentaires
WT/DS100	Plainte de la CE contre les restrictions américaines sur les importations de volaille.	Consultations demandées le 18 août 1997; en cours.
WT/DS133	Plainte de la Suisse contre les restrictions slovaques liées à l'ESB sur le bétail et la viande.	Consultations demandées le 11 mai 1998; en cours.
WT/DS134	Plainte de l'Inde contre les restrictions de la CE sur les importations de riz.	Question mineure concernant les SPS. Consultations demandées le 25 mai 1998; en cours.
WT/DS135	Plainte du Canada contre les mesures de la CE (France) affectant l'amiante.	Question concernant essentiellement l'article XX; panel formé le 25 novembre 1998. Rapport diffusé le 18 septembre 2000.
WT/DS137	Plainte du Canada contre les restrictions de la CE dues aux nématodes des pins.	Consultations demandées le 17 juin 1998; en cours.
WT/DS144	Plainte du Canada contre les restrictions américaines (Dakota du sud, etc.) sur le mouvement de camions canadiens transportant des animaux vivants et des céréales.	Consultations demandées le 25 septembre 1998; en cours.
WT/DS/203	Plainte des États-Unis contre le Mexique concernant les mesures affectant le commerce de porcs vivants.	Essentiellement antidumping. Consultations demandées le 10 juillet 2000; en cours.
WT/DS/205	Plainte de la Thaïlande contre l'interdiction égyptienne liée aux OGM sur les importations de thon en conserve avec de l'huile de soja.	Consultations demandées le 22 septembre 2000; en cours.

