

L'Accord de l'OMC sur les mesures sanitaires et phytosanitaires

Ce document décrit de façon synthétique les objectifs généraux de l'Accord, explique ce qu'il convient d'entendre par « mesures SPS » et expose les trois principes directeurs qui les régissent : l'harmonisation, l'équivalence et la transparence. Il présente également les dispositions de l'Accord relatives au traitement spécial et différencié. Les trois organisations internationales qui sont actives dans la détermination des normes SPS font l'objet d'une annexe distincte.

I. Principes et objectifs généraux de l'Accord

1. L'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), qui est issu des négociations du Cycle d'Uruguay et est étroitement lié à l'Accord sur l'agriculture, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Essentiellement, il présente les règles découlant de l'article XX b) du GATT de 1994 se rapportant aux « mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux » qu'un membre peut prendre au titre d'une « exception générale » à ses engagements en faveur d'un commerce ouvert.

2. Dans ce cadre, l'Accord SPS vise concrètement à répondre aux deux questions que chaque gouvernement est en droit de se poser :

- i. Comment pouvons-nous nous assurer que les produits que nous importons sont propres à la consommation et ne mettent pas en péril la vie ou la santé des citoyens, des animaux et des végétaux de notre pays ?
- ii. Par quels moyens pouvons-nous garantir à nos partenaires commerciaux que les mesures que nous prenons dans le but de protéger la santé et la sécurité de nos consommateurs nationaux ne servent pas en réalité à protéger nos producteurs ?

Autrement dit, les objectifs de l'Accord SPS sont doubles : garantir aux gouvernements leur droit souverain de prendre des mesures de façon à restreindre les importations de produits dont ils ont de bonnes raisons de penser qu'ils entraînent un risque pour la santé de leurs consommateurs ; et mettre en place un mécanisme propre à assurer que ce droit souverain de chaque État n'est pas utilisé dans le but de mettre en œuvre des obstacles non tarifaires (ONT) déguisés au commerce international. L'élaboration d'un accord sur les mesures SPS dans le cadre du Cycle d'Uruguay était devenu d'autant plus nécessaire que le nouvel Accord sur l'agriculture prévoyait une libéralisation croissante du commerce des produits agricoles. Aussi pouvait-on craindre que de nouveaux ONT portent atteinte à l'ouverture des marchés et aux réductions des subventions.

II. Qu'est-ce qu'une mesure SPS ?

3. Les mesures sanitaires (pour la protection des êtres humains et des animaux) et phytosanitaires (pour la protection de la santé des plantes) sont définies précisément dans l'Annexe A de l'Accord SPS. En bref, on peut dire que les mesures SPS sont celles destinées à protéger la santé et la vie des personnes, des animaux et des plantes des risques associés à des parasites, des organismes porteurs de maladies ou des organismes pathogènes, ainsi qu'aux additifs, aux contaminants et toxines dans les aliments. Cela inclut naturellement l'entrée d'animaux, de plantes, de produits alimentaires, de boissons ou de produits pour animaux sur le territoire d'un membre.

4. Du point de vue juridique, les mesures SPS adoptées par les gouvernements peuvent prendre la forme d'un décret, d'une réglementation, d'une prescription ou d'autres procédures juridiques. Dans la pratique, une mesure SPS peut prendre de nombreuses formes, à savoir :

- i. Exiger que les produits importés ne proviennent que de régions dépourvues de maladies ;
- ii. Inspecter les produits entrant sur le territoire national ;
- iii. Exiger un certain type de traitement ou de mode de fabrication des produits ;
- iv. Fixer un niveau maximum admissible de pesticides ;
- v. N'autoriser l'usage que de certains additifs dans la fabrication des aliments.

5. De par leur nature même, les mesures SPS peuvent constituer des obstacles au commerce entre les membres de l'OMC. C'est pourquoi, l'Accord prévoit que lorsqu'un membre entend appliquer une mesure SPS, il doit respecter trois conditions strictes, de façon que les effets de la mesure sur le commerce international soient les plus réduits possibles :

- i. Le but de la mesure doit réellement être de protéger la vie et la santé des organismes vivants sur le territoire national du membre et non de protéger indirectement des producteurs nationaux ;
- ii. Toute mesure SPS doit être basée sur des éléments de preuve et des justifications scientifiques ¹;
- iii. Le principe de non-discrimination, commun à tous les engagements inclus dans les accords de l'OMC, doit également s'appliquer aux mesures SPS. Autrement dit, les mesures SPS ne doivent pas créer de « *discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui des autres Membres* » (art. 2.3).

¹ L'Accord prévoit une exception à cette règle de base : dans les cas d'urgence, un gouvernement peut prendre des mesures SPS alors que toutes les preuves scientifiques ne sont pas encore établies ou disponibles.

III. Les trois grands principes qui régissent les mesures SPS : harmonisation, équivalence et transparence.

A) Harmonisation

6. L'un des objectifs fondamentaux de l'Accord est de parvenir à une harmonisation la plus large possible des mesures SPS au niveau international, ceci pour éviter le développement de mesures individuelles et potentiellement arbitraires. Les membres de l'OMC sont encouragés à se conformer aux « *normes, directives et recommandations* » établies par trois organisations internationales universellement reconnues dans les secteurs alimentaire et agricole : la **Commission du Codex Alimentarius (Codex)** pour la santé humaine, la **Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)** pour la santé des plantes, et l'**Office international des épizooties (OIE, connu aujourd'hui sous le nom d'« Organisation mondiale de la santé animale »)**. L'objectif est de reconnaître la compatibilité avec les dispositions de l'Accord SPS des mesures SPS développées au niveau national en conformité avec les normes, les directives et les recommandations de ces trois organisations.

7. Chaque membre conserve toutefois le droit d'adopter des mesures SPS différentes de celles préconisées par les trois organisations. Autrement dit, une mesure SPS nationale ne peut être jugée contraire à l'Accord du simple fait qu'elle diffère des normes, directives ou recommandations internationales. Un membre pourrait donc parfaitement adopter une mesure conférant une protection plus importante que celle prévue par les normes internationales. Dans ce cas toutefois – comme dans celui où il n'existe pas de normes internationales – le membre pourra être appelé à expliquer la méthode d'évaluation des risques qu'il a utilisée et à fournir les preuves scientifiques qui l'ont amené à adopter cette mesure.

8. Le mécanisme d'évaluation des risques réels encourus est décrit dans les dispositions détaillées de l'article 5. Les membres ont ainsi l'obligation d'utiliser des méthodes d'évaluation et de gestion des risques qui soient quantitatives, soigneusement documentées et, surtout, basées sur la science. Lorsqu'un membre de l'OMC a déterminé son propre niveau de risques acceptables, il est tenu d'adopter une mesure dont les effets négatifs sur le commerce sont réduits au minimum.

B) Equivalence

9. L'Accord encourage la reconnaissance mutuelle, ou « l'équivalence », des mesures SPS. Dans les cas où il est reconnu qu'il existe différents moyens pour assurer un degré déterminé de sécurité sanitaire et phytosanitaire, l'Accord prévoit que les membres devront accepter les mesures SPS des autres membres comme équivalentes aux leurs chaque fois que le même niveau de protection sera atteint. Autrement dit, il est implicitement reconnu que des mesures moins sophistiquées que d'autres du point de vue technologique peuvent parfaitement conférer le même niveau de protection SPS pour le même produit. En outre, il est admis que les critères applicables au même produit pourront varier d'un pays membre à l'autre selon les conditions géographiques et climatiques qui y prévalent et, dans le cas des pays plus grands, d'une région à l'autre. Toutefois, en cas de doute ou de différend, il appartiendra au membre exportateur de fournir les éléments propres à prouver que sa mesure SPS sur un produit déterminé garantit bien le même niveau de protection que celui de son partenaire commercial.

10. L'Accord encourage également les membres à se consulter afin de parvenir à un accord bilatéral ou multilatéral au niveau régional sur la reconnaissance de l'équivalence des mesures SPS, des méthodes de test ou des certificats de

conformité. Ces efforts devraient déboucher sur une meilleure utilisation des ressources, notamment pour les pays partageant les mêmes conditions climatiques, techniques ou de développement.

C) Transparence

11. Pour que le système fonctionne efficacement, il est indispensable que chaque membre puisse accéder à des informations complètes et précises sur les pratiques SPS de ses partenaires commerciaux, surtout lorsque ces dernières diffèrent des normes internationales. C'est pourquoi les règles de transparence détaillées qui figurent à l'Annexe B imposent à tous les membres l'obligation de notifier tout nouveau règlement ou toute modification de lois déjà en vigueur, dans les cas où ils pourraient s'écarter des normes internationales. De plus, chaque membre doit établir un « point d'information » national chargé de fournir des renseignements sur sa législation et ses procédures actuelles en matière de SPS.

IV. Traitement spécial et différencié

12. Durant le Cycle d'Uruguay, les participants se sont rendu compte que la mise en œuvre de certaines obligations des accords en cours de négociation s'avérerait difficile pour les pays en développement, et, en particulier, pour les pays les moins avancés (PMA). C'est pourquoi un ensemble de dispositions favorables à ces deux catégories de pays a été incorporé dans le texte de l'Accord SPS.

13. Le préambule de l'Accord reconnaît que les pays en développement et les PMA peuvent connaître des « difficultés spécifiques » tant pour se conformer aux mesures SPS des pays vers lesquels ils exportent leur produits – réduisant ainsi leurs perspectives commerciales – que pour formuler et administrer les mesures SPS à appliquer à leurs propres importations. Afin de pallier cette situation, l'Accord prévoit (art. 9) que les autres membres de l'OMC devront « aider » les pays en développement dans leurs efforts en vue de formuler et mettre en œuvre leurs mesures SPS et « tiendront compte » des besoins spéciaux de ces pays lors de l'élaboration de leur propre législation (art. 10:1).

14. Quatorze ans plus tard, les dispositions qui prévoient des exceptions limitées dans le temps pour la mise en œuvre des obligations SPS sont maintenant largement théoriques. Elles ont cédé la place à une approche plus pragmatique de la gestion des difficultés des pays en développement, largement basée sur l'octroi d'assistance technique. Les négociations sur l'accession incluent toujours des engagements spécifiques sur la mise en œuvre des obligations SPS, notamment des échéances plus longues ou plus courtes selon le niveau de développement.

15. Néanmoins, l'article 10:2 prévoit que les membres en développement bénéficient de « délais plus longs » afin de s'ajuster aux nouvelles mesures SPS qui touchent à leurs intérêts d'exportation. Une décision prise à la Conférence ministérielle de Doha a précisé que cela signifiait, normalement, pas moins de six mois. De la même manière, en vue de fournir un « matelas de sécurité » aux exportateurs des pays en développement, le paragraphe 2 de l'annexe B (transparence) ménage un « délai raisonnable » entre la publication et l'entrée en vigueur des nouvelles réglementations SPS. A nouveau, les Ministres à Doha ont précisé que cela signifiait, normalement, pas moins de six mois.

16. Le volume de l'assistance technique en matière de SPS a considérablement augmenté depuis la mise en œuvre de l'Accord. Mise à disposition à travers des

programmes de donateurs bilatéraux, par le biais d'organismes multilatéraux et du secteur privé, une aide considérable est actuellement disponible pour les pays en développement pour mettre en œuvre l'Accord et s'ajuster aux exigences de pays importateurs qui font peser sur leurs échanges des conditions en matière de SPS toujours plus rigoureuses. Après la Conférence ministérielle de Doha, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce (FANDC) a été établi au sein de l'OMC. En tant qu'initiative commune d'un certain nombre d'agences², le FANDC a pour but de coordonner les travaux des fournisseurs d'assistance technique et de financer ses propres projets dans les pays en développement.

17. Le second document de cette série examine le bilan de la mise en conformité avec les exigences en matière de traitement spécial et différencié, dans le cadre notamment du Troisième examen du fonctionnement de l'Accord SPS qui a lieu actuellement.

V. Procédures de contrôle, d'inspection et d'homologation

18. Complété par l'Annexe C, l'article 8 de l'Accord SPS définit les disciplines essentielles concernant la manière dont les membres de l'OMC procèdent au contrôle et à l'inspection des produits alimentaires, établissent des systèmes d'homologation et fixent des seuils de tolérance pour les additifs et les contaminants. C'est dans ces domaines que plusieurs pays en développement ont rencontré des difficultés en matière d'exportation et que de sérieux conflits se sont développés.

19. L'Annexe C exige donc :

- que les procédures d'inspection soient effectuées sans retard injustifié et d'une manière non moins favorable pour les produits importés que pour les produits similaires d'origine nationale ;
- que la période requise pour chaque procédure soit communiquée efficacement et les résultats notifiés en temps utile ;
- que les renseignements requis soient limités au minimum approprié et que la confidentialité soit respectée ;
- que le contrôle, l'inspection et l'homologation de tout spécimen individuel d'un produit soient limités à ce qui est « raisonnable et nécessaire » ;
- que les redevances imposées pour les services concernant les produits importés soient appropriées et équitables par rapport à celles qui seraient perçues pour les produits similaires d'origine nationale ;
- que la gêne – liée par exemple à la mise en place d'installations d'essai – soit réduite au minimum tant pour les exportateurs que pour les importateurs ; et
- qu'il existe une procédure pour examiner les plaintes et que des mesures soient prises lorsque cela se justifie.

VI. Consultations et règlement des différends

20. Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends de l'OMC s'applique à l'Accord SPS. L'article 11:2 invite cependant les groupes spéciaux à demander l'avis d'experts dans le cas de questions scientifiques et techniques. Il sera

² Banque mondiale, FAO, OIE, OMC et OMS

possible d'établir des groupes consultatifs d'experts techniques et de consulter les organisations internationales compétentes. Toutefois, le nombre de problèmes d'ordre commercial qui sont traités par des groupes spéciaux est relativement faible. La plupart sont résolus à travers des consultations bilatérales ou en obtenant des éclaircissements au sein du Comité SPS (cf. troisième partie des dossiers SPS).

Annexe – Organisations internationales compétentes dans le cadre de l'Accord SPS

L'Accord SPS identifie un rôle pour trois organisations internationales qui établissent les normes et formulent des recommandations dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires. A la Conférence ministérielle de Doha, l'accent a été mis sur la nécessité d'une collaboration entre ces « trois organisations sœurs » et l'OMC. Le Directeur général a été chargé de favoriser la participation accrue des membres en développement aux travaux de ces organisations de normalisation et de se concerter avec elles sur les besoins d'assistance technique en matière de SPS. Néanmoins, durant l'examen de l'Accord SPS effectué en 2005, des doutes ont été formulés quant à l'efficacité de cette coopération. Il est prévu de tenir un atelier spécial en octobre 2009 afin d'examiner les travaux des trois organisations sœurs et les moyens d'améliorer les liens entre celles-ci et le Comité SPS.

1. Commission du Codex Alimentarius

Appelée généralement le Codex, la Commission a été établie en 1963 par l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture afin de produire des normes de sécurité sanitaire des produits alimentaires, des codes de pratique et des directives. Elle a pour objectif de protéger la santé des consommateurs et de garantir le « commerce équitable » des produits alimentaires. Le Codex a développé des centaines de normes, qui concernent notamment les niveaux de contaminants, de résidus et d'additifs autorisés dans de nombreux produits alimentaires. Elle s'efforce également de coordonner les activités relatives aux normes alimentaires au niveau des gouvernements et des organisations non gouvernementales. Basée à Rome avec la FAO, la Commission compte 174 États membres.

2. Organisation mondiale de la santé animale

Mentionnée dans l'Accord SPS sous son nom d'origine, l'Office international des épizooties (d'où vient l'acronyme français OIE), l'Organisation mondiale de la santé animale existe depuis 1924. Elle exerce ses activités par le biais d'un bureau central à Paris ainsi que des commissions régionales et spécialisées. L'OIE soutient les travaux de services vétérinaires à travers le monde et tient à jour des données sur les maladies animales. Elle est notamment dotée d'un système d'avertissement rapide. L'objectif des deux normes commerciales de l'OIE, *Code sanitaire pour les animaux terrestres* et le *Code sanitaire pour les animaux aquatiques*, est de garantir la sécurité sanitaire des échanges internationaux d'animaux terrestres (mammifères, oiseaux et abeilles) et des animaux aquatiques (poissons, mollusques et crustacés) et de leurs produits.

3. Convention internationale pour la protection des végétaux

Le Traité de la CIPV vise à promouvoir des mesures de contrôle pour éviter la dissémination d'organismes nuisibles touchant les plantes et les produits végétaux. Adopté au départ par la Conférence de la FAO en 1951, la CIPV énonce les règles

de base pour les organisations nationales de protection des végétaux. Les organisations nationales sont chargées, entre autres, de certifier les cargaisons de végétaux et de produits végétaux pour d'autres parties contractantes conformément aux exigences phytosanitaires en vigueur. Elles mettent également à disposition des installations de surveillance et d'inspection pour la culture de plantes et les cargaisons d'exportation. Basée à Rome avec la FAO, la Convention offre un mécanisme de règlement des différends non contraignant, facilite l'échange d'informations et fournit une assistance technique.

Acronymes

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
PMA	pays les moins avancés
ONT	obstacles non tarifaires
SPS	mesures sanitaires et phytosanitaires
FANDC	Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce
OMC	Organisation mondiale du commerce