

Le règlement des différends au titre de l'Accord SPS

1. Depuis 1995, presque dix pour cent des différends examinés dans le cadre du Mémorandum d'accord de l'OMC sur le règlement des différends concernent des allégations de violation des dispositions de l'Accord SPS. En décembre 2008¹, plus de 388 différends étaient parvenus au moins jusqu'à la première étape de la procédure de règlement des différends ; 35 différends concernaient l'Accord SPS même si, dans sept cas, ce dernier n'était pas l'objet principal du différend. Dix groupes spéciaux ont été constitués pour examiner onze plaintes. 18 autres affaires (certaines impliquant de multiples plaignants) ne sont pas parvenues à l'étape du groupe spécial : des solutions mutuellement convenues auraient été trouvées pour sept différends tandis que les autres sont en suspens à l'étape des consultations – dormants sans aucun doute.

2. Comment gère-t-on les différends dans le domaine SPS ? Fondamentalement, les conflits ne sont pas traités de façon très différente de ceux qui concernent d'autres dispositions et accords de l'OMC. Ainsi, la première étape consiste en un engagement bilatéral direct des deux parties, en dehors de l'OMC. Si cela ne fonctionne pas, l'affaire peut alors être soumise en tant que « problème commercial spécifique » au Comité SPS, où d'autres membres choisiront ou non de s'y intéresser. Dans certains cas, il suffit que le pays visé par la plainte fournisse des éclaircissements ; dans d'autres, une petite modification de la pratique ou de la réglementation visées permettront de régler la question. Si cela n'est pas le cas, le Président ou la Présidente du Comité SPS pourra utiliser ses bons offices.

3. A ce stade du processus, il est intéressant de noter que d'autres organismes internationaux² actifs dans le domaine SPS peuvent fournir aux parties au différend leur avis sur les questions essentielles : notamment l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux. Toutefois, bien que coûteux, le moyen le plus efficace d'aboutir à une décision contraignante et exécutoire est de transférer le différend dans le mécanisme officiel de règlement des différends. Ici, la procédure est la même que pour tout autre conflit, à une importante exception près. L'article 11:2 de l'Accord SPS invite les groupes spéciaux à demander l'avis d'experts dans le cadre de différends concernant des questions scientifiques ou techniques. Cela peut signifier l'établissement d'un « groupe consultatif d'experts techniques » ou la consultation d'organisations internationales compétentes.

4. Au cours des quatorze années durant lesquelles le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends a régi les différends relevant de l'Accord SPS, une jurisprudence a été établie, laquelle affecte la manière dont les gouvernements et leurs autorités appréhendent les dispositions de l'Accord. Les quelques pays en

¹ Cf. *Examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord SPS - Note d'information*, G/SPS/GEN/887/Rev.1, OMC, 6 février 2009.

² Cf. Annexe au Dossier de l'ACICI sur le commerce et le développement – SPS Partie 1.

développement qui ont été soit plaignants soit défendeurs dans des différends qui ne sont pas parvenus à l'étape du groupe spécial sont les suivants :

- L'Inde était défenderesse dans le cadre d'une plainte de l'UE concernant des restrictions quantitatives sur les produits agricoles (1998).
- L'Inde était plaignante, s'opposant aux restrictions de l'UE sur les importations de riz (1998).
- Le Mexique a fait l'objet d'une plainte des États-Unis sur les mesures visant l'importation de porcs vivants (2000).
- La Thaïlande a déposé une plainte contre l'interdiction en rapport avec les OGM imposée par l'Égypte frappant l'importation de thon en boîte à l'huile de soja (2000).
- Les prescriptions à l'importation appliquées par la Turquie aux fruits frais, notamment aux bananes, ont fait l'objet d'une plainte de l'Équateur (2001).
- Les CE ont déposé une plainte visant la politique d'exportation et d'importation de l'Inde en rapport avec les dispositions SPS (2002).
- Le Nicaragua a déposé une plainte visant les restrictions phytosanitaires appliquées par le Mexique aux haricots noirs (2003).
- Le Mexique a porté plainte dernièrement contre les prescriptions en matière d'étiquetage indiquant le pays d'origine aux États-Unis (2008).

5. Les paragraphes qui suivent passent brièvement en revue les affaires importantes pour lesquelles des groupes spéciaux ont été constitués.

I. Affaires relatives à la sécurité alimentaire

6. **Le « différend sur les hormones » (WT/DS26 et 48)** portait sur les prohibitions de l'UE frappant la viande d'animaux traités avec des hormones de croissance. La plainte initiale a été déposée en 1996 par les États-Unis et le Canada. Le Groupe spécial a constaté que l'interdiction imposée par l'UE sur les importations de viande et de produits carnés provenant de bovins traités à l'une quelconque de six hormones spécifiques à des fins anabolisantes était incompatible avec l'article 3:1 de l'Accord SPS (mesures non fondées sur des normes internationales), l'article 3:3 (niveaux de protection plus élevés non étayés par une justification scientifique), l'article 5:1 (non fondée sur une évaluation appropriée des risques) et l'article 5:5 (distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection SPS se traduisant par des restrictions déguisées au commerce international). L'Organe d'appel a infirmé les constatations du Groupe spécial relatives aux articles 3:1 et 5:5. La mise en œuvre des constatations sur les dispositions restantes est à l'examen depuis lors et continue de faire l'objet de mesures de rétorsion des États-Unis et du Canada, autorisées par l'OMC.

7. Le maintien de la suspension de concessions (rétorsion) par le Canada et les États-Unis dans cette affaire a donné lieu à une plainte formelle, en 2004, de l'UE (affaires DS/320 et 321). L'UE a déclaré que les mesures de rétorsion n'étaient plus conformes aux dispositions du Mémoire d'accord sur le règlement des différends. L'Organe d'appel a rendu une décision en octobre 2008, infirmant des aspects limités des rapports du Groupe spécial qui avaient jugé la plainte de l'UE largement injustifiée. Les deux rapports ont été adoptés en novembre 2008.

8. **Le « différend sur les OGM » (WT/DS291, 292, 293)** – la plainte initiale des États-Unis, du Canada et de l'Argentine contestait à la fois un moratoire européen relatif à l'approbation de produits biotechnologiques et l'interdiction de commercialiser et d'importer, au niveau national, ces mêmes produits par certains États membres de l'UE, même s'ils avaient approuvé ces produits à des fins d'importation et de commercialisation au niveau de l'UE. Le Groupe spécial a constaté que le moratoire à l'échelle de l'UE et la plupart des prohibitions dans les États membres de l'UE contrevenaient à l'article 8 et l'annexe B, paragraphe 1 a), de l'Accord SPS. Autrement dit, les procédures de contrôle, d'inspection et d'approbation des produits en question n'avaient pas été achevées « sans retard injustifié ». Le Groupe spécial a aussi constaté que les États membres de l'UE avaient imposé des mesures de sauvegarde sans les évaluations des risques appropriées. Exceptionnellement, les constatations du Groupe spécial n'ont pas fait l'objet d'un appel. La question de la mise en œuvre, toutefois, n'est toujours pas réglée ; les États-Unis ont demandé l'autorisation de suspendre les concessions mais la demande demeure en suspens.

II. Affaires relatives à la sécurité animale

9. **Le différend concernant les saumons (WT/DS/18 et 21)** – Des plaintes déposées par les États-Unis et le Canada, en 1995, portaient sur une prohibition à l'importation par l'Australie, imposée par le biais de prescriptions en matière de quarantaine, qui affectaient le commerce du saumon. Seule la plainte du Canada a été portée devant un Groupe spécial qui a constaté que les mesures n'étaient pas conformes aux articles de l'Accord SPS suivants : article 5:1 (non établie sur la base d'une évaluation appropriée des risques), 5:5 (distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection SPS se traduisant par des restrictions déguisées au commerce international) et 5:6 (mesures qui ne doivent pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis). L'Organe d'appel a modifié la constatation du groupe spécial sur l'article 5.1 et fortement infirmé celle relative à l'article 5.6. Par la suite, la mise en conformité de l'Australie avec les constatations a été contrôlée dans un groupe spécial au titre de l'article 21:5, en grande partie sur la base d'une Analyse des risques liés à l'importation, publiée par les autorités australiennes en 1999. Ce groupe spécial, dont le rapport a été adopté en 2000, a constaté que des aspects limités de la nouvelle réglementation australienne n'étaient toujours pas conformes à l'Accord SPS, principalement du fait de l'absence d'une évaluation des risques appropriée et de la disponibilité d'autres mesures moins restrictives au commerce.

III. Affaires relatives à la protection des végétaux

10. **Essais par variété au Japon (WT/DS/76)** – en 1997, les États-Unis ont déploré que la loi japonaise sur la protection des végétaux interdise les importations – en attendant les résultats de la quarantaine et des essais – de chaque variété prise séparément d'un produit agricole donné (principalement les fruits susceptibles d'être porteurs du carpocapse). Un groupe spécial a constaté que le Japon agissait d'une manière incompatible avec les articles 2:2 (mesures non fondées sur des preuves scientifiques) et 5:6 (mesures qui ne doivent pas être plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis) ainsi que l'annexe B (transparence) de l'Accord SPS. Cette constatation a été confirmée par l'Organe d'appel et le Japon a éliminé la prescription relative aux essais par variété en 1999.

11. **Feu bactérien au Japon (WT/DS/245)** – en 2002, les États-Unis ont demandé l'ouverture de consultations sur les restrictions liées à la quarantaine visant l'importation de pommes prétendument imposées par le Japon pour prévenir

l'introduction du feu bactérien. La plainte concernait également les exigences du Japon en matière d'inspection des vergers trois fois par an et d'exclusion de ceux où le feu bactérien était décelé dans un rayon de 500 mètres. Dans son rapport de 2003, le Groupe spécial a constaté que les mesures étaient contraires à l'article 2:2 (mesures non fondées sur des preuves scientifiques) et n'étaient pas justifiées au titre de l'article 5:7 (adoption provisoire de mesures lorsque les preuves scientifiques sont insuffisantes). Il a également décidé que l'évaluation du risque phytosanitaire de 1999 du Japon ne satisfaisait pas aux prescriptions de l'article 5:1 (compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par des organisations internationales). Ces résultats ont été confirmés en appel puis, à nouveau, en 2005 par un groupe spécial au titre de l'article 21:5. La même année, les deux parties ont annoncé avoir trouvé une solution mutuellement satisfaisante au différend.

12. **Mesures relatives aux fruits tropicaux en Australie (WT/DS/270)** – dans le cadre de l'un des rares différends initiés par les pays en développement, les Philippines se sont plaintes, en 2002, des mesures d'importation australiennes affectant le commerce des fruits et légumes, y compris les bananes. Les Philippines ont déclaré que les pratiques et réglementations en vertu de la Proclamation de 1998 relative à la quarantaine n'étaient pas conformes à de nombreuses dispositions SPS ainsi qu'à l'Accord de l'OMC sur les procédures de licences d'importation et les articles XI et XIII du GATT. Un groupe spécial a été établi en 2003 mais sa composition n'a pas été arrêtée.

13. **Pommes en Australie (WT/DS/367)** – en août 2007, la Nouvelle-Zélande a demandé l'ouverture de consultations au sujet des mesures visant ses exportations de pommes vers l'Australie. Elles ont été imposées en vertu de la Loi de 1908 sur la quarantaine et, selon les autorités australiennes, tel « *qu'indiqu[é] dans le rapport final d'analyse de risques à l'importation concernant les pommes en provenance de Nouvelle-Zélande de novembre 2006* ». La Nouvelle Zélande estime que ces mesures sont contraires à de nombreuses dispositions de l'Accord SPS. Un groupe spécial a été constitué en mars 2008 et doit encore présenter son rapport.

IV. Conclusion

14. En résumé, grâce à l'Accord SPS, les membres de l'OMC ont la garantie que leurs mesures de protection de l'environnement et de la santé humaine sont basées sur des preuves scientifiques, des évaluations de risque et des normes internationales. Les différends relatifs au SPS ont été pris en charge dans le cadre du Mécanisme de règlement des différends afin de résoudre des problèmes de différences d'interprétation de mesures prises à des fins protectionnistes et des mesures basées sur une analyse scientifique. Les différends concernant l'Accord SPS ont porté sur des questions relatives à la sécurité alimentaire, la santé animale et la protection des végétaux. Toutefois, les conclusions de certains groupes spéciaux et de l'Organe d'appel font que des membres ont le sentiment que le mécanisme de règlement des différends de l'OMC restreint leur liberté d'action face aux préoccupations des consommateurs, notamment dans les cas de sécurité alimentaire. Quelques-unes des questions contestées concernent le fait, par exemple, que le principe de précaution ne doit pas passer outre aux obligations SPS ou que les mesures qui ne sont pas fondées sur des normes internationales ne sont pas justifiées. Par conséquent, certains membres de l'OMC, ainsi que des ONG, ont demandé que des modifications soient apportées à l'Accord SPS et que des discussions soient entamées afin qu'il soit plus aisé pour les membres de préserver la confiance des consommateurs et/ou les normes de santé publique internes. Alors que le débat sur la sécurité des OGM persiste et que les progrès en matière de

biotechnologie se poursuivent, il ne fait aucun doute que la question des mesures SPS continuera de susciter de vifs débats à l'intérieur de l'OMC et ailleurs et il est très probable que les différends relatifs aux SPS augmenteront dans le futur.

Acronymes

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OGM	organismes génétiquement modifiés
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
IPPC	Convention internationale pour la protection des végétaux
SPS	mesures sanitaires et phytosanitaires
OMC	Organisation mondiale du commerce