

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/326

17 juin 2002

(02-3358)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

ÉQUIVALENCE

Communication de la Nouvelle-Zélande

I. RÉSUMÉ

1. Le présent document reprend des données de base sur l'équivalence et présente le point de vue de la Nouvelle-Zélande sur des questions connexes. Selon la Nouvelle-Zélande, le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires a bien progressé dans les travaux qu'il consacre à élucider les politiques et les principes qui sous-tendent l'application de la notion d'équivalence. Nous recommandons que le Comité s'assure que ses travaux ne fassent pas double emploi avec ceux des organes de normalisation et ne leur soient pas contraires.

II. PROGRÈS RÉALISÉS EN 2001 DANS LE DOMAINE DE L'ÉQUIVALENCE

2. L'application de la notion d'équivalence garde tout son intérêt pour le Comité. Il s'agit d'un principe fondamental de l'Accord SPS, décrit à l'article 4 de cet accord. Pays commerçant, la Nouvelle-Zélande attache beaucoup d'importance au rôle de l'Accord dans la facilitation du commerce.

3. Le document du Secrétariat en date du 4 juillet 2001 (G/SPS/W/111) traitait de cinq questions importantes liées à la mise en œuvre de l'article 4 de l'Accord SPS, qui concernaient l'équivalence. Le Comité a examiné ces questions et est parvenu, en octobre 2001, à une Décision (G/SPS/19) explicitant les principes de base énoncés à l'article 4.

	Questions principales	Sections pertinentes de la Décision
1	L'équivalence n'implique pas nécessairement la similarité des mesures adoptées pour parvenir à un niveau approprié de protection	<ul style="list-style-type: none">· Point 5 du préambule· Paragraphes 1, 2 et 4
2	Charges administratives liées à la détermination de l'équivalence	<ul style="list-style-type: none">· Point 11 du préambule· Paragraphes 1 et 5
3	Difficulté à connaître le niveau approprié de protection du pays importateur	<ul style="list-style-type: none">· Paragraphes 2 et 3
4	Nécessité d'une harmonisation internationale fondée sur les directives établies par les organismes de normalisation	<ul style="list-style-type: none">· Paragraphes 9, 10 et 13
5	Transparence des accords d'équivalence et confiance dans le processus de détermination de l'équivalence	<ul style="list-style-type: none">· Point 10 du préambule· Paragraphes 11 et 12

4. La Décision fait fond non seulement sur les questions recensées en juillet 2001, mais aussi sur les principes généraux du cadre du commerce international de l'OMC, tels que la facilitation des échanges (point 9 du préambule; paragraphes 6 et 8) et l'assistance technique aux pays en développement Membres (paragraphes 8 et 9). Selon la Nouvelle-Zélande, le Comité a bien progressé

dans les travaux qu'il consacre à élucider les politiques et les principes qui sous-tendent l'application de la notion d'équivalence.

III. QUESTIONS

5. La Nouvelle-Zélande voudrait contribuer aux travaux du Comité dans le domaine de l'équivalence en faisant connaître son point de vue sur les questions ci-après:

A. QUEL EST LE VÉRITABLE SENS DE LA NOTION D'"ÉQUIVALENCE"?

6. La notion d'équivalence implique fondamentalement qu'un même résultat peut être obtenu par des moyens différents. Dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, elle a trait à la possibilité d'accepter des mesures différentes qui permettent d'atteindre le niveau approprié de protection du Membre importateur. Cette notion a été exprimée de manières légèrement différentes dans les instances internationales, lorsqu'elle a été adaptée à des situations différentes.

7. L'article 4:1 de l'Accord SPS définit en fait l'équivalence comme étant la situation dans laquelle un pays exportateur atteint le niveau approprié de protection du pays importateur même par des mesures différentes.

8. Selon le point 5 du préambule de la Décision, l'équivalence:

"... ne requiert ni la duplication, ni l'identité des mesures, mais l'acceptation de mesures alternatives qui permettent d'atteindre le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire du Membre importateur."

9. Le *Glossaire des termes phytosanitaires* (Normes internationales pour les mesures phytosanitaires, publication n° 5, 1999) définit l'équivalence comme suit:

"Caractéristique de mesures phytosanitaires qui ne sont pas identiques mais qui ont les mêmes effets."

10. Les Directives du Codex sur la conception, l'application, l'évaluation et l'homologation des systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires (CAC/GL 26-1997) définissent l'équivalence comme suit:

"Capacité de systèmes d'inspection et de certification différents de remplir les mêmes objectifs."

11. Ailleurs dans le Codex, la version actualisée de l'avant-projet de directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires (Appendice III de l'Alinorm 01/30A) définit l'équivalence (s'agissant spécifiquement des mesures sanitaires) comme suit:

"État selon lequel les mesures sanitaires appliquées par un pays exportateur, bien qu'étant différentes de celles appliquées par un pays importateur, atteignent, tel que démontré par le pays exportateur, le niveau approprié de protection sanitaire du pays importateur."

12. Dans la version actuelle du Projet de texte de l'Office international des épizooties sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires relatives aux échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale, l'équivalence est définie comme suit:

"Accord entre pays importateur et exportateur sur le fait que la (les) mesure(s) sanitaire(s) proposée(s) par le pays exportateur en substitution à celle(s) proposée(s) par le pays importateur atteint (atteignent) un niveau de protection équivalent."

13. Selon la Nouvelle-Zélande, il doit être bien clair que la notion d'équivalence, telle qu'elle s'applique dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires, soulève la question de savoir si les mesures sanitaires et phytosanitaires différentes proposées par les pays exportateurs assurent le niveau de protection choisi par le Membre importateur (à savoir son niveau approprié de protection) et non "un niveau équivalent". C'est là une distinction subtile, mais très importante. La question porte sur l'équivalence des mesures adoptées pour parvenir à un résultat déterminé - parler d'équivalence des résultats vient embrouiller cette question déjà difficile.

B. QUEL EST LE RÔLE DE CHACUNE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES COMPÉTENTES QUI ŒUVRENT DANS LE DOMAINE DE L'ÉQUIVALENCE?

14. Le second domaine dans lequel il convient d'être clair est celui des rôles distincts mais complémentaires du Comité SPS et des organisations internationales compétentes (les trois organismes de normalisation internationaux reconnus) en matière d'équivalence. Cela est exprimé au paragraphe 10 de la Décision et à l'article 12 de l'Accord SPS.

15. Le Comité SPS a un rôle essentiel à jouer dans l'élaboration des politiques et la définition des questions liées à l'Accord SPS. Il a pour responsabilité, entre autres, de fournir un cadre général en vue de l'élaboration des normes internationales et de donner des avis sur les grandes questions systémiques connexes.

16. Le rôle des organismes de normalisation est tout aussi important que celui du Comité et il ne faudrait pas lui attribuer moins de valeur ou de poids. La Commission du Codex Alimentarius, la Commission intérimaire des mesures phytosanitaires (CIMP), et l'OIE sont des organismes internationaux d'experts techniques. Ils sont chargés d'élaborer des normes, des directives et des recommandations internationales dans leurs domaines de compétence que sont la santé des hommes et des animaux, et la préservation des végétaux. Ils sont les mieux placés pour étudier les modalités détaillées selon lesquelles mettre en œuvre ou rendre opérationnelles dans ces domaines des notions telles que l'équivalence.

17. Le Comité SPS n'a pas à élaborer des procédures détaillées ou d'autres textes sur l'équivalence: ce serait là une duplication inutile des efforts. Il devrait continuer de s'attacher aux principes et aux concepts qui, une fois un accord intervenu les concernant, constitueraient la contribution du Comité aux travaux des organismes de normalisation qui élaborent les normes internationales.

18. La Commission du Codex Alimentarius a indiqué au Comité le stade avancé auquel elle était parvenue dans l'élaboration de son *Avant-projet de directives sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires associées à des systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires*. Le Comité du Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires est en train de mettre au point ce texte et envisage également la mise au point d'un autre texte connexe: *l'Avant-projet de directives sur l'appréciation de l'équivalence de règlements techniques associés à des systèmes d'inspection et de certification alimentaires*. La Nouvelle-Zélande s'est vu confier la tâche de diriger un groupe de rédaction composé de 13 membres pour réviser le premier texte au cours des prochains mois.

19. Les deux autres organismes de normalisation reconnus ont moins progressé. L'OIE s'emploie à élaborer un *Projet de texte sur l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires relatives aux échanges internationaux d'animaux et de produits d'origine animale*. La CIMP n'a pas encore

commencé les travaux correspondants. Le Comité pourrait utilement l'encourager à entreprendre l'élaboration d'un texte international qui donnerait des orientations sur la façon d'appliquer l'équivalence dans le domaine phytosanitaire dans les meilleurs délais.

20. La Nouvelle-Zélande est entièrement favorable à ce que le Comité encourage les Membres à participer activement aux travaux actuels des organismes de normalisation comme cela est souligné au paragraphe 9 de la Décision. La notion d'équivalence a largement atteint le stade de la mise en œuvre au sein de ces organismes, et cette dernière devrait donc être au centre des activités des Membres.

C. COMMENT ACCÉLÉRER LES PROCÉDURES DE DÉTERMINATION DE L'ÉQUIVALENCE POUR QU'ELLES PRENNENT EN COMPTE LES COURANTS COMMERCIAUX TRADITIONNELS?

21. L'un des éléments fondamentaux d'un accord sur l'équivalence réside dans la confiance que le Membre importateur accorde à la validité du système régulateur du Membre exportateur à savoir: "l'infrastructure et les programmes liés aux produits" auquel il est fait référence au paragraphe 1 de la Décision. L'existence de relations commerciales entre les deux Membres permet de connaître les mesures et le système de contrôle que le Membre importateur a mis au point et qui justifient cette confiance.

22. Une base objective de comparaison est nécessaire pour porter un jugement sur l'équivalence. Le Membre exportateur doit fournir des renseignements techniques solides à l'appui de sa demande pour que le Membre importateur puisse s'assurer que les mesures alternatives fournissent le même niveau de protection contre les risques, ou un niveau plus élevé que celui que les prescriptions qu'il impose à l'importation permettent d'atteindre. Ce processus de présentation et d'examen de renseignements peut, bien sûr, prendre un certain temps lorsqu'il s'agit d'échanges commerciaux nouveaux. En revanche, le processus de détermination de l'équivalence devrait aller plus vite lorsqu'il existe des renseignements sur des échanges commerciaux antérieurs. Dans ce dernier cas, il est probable que le Membre importateur dispose déjà de renseignements sur les infrastructures et les programmes du Membre exportateur, ce qui permet de les évaluer rapidement. Toutefois, il restera nécessaire de disposer de renseignements scientifiques suffisants sur une mesure précise adoptée dans ce cadre.

23. Le paragraphe 5 de la Décision reconnaît l'importance des liens commerciaux traditionnels. Selon la Nouvelle-Zélande, il n'est pas nécessaire que le Comité s'attache davantage à ce sujet, car alors il existerait un risque de duplication des travaux entrepris par les organismes de normalisation et, partant, d'atteinte à leur rôle. Il convient de noter que ces derniers ont déjà commencé à incorporer ce principe dans les textes qu'ils élaborent. Dans l'avant-projet de directives du Codex décrit précédemment, il est noté que "Lors de l'appréciation de l'équivalence de mesures sanitaires, le pays importateur devra tenir compte de toute connaissance déjà acquise sur les systèmes d'inspection et de certification des denrées alimentaires appliqués dans le pays exportateur et sur les performances de ces systèmes (paragraphe 10.9). Dans le projet de texte de l'OIIE, il est également indiqué que "le pays importateur doit tenir compte de l'expérience déjà acquise par l'Administration vétérinaire ou toute autre autorité compétente du pays exportateur" (paragraphe 17) et qu'il n'existe pas de série d'étapes unique devant être suivie lors de toute appréciation de l'équivalence (paragraphe 18).

IV. ORIENTATIONS FUTURES

24. De par son expérience de pays à la fois exportateur et importateur, la Nouvelle-Zélande sait qu'il n'est pas aisé, en pratique, de déterminer l'équivalence. Il peut être difficile de "décortiquer" une mesure pour déterminer l'objectif fondamental, surtout lorsqu'il s'agit d'une mesure traditionnelle.

25. Tous les Membres sont confrontés à la difficulté d'adopter des normes fondées sur des bases scientifiques plus rigoureuses, processus qui prendra un temps assez long. La Décision cite deux

moyens de surmonter cette difficulté: la mise au point de normes internationales (paragraphe 9) et l'assistance technique (paragraphe 8 et 9). La Nouvelle-Zélande soutient sans réserve ces deux activités et estime qu'elles aideront à faciliter la conclusion d'accords d'équivalence, particulièrement en ce qui concerne les pays en développement.

26. Comme précédemment indiqué, les organismes de normalisation s'emploient déjà à élaborer des normes internationales. La Nouvelle-Zélande estime que l'activité la plus fructueuse que le Comité pourrait entreprendre dans le cadre de son programme de travail de trois ans est la mise en commun de l'expérience acquise par les Membres en matière d'équivalence. Nous engageons les Membres à décrire leurs expériences tant positives que négatives afin que le Comité SPS puisse définir les questions que les organismes de normalisation devraient examiner dans leurs documents techniques et déceler les lacunes susceptibles d'être comblées grâce à des systèmes d'appui (comme la transparence et l'assistance technique) pour faciliter la conclusion d'accords d'équivalence.
