

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/588

8 juillet 2005

(05-3028)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

CLARIFICATION DE L'ARTICLE 6 DE L'ACCORD SPS

Communication des Communautés européennes

La communication ci-après, présentée le 28 juin 2005, est distribuée à la demande de la délégation des Communautés européennes.

A. CONTEXTE

1. Plusieurs Membres ont présenté des propositions de fond sur le principe de régionalisation¹ (article 6 de l'Accord SPS) pour faire avancer la discussion sur la meilleure manière de le mettre en œuvre. Au cours des années passées, les Communautés européennes ont soumis deux documents au Comité SPS (G/SPS/GEN/101 et G/SPS/GEN/461). Ces documents ont fourni des exemples pratiques de la manière dont ce principe avait été appliqué avec succès aussi bien dans le domaine de la santé animale que dans celui de la préservation des végétaux.

2. Toutefois, la plupart des autres documents présentés jusqu'ici au Secrétariat de l'OMC traitent de la question plus générale de savoir quel est précisément le type de renseignements dont les Membres ont besoin pour réussir à mettre en œuvre l'article 6, et dans quelle mesure les organismes internationaux de normalisation jouent un rôle. Sur cette base, des directives prédéterminées devraient ensuite être fixées par le Comité. Aucun Membre n'a répondu à la requête du Président, faite en octobre 2004, demandant que soient présentés des exemples pratiques, qui étaient le meilleur moyen de comprendre comment la régionalisation était appliquée, de sorte que l'atelier prévu sur ce sujet a été ajourné.

3. Aux dernières réunions du Comité SPS (octobre 2004 et mars 2005), la possibilité de dresser une liste de questions à soumettre à l'OIE et à la CIPV a été discutée. Le Président du Comité SPS avait distribué un questionnaire aux Membres avant la réunion d'octobre 2004 pour faciliter la discussion. Bien que l'intention ait été de parvenir à une décision rapidement, de sorte que les questions puissent être examinées aux réunions générales d'avril et mai de la CIPV et de l'OIE, respectivement, aucun consensus ne s'est dégagé à la réunion de mars 2005 du Comité sur le type de questions à soumettre aux organismes internationaux de normalisation.

4. Plusieurs Membres étaient d'avis qu'il était préférable d'attendre que les organismes internationaux de normalisation aient avancé avant de poursuivre la discussion sur l'élaboration de directives au sein du Comité. Cela permettrait de mettre en évidence les lacunes et les chevauchements dans les travaux des organismes internationaux de normalisation et du Comité SPS et, ainsi, d'identifier les besoins et d'éviter les doubles emplois. Les Communautés européennes

¹ Le terme "régionalisation" dans le contexte du présent débat englobe tous les autres termes discutés dans ce cadre (c'est-à-dire zonage, compartimentalisation, etc.).

souscrivent sans réserve à ces arguments, mais sont convaincues que les orientations données par le Comité SPS devraient rester aussi générales que possible.

5. À la réunion du Comité de mars 2005, une proposition de programme de travail a été discutée mais pas adoptée. Les points principaux qui ressortaient de ce document étaient la nécessité d'orientations sur la manière de mettre en œuvre le principe de régionalisation ainsi que la nécessité d'établir des calendriers précis. Les Communautés européennes étaient d'avis que si l'intention était de garantir une mise en œuvre rapide du principe de régionalisation, cette proposition ralentirait considérablement tout le processus.

B. LA POSITION DES CE CONCERNANT LA RÉGIONALISATION ...

6. Malgré les efforts et les débats permanents du Comité pour avancer en ce qui concerne le fonctionnement et la mise en œuvre effectifs de l'article 6 de l'Accord SPS, le résultat a été jusqu'à présent de les retarder. Cet article est déjà appliqué depuis plusieurs années, bien que par un petit nombre de Membres seulement, comme par exemple les Communautés européennes. Il existe une expérience suffisante sur laquelle se fonder sans que cela doive, naturellement, empêcher la prise en compte des évolutions nouvelles.

Une pratique flexible et adaptable,

7. Les Communautés européennes appliquent systématiquement depuis maintenant de nombreuses années les principes de régionalisation, que ce soit dans le domaine de la santé animale ou dans celui de la préservation des végétaux, et aussi bien sur le marché intérieur qu'avec des partenaires des pays tiers. Cette pratique a donné lieu à une expérience considérable et le bilan est dans l'ensemble très positif. Il a été démontré qu'en mettant en œuvre la régionalisation, il est possible de maintenir un bon niveau de santé animale et de préservation des végétaux, sans toutefois interrompre les échanges plus que nécessaire. En ce sens, les Communautés européennes estiment avoir correctement mis en œuvre l'article 6 de l'Accord SPS et reconnaissent que, tout d'abord, c'est un excellent instrument pour contenir et gérer les maladies des animaux et/ou des végétaux.

8. Au cours des ans, cette expérience a débouché sur l'application des principes de régionalisation de façon aussi souple que nécessaire et le plus fréquemment possible. Cela signifie que les directives sont bien connues et les Communautés européennes se félicitent de pouvoir partager de leur expérience en la matière. En outre, des exemples et un complément d'indications peuvent éventuellement être fournis au cours d'un atelier de l'OMC plus tard dans l'année.

... fondée sur la confiance mutuelle,

9. Les Communautés européennes estiment que l'instauration d'une confiance mutuelle est un élément important de ce processus. L'autorité compétente chargée de mettre en œuvre la politique en matière de zonage (la partie exportatrice) est la mieux à même de définir et de maintenir cette zone. Sous réserve que la zone soit définie et maintenue suivant les prescriptions de la partie importatrice, conformément à des critères tels que ceux énoncés à l'annexe, la décision de l'autorité compétente de la partie exportatrice constituera la base des échanges.

10. Afin de maintenir la confiance dans l'autorité compétente de la partie exportatrice, la partie exportatrice informera la partie importatrice en continu et sans retard de toute évolution de la situation sanitaire et des mesures adoptées.

11. Pour déterminer si le commerce des animaux et des produits d'origine animale peut avoir lieu, la partie importatrice peut décider de faire procéder à une inspection sur le territoire de la partie exportatrice concernant la mise en œuvre et le respect des dispositions en matière de zonage. Une

telle inspection sera effectuée sans délais et se fera sur la base d'un audit, y compris une évaluation des prestations de l'autorité compétente. L'historique des résultats des vérifications et contrôles précédents en matière d'importation devrait également être pris en compte.

12. La décision finale quant à savoir si le commerce des animaux et des produits d'origine animale peut avoir lieu sur la base du zonage appartient à la partie importatrice. En consultation avec la partie exportatrice, la partie importatrice peut décider d'instaurer des garanties supplémentaires ou des facteurs d'atténuation des risques tels que désossage/maturation, traitement, quarantaine, délais et tests. Les décisions relatives aux prescriptions en matière de zonage et d'atténuation/gestion des risques seront prises de sorte à garantir les droits et obligations des parties tant importatrices qu'exportatrices au titre de l'Accord SPS de l'OMC.

13. En outre, le fondement d'une régionalisation réussie est la situation zoosanitaire et/ou phytosanitaire et son maintien grâce à une surveillance adéquate. Ces conditions doivent être gérées de manière fiable afin de ne pas mettre en péril la situation zoosanitaire et/ou phytosanitaire dans le pays/la zone d'importation. Il s'agit là de quelque chose de plus qu'une simple mesure de facilitation du commerce qui peut être simplement négociée. Une autre condition préalable essentielle à la réussite de la régionalisation est une volonté réelle des deux parties d'atteindre cet objectif. Si le pays/la zone d'importation n'a pas l'intention de l'appliquer correctement et ne s'en sert que comme moyen déguisé pour perturber les échanges, et si le pays/la zone d'exportation ne prend pas au sérieux les demandes de renseignements, il est bien évident que l'ensemble du processus ne peut aboutir. Cet engagement joue aussi un rôle important pour déterminer les délais dans lesquels on peut réussir.

... qui doit être appliquée sans retard injustifié

14. Dans ce contexte, les Communautés européennes ne considèrent pas qu'il soit absolument nécessaire de fixer des délais. Si les deux parties collaborent de façon efficace, la régionalisation se fera automatiquement "sans retard injustifié". Vu les situations très différentes qui peuvent se présenter, ce processus ne sera toutefois pas toujours assorti des mêmes délais. Dans certains cas, il pourrait être envisagé de fixer une date butoir, qui pourrait être convenue entre les deux parties (bien que cela puisse ne pas être très constructif pour les raisons évoquées ci-dessus) afin de parachever le processus dans un délai "raisonnable".

15. Un argument supplémentaire démontrant l'inutilité de fixer des délais est le fait qu'il est dans l'intérêt du pays exportateur lui-même de régionaliser son propre territoire le plus rapidement possible d'abord pour contenir une maladie (foyer) mais aussi d'un point de vue commercial, pour disposer de tous les documents prêts si un importateur en faisait la demande.

16. Pour tenter de faire avancer la mise en œuvre pratique du principe énoncé à l'article 6, les Communautés européennes comptent bien entendu sur les faits les plus récents survenus dans les organismes internationaux de normalisation, et en particulier à l'OIE et à la CIPV. Compte tenu de cela, le Comité SPS devrait encourager ces organismes à entreprendre/continuer un travail approfondi sur cette question afin de rendre possible et de faciliter une mise en œuvre efficace de l'article 6. Un aspect important à cet égard consiste à demander à ces organismes de tenir compte de la base géographique dans la reconnaissance de la régionalisation, avant tout autre concept plus récent. Sur la base des travaux des organismes internationaux de normalisation et de leur programme de travail, le Comité SPS peut alors définir son propre programme de travail.

17. Il est évident pour les Communautés européennes que les directives SPS devraient se limiter à offrir des orientations administratives plutôt que techniques. Un tel document d'orientation dans le domaine SPS devrait se limiter à des questions générales touchant aux processus et procédures à suivre plutôt qu'aux aspects techniques, puisque ces derniers varieront d'un cas à l'autre. Suivant cette logique, les Communautés européennes ne considèrent pas qu'il soit absolument nécessaire d'attendre

les réponses de la CIPV et de l'OIE aux questions posées par le Comité SPS, pas plus que les réponses aux questions adressées aux Membres par le Président, avant de commencer à mettre au point cette orientation générale. Il n'est pas non plus absolument nécessaire d'attendre les derniers résultats des organismes internationaux de normalisation, puisque les directives SPS devraient être rédigées de telle façon qu'elles les englobent automatiquement ou qu'il y soit fait référence aux organismes internationaux de normalisation.

C. TRAVAUX DES ORGANISMES INTERNATIONAUX DE NORMALISATION

1. OIE

18. L'article 1.3.5.1 du Code sanitaire pour les animaux terrestres (2004) de l'Office international des épizooties (OIE) décrit le zonage ou la régionalisation (qui ont la même acception aux fins du Code) comme une procédure mise en oeuvre par un pays en vue de définir sur son territoire des zones géographiques de sous-populations caractérisées par des statuts zoosanitaires différents, aux fins de participer aux échanges internationaux conformément aux chapitres pertinents du Code.

19. Par conséquent, la mise en œuvre de l'article 6 de l'Accord SPS devrait tenir compte de tous les faits nouveaux survenus à l'OIE.

2. CIPV

20. Il n'est pas fait explicitement référence au terme de "régionalisation" dans le texte de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), mais certains articles qu'elle contient y ont toutefois directement trait (voir le document G/SPS/GEN/529). À cet égard, les expressions "zone indemne" et "zone à faible prévalence de parasites" sont utilisées. De nombreuses normes internationales sur les mesures phytosanitaires (NIMP) concernent aussi la régionalisation (voir aussi le document G/SPS/GEN/529), bien que ce concept ne soit pas mentionné. Les plus importantes sont la NIMP 4 (Exigences pour l'établissement de zones indemnes) et la NIMP sur les "Exigences pour l'établissement de zones à faible prévalence de parasites", récemment adoptée (avril 2005). Dans la NIMP 1, actuellement en cours de révision, un nouveau principe, concernant les "retards administratifs", est proposé.

21. Au cours de la septième réunion de la Commission intérimaire des mesures phytosanitaires (CIMP), un groupe de travail à composition non limitée sur la régionalisation a été convoqué. La CIMP a décidé, entre autres choses, qu'une étude de faisabilité sur la reconnaissance internationale des zones exemptes de parasites tenant compte des facteurs juridiques, techniques et économiques et évaluant la faisabilité et la durabilité de ce système serait entreprise. Il a été également décidé qu'une norme conceptuelle intitulée "Directives pour la reconnaissance de l'établissement de zones exemptes de parasites et de zones à faible prévalence de parasites" serait élaborée d'urgence. Cette NIMP donnerait des indications générales sur le processus de reconnaissance mais ne fixerait pas de délais précis. Malgré cela, les Communautés européennes ont déjà appliqué ce principe aussi bien sur leur propre marché intérieur que pour certains pays tiers (voir les documents G/SPS/GEN/101 et G/SPS/GEN/461).

22. En outre, la mise en œuvre de l'article 6 de l'Accord SPS devrait prendre en compte tous les éléments nouveaux à la CIPV.

D. CONCLUSION

23. Les Communautés européennes espèrent que des directives telles que celles fournies à l'annexe au présent document peuvent aider les Membres de l'OMC à mettre en œuvre avec succès les principes de l'article 6 de l'Accord SPS.

ANNEXE

PRINCIPES ET DIRECTIVES PERTINENTS POUR LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE 6 DE L'ACCORD SPS

La régionalisation en ce qui concerne les questions liées à la santé animale

1. Afin d'approfondir le débat en cours sur la régionalisation au sein du Comité SPS, les Communautés européennes se réfèrent aux orientations ci-après pour mettre en œuvre le principe de l'article 6. Le but globalement visé en est de convaincre les Membres que dans le principe, les arrangements bilatéraux en matière de régionalisation peuvent facilement être transposés au plan multilatéral lorsque ces directives générales sont utilisées, ce qui facilite considérablement le commerce.

2. Les paragraphes qui suivent exposent le plus simplement possible les mesures qu'il convient d'adopter pour appliquer les principes de l'article 6 de l'Accord SPS dans le domaine de la santé animale.

3. Il convient d'utiliser certains principes comme critères pour appliquer et évaluer le zonage et la régionalisation (pour simplifier, on utilisera dorénavant le terme de "zone"). Un élément très important à garder à l'esprit est le fait que du point de vue de leur niveau de pertinence, ces principes sont interdépendants et variables, et reposent sur l'épidémiologie de la maladie dans la région où le zonage est appliqué.

4. Leur application et leur évaluation dépendent de facteurs tels que:

- les maladies à déclaration obligatoire à l'OIE;
- les connaissances scientifiques de base de l'épidémiologie de la maladie, en particulier en ce qui concerne les animaux et les produits à l'origine de la propagation de la maladie;
- la spécificité des zones: - facteurs géographiques,
- facteurs (micro) climatologiques,
- facteurs liés aux infrastructures,
- facteurs environnementaux.

A. ZONES AYANT DES STATUTS SANITAIRES DIFFÉRENTS

a) Les zones peuvent être établies à l'occasion de mesures d'éradication afin de maîtriser un foyer de maladie, y compris des zoonoses ou,

les zones renvoient à la présence ou à l'absence de la maladie/l'agent pathogène dans une zone, à une prévalence différente de la maladie selon les zones ou aux mesures de contrôle (dont la vaccination) mises en place dans les zones.

b) Les zones ayant un statut sanitaire différent sont séparées et distinctes. On distingue les zones ci-après: zone infectée, zone indemne, zone tampon, zone assujettie à un programme de surveillance, zones avec un certain degré de prévalence et zones où des vaccinations ont eu lieu.

B. LIMITES DE LA ZONE

- La fonction des limites est de protéger et/ou de définir la zone indemne/tampon/de contrôle.
- Les limites des zones peuvent être des barrières juridiques, naturelles ou artificielles (géographiques/physiques).
- Les limites juridiques sont déterminées légalement comme relevant de la compétence d'une administration telle que pays, États, provinces, communes, autres entités administratives telles que comtés, divisions, etc.
- Les limites naturelles comprennent les montagnes, fleuves et rivières, mers, lacs, etc.
- Les limites artificielles comprennent des caractéristiques physiques telles que routes, canaux, voies de chemin de fer ainsi que des lignes intangibles telles que les coordonnées du système d'information géographique.
- Quel que soit le type de limite utilisé, le statut de zone dont relève chaque animal et chaque ferme ou unité de gestion doit être clair. Le choix du type de limites devrait toujours tenir compte de la meilleure option ou combinaison d'options à disposition.

C. LÉGISLATION

- Une législation effective doit être en vigueur et pouvoir être invoquée pour permettre d'établir, de maintenir et de contrôler les zones et leurs limites.
- Il doit exister une législation effective aux fins des contrôles des déplacements et des restrictions temporaires aux déplacements dans des conditions à déterminer par l'autorité compétente pour tous les animaux et produits d'origine animale sensibles ainsi que pour les matériels à risque (le cas échéant).
- Il doit exister une législation effective pour imposer des mesures de lutte contre la maladie dans la zone et de gestion des zones (surveillance, échantillonnage, etc.).
- Critères que cette législation doit remplir:
 - elle doit permettre d'établir ou de supprimer des zones sans retard,
 - elle ne doit pas être entravée par des problèmes de procédure/de compétence/de budget,
 - elle doit être fondée sur le risque et être flexible, reflétant les différents niveaux de risque.

D. POUVOIRS ET FONCTIONS DE L'AUTORITÉ COMPÉTENTE

- Dans la plupart des cas, l'autorité compétente est le service vétérinaire officiel mais peut être n'importe quel service chargé de cette responsabilité. L'autorité compétente doit pouvoir compter sur une coopération effective avec la police, l'armée et tout autre service nécessaire pour faire respecter les mesures prises.
- L'autorité compétente devrait être un service central doté d'un pouvoir central et, dans le cas d'un pouvoir décentralisé (tel que les États et territoires fédéraux ou les régions autonomes), il

devrait exister des dispositions et une législation structurées afin d'assurer une coopération interrégionale appropriée.

E. DÉCLARATION DES MALADIES

5. La maladie pour laquelle le zonage est mis en place doit pouvoir être notifiée ou déclarée. La qualité de la déclaration/notification des maladies dépend de:

- la surveillance des maladies, la rapidité avec laquelle les investigations sont effectuées et la déclaration est établie;
- les dispositions juridiques permettant de notifier/déclarer la maladie à l'autorité compétente;
- le degré de sensibilisation du public;
- l'historique de la maladie;
- les dispositions en matière de compensation en cas de mesures d'éradication obligatoire;
- les sanctions juridiques en cas de non-observation.

F. INVESTIGATIONS ÉPIDÉMIOLOGIQUES

6. Les investigations devraient tenir compte de l'épidémiologie de la maladie considérée. Pour les maladies susceptibles d'être transmises par contagion, elles devraient se concentrer sur un traçage en amont et en aval à partir des constatations positives de l'existence de la maladie. Pour les maladies non contagieuses, l'investigation devrait tenir compte entre autres des renseignements pertinents concernant les vecteurs possibles.

7. L'efficacité de ces investigations dépend:

- des connaissances épidémiologiques concernant une maladie donnée dans la zone considérée;
- de l'expérience, des prestations et du pouvoir de l'autorité compétente;
- de la qualité des laboratoires;
- des connaissances concernant les structures et les caractéristiques du commerce;
- des connaissances du degré de risque posé par les réservoirs d'animaux sauvages;
- de la qualité des systèmes de tenue des dossiers;
- de la stabilité des systèmes pathogènes ou vecteurs;
- de la traçabilité des animaux et des produits d'origine animale (le cas échéant) qui dépend de la qualité des systèmes d'identification et/ou d'enregistrement.

G. FIABILITÉ DES PROCÉDURES DE LABORATOIRE

- La fiabilité des procédures de laboratoire est essentielle pour confirmer le diagnostic, les investigations épidémiologiques, la surveillance et les contrôles des mouvements.
- La fiabilité doit être jugée en termes qualitatifs et quantitatifs. La capacité des laboratoires et la rapidité d'établissement des rapports peut être vitale dans certaines circonstances.

H. CONTRÔLE DES MOUVEMENTS ET RESTRICTIONS DES ÉCHANGES

- Le contrôle des mouvements concerne les mouvements à l'intérieur des zones et entre ces dernières.
- Pour les maladies qui peuvent se propager par contagion, la stabilité d'un statut sanitaire donné dans une zone dépend d'un contrôle effectif des mouvements, qui est à son tour tributaire:
 - des prestations et du pouvoir de l'autorité compétente et de sa coopération avec les autres services;
 - de la traçabilité des animaux et produits d'origine animale via les systèmes d'identification et/ou d'enregistrement;
 - de la qualité des systèmes de tenue des dossiers;
 - pour les maladies qui ne peuvent pas se transmettre par contagion, la valeur des contrôles des mouvements des animaux ou des produits d'origine animale dépend de l'épidémiologie de la maladie considérée.

I. NIVEAUX DE SURVEILLANCE

- Pour gérer efficacement les zones, la surveillance doit être réalisée à l'intérieur des différentes zones et à l'extérieur de celles-ci.
- Les programmes de surveillance devraient tenir compte de l'épidémiologie de la maladie et peuvent prévoir une surveillance active et passive, selon qu'il est approprié d'après les normes scientifiques.
- Les cas confirmés et suspects devraient être suivis dans le cadre des investigations épidémiologiques et de la surveillance.
- Les programmes de surveillance devraient être conçus d'après
 - l'agent pathogène en ce qui concerne:
 - les enquêtes visant à mettre en évidence la présence de l'agent,
 - les prélèvements de routine sur les exploitations et les marchés et dans les abattoirs,
 - les programmes de piégeage d'animaux sentinelles et de vecteurs,
 - la constitution de banques d'échantillons en vue d'enquêtes rétrospectives,
 - l'analyse des données des laboratoires;
 - la population hôte en ce qui concerne:
 - la démographie,
 - les mouvements et la structure des échanges,
 - l'interaction entre animaux domestiques et sauvages,
 - les systèmes d'identification et d'enregistrement des animaux,
 - les facteurs intéressant la gestion;

- les facteurs environnementaux en ce qui concerne:
 - l'air et la qualité,
 - la distribution des vecteurs et la compétence,
 - la topographie,
 - la météorologie,
 - le degré d'uniformité de ce qui précède;
- l'infrastructure en ce qui concerne:
 - la répartition des aliments pour animaux,
 - la commercialisation, la distribution et l'abattage des animaux,
 - les industries pharmaceutiques et autres industries concernées,
 - les services vétérinaires et les méthodes appliquées;
- les mesures prises dans la zone – voir ci-dessous.

J. MESURES PRISES DANS LES ZONES

8. Si la maladie est décelée dans une zone indemne/tampon/de contrôle, le statut de cette zone doit être réévalué. Des mesures fondées sur des éléments scientifiques peuvent être prises pour protéger ou rétablir le statut de la zone, y compris:

- abattage sanitaire,
- contrôle des mouvements,
- statu quo,
- vaccination (y compris la sûreté des vaccins utilisés).

K. CONTRÔLE DE L'ENTRÉE

9. Les zones bénéficiant d'un statut sanitaire élevé devraient être protégées des maladies par des mesures qui tiennent compte de l'épidémiologie de la maladie et qui sont compatibles avec les lignes directrices internationales. Ces mesures peuvent consister à effectuer des contrôles sur l'importation d'animaux, de matériel génétique, de produits d'origine animale, de vecteurs, d'aliments pour animaux, y compris les rebuts de cuisine, des mesures biologiques et un contrôle aux frontières (si nécessaire). Ces contrôles sont censés s'appliquer (selon qu'il sera approprié) aux limites d'une zone indemne, qui peuvent correspondre ou non à une frontière nationale.

L. NOTIFICATION À L'OIE

10. Dans les cas où cela est applicable, la partie intéressée notifie l'occurrence de la maladie à l'OIE conformément aux règles de l'OIE.
