

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SPS/W/104

20 mars 2000

(00-1120)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

DIRECTIVES PROPOSÉES POUR FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 5:5 DANS LA PRATIQUE

Note du Secrétariat

La proposition de directives ci-après est soumise au Comité pour adoption à sa réunion des 21 et 22 juin 2000.

INTRODUCTION

L'article 5:5 de l'Accord SPS dispose ce qui suit:

En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre les risques pour la santé ou la vie des personnes, pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux, chaque Membre évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Les Membres coopéreront au Comité, conformément aux paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 12, pour élaborer des directives visant à favoriser la mise en œuvre de cette disposition dans la pratique. Pour élaborer ces directives, le Comité tiendra compte de tous les facteurs pertinents, y compris le caractère exceptionnel des risques pour leur santé auxquels les personnes s'exposent volontairement.

Les présentes directives ont pour objet d'aider les Membres à mettre en œuvre dans la pratique les dispositions de l'article 5:5 de l'Accord SPS. Elles ne renforcent ou n'affaiblissent en rien les droits et obligations que les Membres ont actuellement au titre de l'Accord SPS ou de tout autre Accord de l'OMC. Elles ne donnent pas une interprétation juridique ni ne modifient l'Accord. Elles sont sans préjudice du droit d'un Membre de déterminer son niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire contre les risques pour la santé et la vie des personnes, pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux.¹

Les directives couvrent les deux éléments contenus dans l'article 5:5, à savoir: 1) l'objectif visant à assurer la cohérence dans l'application du concept du niveau approprié de protection et 2) l'obligation d'éviter de faire des distinctions arbitraires et injustifiables dans les niveaux considérés comme appropriés si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au

¹ Dans le cadre de l'Accord SPS, le "risque" désigne à la fois la *probabilité* d'un événement indésirable (parasite ou maladie) *et* l'*ampleur des conséquences* que pourrait avoir cet événement sur la santé et la vie des animaux ou la préservation des végétaux ou *les effets négatifs que pourraient avoir* sur la santé et la vie des personnes et des animaux des risques d'origine alimentaire. Voir le paragraphe 4 de l'Annexe A de l'Accord.

commerce international. La détermination du niveau approprié de protection est une phase du processus de prise de décisions qui, en toute logique, précède le choix et l'utilisation d'une ou de plusieurs mesures sanitaires ou phytosanitaires. Les présentes directives traitent donc de l'application du concept du niveau approprié de protection et, ensuite, de son application.

Les observations qui accompagnent ces directives ont pour objet de faciliter la compréhension desdites directives par des exemples et des précisions supplémentaires. Les commentaires et exemples sont fournis à titre indicatif uniquement et ne sauraient être ni exclusifs ni exhaustifs.

Les directives seront réexaminées périodiquement et révisées le cas échéant par le Comité SPS à la lumière de l'expérience tirée de la mise en œuvre de l'Accord, de leur utilisation et de tous les travaux pertinents réalisés par les organisations internationales à activité normative compétentes.² Le Comité devrait procéder à un premier réexamen des directives dans un délai de 36 mois à compter de leur adoption par le Comité et, par la suite, lorsque cela sera nécessaire.

A. APPLICATION DU CONCEPT DU NIVEAU APPROPRIÉ DE PROTECTION

A.1 Un Membre devrait indiquer le niveau de protection qu'il juge approprié en fonction des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux d'une manière suffisamment claire pour qu'il soit possible de voir dans quelle mesure l'application d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire permet d'atteindre ce niveau.

Une telle indication peut figurer dans une déclaration de politique générale publiée ou dans tout autre texte généralement accessible aux parties intéressées. L'indication du niveau approprié de protection peut être qualitative ou quantitative, mais devrait contribuer à une mise en œuvre cohérente de la politique dans le temps et permettre également d'accroître la transparence du régime sanitaire ou phytosanitaire. Elle peut par exemple figurer dans des déclarations de politique générale concernant les niveaux appropriés de protection contre certains risques ou dans des documents énonçant des objectifs relatifs à la protection zoonositaire ou phytosanitaire. La quantification du niveau approprié de protection, lorsque cela est possible, peut faciliter la mise en évidence des distinctions arbitraires ou injustifiées dans les niveaux jugés appropriés dans des situations différentes.

A.2 Lorsqu'il détermine un niveau approprié de protection, soit dans le cadre de la politique générale, soit pour faire face à une situation spécifique, un Membre devrait examiner:

- s'il y a une différence entre le niveau approprié de protection envisagé et les niveaux qu'il a déjà déterminés dans des situations différentes et, dans l'affirmative,
- si ces différences sont arbitraires ou injustifiables et, dans l'affirmative,
- si elles entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

La comparaison des niveaux de protection dans des situations différentes suppose l'existence d'éléments communs qui soient suffisants pour les rendre comparables et doit être effectuée au cas par cas. Dans le cas de la préservation des végétaux ou de la protection de la santé des animaux, les situations pourraient être comparées si elles présentent soit un risque en ce qui concerne l'entrée, l'établissement ou la

² Ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 3 de l'Annexe A.

propagation de la même maladie ou d'une maladie similaire, soit un risque en ce qui concerne les mêmes conséquences biologiques et économiques, ou des conséquences similaires, qui pourraient en résulter. Dans le cas de la protection de la vie ou de la santé des personnes contre des risques spécifiques, comme les risques d'origine alimentaire, ou de la vie ou de la santé des animaux contre des risques d'origine alimentaire, les situations dans lesquelles apparaissent le même type de substances ou d'agent pathogène et/ou le même type d'effets négatifs sur la santé pourraient être comparées.

La question de savoir si les différences entre les niveaux de protection sont arbitraires ou injustifiables dépend des circonstances propres à chaque cas et doit être tranchée au cas par cas. L'établissement de niveaux de protection différents pour des risques similaires dans des situations différentes peut amener à se demander si les différences entre niveaux de protection sont arbitraires ou injustifiables.

La question de savoir si des différences arbitraires ou injustifiables dans des niveaux de protection établis par un Membre dans des situations différentes entraînent effectivement une discrimination ou une restriction déguisée au commerce devrait être examinée en fonction des circonstances propres à chaque cas, y compris les effets potentiels sur le commerce international. Il n'existe aucune définition précise de l'expression "discrimination ou restriction déguisée au commerce international", mais la concomitance des "signaux d'alarme" suivants pourrait indiquer l'existence d'une discrimination ou d'une restriction déguisée au commerce:

- différences substantielles dans les niveaux de protection considérés comme appropriés dans des situations différentes;*
- existence de différences arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection considérés par un Membre comme appropriés dans des situations différentes;*
- absence de justification scientifique à l'appui d'une mesure sanitaire ou phytosanitaire censée être appliquée pour obtenir le niveau approprié de protection, ou fait pour une mesure de ne pas être établie sur la base d'une évaluation des risques adaptée aux circonstances (soit qu'il n'y ait pas d'évaluation du risque, soit que celle-ci soit insuffisante).*

A.3 Un Membre devrait établir des systèmes de communication et d'échange d'informations clairs et efficaces à l'intérieur des services et entre les services qui sont chargés de déterminer les niveaux appropriés de protection.

L'information et la communication ont un rôle important à jouer pour assurer la conformité des décisions concernant les niveaux appropriés de protection aux dispositions de l'article 5:5. Les services chargés de l'élaboration et de la mise en œuvre des décisions devraient connaître les décisions pertinentes prises par ce Membre dans d'autres cas, et en particulier dans des situations comparables.

A.4 Pour éviter de faire des différences arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de protection qu'il considère comme appropriés dans des situations différentes, un Membre devrait comparer toute décision envisagée concernant le niveau de protection dans une situation donnée avec le niveau qu'il a antérieurement considéré ou qu'il considère comme approprié dans des situations qui présentent suffisamment d'éléments communs pour être comparables pour protéger la santé et la vie des personnes et celles des animaux ou pour préserver les végétaux.

Il peut être utile de comparer un niveau approprié de protection envisagé avec des décisions antérieures, y compris celles qui peuvent avoir été prises à titre exceptionnel, pour s'assurer que toutes les différences de niveaux de protection appliqués dans une situation similaire sont justifiables et n'entraînent pas une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Si des différences sont constatées dans des situations comparables, il peut être nécessaire de modifier le niveau envisagé, de réviser le niveau de protection antérieurement établi à la lumière de la position actuelle du Membre concernant son niveau approprié de protection, ou de combiner ces deux opérations.

La comparaison effectuée par le Membre porte sur les niveaux de protection contre les risques liés à des dangers potentiels pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. Dans le cadre de l'Accord SPS, le risque désigne à la fois la probabilité d'un événement indésirable (parasite ou maladie) et l'ampleur des conséquences que pourrait avoir cet événement sur la santé et la vie des animaux ou la préservation des végétaux ou les effets négatifs que pourraient avoir sur la santé et la vie des personnes et des animaux des risques d'origine alimentaire. (Voir le paragraphe 4 de l'Annexe A de l'Accord.) Ainsi, pour dire que des risques sont "similaires", il faut avoir comparé à la fois les probabilités pertinentes et les conséquences correspondantes. Pour faciliter la comparaison des niveaux de protection jugés appropriés dans des situations différentes, les Membres peuvent choisir de classer les différents dangers qu'ils examinent en regroupant ceux qu'ils jugent similaires. (Voir également la première observation faite au sujet de la directive 2.)

La comparaison des niveaux de protection jugés appropriés dans une situation avec les niveaux jugés appropriés dans une autre peut être facilitée si le dommage potentiel est indiqué en termes courants, qualitatifs ou quantitatifs. Lorsque cela est possible, l'utilisation de termes quantitatifs et/ou d'unités communes peut faciliter les comparaisons.

A.5 Lorsqu'il détermine un niveau approprié de protection nouveau ou modifié, un Membre devrait examiner les décisions qu'il a prises antérieurement au sujet des niveaux appropriés de protection à la lumière des objectifs et des obligations prévus à l'article 5:5 et en tenant également compte des décisions et circonstances actuelles.

Un Membre entreprenant un tel examen peut choisir de donner la priorité au réexamen et à la révision, le cas échéant, des décisions qui s'écartent très sensiblement des objectifs et des obligations prévus à l'article 5:5 et qui ont le plus d'effets négatifs sur le commerce international.

Si des modifications ne sont pas apportées au même moment à toutes les décisions comparables qu'il a prises au sujet des niveaux appropriés de protection, il peut être difficile pour un Membre d'éviter de faire (tout au moins temporairement) des différences injustifiables dans les niveaux de protection.

Un Membre devrait réexaminer à intervalles appropriés les décisions qu'il a prises antérieurement au sujet des niveaux appropriés de protection.

A.6 Lorsqu'il détermine un niveau approprié de protection nouveau ou modifié, un Membre peut trouver utile d'examiner toutes normes, directives ou recommandations internationales pertinentes ou décisions prises par d'autres Membres face à des risques et des situations similaires.

Bien que chaque Membre ait le droit de déterminer son niveau approprié de protection et qu'il n'y ait aucune obligation pour un Membre d'harmoniser son niveau de protection avec celui d'autres Membres, la comparaison avec le niveau de protection jugé approprié par d'autres Membres pour faire face à des risques et situations similaires peut aider un Membre à arrêter sa propre décision.

De même, l'existence de différences importantes entre le niveau de protection qui résulterait de l'application de la norme, directive ou recommandation internationale pertinente et le niveau de protection envisagé par un Membre peut inciter celui-ci à réexaminer le niveau de protection qu'il envisage.

A.7 Un Membre peut envisager de demander l'avis d'experts lorsqu'il doit prendre une décision en rapport avec la détermination d'un niveau approprié de protection nouveau ou modifié.

Des experts reconnus, possédant les qualifications requises, pourraient notamment donner leur avis au sujet de toute distinction injustifiable dans les niveaux de protection, d'éventuels effets discriminatoires sur le commerce ou de tout autre aspect concernant la cohérence de l'application du niveau approprié de protection. Un Membre peut demander l'aide des organisations internationales à activité normative compétentes pour trouver les experts appropriés.

A.8 Un Membre devrait clairement définir les situations qui selon lui justifient qu'il accepte, à titre exceptionnel, un niveau moins élevé de protection de la santé des personnes en particulier pour des risques auxquels les personnes s'exposent volontairement.

L'existence d'une différence importante dans un niveau envisagé ou accepté de protection de la santé des personnes peut, dans des circonstances exceptionnelles, s'expliquer par le fait que des êtres humains s'exposent volontairement à un risque. Ce cas de figure peut se présenter lorsque des personnes consomment des denrées traditionnelles ou certains autres produits en acceptant, en connaissance de cause, un risque plus élevé que celui qui est généralement considéré comme approprié pour les produits alimentaires.³

B. MISE EN ŒUVRE DANS LA PRATIQUE DU CONCEPT DU NIVEAU APPROPRIÉ DE PROTECTION

L'Accord SPS ne contient aucune disposition explicite obligeant un Membre à déterminer son niveau approprié de protection, même s'il existe une obligation implicite de le faire. Dans la pratique, et pour diverses raisons, les Membres ne sont pas toujours en mesure d'indiquer avec précision leur niveau approprié de protection. Dans ce cas, le niveau approprié de protection peut être déterminé sur la base du niveau de protection auquel correspondent les mesures SPS en vigueur. En conséquence, pour favoriser la mise en œuvre de la présente disposition dans la pratique, les directives ci-après traitent du choix et de l'utilisation des mesures. Cela ne préjuge en rien des autres dispositions de l'Accord SPS relatives aux mesures, que le Comité peut décider d'examiner séparément.

B.1 Un Membre devrait établir des systèmes de communication et d'échange d'informations clairs et efficaces à l'intérieur des services et entre les services chargés de déterminer les niveaux appropriés de protection et ceux qui sont chargés du choix et de la mise en œuvre des mesures sanitaires ou phytosanitaires destinées à atteindre le niveau approprié de protection.

³ Parmi les exemples donnés pendant la négociation de cette disposition, on peut citer la consommation de boissons alcooliques ou la consommation en quantités importantes de certaines denrées alimentaires traditionnelles comme le poisson fumé ou de certaines variétés de poissons connues pour être toxiques.

Comme l'application du concept du niveau approprié de protection passe, dans la pratique, par les mesures sanitaires ou phytosanitaires adoptées, la communication et la transparence entre les services gouvernementaux chargés de choisir et mettre en œuvre ces mesures et ceux qui sont chargés de déterminer le niveau approprié de protection sont des éléments importants pour renforcer la cohérence.

B.2 Un Membre devrait établir des approches communes ou des procédures uniformes pour les services chargés d'évaluer les risques et d'examiner les mesures qui pourraient être appliquées pour atteindre les niveaux souhaités de protection. Il conviendrait notamment d'élaborer une approche commune concernant les risques pour la santé et la vie des personnes, une autre concernant les risques pour la santé et la vie des animaux, une autre enfin concernant les risques pour la préservation des végétaux.

L'établissement de procédures clairement définies, générales et uniformes pour évaluer les risques et examiner les mesures destinées à ramener ces risques à des niveaux acceptables aidera un Membre à assurer une plus grande cohérence dans l'application de son niveau approprié de protection.

La comparaison effectuée par le Membre porte sur les mesures qu'il applique pour lutter contre les risques liés à des dangers potentiels pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux. Dans le cadre de l'Accord SPS, le risque désigne à la fois la probabilité d'un événement indésirable (parasite ou maladie) et l'ampleur des conséquences que pourrait avoir cet événement sur la santé et la vie des animaux ou la préservation des végétaux ou les effets négatifs que pourraient avoir sur la santé et la vie des personnes et des animaux des risques d'origine alimentaire. (Voir le paragraphe 4 de l'Annexe A de l'Accord.) Ainsi, pour dire que des risques sont "similaires", il faut avoir comparé à la fois les probabilités pertinentes et les conséquences correspondantes. Pour faciliter la comparaison des niveaux de protection jugés appropriés dans des situations différentes, les Membres peuvent choisir de classer les différents dangers qu'ils examinent en regroupant ceux qu'ils jugent similaires.

Dans la mesure du possible, le risque devrait être évalué sur la base des principes et procédures élaborés par les organisations internationales compétentes, compte tenu de la nature des dangers en question.

B.3 Un Membre devrait comparer toute mesure qu'il envisage de prendre pour atteindre le niveau approprié de protection dans une situation donnée avec d'autres mesures sanitaires ou phytosanitaires qu'il a prises, ou qu'il envisage de prendre, pour protéger la santé et la vie des personnes et celles des animaux ou pour préserver les végétaux dans des situations qui présentent suffisamment d'éléments communs pour être comparables.

Comme l'application du concept du niveau approprié de protection passe par le choix et la mise en œuvre d'une (ou de plusieurs) mesure(s) sanitaire(s) ou phytosanitaire(s), une telle comparaison peut être utile pour assurer la cohérence entre la mesure envisagée et toutes les mesures prises antérieurement pour atteindre le même niveau de protection dans des situations qui présentent suffisamment d'éléments communs pour être comparables.

B.4 Un Membre devrait examiner régulièrement les mesures qu'il a appliquées pour atteindre son niveau approprié de protection conformément aux objectifs énoncés dans la directive A.5 et en tenant également compte des décisions et circonstances actuelles.

Un Membre entreprenant un tel examen peut choisir de donner la priorité au réexamen et à la révision, le cas échéant, des mesures appliquées pour atteindre les niveaux appropriés de protection examinés conformément à la directive A.5.

B.5 Lorsqu'il étudie une mesure visant à atteindre un niveau approprié de protection dans une situation donnée, un Membre devrait vérifier s'il existe une norme, directive ou recommandation internationale pertinente et, si tel est le cas, vérifier si son adoption permettrait d'atteindre le niveau de protection qu'il juge approprié.

Procéder à des comparaisons avec la manière dont une norme, directive ou recommandation internationale ferait face à un risque particulier peut aider un Membre à arrêter sa propre décision. L'existence de différences importantes entre les mesures qu'il applique pour lutter contre un risque donné et les mesures qui résulteraient de l'application d'une norme, directive ou recommandation internationale pertinente peut inciter le Membre en question à se demander s'il agit conformément à ses obligations au titre de l'Accord SPS.

B.6 Lorsqu'il étudie un projet de mesure visant à atteindre son niveau approprié de protection dans une situation donnée, un Membre peut trouver utile d'examiner les mesures appliquées par d'autres Membres face à des risques et des situations similaires.

Bien qu'un Membre n'ait pas pour obligation d'harmoniser ses mesures avec celles d'autres Membres, l'existence de différences importantes entre les mesures qu'il applique pour lutter contre un risque donné et les mesures prises par d'autres Membres confrontés à des risques et des situations similaires, et en particulier les mesures moins restrictives pour le commerce, peut inciter le Membre en question à se demander s'il agit conformément à ses obligations au titre de l'Accord SPS. Le Membre devrait notamment comparer la mesure envisagée avec celles qu'appliquent d'autres Membres qui souhaitent obtenir le même niveau de protection.

B.7 Un Membre peut envisager de demander l'avis d'experts au sujet du choix et de la mise en œuvre des mesures SPS visant à atteindre son niveau approprié de protection.

Des experts reconnus, possédant les qualifications requises, pourraient notamment donner leur avis au sujet des effets discriminatoires que certaines mesures sanitaires et phytosanitaires pourraient avoir sur le commerce. Un Membre peut demander l'aide des organisations internationales à activité normative compétentes pour trouver les experts appropriés.
