

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/W/153
4 octobre 2004

(04-4137)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

MÉCANISME D'EXAMEN TRANSITOIRE AU TITRE DE LA SECTION 18 DU PROTOCOLE D'ACCESSION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

Questions des États-Unis à la Chine au sujet des obligations SPS

Transparence et surveillance des organismes de réglementation

1. Les États-Unis reconnaissent que la Chine a fait de grands progrès pour ce qui est de participer aux travaux du Comité SPS, y compris en présentant au Comité des documents et des observations ainsi que plus de 50 notifications de mesures SPS au cours des 12 derniers mois. La Chine mérite d'être félicitée pour ces efforts. Nous pensons, en même temps, que la plus grande ouverture fait apparaître des décalages importants entre l'engagement contracté et la suite qui lui est donnée. L'Autorité nationale de la Chine chargée des notifications SPS relève du Ministère du commerce, mais son point d'information SPS est placé sous l'autorité de l'Administration générale pour le contrôle de la qualité, l'inspection et le contrôle sanitaire (AQSIQ). Les règlements SPS de la Chine peuvent être élaborés et promulgués au niveau de l'Assemblée nationale du peuple, du Conseil d'État ou de l'un des huit autres ministères. Le fait qu'il n'y a pas de journal officiel pour toutes les règles chinoises à l'état de projets modifiées ou définitives crée une confusion quant à la situation en ce qui concerne les prescriptions sanitaires et phytosanitaires sur le territoire national et à l'entrée en Chine. Toutefois, les États-Unis tiennent à rendre hommage aux efforts déployés récemment par la Chine pour identifier et examiner des options visant à réformer de manière effective son système de gestion en matière sanitaire et phytosanitaire et à mettre en place un processus qui permette à tous les responsables de la réglementation de disposer d'outils plus efficaces pour assurer une communication ouverte et cohérente.

2. Il ressort d'une étude réalisée récemment par les États-Unis qu'environ 100 mesures SPS n'ont pas été notifiées au service du Secrétariat de l'OMC s'occupant des questions SPS depuis l'accession de la Chine à l'OMC, le 11 décembre 2001. À l'heure actuelle, il y a en Chine dix organes différents relevant des pouvoirs législatif et exécutif qui sont habilités à établir, mettre en œuvre et faire respecter des mesures SPS, de sorte qu'il est difficile pour toutes les parties intéressées d'exercer un contrôle tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Chine. Les États-Unis ont connaissance de règlements SPS élaborés par chacun de ces ministères qui n'ont pas été notifiés à l'OMC.

3. Dans de nombreux cas, la Chine a promulgué et mis en œuvre des lois sans les avoir notifiées à l'OMC. Un exemple de ce problème est le Décret n° 73 de l'AQSIQ, *Questions relatives à la manière de procéder pour l'examen et l'approbation en vue du contrôle sanitaire à l'entrée des animaux et des végétaux*. Ce décret est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004, mais au moment du présent examen, il n'a toujours pas été notifié. De nombreuses dispositions de ce décret augmentent le risque commercial pour les exportateurs, mais n'identifient pas le risque phytosanitaire qui nécessite une telle mesure. Si le but du décret était apparemment de simplifier et de rendre plus transparentes les prescriptions SPS à l'entrée des produits agricoles de base, son libellé vague a, en fait, eu pour effet de désorganiser les échanges et de réduire l'accès au marché.

4. À plusieurs reprises, des notifications ont été adressées après que les mesures étaient entrées en vigueur. Un exemple récent est celui du Décret n° 62 de l'AQSIQ, *Mesures administratives relatives aux prescriptions en matière de contrôle sanitaire et d'inspection à l'entrée et à la sortie des organismes génétiquement modifiés*. Cette mesure est entrée en vigueur le 23 mai 2004, mais n'a été notifiée au Secrétariat de l'OMC que deux mois plus tard, le 13 juillet 2004, sous la cote G/SPS/N/CHN/15/Add.1.

5. Dans les circonstances actuelles, les Membres de l'OMC et les entreprises privées doivent surveiller divers sites Web indépendants d'organismes chargés de la sécurité sanitaire des produits alimentaires pour obtenir de temps à autre des renseignements sur l'évolution de la réglementation. Or, les règlements sont parfois élaborés et mis en œuvre par de multiples organismes et ces documents ne peuvent pas être trouvés selon ce système. Comme il se peut que de nombreux ministères exercent une surveillance réglementaire, en particulier dans le domaine de la biotechnologie agricole, l'absence de prescriptions détaillées rendues publiques et d'échéancier clair pour le processus d'évaluation de la sécurité sanitaire limite indûment l'accès au marché et augmente les charges qui pèsent sur les exportateurs.

- a) Compte tenu des observations qui précèdent, veuillez indiquer quand la Chine notifiera la centaine de mesures existantes, dont les Décrets n° 62 et n° 73?
- b) La Chine prend-elle des dispositions pour créer un seul journal officiel de façon à faciliter, pour toutes les autorités de réglementation en matière SPS, le contrôle des mesures SPS à l'état de projets, modifiées ou définitives?
- c) Quelle interaction y a-t-il entre l'Autorité nationale chinoise chargée des notifications et les organes de réglementation pertinents en matière SPS pour faciliter la notification des mesures à l'OMC en temps voulu?

Absence de preuves scientifiques solides

6. La Chine est tenue, au titre de l'Accord SPS de l'OMC, de fonder ses mesures SPS sur des connaissances scientifiques rigoureuses et des évaluations des risques. Si elle suit les normes existantes des trois organismes de normalisation internationaux reconnus par l'OMC (le Codex Alimentarius (Codex), la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) et l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE)), elle est automatiquement supposée respecter cette prescription; dans le cas contraire, des évaluations des risques devraient être effectuées et mises à disposition. Or, en vertu de dizaines de règlements notifiés et non notifiés, des normes plus restrictives que celles du Codex, de la CIPV et de l'OIE ont été adoptées sans qu'il soit donné accès aux évaluations des risques établissant la nécessité de ces mesures restrictives. Nous reconnaissons que la Chine n'est pas membre d'organisations de normalisation internationales comme l'OIE et la CIPV. Néanmoins, l'Accord SPS de l'OMC fait obligation aux Membres d'établir leurs mesures sur la base de normes internationales pertinentes. Si un Membre introduit une mesure qui confère un niveau de protection plus élevé que celui obtenu avec la norme internationale, il doit présenter une justification scientifique ou une évaluation des risques pour justifier sa mesure. Quelles dispositions la Chine prend-elle pour mettre ces justifications scientifiques et évaluations des risques à la disposition des parties intéressées ou pour rendre ces mesures conformes aux normes de l'OIE, de la CIPV et du Codex Alimentarius?

7. Les prescriptions SPS de la Chine en ce qui concerne un certain nombre de produits de base, par exemple, les normes d'hygiène applicables aux céréales notifiées dans le document G/SPS/N/CHN/52, et le Décret n° 73 non notifié de l'AQSIQ, qui modifie les conditions auxquelles doivent satisfaire les demandeurs de permis d'inspection sanitaire, combinent exigences relatives à la qualité du produit et mesures SPS. Ces deux mesures, en particulier, introduisent des prescriptions

concernant l'eau, la chaleur et les matières étrangères qui n'ont pas d'incidence sur la sécurité sanitaire du produit et dont le gouvernement étranger qui fournit le produit ne devrait pas avoir à assurer le respect. Les questions de qualité sont avant tout des problèmes qui doivent être réglés entre acheteur et vendeur dans le cadre de ventes commerciales. Veuillez indiquer quand la Chine abrogera ces prescriptions, non seulement en ce qui concerne les deux règlements susmentionnés, mais aussi d'une manière générale.

Évaluation des risques et niveau approprié de protection phytosanitaire

8. La Chine est tenue de fonder ses mesures SPS sur des connaissances scientifiques rigoureuses et des évaluations des risques. Malheureusement, lorsque les États-Unis ont constaté des cas isolés d'influenza aviaire faiblement pathogène en 2003, la Chine a immédiatement appliqué dans tout le pays une interdiction (là encore non notifiée à l'OMC) frappant toutes les volailles originaires des États-Unis, alors que l'organisme de normalisation approprié reconnu par l'OMC, à savoir l'OIE, ne considère pas l'influenza aviaire faiblement pathogène comme étant une maladie à déclarer. De même, il y a plus de six mois que les États-Unis ont éradiqué l'influenza aviaire hautement pathogène, dont on n'avait constaté la présence que dans l'État du Texas. Les recommandations de l'OIE applicables à l'influenza aviaire hautement pathogène disposent qu'un pays est considéré comme indemne d'influenza aviaire hautement pathogène six mois après l'abattage du dernier animal atteint lorsqu'une politique d'éradication est menée. Même si la Chine n'est pas membre de l'OIE, elle est tenue, conformément à l'Accord SPS de l'OMC, d'établir ses mesures sur la base de normes, directives et recommandations internationales pertinentes.

- a) Quelles dispositions la Chine va-t-elle prendre pour faire en sorte que ses mesures soient compatibles avec les normes pertinentes élaborées par l'OIE, la CIPV et le Codex?
- b) Quand la Chine va-t-elle aligner ses prescriptions à l'importation pour les produits reconnus par l'OIE comme pouvant faire l'objet d'échanges commerciaux sans danger, quelle que soit la situation de la région exportatrice en ce qui concerne l'influenza aviaire?

9. Le règlement de la Chine applicable aux volailles fraîches ou congelées (GB16869-2002), notifié le 9 août 2002 sous la cote G/TBT/N/CHN/6, établit une limite de tolérance zéro pour la présence de la bactérie *Salmonelle* dans les produits crus, non cuisinés. Ce règlement a été publié sans être accompagné de données concernant les risques pour la santé publique pour justifier la mise en place d'une telle mesure restrictive. D'après les connaissances scientifiques actuelles, l'élimination complète des bactéries entéropathogènes présentes dans les viandes et les produits à base de volailles crus n'est pas possible sans soumettre au préalable ces produits à un processus d'irradiation.

- a) Quand la Chine va-t-elle fournir les données concernant les risques pour justifier cette norme?
- b) Quelles preuves la Chine peut-elle fournir pour attester que, conformément à ses obligations au titre de l'Accord SPS dans le cadre de l'OMC, la même norme est appliquée aux produits à base de volailles d'origine nationale et importés?

Procédures de contrôle, d'inspection et d'autorisation

10. Dans les documents G/AG/W/64 et G/AG/W/64/Add.1, les États-Unis ont communiqué des questions écrites destinées à la Chine en relation avec l'examen transitoire qui devait se dérouler au Comité de l'agriculture le 23 septembre 2004. Certaines des questions des États-Unis portaient sur les procédures de contrôle d'inspection et d'approbation des importations prévues par l'Ordonnance n° 7

de l'AQSIQ, *Mesures administratives pour l'inspection et le contrôle sanitaire à l'entrée et à la sortie du territoire des céréales et des aliments pour le bétail* (entrée en vigueur le 1^{er} mars 2002), le Décret n° 25 de l'AQSIQ, *Mesures administratives pour le contrôle sanitaire à l'entrée des animaux et des végétaux* (entré en vigueur le 1^{er} septembre 2002), le Décret n° 73 de l'AQSIQ et l'Avis n° 111 de l'AQSIQ. Lors de l'examen transitoire mené au Comité de l'agriculture le 23 septembre 2004, la délégation de la Chine a refusé de répondre à ces questions, insistant sur le fait qu'elles avaient trait aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Afin d'obtenir des réponses à leurs questions, les États-Unis les communiquent donc également au Comité SPS. On les trouvera ci-après aux paragraphes 11 à 13.

11. Les États-Unis restent préoccupés par les procédures nécessaires à l'obtention d'un permis d'inspection sanitaire des importations prévues dans l'Ordonnance n° 7 de l'AQSIQ et le Décret n° 25 de l'AQSIQ. En particulier, conformément à l'Ordonnance n° 7, l'AQSIQ exige que les importateurs obtiennent un permis d'inspection des importations avant de signer un contrat pour l'importation de céréales et d'aliments pour le bétail. Les autorités de contrôle sanitaire des ports peuvent renvoyer ou détruire toutes marchandises pour lesquelles un permis d'inspection des importations n'a pas été obtenu au préalable. Ce permis s'ajoute aux autres permis d'importation, y compris les certificats d'importation associés aux contingents tarifaires (pour les produits soumis à un contingent tarifaire comme le blé) et le certificat de sécurité sanitaire (pour certains produits) et ils ne remplacent pas l'inspection au port. Des procédures analogues s'appliquent en vertu du Décret n° 25, qui exige que les importateurs obtiennent un permis de contrôle sanitaire pour toute une série de produits d'origine animale ou végétale avant de signer un contrat d'importation. Les États-Unis continuent de recevoir les observations de commerçants faisant état du caractère contraignant des procédures et de leur application sélective par l'AQSIQ en vertu de l'Ordonnance n° 7 et du Décret n° 25.

- a) Veuillez préciser qui est admis à demander un permis d'inspection des importations en vertu de l'Ordonnance n° 7. Selon quels critères l'AQSIQ accepte-t-elle ou rejette-t-elle les demandes?
- b) Veuillez préciser qui est admis à demander un permis de contrôle sanitaire en vertu du Décret n° 25. Selon quels critères l'AQSIQ accepte-t-elle ou rejette-t-elle les demandes?
- c) En vertu de l'article 6 de l'Ordonnance n° 7, lorsqu'il demande un permis d'inspection des importations, le propriétaire des marchandises à importer, ou son représentant, doit fournir des renseignements incluant des données concernant l'emplacement des installations, la capacité de stockage, le transport, la transformation et indiquant si les quantités antérieures ont été pleinement utilisées. Veuillez expliquer pourquoi ces renseignements sont nécessaires.
- d) Veuillez expliquer pourquoi l'AQSIQ exige l'inspection des installations des entreprises transformant des produits agricoles, puisque l'Administration nationale de l'industrie et du commerce exige elle aussi l'inspection de ces installations. Procédera-t-on à une seule inspection pour répondre à ces deux exigences?
- e) Veuillez expliquer pourquoi un importateur doit demander un nouveau permis d'inspection des importations (plutôt que la prorogation du permis initial) s'il n'a pas conclu un contrat commercial et importé les produits visés par le permis avant la date d'expiration de ce dernier.
- f) Veuillez expliquer pourquoi un importateur doit indiquer le poids des marchandises, le pays d'origine et le port d'entrée avant même d'avoir conclu un contrat d'importation. Veuillez expliquer aussi pourquoi un importateur doit demander une

nouvelle licence si le poids des produits varie de plus de 10 pour cent ou si le pays d'origine ou le port d'entrée sont différents.

12. Le Décret n° 73 de l'AQSIQ, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004, ajoute des dispositions qui peuvent créer des conditions commerciales défavorables aux importations. On ne voit pas très bien comment ce nouveau décret sera mis en œuvre et appliqué, mais son libellé vague laisse ouverte la possibilité de mesures futures d'application et impose des charges à l'exportateur étranger.

- a) Le Décret n° 73, paragraphe 4, exige que les importateurs incorporent dans les contrats les prescriptions en matière d'inspection et de contrôle sanitaire spécifiées dans le permis de contrôle sanitaire et dispose que les marchandises doivent être conformes aux lois chinoises pertinentes et aux réglementations en matière de sécurité sanitaire des produits alimentaires. Cette prescription semble inutile, puisque les autorités chinoises veillent au respect des prescriptions chinoises en matière d'inspection et de contrôle sanitaire. Veuillez expliquer la nécessité d'exiger que les prescriptions en matière d'inspection et de contrôle sanitaire soient incorporées dans les contrats commerciaux.
- b) La prescription figurant au paragraphe 4 du Décret n° 73 semble obliger le vendeur des marchandises importées à supporter dans son intégralité le risque commercial de non-conformité avec les prescriptions chinoises en matière d'inspection et de contrôle sanitaire. Selon l'usage, dans les contrats de vente internationaux portant sur des marchandises en vrac, les parties conviennent généralement qu'après inspection des marchandises par le pays exportateur et délivrance d'un certificat d'autorisation par le pays exportateur, le risque afférent à la qualité des marchandises est pris en charge par les acheteurs. Veuillez expliquer les raisons qui justifient un changement par rapport à une pratique commerciale existante.
- c) Le Décret n° 73, paragraphe 6, exige que le nom de l'exportateur et du fournisseur soit indiqué sur la formule de demande de permis d'inspection sanitaire à l'entrée des animaux et des végétaux lorsque cette demande a trait à des importations de produits agricoles. Il est souvent difficile d'indiquer le nom du fournisseur (et l'origine du produit) au moment où l'importateur demande le permis d'inspection. Souvent, le fournisseur change après que le permis de contrôle sanitaire a été délivré. Bien que les États-Unis comprennent la nécessité de fournir le nom de l'exportateur dans une transaction, veuillez expliquer pourquoi la Chine juge nécessaire que le nom du fournisseur soit indiqué sur la formule de demande de permis d'inspection sanitaire dans le cas des fèves de soja.

13. Le 30 août 2004, la Chine a publié une mesure exemptant certains produits d'origine animale et végétale d'un contrôle sanitaire et d'une autorisation à l'entrée, à compter du 1^{er} septembre 2004. Cette mesure, l'Avis n° 111 de l'AQSIQ, semble exempter certains produits d'origine animale et végétale de l'obligation d'obtenir un permis d'inspection sanitaire des importations avant l'entrée dans le pays et avant la signature d'un contrat d'importation. Les États-Unis se félicitent de la modification apportée par la Chine, dans l'Avis n° 111, à sa politique en matière de permis de contrôle sanitaire, afin de retirer certains produits de la liste des produits nécessitant un permis de contrôle sanitaire, compte tenu des préoccupations constantes exprimées par les négociants au sujet du caractère contraignant des procédures relatives aux permis de contrôle sanitaire.

- a) L'Avis n° 111 indique les noms génériques de certains produits d'origine animale et d'origine végétale qui sont exemptés de l'obligation d'obtenir un permis de contrôle sanitaire, mais il ne donne pas suffisamment de détails concernant le commerce de ces produits ni leur désignation sur la base des numéros du Système harmonisé (SH). Veuillez donner la désignation des produits exemptés par numéro du SH.
 - b) L'Avis n° 111 indique que la décision de la Chine d'exempter certains produits est fondée sur des évaluations des risques. Veuillez fournir ces évaluations ainsi que tout autre analyse ou critère servant de base aux exemptions.
 - c) Une évaluation des risques a-t-elle été effectuée pour d'autres produits figurant encore sur la liste des produits nécessitant un permis de contrôle sanitaire? Dans l'affirmative, veuillez fournir ces évaluations ainsi que tout autre analyse ou critère utilisé.
-