

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

COHERENCE DANS LES DECISIONS EN MATIERE
DE GESTION DES RISQUES

Note du Secrétariat

Introduction

1. L'article 5, paragraphe 5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'Accord SPS) dispose que:

"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..."

Le Comité est chargé d'élaborer des directives "visant à favoriser la mise en oeuvre de cette disposition". Pour aider le Comité dans cette tâche, le Secrétariat a établi le présent document d'information qui retrace l'historique des négociations et des discussions qui ont conduit à l'inclusion de cette disposition dans l'Accord.

2. Aux fins du présent document, les "décisions en matière de gestion des risques" s'entendent des décisions des gouvernements touchant la nécessité de prendre des mesures et le type de mesure à prendre afin de garantir que les produits alimentaires et les boissons sont propres à la consommation humaine et que les aliments pour animaux peuvent être consommés sans danger par les animaux; que les humains sont protégés de façon adéquate des maladies dont les animaux et les plantes sont porteurs; que les animaux et les plantes sont protégés de façon adéquate des parasites et des maladies; et que le territoire national est protégé contre la propagation des parasites. L'expression "gestion des risques" englobe les décisions sur la nécessité d'engager une action ou de prendre une mesure ainsi que sur le type d'action à engager.

3. Les bases sur lesquelles ces décisions en matière de gestion des risques sont prises et la façon dont elles le sont ne sont pas en cause ici; quelles que soient les bases sur lesquelles reposent leurs décisions, les gouvernements décident depuis longtemps que certains produits alimentaires (ou éléments contenus dans des produits alimentaires) doivent être soumis à restriction ou prohibés et que des limites doivent être imposées à la propagation de certaines maladies des animaux ou de certains parasites des plantes, autrement dit, prennent des décisions afin de gérer les risques pour la santé. La question qui se pose est de faire en sorte que ces décisions ne soient pas arbitraires ou discriminatoires.

4. Comme le montre clairement l'examen ci-après de la genèse de l'Accord SPS, il avait été convenu tout au début des négociations que les mesures sanitaires et phytosanitaires ne devaient pas être appliquées d'une façon arbitraire ou indûment discriminatoire. Il avait également été convenu que les mesures sanitaires et phytosanitaires devaient avant tout être fondées sur une évaluation et une analyse des risques,

et par la suite qu'il incombait à chaque gouvernement de déterminer ce qu'il considérait comme un niveau acceptable de risque (niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié). En conséquence, si l'on voulait avoir la garantie que de telles décisions des gouvernements n'aboutissent pas à une discrimination arbitraire ou injustifiable dans l'application des mesures sanitaires ou phytosanitaires il fallait qu'il y ait une certaine cohérence dans les décisions prises.

Non-discrimination

5. L'objectif qui sous-tendait la négociation d'un accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires consistait à garantir que les mesures sanitaires et phytosanitaires qui ont pour résultat de restreindre le commerce international soient justifiées par une nécessité démontrée scientifiquement de protéger la santé. Le désir de veiller à ce que les mesures ne soient pas arbitraires ou indûment discriminatoires est apparu très tôt dans le cadre des négociations et semble avoir été largement accepté. Par exemple, au début d'octobre 1989 le Groupe de Cairns formulait la proposition suivante:

"Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne devront être appliquées que dans la mesure où elles seront nécessaires pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux et devront être fondées sur des preuves scientifiques pouvant être vérifiées. Elles ne devront pas être appliquées de façon à créer des obstacles arbitraires, déguisés ou injustifiés au commerce international." (MTN.GNG/NG5/W/112)

La proposition formulée en décembre 1989 par les Communautés européennes reprenait certains de ces points de vue:

"Ce cadre réglementaire aiderait à mieux définir les modalités selon lesquelles il convient d'appliquer l'exception visée à l'article XX b) pour garantir l'absence de discrimination arbitraire ou induite entre pays où existent ces mêmes conditions et exclure les restrictions commerciales déguisées." (MTN.GNG/NG5/W/146)

La proposition de février 1990 des pays nordiques indiquait que:

"Une discipline SPS devrait avoir pour objectif de faire en sorte que, en conformité avec des preuves scientifiques bien établies, lorsqu'elles existent, les mesures SPS ne soient appliquées que pour autant qu'elles sont nécessaires pour la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et pour la préservation des végétaux et que leurs modalités d'application ne créent pas des obstacles arbitraires, déguisés ou injustifiables au commerce international." (MTN.GNG/NG5/WGSP/W/10)

Utilisation de l'évaluation des risques

6. L'utilisation de la méthode de l'évaluation des risques pour établir avec certitude l'existence d'un besoin démontré scientifiquement de protéger la santé des personnes et des animaux ou de préserver les végétaux et l'étendue de ce besoin remonte aussi au début de la négociation de l'Accord. A peu près en même temps, l'argument a été avancé que les gouvernements avaient le droit souverain de décider du niveau de risque acceptable ou, selon les termes adoptés dans l'Accord, du niveau acceptable de protection sanitaire et phytosanitaire. Par exemple, dans un document de travail informel sur l'évaluation des risques présenté au Groupe de travail des réglementations et obstacles sanitaires et phytosanitaires en avril 1990, les Etats-Unis notaient que:

"Les organisations de normalisation internationales compétentes devraient établir des directives sur l'évaluation des risques aux fins de l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

des pays, et ces directives pourraient être utilisées pour évaluer le caractère légitime d'une mesure qui serait jugée injustifiée par un autre pays. Toutefois, le rôle de ces organisations internationales n'est pas de procéder à l'évaluation des risques pour le compte d'un pays à titre individuel."

La proposition du Groupe de Cairns, formulée également en avril 1990, indiquait clairement que:

"C'est à ce pays qu'il incombe de justifier le niveau acceptable de risque qu'il a établi."
(MTN.GNG/NG5/W/164)

Une proposition formulée antérieurement par les pays nordiques (novembre 1988) indiquait, arguments à l'appui, pourquoi la décision concernant le niveau acceptable de risque devait incomber au gouvernement:

"Les considérations locales et régionales, y compris le profil de la consommation, ne sauraient être séparées du concept d'éléments d'appréciation scientifiquement établis, fiables et vérifiables. ... Dans certains cas, toutefois, l'élément d'appréciation scientifiquement établi a un caractère relatif: ainsi, plus la concentration d'une certaine substance est élevée, plus grand est le risque pour la santé. En pareil cas, chaque gouvernement doit avoir le droit d'évaluer le niveau de risque acceptable pour son pays." (MTN.GNG/NG5/88)

Cohérence dans la gestion des risques

7. Dès lors que le concept selon lequel il appartient au gouvernement de décider de ce qui est un niveau acceptable de risque sur la base d'une analyse des risques effectifs avait été adopté comme élément de base du futur accord SPS, on s'est rendu compte que des disciplines s'imposaient pour que ce droit de prendre une décision en toute souveraineté ne puisse pas être utilisé pour se soustraire à l'obligation de ne pas recourir à l'arbitraire ou à la discrimination injustifiée. Bien que les disciplines envisagées concernant l'utilisation de normes internationales et l'évaluation des risques puissent réduire le risque d'arbitraire et de discrimination injustifiée dans l'identification et la mesure des risques, on a fait observer que les gouvernements avaient encore d'amples possibilités de succomber aux pressions politiques visant à ce que certaines branches de production nationales soient protégées de la concurrence étrangère lorsqu'ils prenaient leurs décisions concernant les niveaux acceptables de risque ou de protection sanitaire et phytosanitaire. La proposition avancée par le Groupe de Cairns le 18 avril 1990 répondait à cette préoccupation:

"Les principes et procédures relatifs à l'évaluation du risque devraient être appliqués de manière uniforme. Le niveau acceptable de risque retenu par un pays importateur ne devrait pas différer selon l'origine du produit ou selon qu'il est fabriqué dans le pays ou importé."
(MTN.GNG/NG5/W/164)

8. Cette préoccupation était reflétée dans le premier projet de texte d'accord soumis pour examen en juillet 1990:

"18. [Les parties contractantes feront en sorte, autant que possible, que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires reflètent un niveau acceptable de protection sanitaire ou phytosanitaire, qui soit compatible avec les autres mesures internes prises en vue d'assurer la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux.]" (MTN.GNG/NG5/W/170, annexe II)

9. Des discussions approfondies et informelles ont ensuite eu lieu concernant ce projet de texte. Trois domaines de préoccupation distincts sont apparus au cours de ces discussions dont il a été tenu compte dans le projet de texte suivant, à savoir 1) comment cette disposition pourrait-elle être appliquée dans la pratique; 2) la cohérence entre les décisions concernant les préoccupations liées à la santé des personnes et celles concernant la santé des animaux et/ou la préservation des végétaux était-elle souhaitable ou politiquement acceptable; et 3) dans quelle mesure la cohérence était-elle possible compte tenu du fait que les humains consomment volontairement des produits alimentaires et des boissons à haut risque.

10. S'agissant de l'application de cette disposition, il a été noté que la plupart des méthodes d'évaluation des risques fournissaient des renseignements concernant à la fois la probabilité de réalisation du risque (d'intoxication alimentaire, par exemple, ou d'entrée et de propagation d'un parasite des plantes ou d'épizootie) et l'étendue ou le coût des dommages qui se produiraient. Lorsque les évaluations des risques concernant différents produits ou situations aboutissaient à des évaluations similaires des probabilités/valeurs, la décision sur l'acceptabilité des risques devait être prise de façon uniforme, quels que soient les produits (ou les pays) en jeu. Toutefois, comme on manquait de temps durant les négociations pour examiner plus avant la question de savoir comment un gouvernement pouvait assurer une telle cohérence dans ses prises de décisions, il a été convenu que le Comité devait être chargé d'élaborer des directives à cet égard.

11. Un autre problème s'est alors posé, à savoir que ce que l'on considérait comme un niveau acceptable de risque concernant la santé des animaux ou la préservation des végétaux ne pouvait pas nécessairement être considéré comme un niveau (politiquement) acceptable de risque pour les questions liées à la santé humaine, ou vice versa. Autrement dit, la cohérence était peut-être souhaitable et réalisable pour les décisions concernant la santé des animaux, ou même pour ce qui était des questions liées à la préservation des végétaux et à la santé des animaux, mais une cohérence systématique entre les décisions concernant les risques pour la santé des personnes, des animaux et la préservation des végétaux n'était pas acceptable. Le texte a donc été modifié afin de faire la distinction entre l'exigence de cohérence dans les décisions concernant la santé des humains et l'exigence de cohérence dans les décisions relatives à la santé des animaux et à la préservation des végétaux.

12. Les négociations portant sur cette disposition ont fait apparaître une dernière préoccupation, à savoir que les humains consomment parfois volontairement des produits qui présentent un risque relativement élevé pour la santé (tels que les boissons alcooliques, les viandes fumées ou le poisson à chair toxique), alors que des risques aussi élevés ne peuvent être considérés comme généralement acceptables pour les produits alimentaires et les boissons. La cohérence ne doit pas être exigée, par exemple, entre les décisions sur les risques acceptables en ce qui concerne les résidus de pesticides dans les aliments pour bébés et celles concernant les risques acceptés que le whisky ou la vodka représentent pour la santé. Le Comité a donc pour tâche de prendre ce facteur en considération lors de l'élaboration des directives pour la mise en oeuvre de cette disposition.

13. Le projet de texte d'accord présenté en novembre 1990 tenait compte de ces préoccupations:

"19. En vue d'assurer la cohérence dans l'application du concept de niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire contre les risques tant pour la santé et la vie des personnes que pour celles des animaux ou pour la préservation des végétaux, chaque partie contractante évitera de faire des distinctions arbitraires ou injustifiées dans les niveaux qu'elle considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international.

"20. Les parties contractantes coopéreront au Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires conformément aux paragraphes 40 et 41 de la présente décision, pour élaborer des directives

visant à favoriser la mise en oeuvre 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." (MTN.GNG/NG5/WGSP/7)

Après le mois de novembre 1990, cette disposition n'a fait l'objet d'aucun autre débat ni d'aucune autre révision sur le fond. Elle n'a pas été considérée comme un sujet de contestation ou de désaccord à la réunion de Bruxelles de décembre 1990 ou lorsqu'elle est apparue dans les projets de texte d'accord ultérieurs. Elle a donc été considérée comme généralement acceptée à la fin de 1990. Dans la version finale de l'Accord, les deux paragraphes susmentionnés ont été réunis en un seul, et seules des modifications de forme ont été apportées (par exemple pour remplacer "parties contractantes" par "Membres", etc.).

14. Comme le montre l'historique de l'élaboration de l'Accord, cette disposition vise à ce que les décisions des gouvernements sur les niveaux de risque qui sont acceptables dans diverses situations ne soient pas prises de telle manière qu'elles aboutissent à une discrimination ou à des restrictions déguisées au commerce. Il a été convenu que si l'on voulait que les gouvernements évitent de faire des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux de risque qu'ils acceptent il fallait exiger qu'ils soient cohérents dans leurs décisions concernant la gestion des risques.