

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/W/206
23 juin 2006

(06-3063)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

RELATION ENTRE LE COMITÉ SPS ET LES ORGANISMES À ACTIVITÉ NORMATIVE

Communication de la Nouvelle-Zélande

La communication ci-après, reçue le 22 juin 2006, est distribuée à la demande de la délégation de la Nouvelle-Zélande.

1. Introduction

1. Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (le "Comité SPS") a achevé son deuxième examen du fonctionnement et de la mise en œuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (l'"Accord SPS") en juin 2005.

2. Il a été convenu que le Comité SPS formulerait un programme de travail pour discuter des questions soulevées au cours de l'examen sur la base des communications présentées par les Membres. Dans sa communication précédente (G/SPS/W/179), la Nouvelle-Zélande a proposé que la question relative à la relation entre le Comité SPS et les organismes à activité normative soit l'un des premiers sujets débattus au Comité SPS en raison de sa nature transversale. Par la suite, le Brésil et la Colombie ont également présenté des communications exprimant leur soutien à un examen de ce point (documents G/SPS/W/182 et G/SPS/W/188, respectivement).

3. La présente communication a pour objet de fournir des précisions supplémentaires et d'autres éléments pour aider le Comité SPS à examiner plus avant la question.

2. Problématique

4. L'Accord SPS reconnaît trois organisations internationales comme étant des organismes à activité normative visant à faciliter l'harmonisation de mesures SPS communes entre les différents Membres, dans les domaines de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, de la santé des animaux et des zoonoses et de la préservation des végétaux. Ces trois organismes à activité normative, le Codex Alimentarius, l'OIE et la CIPV, existaient avant l'entrée en vigueur de l'Accord SPS et sont tous dotés de mandats plus étendus que le champ visé par l'Accord SPS. La présente communication ne porte que sur ces aspects des domaines d'intérêt communs et sur la relation qui en découle entre le Comité SPS et les organismes à activité normative.

5. S'agissant de la relation entre le Comité SPS et les organismes internationaux à activité normative, nous avons relevé certaines questions qui mériteraient d'être examinées et débattues plus avant dans le cadre du Comité SPS.

6. La nécessité d'éviter une duplication inutile est un message fort de l'Accord SPS. C'est pourquoi nous voudrions encourager les Membres à réfléchir à la manière dont le Comité SPS pourrait fonctionner pour faire en sorte que toute duplication inutile soit évitée.

7. Il est temps d'examiner les rôles respectifs du Comité SPS et des organismes à activité normative tels qu'ils sont prévus dans l'Accord SPS, en comparant en particulier les procédures techniques aux procédures administratives, les orientations opérationnelles aux orientations de haut niveau et les questions spécifiques aux questions générales. Nous estimons que cette comparaison est utile pour avoir une idée plus claire de ce que les Membres attendent du Comité SPS et des organismes à activité normative. Le Comité SPS étant axé sur les questions générales, il est peut-être bien placé pour distinguer les domaines dans lesquels il y aurait des risques de duplication et ceux dans lesquels il existerait des possibilités de collaboration.

8. Le principe de l'harmonisation est important dans toute discussion sur la relation entre le Comité SPS et les organismes à activité normative. Nous notons qu'il existe une obligation juridique pour les Membres de fonder leurs mesures SPS sur des normes élaborées par les organismes à activité normative, sauf en cas de justification scientifique du contraire ou par suite du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié. Il y a donc une différence de statut entre les normes élaborées par les organismes à activité normative et les décisions prises par le Comité SPS, qui n'entraînent pas cette obligation.

9. Le dernier point à débattre est l'examen par les Membres de la coordination et des flux d'information concernant les questions SPS au niveau national. Il s'agit notamment de réfléchir aux moyens de renforcer la cohérence et la coordination entre les délégations participant aux différentes enceintes.

10. Les sections 3 à 6 de la présente communication approfondissent ces différents points et la section 7 comporte une série de questions destinées à aider le Comité SPS dans sa réflexion.

3. Éviter toute duplication inutile

11. L'Accord SPS indique explicitement qu'il est nécessaire de disposer d'avis scientifiques et techniques de qualité pour assurer l'efficacité de son administration. Il désigne trois organismes internationaux à activité normative pour remplir ce rôle: l'OIE, la CIPV et le Codex Alimentarius. Aux termes de l'article 12:3 de l'Accord, le Comité SPS est tenu d'entretenir des relations étroites avec ces organismes à activité normative afin d'éviter toute duplication inutile des efforts. L'Accord donne donc un message fort quant à l'inopportunité de cette duplication. La Nouvelle-Zélande estime qu'il est important que le Comité SPS réfléchisse à la manière dont il peut fonctionner pour que toute duplication inutile soit évitée.

12. Après avoir noté que toute duplication doit être évitée, on se pose la question suivante: "quel organisme pour quelles tâches?" Il importe donc de préciser les rôles et responsabilités respectifs du Comité SPS et des organismes à activité normative. La section 4 en donne une vue d'ensemble.

4. Rôles et responsabilités

4.1. Comité SPS

13. Conformément à l'article 12:1 de l'Accord SPS, le Comité SPS a été institué pour permettre de tenir régulièrement des consultations et pour exercer les fonctions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions de l'Accord et à la réalisation de ses objectifs, en particulier pour ce qui est de l'harmonisation. L'Accord SPS confie un certain nombre de tâches spécifiques au Comité SPS (on trouvera les dispositions juridiques pertinentes dans l'annexe du présent document):

- a) Encourager et faciliter des consultations ou des négociations spéciales entre les Membres sur des questions sanitaires ou phytosanitaires spécifiques (article 12:2).
- b) Encourager l'utilisation des normes, directives ou recommandations internationales par tous les Membres et, à cet égard, faire procéder à des consultations et à des études techniques dans le but d'accroître la coordination et l'intégration entre les systèmes et approches adoptés aux niveaux international et national pour des questions spécifiques (article 12:2).
- c) Entretenir des relations étroites avec les organisations internationales compétentes dans le domaine de la protection sanitaire et phytosanitaire, en particulier avec le Codex, l'OIE et la CIPV, afin d'obtenir les meilleurs avis scientifiques et techniques disponibles pour l'administration de l'Accord SPS et d'éviter toute duplication inutile des efforts (article 12:3).
- d) Faire bénéficier les pays en développement Membres, s'ils en font la demande, d'exceptions spécifiées et limitées dans le temps, totales ou partielles, aux obligations résultant de l'Accord SPS, en tenant compte des besoins de leurs finances, de leur commerce et de leur développement (article 10:3).
- e) Surveiller et coordonner le processus d'harmonisation internationale et l'utilisation des normes, directives ou recommandations internationales. Cette tâche implique l'élaboration d'une procédure (articles 3:4, 12:4, 12:5 et 12:6).
- f) Examiner le fonctionnement et la mise en œuvre de l'Accord SPS (article 12:7).
- g) Élaborer des directives visant à favoriser la mise en œuvre de l'article 5:5 dans la pratique (article 5:5).
- h) Identifier les normes, directives et recommandations appropriées promulguées par d'autres organisations internationales compétentes, pour les questions qui ne relèvent pas du Codex, de l'OIE ou de la CIPV (Annexe A.3 d)).

14. Les tâches spécifiques mentionnées aux points b), c), e) et g) du paragraphe précédent sont les plus pertinentes pour ce qui est de la relation entre le Comité SPS et les organismes à activité normative.

4.2. Organismes internationaux à activité normative

15. L'Accord SPS donne quelques indications sur le rôle que peuvent jouer les organismes internationaux à activité normative auprès du Comité SPS, notamment:

- a) Fournir des avis scientifiques et techniques disponibles pour l'administration de l'Accord SPS (article 12:3).
- b) Examiner des questions spécifiques concernant une norme, une directive ou une recommandation particulière, à la demande du Comité SPS (article 12:6).

4.3. Comparaison des rôles et responsabilités

16. Les rôles et responsabilités du Comité SPS, en comparaison avec ceux des organismes à activité normative, ont déjà été classés (comme dans les discussions du Comité SPS sur la régionalisation) dans la catégorie des tâches administratives par opposition à celle des avis techniques

ou scientifiques. Cette distinction n'est peut-être pas utile en toutes circonstances; en effet, certains ont fait valoir qu'il pouvait être difficile de faire la différence entre ces catégories lorsque des questions spécifiques, telles que la régionalisation, reposaient essentiellement sur des considérations techniques (voir par exemple le document G/SPS/GEN/613, paragraphe 18). Cette classification peut néanmoins donner des indications utiles dans bien d'autres cas.

17. La distinction entre orientations opérationnelles et orientations de haut niveau peut constituer une autre forme de classement par catégories dont la Nouvelle-Zélande estime qu'elle pourrait se révéler utile pour délimiter les responsabilités respectives du Comité SPS et des organismes à activité normative. On ferait ainsi la différence entre les compétences pratiques et la capacité technique des organismes à activité normative, d'une part, et la fonction consistant à donner de grandes orientations générales exercée par le Comité SPS, d'autre part.

18. En outre, le Comité SPS est peut-être aussi davantage axé sur des questions à caractère général, c'est-à-dire communes à plusieurs organismes à activité normative (ou à tous ces organismes). Le Comité SPS peut être bien placé pour relever les domaines dans lesquels la duplication entre les organismes à activité normative pourrait être évitée et ceux dans lesquels des possibilités de collaboration pourraient être étudiées. Le Comité SPS et les organismes à activité normative peuvent atteindre ces objectifs en améliorant la surveillance des travaux menés par les autres organismes internationaux compétents. Il serait alors possible d'identifier les domaines de duplication et d'envisager des discussions sur d'éventuelles initiatives de collaboration. Le Comité SPS peut souhaiter faire des propositions sur la manière dont les organisations pourraient aborder ces problèmes.

4.4. Accords entre le Comité SPS et les organismes à activité normative

19. En mai 1998, le Directeur général de l'Organisation mondiale du commerce et le Directeur général de l'OIE ont conclu un accord posant les fondements des relations officielles entre les deux organisations. L'accord entre l'OMC et l'OIE comprend une section qui dispose que les Secrétariats de l'OIE et de l'OMC pourront convenir de la procédure à suivre lorsque le Comité SPS soumettra à l'OIE des questions spécifiques concernant les normes, directives ou recommandations de l'OIE au sens de l'article 12, paragraphe 6 de l'Accord SPS.

20. Il n'existe pas d'accord formel de ce type entre l'OMC et la FAO et/ou l'OMS pour la CIPV ou le Codex. Néanmoins, l'OMC entretient d'excellentes relations de travail avec ces deux organismes à activité normative. Cela pose la question de l'utilité de ces accords formels et des avantages supplémentaires qu'ils procurent.

5. Harmonisation et activité normative internationale

21. Les Ministres sont convenus, lors de l'examen à mi-parcours des négociations du Cycle d'Uruguay, que l'harmonisation était un objectif clé. L'importance attribuée à l'harmonisation et à la relation avec les organismes internationaux à activité normative apparaît dans plusieurs passages de l'Accord SPS, notamment dans une disposition de fond (article 3) ainsi que dans le préambule.

22. Le Comité SPS a élaboré une procédure pour surveiller le processus d'harmonisation internationale ("la procédure d'harmonisation"), ainsi qu'il est prescrit dans les articles 3:5 et 12:4 de l'Accord.¹ À la réunion du Comité SPS qui s'est tenue en octobre 1997, il a été convenu de mettre en œuvre la procédure de surveillance à titre provisoire. La procédure d'harmonisation a été révisée en novembre 2004 et légèrement modifiée, et sa mise en œuvre a été prorogée jusqu'en juillet 2006.

¹ Document G/SPS/11/Rev.1.

23. La mise en œuvre de la procédure d'harmonisation provisoire vise à encourager les Membres à utiliser les normes, directives et recommandations internationales. Elle a pour objet:

- i) d'identifier les cas dans lesquels la non-utilisation de ces normes, directives et recommandations a une incidence majeure sur le commerce;
- ii) de déterminer les raisons de cette non-utilisation; et
- iii) d'identifier, pour les organisations internationales pertinentes, les cas dans lesquels une norme, directive ou recommandation est nécessaire ou n'est pas adaptée à son objectif ou à l'usage qui en est fait.

24. Cette procédure d'harmonisation prévoit un mécanisme permettant aux Membres de signaler aux organismes à activité normative des domaines, par l'intermédiaire du Comité SPS, dans lesquels l'élaboration ou le réexamen de normes, directives ou recommandations peuvent servir des intérêts commerciaux. Le Comité SPS peut inviter l'organisme international de normalisation pertinent à envisager le réexamen de la norme, directive ou recommandation existante ainsi qu'à présenter des renseignements sur toute norme, directive ou recommandation considérée.

25. Le réexamen prochain de la procédure d'harmonisation présente un intérêt pour cette analyse de la relation entre le Comité SPS et les organismes à activité normative.

6. Aspects à prendre en considération au niveau national

26. De nombreux Membres sont représentés au Comité SPS et dans les organismes à activité normative par des personnes différentes qui travaillent parfois dans des services différents. C'est pourquoi il apparaît nécessaire, dans certaines circonstances, d'assurer la cohérence des positions nationales dans les organismes à activité normative et au Comité SPS.

27. On attend des Membres qu'ils adoptent une approche cohérente sur le plan national pour faire en sorte que les priorités soient harmonisées au Comité SPS et dans les organismes à activité normative.²

28. Pour la Nouvelle-Zélande, il importe au plus haut point que les délégations nationales qui participent au Comité SPS et aux organismes à activité normative entretiennent des contacts étroits et communiquent efficacement les unes avec les autres en vue de garantir la coordination et la cohérence des points de vue exprimés dans toutes les enceintes et de permettre un suivi efficace de toutes les mesures requises.

7. Questions à examiner par le Comité SPS

29. Afin d'aider le Comité SPS dans ses discussions, la Nouvelle-Zélande présente les questions ci-après pour examen:

- i) La procédure d'harmonisation permet-elle au Comité SPS d'identifier efficacement les questions pertinentes qui découlent de la non-utilisation des normes, de l'absence de normes ou de l'inadéquation des normes et de classer utilement ces questions par ordre de priorité dans le cadre de ses travaux?

² Document G/SPS/11/Rev.1: "Les Membres devraient tenir compte de ces renseignements pour établir les priorités de travail des organisations internationales en question auxquelles ils participent".

- ii) Dans le cadre de ce processus, comment pouvons-nous, en tant que Membres, nous assurer que nous avons clairement identifié la cause déterminante ou stratégique d'une question et que nous ne nous concentrons pas uniquement sur ses effets ultérieurs?
- iii) Le procédé employé par le Comité SPS pour inviter les organismes à activité normative à traiter ces problèmes est-il clair et efficace? Dans quelle mesure le Comité SPS peut-il ou devrait-il donner des orientations sur un résultat à atteindre? Dans quelle mesure le Comité SPS peut-il fournir des renseignements, des indications ou des considérations générales sur la question (article 12:6)?
- iv) Quels sont les mécanismes les plus efficaces par lesquels le Comité SPS peut indiquer aux organismes à activité normative l'importance et la priorité qu'il accorde à des questions identifiées?
- v) Quel rôle le Comité SPS joue-t-il en ce qui concerne les questions générales qui sont communes à plusieurs organismes à activité normative (ou à tous ces organismes)? S'agit-il d'assurer la cohérence dans l'interprétation de l'Accord SPS entre les organismes à activité normative?
- vi) Le Comité SPS peut-il jouer un rôle de coordination concernant les questions générales qui pourraient être mieux traitées par les organismes à activité normative?
- vii) Les organismes à activité normative font-ils effectivement rapport au Comité SPS? Cette pratique répond-elle aux attentes des Membres et favorise-t-elle l'harmonisation?
- viii) Le Comité SPS a-t-il une fonction d'évaluation consistant à apprécier si les mesures prises par les organismes à activité normative ont réglé un problème que le Comité les avait invités à examiner?

8. Proposition

30. La Nouvelle-Zélande propose que le Comité SPS réfléchisse à des mécanismes pour promouvoir le recours effectif aux organismes à activité normative dans la mise en œuvre et l'administration de l'Accord SPS, tout en évitant une duplication inutile des efforts. Nous suggérons en outre que le Comité SPS examine le processus qui serait optimal pour permettre une collaboration et une communication efficaces entre le Comité SPS et les organismes à activité normative. À cet effet, la Nouvelle-Zélande soumet les questions figurant dans la section 7 de la présente communication à l'examen du Comité SPS.

ANNEXE: DISPOSITIONS JURIDIQUES PERTINENTES

Les dispositions juridiques pertinentes figurent dans le préambule et dans les articles 3:4, 3:5, 5:1, 6:1, 11:2 et 12.

Préambule

Reconnaissant la contribution importante que les normes, directives et recommandations internationales peuvent apporter à cet égard,

Désireux de favoriser l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les Membres, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes, dont la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties, et les organisations internationales et régionales compétentes opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux, sans exiger d'aucun Membre qu'il modifie le niveau de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux qu'il juge approprié,

Article 3:4

Les Membres participeront pleinement, dans les limites de leurs ressources, aux activités des organisations internationales compétentes et de leurs organes subsidiaires, en particulier la Commission du Codex Alimentarius et l'Office international des épizooties, et les organisations internationales et régionales opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux, afin de promouvoir, dans ces organisations, l'élaboration et l'examen périodique de normes, directives et recommandations en ce qui concerne tous les aspects des mesures sanitaires et phytosanitaires.

Article 3:5 [pas de caractère gras dans l'original]

Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires visé aux paragraphes 1 et 4 de l'article 12 (dénommé dans le présent accord le "Comité") **élaborera une procédure pour surveiller le processus d'harmonisation internationale et coordonner les efforts en la matière avec les organisations internationales compétentes.**

Article 5:1 [pas de caractère gras dans l'original]

Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des **techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.**

Article 5:5 [pas de caractère gras dans l'original]

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 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.

Article 6:1 [pas de caractère gras dans l'original]

Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient adaptées aux caractéristiques sanitaires ou phytosanitaires de la région d'origine et de destination du produit - qu'il s'agisse de la totalité d'un pays, d'une partie d'un pays ou de la totalité ou de parties de plusieurs pays. Pour évaluer les caractéristiques sanitaires ou phytosanitaires d'une région, les Membres tiendront compte, entre autres choses, du degré de prévalence de maladies ou de parasites spécifiques, de l'existence de programmes d'éradication ou de lutte, et des **critères ou directives appropriés qui pourraient être élaborés par les organisations internationales compétentes.**

Article 11:2

Dans un différend relevant du présent accord et qui soulève des questions scientifiques ou techniques, un groupe spécial devrait demander l'avis d'experts choisis par lui en consultation avec les parties au différend. A cette fin, le groupe spécial pourra, lorsqu'il le jugera approprié, établir un groupe consultatif d'experts techniques, ou consulter les organisations internationales compétentes, à la demande de l'une ou l'autre des parties au différend ou de sa propre initiative.

Article 12:1

Un Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires est institué, qui permettra de tenir régulièrement des consultations. Il exercera les fonctions nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions du présent accord et à la réalisation de ses objectifs, en particulier pour ce qui est de l'harmonisation. Il prendra ses décisions par consensus.

Article 12:2

Le Comité encouragera et facilitera des consultations ou des négociations spéciales entre les Membres sur des questions sanitaires ou phytosanitaires spécifiques. Il encouragera l'utilisation des normes, directives ou recommandations internationales par tous les Membres et, à cet égard, fera procéder à des consultations et à des études techniques dans le but d'accroître la coordination et l'intégration entre les systèmes et approches adoptés aux niveaux international et national pour l'homologation de l'usage d'additifs alimentaires ou l'établissement de tolérances pour les contaminants dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux.

Article 12:3

Le Comité entretiendra des relations étroites avec les organisations internationales compétentes dans le domaine de la protection sanitaire et phytosanitaire, en particulier avec la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux, afin d'obtenir les meilleurs avis scientifiques et techniques disponibles pour l'administration du présent accord et d'éviter toute duplication inutile des efforts.

Article 12:4

Le Comité élaborera une procédure pour surveiller le processus d'harmonisation internationale et l'utilisation des normes, directives ou recommandations internationales. A cette fin, le Comité devrait, conjointement avec les organisations internationales compétentes, établir une liste des normes, directives ou recommandations internationales en rapport avec les mesures sanitaires ou phytosanitaires dont il déterminera qu'elles ont une incidence majeure sur le commerce. La liste devrait comprendre une indication des Membres, précisant les normes, directives ou recommandations internationales qu'ils appliquent en tant que conditions d'importation ou sur la base desquelles les produits importés qui sont conformes à ces normes peuvent avoir accès à leurs marchés. Dans les cas où un Membre n'appliquera pas une norme, directive ou recommandation internationale en tant que condition d'importation, il devrait en indiquer la raison et, en particulier, préciser s'il considère que la norme n'est pas suffisamment rigoureuse pour assurer le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire. Si un Membre revient sur sa position, après avoir indiqué qu'il utilise une norme, une directive ou une recommandation en tant que condition d'importation, il devrait expliquer ce changement et en informer le Secrétariat ainsi que les organisations internationales compétentes, à moins que cette notification et cette explication ne soient présentées conformément aux procédures énoncées à l'Annexe B.

Article 12:5

Afin d'éviter une duplication inutile, le Comité pourra décider, selon qu'il sera approprié, d'utiliser les renseignements obtenus dans le cadre des procédures, de notification en particulier, qui sont en vigueur dans les organisations internationales compétentes.

Article 12:6

Le Comité pourra, à l'initiative de l'un des Membres, inviter par les voies appropriées les organisations internationales compétentes ou leurs organes subsidiaires à examiner des questions spécifiques concernant une norme, une directive ou une recommandation particulière, y compris le fondement des explications relatives à la non-utilisation données conformément au paragraphe 4.

Article 12:7

Le Comité examinera le fonctionnement et la mise en oeuvre du présent accord trois ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, et ensuite selon les besoins. Dans les cas où cela sera approprié, le Comité pourra présenter au Conseil du commerce des marchandises des propositions d'amendements du texte du présent accord compte tenu, entre autres choses, de l'expérience acquise au cours de sa mise en oeuvre.
