

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SPS/W/5

2 mai 1995

(95-1129)

---

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

## NOTES SUR LA COHERENCE DANS LA GESTION DES RISQUES

Les notes qui suivent ont été établies par la délégation de l'Australie à la demande du Secrétariat pour faciliter les débats sur la question à la réunion du Comité des 29 et 30 mars 1995.

### Introduction

1. L'article 5:5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires 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 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."

2. En substance, l'article 5:5 signifie que les mesures sanitaires et phytosanitaires adoptées par un Membre de l'OMC devraient procéder d'une approche cohérente de la gestion des risques évalués. L'évaluation des risques est prescrite par l'article 5:1:

"Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et 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 et pour la préservation des végétaux ..."

### Questions à examiner

3. L'Accord SPS prévoit que les mesures mises en place et maintenues par un Membre soit seront fondées sur des normes, directives ou recommandations internationales, soit doivent être fondées sur une évaluation des risques et une approche cohérente de la gestion des risques évalués. La gestion des risques évalués se traduira généralement par l'établissement d'une norme ou l'application d'une autre mesure qui permettra au Membre d'obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire.

4. Il est évident que le critère de la cohérence dans la gestion des risques est fondamental si l'on veut que les mesures SPS ne soient pas utilisées comme des obstacles arbitraires ou injustifiés au commerce. Si une telle cohérence n'était pas exigée, un Membre aurait la faculté d'établir de manière arbitraire le niveau approprié de protection dans un cas donné, de manière à protéger une branche de production nationale contre la concurrence des importations chaque fois qu'il est évalué qu'il existe un risque de parasite, de maladie ou autre, aussi faible soit-il, associé au produit importé.

5. En conséquence, il convient d'examiner deux grandes questions:

- i) Quelles méthodes et procédures les Membres peuvent-ils adopter pour assurer la réalisation de l'objectif de la cohérence dans la gestion des risques (ou tout au moins y contribuer)?
- ii) Quels critères peuvent être appliqués *ex post* pour déterminer s'il y a eu cohérence?

Un examen de ces questions devrait permettre de faire des suggestions sur la façon d'élaborer les directives prévue à l'article 5:5.

#### Approches au niveau national

6. Un Membre pourrait utiliser divers moyens pour assurer la cohérence dans sa gestion des risques sanitaires ou phytosanitaires.

7. Premièrement, les autorités compétentes du gouvernement Membre pourraient élaborer et publier des exposés généraux sur les objectifs des mesures sanitaires ou phytosanitaires adoptées par le Membre. Ces exposés seront généralement qualitatifs plutôt que quantitatifs, mais ils pourraient néanmoins fournir des indications pour une mise en oeuvre cohérente de la politique tout en accroissant la transparence du régime sanitaire/phytosanitaire pour les autres pays.

8. Deuxièmement, les autorités du Membre pourraient adopter une approche type de la gestion des risques. Cette approche reviendrait à suivre systématiquement une série définie d'étapes qui couvriraient, entre autres, les questions spécifiques mentionnées aux paragraphes 5:2 et 5:3 de l'Accord SPS. Dans l'idéal, la méthode d'évaluation des risques adoptée par un Membre devrait concorder avec la méthode utilisée ou recommandée par les organismes de normalisation internationaux compétents, mais il ne serait pas nécessaire que tous les Membres appliquent la même méthode. Pour certains types d'évaluation, il serait peut-être possible d'utiliser des méthodes quantitatives qui contribueraient à la cohérence dans l'établissement des mesures.

9. En recourant à une approche type de l'évaluation des risques, un Membre pourrait présenter des résultats cohérents et donner des conseils cohérents à ceux qui prennent les décisions en matière de gestion des risques.

10. Troisièmement, un Membre pourrait établir des mécanismes favorisant les consultations et la coordination entre ceux qui prennent les décisions ou formulent des recommandations en matière de gestion des risques dans les différents domaines du contrôle sanitaire ou phytosanitaire, par exemple entre les autorités chargées de la quarantaine pour les animaux et celles qui s'occupent de la quarantaine pour les plantes, ce qui faciliterait l'adoption d'une approche cohérente.

11. Quatrièmement, il serait peut-être utile qu'un Membre établisse un protocole, pour la prise des décisions concernant la gestion des risques, qui prévoit entre autres choses un examen de la cohérence du projet de décision avec les précédentes décisions d'établir des mesures, en particulier des mesures directement comparables. Il pourrait aussi être utile que les autorités compétentes se demandent ce

que les autorités d'autres pays ont décidé de faire pour gérer des risques analogues dans des circonstances analogues - par exemple, introduction d'un système de quarantaine pour faire face aux risques découlant de la poussée d'une maladie animale très grave dans un pays qui a exporté les produits en question vers plusieurs autres pays.

12. Cinquièmement, un Membre pourrait choisir d'établir un point auquel s'adresser pour obtenir l'avis d'experts indépendants sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui auraient pour mandat de faire des observations sur la cohérence de la gestion des risques que les mesures font apparaître.

13. Enfin, un Membre pourrait établir un mécanisme permettant aux autorités responsables d'examiner les mesures déjà en place à intervalles appropriés et de les ajuster s'il apparaît que la gestion des risques qui en découlent n'est plus conforme à la norme nationale.

#### Approches au niveau international

14. Bien que tous les Membres de l'OMC soient tenus de gérer les risques sanitaires/phytosanitaires de manière cohérente, il peut arriver qu'un Membre ne soit pas sûr qu'un autre Membre ait pleinement rempli cette obligation pour ce qui est d'une mesure donnée. Dans un premier temps, le Membre en question peut demander une explication des raisons de cette mesure, conformément au paragraphe 5:8 de l'Accord SPS. Au bout du compte, il peut choisir de recourir aux procédures formelles de consultation et de règlement des différends de l'OMC. La question-clé est de savoir comment déterminer dans de telles circonstances s'il y a eu incohérence dans la gestion des risques.

15. On peut penser à une incohérence lorsque, par exemple, un Membre a choisi de fonder certaines de ses mesures dans un domaine particulier (comme les seuils de tolérance pour les résidus de pesticides dans les denrées alimentaires) sur des normes internationales pertinentes mais de recourir à une mesure plus prudente (c'est-à-dire un seuil de tolérance inférieur à la norme pertinente du Codex) dans des circonstances données. On peut aussi mentionner le cas où un Membre a adopté une attitude beaucoup plus restrictive que les autres Membres en ce qui concerne le commerce d'un produit pour lequel il existe un certain risque de maladie animale, même si le régime de quarantaine du Membre concorde généralement avec celui d'autres pays où la situation est analogue.

16. Même s'il n'est pas possible d'effectuer une comparaison avec les normes internationales ou les pratiques de pays tiers, un Membre exportateur peut estimer que la mesure appliquée par un Membre importateur pour un produit donné qui pourrait être échangé entre les deux parties est indûment restrictive, du point de vue de l'approche adoptée pour contrôler un risque SPS évalué, par rapport à celle qu'il suit pour d'autres produits faisant l'objet d'échanges entre les deux parties.

17. Dans chacun de ces cas, le Membre est peut-être en mesure de préciser les raisons pour lesquelles il a adopté ses mesures. Ces explications peuvent prouver que ce qui apparaît comme une incohérence est imputable à des facteurs autres que la décision en matière de gestion des risques. Ces facteurs peuvent être l'existence de nouvelles preuves scientifiques sur la nature ou la portée du risque SPS en question, ou un aspect donné de la situation dans le pays importateur.

18. Si des explications de ce type ne peuvent pas être données, il est possible qu'un groupe spécial chargé de régler le différend dans le cadre de l'OMC soit au bout du compte appelé à déterminer s'il existe des éléments de preuve solides permettant de conclure à une incohérence dans la gestion des risques qui est contraire aux dispositions de l'article 5 de l'Accord SPS. Plusieurs des critères qui pourraient être appliqués par le groupe spécial sont évoqués dans les paragraphes qui précèdent.

Autres questions

19. Une autre question qui doit être traitée en rapport avec la cohérence dans la gestion des risques est celle de savoir comment la charge de la preuve est répartie entre les parties à un différend. Cette question n'est pas examinée ici.

20. Il n'est pas non plus question dans le présent document de la façon de tenir compte du "caractère exceptionnel des risques pour leur santé auxquels les personnes s'exposent volontairement". Dans ce contexte, il sera aussi utile de se demander si et comment il est possible d'arriver à une cohérence entre la gestion des risques pour la santé des personnes et la gestion des risques pour la vie ou la santé des animaux et la préservation des végétaux.

Recommandations

21. Il est suggéré que le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires:

- i) examine et traite les questions qui se posent en relation avec la mise en oeuvre du paragraphe 5:5 de l'Accord;
- ii) identifie les aspects de la question pour lesquels des travaux additionnels sont nécessaires;
- iii) décide comment ces travaux doivent être effectués.