

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

G/SPS/W/65

5 juillet 1996

(96-2573)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: espagnol

REGLEMENTATION CONCERNANT LES PARASITES AGRICOLES DANS LE CADRE DU COMMERCE INTERNATIONAL*

Communication de l'Uruguay à la réunion
des 29 et 30 mai 1996

1. Antécédents

Portée de l'Accord de l'OMC sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) établit les bases afin que l'application des mesures phytosanitaires (définies à l'Annexe A) ne crée pas d'obstacle techniquement injustifié au commerce international des produits agricoles.

A l'Annexe A de l'Accord, il est précisé que les mesures sanitaires ou phytosanitaires sont celles qui sont appliquées:

- a) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des animaux ou préserver les végétaux des risques découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites, maladies, organismes porteurs de maladies ou organismes pathogènes;
- b) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes et des animaux des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux;
- c) pour protéger, sur le territoire du Membre, la santé et la vie des personnes des risques découlant de maladies véhiculées par des animaux, des plantes ou leurs produits, ou de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites; ou
- d) pour empêcher ou limiter, sur le territoire du Membre, d'autres dommages découlant de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination de parasites.

On peut en conclure que la portée de l'Accord ne se limite pas seulement aux mesures phytosanitaires qui sont appliquées dans le cadre du commerce international pour prévenir l'entrée de nouveaux parasites sur le territoire national, mais englobe également toutes les mesures phytosanitaires visant tout parasite.

L'Accord SPS de l'OMC concerne l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, mais ne précise pas le type de parasite auquel ces mesures s'appliquent; cependant, le lien établi avec la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), qui définit les "ennemis visés par

*Felipe Canale, Ing. agron. - Directeur du Service de la protection agricole - Uruguay -
Tél.: (598) 2 398720, téléfax: (598) 2 396508.

la réglementation phytosanitaire", donne à penser erronément que ces ennemis sont les seuls dont traite l'Accord.

S'agissant des mesures phytosanitaires, l'Accord représente l'interface entre les tâches de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et celles de la CIPV; c'est pourquoi il délègue les aspects techniques de l'élaboration et de l'harmonisation des normes, directives et recommandations techniques internationales à la CIPV et aux organisations régionales opérant dans le cadre de ladite Convention (Annexe A, article 3 c)):

- c) pour la préservation des végétaux, les normes, directives et recommandations internationales élaborées sous les auspices du Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux en coopération avec les organisations régionales opérant dans le cadre de ladite Convention;

Portée de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV)

La CIPV mentionne deux types d'ennemis, à savoir les ennemis visés par la réglementation phytosanitaire, qui sont définis comme suit dans l'article correspondant:

"... ennemi qui a une importance potentielle pour l'économie nationale du pays exposé et qui n'est pas encore présent dans ce pays, ou bien qui s'y trouve déjà mais qui n'est pas largement diffusé et qui est activement combattu."

et les ennemis dangereux, qui ne sont pas mentionnés dans le texte mais apparaissent seulement dans le modèle de certificat phytosanitaire repris à l'annexe de la CIPV. On ne dispose pas d'une définition de ce type d'ennemi harmonisée au plan international.

Cette absence de définition dans la CIPV a eu des conséquences au niveau des normes internationales approuvées par la FAO, celles-ci ne mentionnant que les "ennemis visés par la réglementation phytosanitaire". Nous nous référons aux normes concernant les "Principes de quarantaine végétale liés au commerce international" et les "Procédures pour l'analyse du risque phytosanitaire". Ces principes concernent à l'évidence la réglementation applicable aux organismes de quarantaine et ces procédures établissent la méthode d'analyse, dans le cas où le parasite n'est pas, dans un premier temps, qualifié d'organisme de quarantaine.

Il faut reconnaître que, outre les organismes de quarantaine, il existe d'autres groupes d'organismes qui ne sont pas de quarantaine et pour lesquels il est légitime d'établir une réglementation dans le cadre du commerce international aux termes des dispositions de l'Accord SPS, mais ni la CIPV ni d'autres instruments internationaux ne fournissent la base sur laquelle les mesures phytosanitaires pourraient être fondées. Ce sont par exemple les réglementations concernant les pourcentages maximaux de certains parasites (virus, bactéries, mycoplasmes) transmis par les matériels de propagation végétale ou de contaminants biologiques (*Claviceps purpurea*, mycotoxines), qui sont appliquées par la majorité des pays dans le cadre du commerce international, en vue de protéger la santé des personnes et des animaux et de préserver les végétaux.

Il y a une asymétrie entre cette situation et le critère établi par l'Office international des épizooties (OIE), qui prévoit une réglementation internationale concernant les parasites non exotiques.

Portée de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord OTC de l'OMC)

L'Accord OTC est l'instrument juridique établi au niveau international afin d'éviter que les règlements techniques ne créent des obstacles techniques injustifiés au commerce international. Comme

l'Accord SPS, il constitue une interface entre les tâches de l'OMC et celles des organisations internationales compétentes dans le domaine technique.

Les règlements phytosanitaires en tant que règlements techniques sont visés par les dispositions de l'Accord OTC:

Reconnaissant que rien ne saurait empêcher un pays de prendre les mesures nécessaires pour assurer la qualité de ses exportations, ou nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, à la préservation des végétaux, à la protection de l'environnement, ou à la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, aux niveaux qu'il considère appropriés, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre des pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, et qu'elles soient par ailleurs conformes aux dispositions du présent accord;

mais, en fonction de leur objet, ces règlements peuvent être considérés comme des mesures phytosanitaires (définies à l'Annexe A de l'Accord SPS) et/ou comme des règlements concernant la qualité phytosanitaire (protection du consommateur), comme dans le cas de certaines prescriptions relatives aux parasites présents dans les matériels de propagation végétale; cette situation est prévue à l'article premier, paragraphe 5 de l'Accord OTC:

1.5 Les dispositions du présent accord ne s'appliquent pas aux mesures sanitaires et phytosanitaires telles qu'elles sont définies à l'Annexe A de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

L'Accord OTC dispose que les règlements techniques (phytosanitaires) seront adoptés uniquement s'ils répondent à des objectifs légitimes (article 2, paragraphe 2), compte tenu des utilisations finales prévues pour les produits:

2.2 Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits.

2. Analyse

La réglementation concernant les parasites dans le cadre du commerce international doit être conforme aux dispositions de l'Accord SPS si son objet est celui d'une mesure phytosanitaire (définie à l'Annexe A de l'Accord SPS), ou aux dispositions de l'Accord OTC si elle a un autre objet qui s'inscrit dans le cadre des objectifs légitimes énoncés dans l'Accord OTC, la préférence allant au premier de ces accords.

La Convention internationale pour la protection des végétaux, seul instrument juridique international en matière de réglementation relative aux parasites agricoles, présente des lacunes en ce qui concerne la définition de ces parasites, car cette Convention définit les ennemis visés par la

réglementation phytosanitaire, mais non le concept d'ennemis dangereux mentionné dans le modèle de certificat phytosanitaire de la CIPV.

Etant donné que, par définition, tout parasite est dangereux, la situation crée un flou qui a des conséquences importantes pour le commerce international. A mesure que l'on perfectionne les instruments juridiques internationaux et que l'on progresse dans l'harmonisation de la réglementation concernant les organismes de quarantaine, la possibilité augmente que les règlements phytosanitaires visant les organismes non de quarantaine soient utilisés comme des obstacles au commerce techniquement injustifiés.

Cette situation affecte le commerce international. Les règlements relatifs à la qualité phytosanitaire dans de nombreux pays sont indépendants des règlements quaranténaires, et dans certains cas, ils présentent des niveaux d'exigence qui sont incompatibles avec les principes appliqués aux organismes de quarantaine. Souvent, les législations exigent que les marchandises soient "exemptes d'insectes vivants", ce qui est en totale contradiction avec l'esprit et la lettre des Accords et des principes de réglementation concernant les organismes de quarantaine (risque minimal, analyse du risque, etc.). En outre, dans certains pays, l'établissement et le contrôle de l'application des prescriptions relatives aux organismes non de quarantaine sont confiés à des organisations qui ne sont pas directement liées à l'Autorité de quarantaine, ce qui augmente les risques d'incompatibilité.

3. Proposition

L'objectif étant d'éliminer l'utilisation injustifiée des règlements et mesures phytosanitaires en tant qu'obstacles au commerce international, il convient d'opter pour l'une des deux possibilités suivantes:

- a) abolir la réglementation dans le cadre du commerce international concernant tout organisme non de quarantaine, ce qui aurait une incidence importante sur le commerce international des matériels de propagation végétale; ou
- b) développer et harmoniser l'ensemble de définitions et de principes qui régissent l'application des règlements et mesures phytosanitaires aux organismes non de quarantaine. Dans ce cas, il conviendrait de commencer par apporter les modifications pertinentes au texte de la CIPV, en particulier en définissant le concept d'ennemis dangereux.

Classification des parasites visés par la réglementation dans le cadre du commerce international et compétences

Compte tenu des parasites qui ont une importance économique dans le commerce international, il est possible d'établir la classification suivante:

- a) Ennemis visés par la réglementation phytosanitaire: ennemis correspondant à la définition figurant dans la CIPV; le cadre international pour la réglementation les concernant comprend la CIPV, les normes de la FAO et l'Accord SPS. Normalement, dans tous les pays, le pouvoir réglementaire est attribué aux organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV).
- b) Ennemis dangereux: "organismes non de quarantaine ayant une importance économique, qui affectent directement l'utilisation envisagée des plantes et des produits végétaux" (définition adoptée par le MERCOSUR).

Dans le cadre de cette définition, on entend par:

Utilisation envisagée: l'utilisation finale des plantes ou des produits végétaux qui ne peut être que la consommation, la transformation ou la propagation.

Affectent directement: les effets préjudiciables directs provoqués par l'organisme sur l'utilisation envisagée des plantes ou des produits végétaux (non compris les effets qui affectent la catégorie commerciale du produit).

Le cadre international pour la réglementation concernant ce type de parasites découle directement des Accords SPS et OTC. Les pouvoirs réglementaires sont répartis entre plusieurs organisations suivant le pays, à savoir les ONPV, les services des semences, de la santé publique et les organismes de recherche.

- c) Parasites cosmétiques: "organismes non de quarantaine qui n'affectent pas l'utilisation envisagée des plantes ou des produits végétaux mais qui portent préjudice à leur classement dans une catégorie commerciale".

Il n'y a pas de cadre juridique international pour la réglementation concernant ce type de parasites dans le commerce international. Dans le cas où la réglementation concernant les défauts de qualité serait considérée comme un objectif légitime dans le cadre de l'Accord OTC, elle devrait viser les défauts de qualité dus au parasite (symptômes, signes, dommages), et non le parasite lui-même.

Réglementation concernant les ennemis dangereux dans le cadre du commerce international

L'introduction du concept d'ennemis dangereux comme objet de réglementation dans le cadre du commerce international rend nécessaire un élargissement de la base conceptuelle afin d'éviter que les règlements ne soient utilisés comme des obstacles au commerce techniquement injustifiés. Pour cela, il convient d'harmoniser les principes de souveraineté, nécessité, impact minimal, transparence, modification, harmonisation, équivalence, coopération, compétence technique, quantification des préjudices, tolérances et non-discrimination, qui, comme dans le cas des organismes de quarantaine, limitent l'utilisation de ces règlements et prescrivent quand et comment il est légitime de les appliquer.

En particulier, étant donné que, contrairement aux organismes de quarantaine, les ennemis dangereux (par définition) existent dans le pays importateur et qu'ils ne sont pas activement combattus, il faut convenir d'une politique de niveaux de tolérance concernant ces ennemis. Dans le cadre de cette politique, il ne devrait pas être légitime d'imposer des niveaux de tolérance nuls, sauf dans le cas des matériels de propagation porteurs d'ennemis dangereux qui peuvent provoquer des épidémies explosives causant des préjudices économiques importants et/ou lorsque ces ennemis, en raison de leur persistance, peuvent causer des préjudices économiques qui dépassent le cycle de croissance ou lorsque ces ennemis ont des conséquences pour la santé des personnes ou des animaux.

Compte tenu de ces critères, le MERCOSUR a adopté une norme relative à des "Principes pour la réglementation visant les ennemis dangereux dans le cadre du commerce international" qui figurent à l'annexe 1. Cette norme s'inspire de la norme de la FAO relative aux "Principes de quarantaine végétale liés au commerce international" et l'adapte au cas particulier des ennemis dangereux. Le document énonce 13 principes:

1. Principe de la souveraineté: outre que ce principe reconnaît aux Etats le droit d'appliquer une réglementation aux ennemis dangereux dans le cadre du commerce international, il établit des limitations en ce qui concerne le niveau de préjudice

économique ou les effets sur la santé des personnes ou des animaux et prévoit la possibilité de quantifier et de vérifier ces effets.

2. Principe de la nécessité: ce principe met l'accent sur les limitations susmentionnées et établit que les prescriptions phytosanitaires relatives aux ennemis dangereux ne peuvent être appliquées que lorsqu'elles sont nécessaires pour éviter un préjudice économique important et/ou des conséquences indésirables pour la santé des personnes et/ou des animaux dues à l'effet direct de ces ennemis.
3. Principe de l'impact minimal: il est fait référence à la proportionnalité de la prescription phytosanitaire et établit que cette prescription doit être le moins restrictive possible pour le commerce international.
4. Principe de la transparence: équivaut au principe correspondant repris dans les Principes de quarantaine végétale liés au commerce international.
5. Principe de la modification: idem.
6. Principe de l'harmonisation: l'utilisation de prescriptions phytosanitaires dans le cadre de la réglementation concernant les ennemis dangereux dépend de l'harmonisation de ces prescriptions au plan international ou régional.
7. Principe de l'équivalence: idem 4.
8. Principe de la coopération: idem 4.
9. Principe du règlement des différends: idem 4.
10. Principe de la compétence technique: oblige les pays à se doter d'une organisation chargée d'établir, d'appliquer et de veiller au respect des normes relatives aux ennemis dangereux.
11. Principe de la quantification du préjudice: établit que l'utilisation de prescriptions phytosanitaires dans le cadre de la réglementation concernant les ennemis dangereux doit toujours être fondée sur des preuves biologiques et économiques vérifiables.
12. Principe de la tolérance: impose l'utilisation de niveaux de tolérance dans le cadre de la réglementation concernant les ennemis dangereux et ne permet l'application de niveaux de tolérance nuls que si la propagation est l'utilisation envisagée et que l'ennemi dangereux satisfait aux critères techniques indiqués, ou si la santé des personnes et/ou des animaux est affectée.
13. Principe de la non-discrimination: contrairement au cas des organismes de quarantaine, les mesures phytosanitaires visant les ennemis dangereux doivent être appliquées aux envois sans prendre en compte l'origine des produits. Ces mesures ne doivent pas établir de discrimination entre les marchés nationaux et internationaux.

Annexe 1

Principes pour l'application de mesures phytosanitaires
relatives à la lutte contre les ennemis dangereux
dans le cadre du commerce international

1. Souveraineté

Afin d'éviter les effets préjudiciables des ennemis dangereux sur l'utilisation envisagée des plantes et des produits d'origine végétale, il est reconnu que les Etats Parties pourront exercer leur droit souverain d'utiliser des mesures phytosanitaires pour réglementer l'entrée sur leur territoire de matériels abritant des ennemis dangereux lorsque ces ennemis affecteront directement l'utilisation envisagée de ces matériels à tel point qu'ils causeront un préjudice économique important et/ou nuiront à la santé des personnes ou des animaux d'une manière quantifiable et vérifiable.

2. Nécessité

Les Etats Parties ne pourront instaurer des mesures phytosanitaires que si ces mesures sont nécessaires pour éviter des préjudices économiques importants et/ou des conséquences indésirables pour la santé des personnes et des animaux, dus aux effets directs des ennemis dangereux sur l'utilisation envisagée des produits agricoles.

3. Impact minimal

Les mesures phytosanitaires appliquées dans le cadre de la réglementation concernant les ennemis dangereux doivent être compatibles avec la mesure dans laquelle l'utilisation envisagée est affectée et représenter la mesure disponible la moins restrictive pour le commerce international.

4. Transparence

Les Etats Parties devront publier et distribuer les tolérances, restrictions et prescriptions phytosanitaires appliquées aux ennemis dangereux, y compris, si demande leur en est faite, le fondement de ces mesures.

5. Modification

Lorsque les conditions changeront, ainsi que lorsque l'on disposera de nouveaux renseignements, les mesures phytosanitaires appliquées aux ennemis dangereux devront être modifiées sans délai, par l'inclusion des tolérances, restrictions ou prescriptions nécessaires à leur application, ou par la suppression des mesures jugées inutiles.

6. Harmonisation

Les mesures phytosanitaires appliquées aux ennemis dangereux devront être fondées sur des normes, directives ou recommandations internationales ou régionales.

7. Equivalence

Les Etats Parties devront reconnaître comme équivalentes les mesures phytosanitaires qui ne seront pas identiques mais qui aboutiront au même résultat en ce qui concerne les effets des ennemis dangereux sur l'utilisation envisagée des produits d'origine agricole.

8. Règlement des différends

Il est préférable que tout différend entre deux pays relatif à des mesures phytosanitaires visant des ennemis dangereux soit résolu à un niveau technique de façon bilatérale. Si une telle solution ne peut être trouvée dans un délai raisonnable, de nouvelles actions pourront être engagées conformément aux dispositions de l'article 10 et de l'annexe D de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires du MERCOSUR (ACSAFIM).

9. Coopération

Les Etats Parties devront coopérer en vue d'harmoniser les mesures phytosanitaires appliquées dans le cadre de la lutte contre les ennemis dangereux et de promouvoir l'élaboration et l'utilisation de normes régionales et internationales.

10. Compétence technique

Chaque Etat Partie disposera d'une organisation officielle qui sera chargée:

- a) d'élaborer et d'établir les normes relatives aux ennemis dangereux; et
- b) d'appliquer ces normes et de veiller à leur respect, uniquement dans les cas où l'effet direct des ennemis dangereux aura des conséquences externes sur l'utilisation envisagée des produits agricoles (impliquant des préjudices à des tiers non concernés par les décisions) ou se traduira par une fraude à l'égard du consommateur.

11. Quantification du préjudice

En vue de quantifier le préjudice dû aux effets des ennemis dangereux sur l'utilisation envisagée, les Etats Parties devront utiliser des méthodes d'évaluation fondées sur des preuves biologiques et économiques vérifiables.

12. Tolérance

Les Etats Parties devront convenir d'une politique de tolérance dans le cadre de la formulation des mesures phytosanitaires visant les ennemis dangereux, étant donné qu'il existe toujours un préjudice pour l'utilisation envisagée. Les niveaux de tolérance nuls ne seront applicables que dans les cas où la propagation est l'utilisation envisagée et lorsque:

- a) l'ennemi dangereux provoque des épidémies explosives entraînant des pertes économiques importantes; et/ou
- b) en raison de sa persistance, l'ennemi dangereux perpétue les effets préjudiciables au-delà du cycle de croissance en cours et entraîne des pertes économiques importantes;
- c) il existe des effets préjudiciables pour la santé des personnes ou des animaux.

13. Non-discrimination

Les mesures phytosanitaires visant les ennemis dangereux devront être appliquées sans discrimination en ce qui concerne l'origine des marchandises, et il ne sera pas établi non plus de discrimination entre les marchés nationaux et étrangers.