

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/43
26 octobre 2006

(06-5163)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

RAPPORT AU CONSEIL DU COMMERCE DES MARCHANDISES SUR L'EXAMEN TRANSITOIRE CONCERNANT LA CHINE

Le présent rapport est présenté sous la responsabilité du Président, ainsi que le Comité en est convenu à sa réunion du 12 octobre 2006.

-
1. À sa réunion ordinaire qui a commencé le 11 octobre 2006, le Comité a procédé au cinquième examen transitoire annuel au titre de la section 18 du Protocole d'accèsion de la République populaire de Chine.
 2. Avant la réunion, les États-Unis et les Communautés européennes ont soumis par écrit à la Chine des questions qui figurent respectivement dans les documents G/SPS/W/207 et G/SPS/W/208.
 3. Les déclarations faites à la réunion par l'Australie, le Brésil, la Chine, les Communautés européennes et les États-Unis dans le cadre de cet examen transitoire seront consignées dans le rapport résumé de la réunion, qui sera distribué sous la cote G/SPS/R/43 (voir l'extrait ci-joint).
-

ANNEXE – EXTRAITS DU DOCUMENT G/SPS/R/43

POINT 11 DE L'ORDRE DU JOUR: EXAMEN TRANSITOIRE AU TITRE DE LA SECTION 18 DU PROTOCOLE D'ACCESSION DE LA RÉPUBLIQUE POPULAIRE DE CHINE

1. Le Président a rappelé qu'en vertu de la section 18 du Protocole d'accession de la République populaire de Chine, le Comité SPS devait examiner chaque année pendant huit ans la mise en œuvre de l'Accord SPS par la Chine. Il a invité les Membres à formuler des observations ou à poser des questions.

2. Le représentant des États-Unis a rappelé que, dans la communication qu'ils avaient présentée pour l'examen transitoire de 2006 (G/SPS/GEN/594), les États-Unis avaient soumis à la Chine des questions écrites portant sur un certain nombre de points, dont 1) l'interdiction liée à l'ESB frappant la viande bovine et d'autres produits à faible risque en provenance des États-Unis; 2) les prescriptions de tolérance zéro pour les agents pathogènes imposées par la Chine sur les viandes et les produits à base de volailles; 3) les restrictions injustifiées à l'importation de volailles des États-Unis du fait de la grippe aviaire; 4) le manque de transparence en matière de réglementation; 5) l'obligation relative aux listes mises à jour chaque année des entreprises agréées de conditionnement de fruits; 6) la non-reconnaissance par la Chine du Programme national de capture des mouches des fruits (NFFTP) des États-Unis; et 7) la non-reconnaissance par la Chine de tous les types de matériaux utilisés dans les contenants alimentaires et les matériaux de contact alimentaire vendus sur le marché. Ces questions concernaient les mêmes sujets que ceux dont traitaient les documents qui avaient été présentés pour les trois examens transitoires précédents. Ainsi que l'indiquaient les documents G/SPS/W/126, G/SPS/W/139 et G/SPS/W/153, les États-Unis avaient constamment exprimé des préoccupations sur les points suivants: 1) la Chine n'avait pas notifié de nombreuses mesures SPS; 2) la manière dont elle appliquait les mesures SPS manquait de transparence; 3) elle imposait des prescriptions apparemment sans fondement scientifique. Ces problèmes étaient surtout évidents à propos de deux questions soulevées par les États-Unis dans leur document de 2006, à savoir les interdictions liées à l'ESB et les restrictions imposées en raison du feu bactérien.

3. Le représentant des États-Unis a ajouté que les plus vives préoccupations de son pays portaient sur les interdictions imposées par la Chine en relation avec l'ESB et la grippe aviaire respectivement pour la viande bovine et les volailles des États-Unis. La Chine n'avait communiqué à peu près aucun renseignement aux États-Unis sur le cadre réglementaire fondamental dans lequel seraient prises, sur des bases scientifiques, les décisions qui permettraient d'examiner la demande des États-Unis de lever ces interdictions. Des dizaines de pays avaient levé leurs interdictions concernant la viande bovine des États-Unis, et tous avaient au moins fourni aux États-Unis une explication détaillée des mesures réglementaires nécessaires pour qu'une décision soit prise au sujet de la demande américaine de lever l'interdiction. Depuis qu'elle imposait ces interdictions concernant la viande bovine et les volailles des États-Unis, la Chine n'avait encore fourni aucune explication sur ses actions ni sur les mesures réglementaires qui devaient être prises pour que les interdictions soient levées. Les États-Unis étaient également préoccupés par le fait que les mesures chinoises ne reposaient pas sur des évaluations des risques pertinentes. Ils demandaient à la Chine de respecter les principes scientifiques énoncés dans les directives de l'OIE lorsqu'elles prenaient des décisions réglementaires au sujet des importations de bétail vivant et de produits bovins ainsi que de volailles et de produits à base de volailles des États-Unis. Ils priaient aussi instamment la Chine de prendre des dispositions pour que ses autorités réglementaires remédient rapidement à ce problème.

4. Le représentant des États-Unis s'est également dit préoccupé par le fait que la Chine continuait d'imposer des obligations de tolérance zéro impossibles à respecter techniquement pour certains agents pathogènes tels que la salmonelle en ce qui concernait les importations de viandes et de produits à base de volailles des États-Unis. La norme nationale sur les produits avicoles frais et

congelés (GB 16869-2005) de l'Administration de la normalisation de la Chine (SAC) et de l'Administration générale de la République populaire de Chine pour le contrôle de la qualité, l'inspection et le contrôle sanitaire (AQSIQ) relative à ces agents pathogènes, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, semblait incompatible avec les directives du Codex Alimentarius (Codex). Les États-Unis s'inquiétaient également du fait qu'apparemment cette prescription applicable aux importations n'était pas imposée pour les produits nationaux. La Chine avait toutefois reconnu la nécessité de revoir la réglementation intérieure dans ce domaine, et les États-Unis la priaient instamment de remédier sans délai à cette situation.

5. Une autre préoccupation importante des États-Unis concernait les normes d'hygiène chinoises applicables aux matériaux de contact alimentaire. Le représentant des États-Unis s'inquiétait du fait qu'en vertu de la norme nationale GB 9685-2003 publiée par le Ministère de la santé chinois, la Chine n'avait approuvé que 65 types de matériaux utilisés dans les contenants alimentaires et les matériaux de contact alimentaire vendus sur son marché. L'utilisation de milliers de matériaux était autorisée dans les matériaux pour contact alimentaire aux États-Unis, en Europe et au Canada. Les États-Unis ont ajouté que ces produits existaient déjà dans les circuits commerciaux chinois et que, s'ils n'étaient pas autorisés, cela pourrait causer de graves préjudices économiques aux producteurs/fournisseurs des États-Unis et d'ailleurs. Tout en reconnaissant les nombreuses modifications apportées en temps utile par la Chine à la notification G/SPS/N/CHN/42 au sujet des produits d'emballage en bois, les États-Unis incitaient vivement la Chine à prendre rapidement des mesures pour approuver les matériaux pour contact alimentaire non encore approuvés par elle ni par des autorités réglementaires étrangères.

6. Au sujet de la transparence de la réglementation, les États-Unis s'inquiétaient du nombre de mesures SPS que la Chine appliquait à l'encontre de leurs produits sans avoir présenté de notification à l'OMC pour que les Membres puissent formuler leurs observations avant l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures. Ils avaient relevé plus d'une vingtaine de ces mesures prises entre le 1^{er} juillet 2005 et le 30 août 2006. Certaines imposaient de nouvelles obligations d'enregistrement, d'autres fixaient de nouvelles normes de sécurité sanitaire pour les résidus, et d'autres encore énonçaient de nouvelles procédures d'inspection ou identifiaient de nouveaux organismes de quarantaine. Certaines de ces mesures semblaient incompatibles avec les normes antérieures. Bien que bon nombre de ces mesures soient désormais affichées sur le site Web du gouvernement chinois, ce qu'appréciaient les États-Unis, elles augmentaient systématiquement le coût d'entrée en Chine pour les producteurs des États-Unis, du fait notamment qu'ils n'avaient pas la possibilité de les examiner et de les évaluer à l'avance. Les États-Unis reconnaissaient néanmoins les progrès accomplis par la Chine l'année précédente en vue de s'acquitter de façon plus systématique de ses obligations en la matière dans le cadre de l'OMC. Ils constataient aussi que la Chine avait dépassé de nombreux Membres de l'OMC en présentant au Secrétariat le 28 août 2006 sa 99^{ème} notification concernant une nouvelle mesure SPS et l'encourageaient à poursuivre dans cette voie.

7. Dans leurs questions écrites, les États-Unis avaient également dit qu'ils restaient préoccupés par plusieurs autres problèmes déjà soulevés au Comité, à savoir: 1) l'obligation relative aux listes mises à jour chaque année des entreprises agréées de conditionnement des fruits; 2) les prescriptions en matière de tolérance zéro pour certains agents pathogènes applicables aux viandes et aux produits avicoles; 3) les restrictions injustifiées au sujet de la grippe aviaire; et 4) la non-reconnaissance du Programme national de capture des mouches des fruits (NFFTP). Les États-Unis reconnaissaient les progrès accomplis par la Chine durant la réunion technique bilatérale sur les questions phytosanitaires qui avait eu lieu à Xi' durant la semaine du 4 septembre 2006 (au cours de laquelle la Chine avait reconnu le NFFTP des États-Unis et supprimé l'obligation de présenter une liste mise à jour chaque année des vergers de production américains agréés pour expédier des fruits en Chine). Ils ont cependant indiqué qu'ils souhaitaient davantage de progrès dans ces domaines, notamment l'élimination des obligations supplémentaires concernant une liste mise à jour chaque année des installations agréées de conditionnement de fruits.

8. Le représentant des Communautés européennes a remercié la Chine de son engagement à l'égard du mécanisme d'examen transitoire et des efforts qu'elle avait faits pour répondre aux questions posées durant l'examen précédent. Les CE constataient avec satisfaction que la coopération entre elles et la Chine sur les questions SPS s'était intensifiée et elles ont mentionné le nombre grandissant de contacts et l'établissement de mécanismes formels de coopération destinés à favoriser l'accroissement des flux commerciaux dans des conditions de sécurité sanitaire. Cependant, elles accueilleraient avec satisfaction de nouvelles améliorations de l'accès au marché encore limité qui était offert en Chine à leurs produits alimentaires. Elles ont aussi fait observer que, par rapport au grand nombre de notifications présentées dans le cadre du processus d'accession à l'OMC, le nombre de notifications présentées par la Chine au titre de l'Accord SPS avait fortement baissé au cours de l'année précédente. Les CE accueilleraient avec satisfaction des explications de la Chine à ce sujet.

9. L'intervenant a indiqué deux aspects de l'accès au marché pour lesquels une amélioration de la coopération était nécessaire: l'élimination de l'interdiction frappant certains produits issus de ruminants en provenance des CE en raison de l'ESB et une plus grande souplesse de la procédure d'approbation des établissements des CE remplissant les conditions requises pour exporter en Chine.

10. Lors des réunions précédentes du Comité, les CE s'étaient félicitées du fait que la politique de la Chine en matière d'importation de semence et d'embryons de bovins en provenance des CE était conforme aux normes de l'OIE relatives à l'ESB. Elles encourageaient la Chine à appliquer les normes de l'OIE, conformément aux obligations qu'elles avaient contractées au titre de l'article 3 de l'Accord SPS. L'intervenant a noté que la Chine était prompte à appliquer les normes internationales lorsque des problèmes surgissaient, mais qu'elle dépassait souvent largement les délais fixés dans ces directives lorsqu'elle levait les mesures. Les CE estimaient aussi que les progrès très lents dans la négociation de certains protocoles bilatéraux entre la Chine et les États membres des CE constituaient un frein pour le commerce des produits agricoles entre les CE et la Chine. Elles priaient instamment la Chine à se conformer aux obligations énoncées dans l'Accord SPS, y compris celle de ne maintenir des restrictions à l'importation que si elles étaient fondées scientifiquement. À cet égard, elles ont invité la Chine à appliquer les normes de l'OIE, à accélérer les négociations et à éviter tout retard indu.

11. Les CE ont fait observer que l'interdiction appliquée par la Chine à certains produits d'origine animale en provenance de certains États membres des CE reposait sur un seul incident de contamination par la dioxine isolé et entièrement contrôlé. En l'absence de justification scientifique appropriée, l'Accord SPS n'offrait aucun fondement pour maintenir cette interdiction. En outre, les prescriptions à l'importation appliquées par la Chine concernant le dépistage à 100 pour cent de la présence d'*E. sakazakii* dans les produits laitiers n'étaient ni fondées sur des données scientifiques ni proportionnelles au risque, comme l'exigeaient les dispositions de l'Accord SPS. À cet égard, les CE ont demandé à la Chine de respecter les dispositions de l'Accord SPS, en particulier l'article 2:2.

12. Le représentant du Brésil a dit que, tout en reconnaissant les progrès considérables accomplis par la Chine au sujet des questions SPS, son pays partageait les préoccupations des États-Unis et d'autres délégations au sujet des niveaux extrêmement rigides et des prescriptions de tolérance zéro impossibles à appliquer pour certains agents pathogènes, par exemple la salmonelle pour les importations de viandes et de produits avicoles, que la Chine continuait d'imposer. Le Brésil a aussi demandé à la Chine de faire tout ce qui était en son pouvoir pour développer et améliorer le processus de transparence relatif à la notification de ses règlements, afin que les Membres aient le temps d'évaluer les mesures.

13. Le représentant de l'Australie s'est dit sensible aux efforts faits par la Chine depuis son accession à l'OMC en 2001 pour développer et améliorer ses systèmes de contrôle sanitaire et d'inspection et faire en sorte que les procédures de quarantaine soient fondées sur une évaluation des risques et sur des preuves scientifiques solides. L'Australie faisait grand cas de ses relations étroites

avec la Chine et poursuivait ses efforts pour renforcer la communication et la coopération avec elle sur les questions SPS. Elle comprenait les difficultés rencontrées par la Chine et constatait les progrès réguliers qu'elle faisait pour élaborer des mesures SPS compatibles avec les dispositions de l'Accord SPS. Elle appréciait tout particulièrement le travail accompli peu de temps auparavant par la Chine pour mettre au point un protocole sur l'importation des agrumes australiens, qui était en cours d'application. Elle était en discussion avec la Chine sur un certain nombre de questions SPS bilatérales et espérait que ces questions seraient réglées rapidement pour permettre le développement des échanges bilatéraux dans l'intérêt mutuel des deux pays. Elle a de nouveau encouragé la Chine à élaborer des mesures reposant sur des évaluations des risques scientifiquement fondées et harmonisées avec les normes internationales, tout en veillant à la cohérence et à la transparence dans l'élaboration et l'administration de ses mesures SPS, tant au niveau national qu'au niveau provincial, ainsi qu'au respect des obligations de notification prévues dans l'Accord SPS. L'Australie a de nouveau invité la Chine à faire en sorte que les mesures adoptées soient examinées de façon appropriée, afin de s'assurer qu'elles soient le moins restrictives possible pour le commerce.

14. Le représentant de l'Australie a fait en outre observer que son pays avait été heureux de fournir à la Chine une assistance technique importante, d'une valeur d'environ 2 millions de dollars EU, pour l'aider à développer ses capacités et ses systèmes SPS. Un exemple récent était la formation supérieure dispensée à Canberra en mai 2006 à l'intention de 19 fonctionnaires chinois chargés des questions de quarantaine.

15. Le représentant de la Chine a remercié les États-Unis, les Communautés européennes, le Brésil et l'Australie de leurs observations et questions. Il a dit que la Chine avait pris note des observations formulées par le Brésil et l'Australie et était disposée à poursuivre le dialogue constructif avec eux sur toute question d'intérêt bilatéral dans le domaine SPS. Quant aux questions posées par les CE, la Chine regrettait d'avoir eu du mal à les traiter à temps en raison de la présentation tardive du document G/SPS/W/208 (le 9 septembre 2006), et elle a demandé aux CE de respecter les règles et procédures de base relatives à la présentation des documents généraux devant le Comité SPS, de manière à éviter des retards dans la réponse à leurs préoccupations. En ce qui concernait les questions spécifiques mentionnées par le représentant des États-Unis, certains progrès avaient déjà été faits au cours de discussions et de négociations bilatérales avant la réunion du Comité. L'intervenant a cependant donné les renseignements et les réponses ci-après concernant les observations et questions présentées par les États-Unis dans le cadre de la section 18 du Protocole d'accession de la Chine.

16. S'agissant de la transparence, la Chine avait notifié jusqu'en mars 2002 140 mesures SPS promulguées avant son accession à l'OMC. Après son accession, elle avait communiqué au Secrétariat de l'OMC 100 notifications au sujet desquelles les Membres disposaient, pour présenter leurs observations, d'un délai de 60 jours à compter de la date de distribution par le Secrétariat, ainsi que la Chine l'avait demandé dans sa proposition sur la transparence (G/SPS/W/131). Le Ministère du commerce de la République populaire de Chine (MOFCOM) avait mis en place des mécanismes visant à renforcer la coordination entre les ministères et les organismes chargés des mesures SPS et avait déjà organisé des réunions, des ateliers et des cours de formation sur la notification à l'intention des fonctionnaires des ministères et organismes intéressés. Grâce à ces mesures, le processus de notification des mesures SPS en Chine s'était considérablement amélioré. De plus, le MOFCOM, en collaboration avec l'AQSIQ, avait rédigé et adopté des directives sur la notification des mesures SPS.

17. Quant aux normes internationales relatives à l'ESB, le représentant de la Chine a rappelé que, lors des entretiens bilatéraux précédents sur les normes de l'OIE et en s'appuyant sur un très grand nombre d'analyses statistiques, la Chine avait déjà signalé qu'il y avait de graves lacunes dans le projet de prévention et de contrôle, le système de traçabilité et l'application de l'interdiction relative aux aliments pour animaux des États-Unis. Cela prouvait que les États-Unis ne remplissaient pas les conditions fixées dans les normes de l'OIE pour être considérés comme un pays où le risque d'ESB était vérifiable. La Chine a ajouté, pour éviter que l'ESB ne gagne son territoire, qu'elle n'autorisait

que l'importation de viande bovine désossée provenant d'animaux âgés de moins de 30 mois, ce qui voulait dire que les autorités chinoises devaient avoir la preuve que toute autre viande bovine ne présentait pas de risque d'ESB. Elle était néanmoins disposée à poursuivre les discussions sur ce sujet au niveau technique bilatéral.

18. À propos des prescriptions relatives aux agents pathogènes, la Chine a indiqué qu'elle avait tenu compte des normes internationales. Elle n'avait aucun critère pour imposer la tolérance zéro concernant les agents pathogènes dans les produits à base de volailles frais et congelés, mais elle avait considéré que la salmonelle était notoirement dangereuse pour la santé des personnes; en outre, dans les discussions sur les objectifs en matière de sécurité sanitaire au Comité du Codex sur l'hygiène, la plupart des Membres avaient estimé qu'il ne fallait pas que des salmonelles soient détectées dans les produits alimentaires. La Chine a fait observer en outre que, dans de nombreux pays, la loi prescrivait qu'il ne fallait pas que des salmonelles soient détectées dans les produits à base de volailles frais et congelés. Le rapport d'évaluation des risques liés à la présence de salmonelle dans la volaille issu des Réunions conjointes FAO/OMS sur l'évaluation des risques microbiologiques (JEMRA) indiquait que les données sur les niveaux d'exposition à la salmonelle étaient insuffisantes. En Chine, les volailles produites localement ou à l'étranger devaient respecter la même norme concernant les agents pathogènes, de sorte que la Chine était en conformité avec les obligations qui lui incombait au titre de l'article 2:3 de l'Accord SPS.

19. Au sujet de la grippe aviaire touchant les produits à base de volailles de Pennsylvanie (États-Unis), la Chine a appelé l'attention des Membres sur la prescription de l'OIE selon laquelle tous les cas de grippe aviaire H5, fortement ou faiblement pathogènes, devaient être déclarés à l'OIE, et la Chine, en tant qu'importateur de volailles américaines, aurait dû également être avertie de l'épidémie en Pennsylvanie. Elle a fait remarquer que les États-Unis ne l'avaient avertie qu'après y avoir été invités à plusieurs reprises. Elle justifiait l'interdiction imposée au sujet des produits à base de volailles de Pennsylvanie conformément au principe de régionalisation contenu dans l'Accord SPS, car elle ne pouvait toujours pas identifier les produits à base de volailles originaires d'une zone touchée par l'épidémie aux États-Unis. Néanmoins, elle a exprimé l'intention d'avoir de nouveaux entretiens bilatéraux avec les États-Unis, afin d'éviter que les volailles entrant sur son territoire ne soient porteuses de la grippe aviaire.

20. À propos des notifications, la Chine a indiqué que, sur les 13 mesures qu'elle n'avait pas notifiées au Secrétariat de l'OMC selon les États-Unis, certaines avaient été révisées selon les normes internationales sans qu'il y ait eu de modifications substantielles, et d'autres étaient destinées à réglementer le commerce intérieur.

21. Le représentant de la Chine a conclu en remerciant les Membres de leur coopération et de leur compréhension et en exprimant l'espoir que sa déclaration avait répondu à la plupart des observations et des questions formulées par les États-Unis et que les renseignements qu'il avait donnés étaient utiles aux Membres. Il a aussi exprimé le souhait de son pays de coopérer plus étroitement avec tous les membres du Comité SPS sur les questions d'intérêt mutuel et sur la mise en œuvre de l'Accord SPS.

22. Le Président a remercié le représentant de la Chine de ses réponses approfondies et a demandé si d'autres Membres souhaitaient prendre la parole. Au sujet des aspects procéduraux de l'examen, il a indiqué que, l'année précédente, la Chine avait demandé qu'aucune référence ne soit faite à une procédure particulière à l'occasion de l'examen. De ce fait, les Membres n'avaient pas été invités à poser des questions, ce qui était sans doute l'une des raisons de la présentation tardive des questions posées par les CE.

23. Le représentant de la Chine a dit qu'effectivement les Membres ne devraient pas être invités à poser des questions, si ce n'est par l'intermédiaire du Président, mais il a fait remarquer que, lors de la réunion bilatérale avec les CE, l'explication donnée par ces dernières au sujet de la présentation

tardive de leurs questions ne concernait pas l'aspect procédural de l'examen. Par ailleurs, étant donné la complexité des questions posées par les CE, il faudrait beaucoup de temps et d'efforts à la Chine pour rédiger ses réponses. Elle était néanmoins sensible aux éclaircissements donnés par les CE.

24. Le représentant des Communautés européennes a fait remarquer qu'à aucun moment il n'avait laissé entendre que les CE attendaient de la Chine qu'elle réponde à leurs questions durant la réunion en cours. Les CE comptaient néanmoins sur elle pour examiner ces questions et y répondre à un moment qu'elle jugerait approprié. Elles seraient très satisfaites de recevoir la contribution de la Chine.

25. Le Président a dit qu'il présenterait au Conseil du commerce des marchandises un rapport factuel succinct sur l'examen transitoire et y joindrait la section pertinente du rapport de la réunion du Comité.
