

ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

G/SPS/GEN/94
24 septembre 1998

(98-3685)

Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires

Original: anglais

HARMONISATION INTERNATIONALE DES NORMES SPS

Communication de l'Inde

1. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ("l'Accord SPS") a pour objectif 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, telles que la Commission du Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties et les organisations internationales et régionales opérant dans le cadre de la Convention internationale pour la protection des végétaux. L'article 3:1, en particulier, prévoit que:

"Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf disposition contraire du présent accord, et en particulier les dispositions du paragraphe 3."

L'article 12:4 ajoute que:

"Le Comité [des mesures sanitaires et phytosanitaires] élaborera une procédure pour surveiller le processus d'harmonisation internationale et l'utilisation des normes, directives ou recommandations internationales."

2. Il est clair que l'Accord SPS exige que les Membres établissent leurs règlements techniques et leurs règlements SPS sur la base de normes, directives ou recommandations internationales. Pour inciter les pays à utiliser ces normes internationales dans leurs règlements, l'Accord SPS dispose que les règlements nationaux conformes aux normes internationales seront considérés comme ne constituant pas un obstacle au commerce. Toutefois, alors qu'il insiste sur la nécessité que les pays utilisent des normes internationales dans leurs règlements SPS, cet accord ne définit pas précisément à quelles conditions une norme devrait être considérée comme étant internationale. Les critères employés pour déterminer si une norme est internationale sont définis en termes plutôt généraux. Toutes les normes, directives et recommandations élaborées par un organisme ou un système international de normalisation sont censées être considérées comme des normes internationales et un organisme de normalisation est considéré comme international dès lors qu'"au moins tous les Membres de l'OMC" peuvent y adhérer. Il est donc manifeste qu'en l'absence d'une définition précise de ce qu'est une norme internationale, toute norme adoptée par un organisme de normalisation est considérée comme une "norme internationale", même si le nombre de pays ayant participé aux travaux techniques d'établissement de la norme est restreint, et même si celle-ci peut avoir été adoptée, non par consensus, mais suite à un vote remporté à une faible majorité.

3. Malgré les efforts fournis par certaines organisations internationales pour encourager davantage de pays à participer aux activités de normalisation, la participation des pays en développement aux activités de ces organisations reste faible. Seuls quelques pays en développement peuvent participer activement aux réunions des comités techniques. La plupart, même s'ils sont

présents, sont incapables d'y participer vraiment car ils ne peuvent pas s'appuyer sur la recherche nécessaire pour présenter des documents techniques. La pratique consistant à confier l'organisation des travaux techniques au pays hôte, qui fournit les services de secrétariat, contribue à mettre les pays en développement en position de faiblesse. En raison de diverses contraintes, ceux-ci ne sont pas toujours en mesure d'offrir ces services et, par conséquent, ne peuvent pas participer efficacement au travail technique. L'incapacité de la plupart des pays en développement à participer de manière active et efficace aux réunions des organismes internationaux de normalisation reste un sujet d'inquiétude. En outre, leurs observations écrites sont souvent négligées, ce qui conduit parfois à l'adoption de normes qui ne tiennent pas compte de la situation de la plupart d'entre eux.

4. Par ailleurs, en raison de la non-participation des pays en développement aux réunions de diverses organisations internationales de normalisation, les normes sont arrêtées par défaut. Il faut donc d'urgence rationaliser les processus de normalisation actuellement appliqués par ces organisations et les rendre plus représentatifs pour que les avis des pays en développement et des pays les moins avancés soient suffisamment pris en compte.

5. En dépit du fait que 89 pour cent des pays du monde sont des pays en développement ou des PMA, divers comités ou groupes d'experts adoptent des normes internationales sur la base d'une décision prise à la majorité des pays présents à la réunion. En l'absence de la plupart des pays en développement, ces réunions sont naturellement dirigées par les pays développés et, très souvent, les limites de sécurité retenues par ces organismes correspondent à ce que les pays développés considèrent comme étant approprié, sans nécessairement prendre en compte les conditions qui existent dans les pays en développement. Par conséquent, les pays en développement et les pays les moins avancés ont du mal à se conformer aux mesures sanitaires fondées sur de telles normes, en particulier parce que les limites de sécurité sont souvent définies sans qu'aucune étude clinique ne soit faite dans les pays en développement concernant les contaminants, les pesticides, les maladies animales, etc.

6. En outre, vu les différences entre les pays développés et les pays en développement, il pourrait être préférable d'harmoniser les normes au niveau d'une région, dans laquelle règnent des conditions similaires et où le degré d'immunité de la population est plus ou moins le même. À l'heure actuelle, toutes les régions n'ont pas de normes régionales dûment harmonisées, situation à laquelle il faudrait remédier pour faciliter l'établissement de normes internationales. Comme on estime que ces normes régionales jouent un rôle essentiel dans l'établissement des normes internationales, les organisations internationales de normalisation devraient en tenir dûment compte pour arrêter la norme internationale, ce qui améliorerait beaucoup la représentativité.

7. Selon l'Inde, les processus d'élaboration de normes internationales suivies par les différentes organisations internationales devraient être uniformes. Il existe aujourd'hui deux organisations internationales majeures dans le domaine de la normalisation alimentaire, à savoir l'Organisation internationale de normalisation (ISO) et la Commission du Codex Alimentarius, qui n'ont pas les mêmes processus pour l'élaboration de normes. Celui de l'ISO fait intervenir un vote par correspondance avec une seule voix par membre. Dans le cas du Codex, la décision d'accepter les normes se fonde sur la décision prise lors de réunions auxquelles la participation des pays en développement est aléatoire, comme nous l'avons déjà indiqué. Par conséquent, il faut faire en sorte que ces processus soient harmonisés au niveau international.

8. Le fonctionnement récent des organisations internationales de normalisation montre qu'il devient de plus en plus difficile, même pour les pays qui participent à leurs travaux, d'adopter des normes par consensus. Il y a quelques années encore, les décisions étaient généralement prises par consensus. En fait, certaines définitions de normes internationales mentionnaient même qu'elles avaient été adoptées par consensus. Ce n'est plus le cas aujourd'hui, et dans certaines organisations, comme la Commission du Codex, de plus en plus de normes sont adoptées à la majorité. Il peut être difficile de contester la commodité d'une telle pratique, mais celle-ci a sans aucun doute conduit à une

situation où un certain nombre de normes sont adoptées malgré l'opposition d'un nombre non négligeable de pays. Par exemple, dans le cas des eaux minérales naturelles, la norme fut finalement adoptée par 33 voix contre 31. Cette norme a donc été adoptée avec l'approbation d'environ un cinquième des Membres seulement, ce qui est particulièrement préoccupant car, souvent, seule une fraction des Membres assistent à ces réunions.

9. L'engagement des organisations internationales dans l'établissement de normes obligatoires a stimulé l'intérêt des groupes de pression pour la normalisation. Les gouvernements interviennent plus directement, en particulier pour s'assurer que l'adoption des normes ne les force pas à modifier leurs règlements ou à accepter des normes plus restrictives que leurs normes nationales; parallèlement, les milieux d'affaires et les groupes écologistes se préoccupent davantage de ces questions. Cet intérêt d'organismes non scientifiques pourrait entraîner une évolution des normes, qui pourraient ne plus se fonder uniquement sur des faits scientifiques, mais aussi sur certaines considérations non scientifiques. Une telle politisation des activités de normalisation pourrait avoir de graves conséquences sur le rôle joué de la science dans l'élaboration et l'adoption de normes internationales. Il devient donc nécessaire d'adopter une définition des normes internationales plus précise et plus rigoureuse, et de faire en sorte que celles-ci soient uniquement fondées sur des données scientifiques empiriques.

10. Un moyen de régler les problèmes soulevés tant par l'évolution récente des activités de normalisation que par le manque de participation des pays en développement à ces activités pourrait consister à adopter une définition plus précise des normes internationales, en particulier de celles qui doivent être utilisées comme bases pour les règlements techniques et les mesures SPS. Les normes internationales pourraient, par exemple, être différenciées selon qu'elles sont élaborées pour être appliquées à titre volontaire ou à titre obligatoire. La définition actuelle selon laquelle toutes les normes élaborées par des organismes internationaux de normalisation devraient être considérées comme des normes internationales pourrait s'appliquer aux normes devant être appliquées à titre volontaire. En ce qui concerne les normes élaborées dans l'intention éventuelle de les rendre obligatoires, on pourrait adopter une définition plus restreinte. On pourrait prévoir qu'aux fins de l'Accord SPS, une norme, directive ou recommandation sera considérée comme étant obligatoire seulement si un nombre minimum convenu de pays de régions différentes ont participé à tout le processus lié à son adoption et si elle a été adoptée par consensus.

11. Une telle approche présente deux avantages. Premièrement, l'obligation prévue dans l'Accord SPS d'utiliser, dans la mesure du possible, une norme internationale existante deviendrait réaliste, puisque la norme aura été adoptée par consensus. Cela améliorerait grandement le respect de cette obligation et éviterait les conflits qui apparaissent si souvent lorsque les normes internationales sont beaucoup plus rigoureuses que les normes nationales. En effet, un gouvernement qui a voté en faveur de l'adoption d'une norme internationale n'aurait aucun motif raisonnable de ne pas l'intégrer dans la réglementation nationale. Deuxièmement, cela permettrait d'élargir la participation aux travaux d'élaboration de normes, car les pays ayant des intérêts liés à la norme ou aux produits considérés joueraient un rôle actif et efficace dans les délibérations de l'Organisation internationale de normalisation concernée.

12. L'Inde souhaite donc faire les suggestions suivantes:

- i) Le Comité SPS devrait déterminer quelles mesures ont été prises par les organismes internationaux de normalisation pour permettre aux pays en développement membres de participer efficacement à l'élaboration des normes. C'est peut-être le principal problème à résoudre dans le cadre de l'harmonisation internationale, car un grand nombre de pays en développement considèrent qu'ils ont été écartés du processus de normalisation et que, de ce fait, ces organismes adoptent des normes qui immanquablement limitent leur accès au marché.

- ii) Il faudrait également vérifier si l'on a bien tenu compte des capacités des pays en développement membres pour élaborer et adopter des normes, directives ou recommandations internationales qui répondent aux besoins de leur développement et de leur commerce, et qui soient compatibles avec le niveau de leur développement technologique et socio-économique et de leur commerce. Cela faciliterait l'alignement de leurs normes nationales sur les normes internationales et permettrait de limiter les risques d'incompatibilité entre les normes acceptables au niveau international et les normes nationales. Pour y parvenir, on pourrait inviter des représentants des organismes internationaux de normalisation à présenter des communications écrites et orales au Comité afin de déterminer si les problèmes propres aux pays en développement sont pris en considération et, si oui, de quelle manière.
- iii) Certains Membres ont aussi du mal à s'acquitter de leurs obligations au titre de l'Accord SPS en raison du manque de transparence des procédures des trois organisations sœurs. L'Inde a constaté à plusieurs réunions de la Commission du Codex que, pour tenir compte des avis de tous les membres, il faudrait une procédure qui comprenne un vote à l'étape du projet et un vote à l'étape de l'adoption. Cette procédure serait conforme à celles de l'ISO et de la CEI. Le problème serait automatiquement atténué si l'on adoptait le principe du consensus.
- iv) Il faudrait préciser la définition de base d'une norme internationale et le poids accordé par les organismes internationaux de normalisation à leurs recommandations et à leurs normes. Alors que l'article 3:1 de l'Accord SPS ne fait pas de différence entre les directives et les recommandations d'une part et les normes d'autre part, les organismes de normalisation ne les considèrent pas comme équivalentes. Par conséquent, comme indiqué au paragraphe 10 ci-dessus, le Comité pourrait envisager d'adopter des définitions distinctes pour les normes, selon qu'elles sont censées être adoptées à titre volontaire ou à titre obligatoire.
- v) Pour que le processus d'harmonisation des normes nationales avec les normes internationales soit universellement reconnu par les Membres, il faut que les principes fondamentaux de l'Accord SPS ne soient pas perdus de vue lors de l'élaboration des normes internationales. Certains principes de base figurent dans l'article 5 de l'Accord SPS. L'article 5:4 prévoit que "lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les Membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce". Selon l'article 5:6: "Les Membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique". Il faut que ces principes soient intégrés dans le processus d'élaboration de normes des organismes internationaux de normalisation pour que les normes qu'ils adoptent soient acceptées par la majorité des Membres de l'OMC, en tenant compte de leur grande diversité en matière de capacités et de techniques de transformation et de perception du risque.

13. Au vu de ce qui précède, alors qu'il est souhaitable, comme le prévoit l'Accord SPS, de parvenir à une harmonisation aussi large que possible en se conformant aux normes internationales, on peut douter de la "représentativité" de ces dernières. Les pays en développement, en particulier, sont directement touchés par ces normes biaisées et irréalistes puisqu'elles limitent leur accès aux marchés, constituant ainsi des obstacles non tarifaires, et qu'il est très coûteux de s'y conformer. Nous tenons à répéter que les Membres devraient concrétiser les dispenses spéciales pour les pays en

développement qui sont prévues dans l'Accord SPS. Pour cela, on pourrait non seulement prolonger la période de transition, de manière à permettre aux pays en développement et aux pays les moins avancés de s'intégrer dans le système commercial multilatéral, mais aussi leur assurer l'égalité des chances grâce à une assistance technique appropriée fournie à des conditions équitables et raisonnables.
