

# ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE

RESTRICTED

**G/SPS/W/79**

7 mars 1997

(97-0919)

---

**Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires**

Original: anglais

## L'ESB ET L'ACCORD SPS

Document établi par la Suisse

Réunion des 19 et 20 mars 1997

### Introduction

1. L'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) est une maladie grave qui touche les bovins et comme il pourrait y avoir un lien avec la maladie de Creutzfeldt-Jakob affectant le cerveau humain, il est d'autant plus nécessaire que les pouvoirs publics de tous les pays lui accordent de l'attention. Par conséquent, il n'est que naturel, et en vérité légitime, que des mesures soient prises afin de protéger la santé des personnes et des animaux et, en particulier, de prévenir la propagation de l'ESB dans des pays et régions qui n'étaient pas touchés jusqu'ici.

2. Cela étant dit, les mesures décrites ci-après ont également un rapport avec le commerce; de l'avis des autorités suisses, il est très probable que certaines soient incompatibles avec les obligations contractées par tous les Membres de l'OMC, principalement, mais pas exclusivement, au titre de l'Accord SPS. Etant donné l'incidence réelle ou potentielle du problème que pose l'ESB sur le commerce des produits agricoles, sur le comportement des consommateurs et sur l'économie rurale, il conviendrait que le Comité SPS examine et traite cette question en toute priorité.

3. D'après le Code zoosanitaire international de l'OIE, la Suisse est un pays à faible incidence d'ESB; à la suite des mesures sanitaires mises en place depuis 1990, la Suisse devrait être complètement exempte d'ESB dans un avenir prévisible (voir l'annexe). Néanmoins, étant l'un des pays à avoir été touchés à la fois par la maladie et par les mesures liées au commerce prises par ses partenaires commerciaux à cause de l'ESB, la Suisse a un intérêt substantiel dans cette question et est convaincue que les Membres de l'OMC se concerteront afin d'éviter formellement les mesures susceptibles d'affecter le commerce des produits agricoles au-delà de ce qui est nécessaire et légitime pour lutter contre cette maladie.

### Mesures commerciales prises par les Membres de l'OMC/Preuves scientifiques disponibles

4. Certains Membres de l'OMC appliquent actuellement ou ont appliqué des interdictions d'importer visant les produits suivants:

- a) Animaux vivants de l'espèce bovine (SH 0102)  
Ces prohibitions sont applicables à l'importation d'animaux à des fins de reproduction ou d'abattage, ainsi que d'estivage, et, dans plusieurs cas, même au transit.
- b) Sperme, oeufs, embryons (par exemple SH 0511)

- c) Viande et produits à base de viande (par exemple SH 0201, 0202, 0206, 0210)  
Différents types de viande bovine sont parfois traités différemment selon leur niveau de risque; toutefois, dans certains cas, toutes les importations de viande sont prohibées, souvent sans preuve scientifique justifiant ces prohibitions.
- d) Peaux (y compris à des fins techniques) (par exemple SH 0507, 4101)
- e) Cornes, os, graisses, farines de viande et d'os (par exemple SH 0210, 0506, 0507, 1502, 1518);
- f) Lait et produits laitiers, lactose (malgré le fait que, selon les experts de l'OMS, le lait et les produits laitiers doivent être considérés comme étant sains et qu'il n'y a pas de norme internationale qui recommande de restreindre les importations de produits laitiers en provenance de pays à faible incidence) (par exemple SH 0401-0406); certains pays appliquent même des restrictions aux produits agricoles transformés contenant des produits laitiers.

5. Certains pays n'interdisent pas les importations ou les interdictions d'importer qu'ils appliquent, visent moins de produits, mais exigent des certificats sanitaires très rigoureux qui sont parfois extrêmement exigeants (par exemple, bovins provenant de troupeaux n'ayant pas contracté l'ESB au cours des six années écoulées).

6. Selon les informations dont disposent les autorités vétérinaires suisses, 24 pays appliquent actuellement au moins une des mesures susmentionnées. Les mesures ayant un rapport avec le commerce que la Suisse applique ainsi que la situation actuelle concernant l'ESB en Suisse sont décrites à l'annexe.

#### Evaluation préliminaire au regard des obligations contractées dans le cadre de l'OMC

7. Les mesures susmentionnées doivent être évaluées au regard d'un certain nombre de dispositions de l'Accord sur l'OMC, à savoir, mais pas exclusivement, le GATT de 1994, l'Accord SPS et l'Accord sur les procédures de licences d'importation.

8. Le GATT de 1994 énonce un certain nombre de dispositions qu'il convient peut-être de prendre en considération en la matière:

- L'article III (traitement national) s'applique aux "taxes et autres impositions intérieures, ainsi [qu'aux] lois, règlements et prescriptions affectant la vente, ... l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur ...". En l'espèce, cela implique que les certificats, contrôles et normes "ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale".
- L'article V (liberté de transit) semble interdire toutes entraves au transit, du moins pour les marchandises qui ne peuvent pas nuire à la santé des animaux et des personnes lorsqu'elles sont en transit. L'ESB étant une maladie non contagieuse et aucune des clauses restrictives de l'article V n'étant à prendre en considération dans ce contexte, une mesure telle que la prohibition appliquée par l'Allemagne qui frappe les bovins en transit transportés par camion est nettement en contradiction avec les dispositions de cet article.
- L'article VIII exige que les formalités à la frontière soient limitées à un minimum. Cette disposition est peut-être violée par des mesures qui imposent des certificats sanitaires portant sur un grand nombre d'années antérieures et sur des troupeaux entiers,

dès lors que, comme c'est le cas avec l'ESB, aucune contagion ou autre forme de propagation d'un animal à l'autre n'a été observée.

- L'article X exige que ces mesures soient publiées dans les moindres délais "de façon à permettre aux gouvernements et aux commerçants d'en prendre connaissance". La plupart des mesures en question n'ont pas été notifiées à l'OMC et, dans de nombreux cas, la publication au niveau national ne s'est pas faite en conformité avec l'article X, alors qu'il n'y avait pas de situation suffisamment urgente ou d'autre raison qui en justifie le retard.
- Les articles XI et XIII énoncent des obligations de procédure en relation avec l'article premier (traitement NPF); selon la pratique du GATT, ils s'appliquent aussi aux interdictions d'importer (voir l'article XIII:1: "Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée ... à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ...").

9. L'Accord SPS autorise tous les Membres de l'OMC à "prendre les mesures sanitaires qui sont nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux" (article 2:1). Ces mesures doivent être conformes, entre autres, aux dispositions des articles 2 (droits et obligations), 3 (harmonisation), 4 (équivalence) et 5 (évaluation des risques et niveau approprié de protection sanitaire) et être notifiées conformément à l'article 7. Selon l'article 6, des régions et des pays fournisseurs différents peuvent être traités en fonction de leur situation spécifique, mais les principes susmentionnés doivent être respectés dans chaque cas; en d'autres termes un traitement différencié, mais non discriminatoire, est autorisé.

- A l'heure actuelle, il y a peu de normes internationales concernant l'ESB. En l'occurrence, l'établissement d'un niveau approprié de protection sanitaire doit prendre en considération les éléments suivants (article 5): techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes, preuves scientifiques disponibles, procédés et méthodes de production pertinents, prévalence de maladies spécifiques, etc.
- Les mesures de protection prises par d'autres pays doivent être considérées comme équivalentes si elles permettent d'atteindre le même niveau approprié de protection sanitaire, "même si ces mesures diffèrent des leurs" (article 4:1).
- En outre, il doit être tenu compte de facteurs économiquement pertinents tels que le "dommage potentiel en termes de perte de production" (article 5:3).
- Conformément aux procédures de notification et de consultation prévues à l'article 7 et à l'annexe B, des renseignements doivent être fournis sur demande et ces renseignements doivent indiquer, entre autres, les méthodes d'évaluation des risques utilisées et le niveau de protection jugé approprié.

10. L'Accord sur les procédures de licences d'importation a peut-être été violé lui aussi dans un certain nombre de cas, même si l'on tient compte du degré élevé de risque et d'urgence qui caractérise le problème que pose l'ESB. En fait, aux termes de l'article 3:2 de l'Accord, les procédures administratives (licences non automatiques) "n'exerceront pas, sur le commerce d'importation, des effets de restriction ou de distorsion s'ajoutant à ceux que causera l'introduction de la restriction" (même lorsque ces conditions peuvent être justifiées au regard des autres dispositions de l'Accord sur l'OMC) et elles "n'imposeront pas une charge administrative plus lourde que ce qui est absolument nécessaire" pour les appliquer. En l'espèce, il y a peut-être eu violation de l'Accord en ce sens que:

- les obligations en matière de notification et de consultation n'ont pas été observées (article 3:3; article 5:1 et 2, etc.);
- les mesures ont été maintenues pendant une période plus longue que nécessaire (article 3:2);
- les exemptions possibles n'ont pas été communiquées (article 3:4);
- des renseignements complets n'ont pas été fournis dans les moindres délais (article 3:5);
- les prescriptions en matière de certificat sanitaire (pour des régions entières et des troupeaux entiers et/ou pour un très grand nombre d'années antérieures) ne sont pas toujours proportionnées au risque encouru (article 3:2).

11. La question qui se pose est de savoir si l'article XX du GATT de 1994 peut justifier certaines ou la totalité de ces mesures, étant donné que cette disposition autorise toute mesure visant à protéger la santé des personnes et des animaux. Toutefois, cette exception générale est soumise à deux conditions, à savoir que:

- "ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent";
- "soit une restriction déguisée au commerce international" (non souligné dans le texte).

12. Il est évident que la pertinence de ces conditions doit être examinée pour chaque mesure (voir l'article 3:2 de l'Accord SPS). Toutefois, on peut présumer de façon préliminaire que, à tout le moins, des mesures qui affectent les importations plus rigoureusement que les produits nationaux et qui s'appliquent à des produits ne faisant courir aucun risque de propagation de l'ESB ne remplissent pas les conditions énoncées à l'article XX; en d'autres termes, ces mesures ne peuvent pas être exemptées, par le biais de l'article XX, des autres obligations contractées dans le cadre de l'OMC qui ont été mentionnées plus haut (sont visés, par exemple, des produits qui ne sont pas destinés à la consommation humaine ou animale, tels que les peaux, et dont l'importation est prohibée, notamment, dans la République tchèque; les prohibitions frappant le sperme et les embryons appliquées par l'Autriche et l'Italie constituent un autre exemple typique étant donné que l'OIE a déclaré que le commerce de ces produits ne présentait aucun risque).

### Conclusions

13. A ce stade, on n'est arrivé à aucune conclusion finale quant aux mesures prises par chaque pays, ce qui comprend peut-être les propres mesures de la Suisse. On peut cependant dire que, à tout le moins, les mesures ci-après semblent être manifestement incompatibles avec une ou plusieurs des obligations contractées dans le cadre de l'OMC:

- a) mesures qui établissent une discrimination contre des marchandises importées et qui, sans justification scientifique, dérogent aux normes nationales ou internationales;
- b) mesures affectant des produits qui ne sont destinés ni à la consommation humaine ni à la consommation animale;
- c) prohibitions en matière de transit;

- d) mesures affectant des marchandises alors qu'il ne peut être présumé qu'il y a un risque de propagation de l'ESB et qu'aucune preuve scientifique, quelle qu'elle soit, n'autorise à conclure qu'il conviendrait de prendre des mesures pour empêcher les importations de ces marchandises.

14. Le Comité SPS devrait traiter ces problèmes en priorité et d'urgence afin d'éviter une escalade de restrictions au commerce. La Suisse craint que de telles restrictions n'affectent toute la raison d'être de l'Accord SPS, qui est notamment d'autoriser toutes mesures sanitaires qui ne constituent pas une forme de protectionnisme déguisé.

15. Le Comité SPS devrait inviter tous les Membres qui ont pris dans ce domaine des mesures liées au commerce à cause de l'ESB, que ces mesures aient ou non un rapport avec l'ESB, à les notifier d'urgence.

16. Le Président du Comité SPS devrait être invité à tenir aussitôt que possible des consultations avec tous les Membres de l'OMC intéressés, du moins avec ceux qui appliquent actuellement les mesures à la frontière en question. L'objet de ces consultations serait de permettre au Comité d'arriver à une conclusion quant à celles des mesures à la frontière susmentionnées qui sont licites au regard des obligations contractées dans le cadre de l'OMC.

17. La Suisse est disposée à fournir une liste contenant tous les renseignements pertinents dont elle dispose au sujet des mesures prises par certains pays. Tout en réservant l'ensemble de leurs droits dans le cadre de l'OMC, les autorités suisses sont également résolues à s'employer activement à trouver une solution avec les partenaires commerciaux de la Suisse sous les auspices du Président.

## Annexe

### La Suisse et l'ESB

#### Renseignements statistiques

L'encéphalopathie spongiforme bovine a été observée pour la première fois en Suisse en 1990. Jusqu'en 1994, le nombre de cas a doublé d'une année sur l'autre. De 1994 à 1995, année où la courbe a atteint son point culminant avec 68 cas, l'augmentation des cas d'ESB a été nettement plus faible qu'au cours des années précédentes. En 1996, le nombre de cas est tombé à 45, ce qui correspond à une réduction de 33 pour cent. Ce recul a été plus marqué au deuxième semestre de l'année, avec seulement dix cas observés, contre 35 au cours des six premiers mois.

L'effectif total de bovins s'élevant à environ 1,75 million de têtes, l'incidence de l'ESB représente 0,26 cas par 10 000 animaux en 1996. En conséquence, conformément aux normes internationales, la Suisse est classée parmi les pays à faible incidence d'ESB. Au nombre des pays à faible incidence (par exemple, l'Allemagne, la France, l'Irlande et le Portugal), la Suisse est le seul pays où une réduction considérable du nombre de cas a été observée en 1996. Une autre caractéristique de la maladie en Suisse tient à ce qu'un seul animal a été atteint dans 97 pour cent des troupeaux touchés. A ce jour, rien n'indique qu'il y ait transmission verticale (de la vache au veau) ou transmission horizontale (d'un animal à un autre).

Au mois de février 1997, 19 animaux seulement sur les 240 au total ayant contracté l'ESB depuis 1990 étaient nés après l'interdiction frappant les aliments pour animaux, la plupart d'entre eux dans les 12 mois qui ont suivi sa mise en application.

#### Mesures internes

##### L'intensification de la surveillance des maladies affectant le système nerveux central se poursuit

Dès 1989 un laboratoire de diagnostic a été créé et la recherche sur des méthodes de diagnostic et sur l'épidémiologie de l'ESB a été encouragée. Comparée à d'autres pays, la Suisse ne cesse d'intensifier depuis lors sa surveillance des désordres du système nerveux central chez les bovins. Au total, plus de 600 bovins suspectés d'avoir contracté l'ESB ont été étudiés depuis 1990 par deux instituts désignés à cet effet, dont 95 cas suspects en 1996.

##### Bonne discipline en matière de notification grâce au versement d'une compensation généreuse

La notification de cas d'ESB présentant des signes cliniques a été encouragée par le versement d'une compensation généreuse (pouvant allant jusqu'à 5 400 francs suisses, c'est-à-dire 3 800 dollars EU par animal) pour les animaux abattus atteints par l'ESB ou suspectés d'avoir contracté la maladie.

##### Renforcement des mesures en 1996

Bien que les mesures prises en 1990 soient très efficaces et que le risque pour les consommateurs soit minime, les mesures additionnelles ci-après ont été adoptées en 1996:

Le 17 avril 1996, le Conseil fédéral (gouvernement) a décrété que les carcasses d'animaux domestiques de toutes espèces ainsi que certaines parties de vaches (cervelle, moelle épinière, yeux) ne doivent plus être transformées en aliments destinés au bétail commercial. Les carcasses de vaches doivent désormais être incinérées.

Le 16 septembre 1996, le Conseil fédéral a décidé que les veaux nés directement de vaches touchées par l'ESB doivent être identifiés et abattus.

Le 13 décembre 1996, le Parlement fédéral a décidé des mesures additionnelles à prendre concernant les troupeaux où un animal est mort ou a dû être abattu à cause de l'ESB ainsi que dans les exploitations où ces animaux sont nés ou ont été élevés. Ces mesures comprennent l'abattage et la destruction de tous les animaux nés avant le 1er décembre 1990, c'est-à-dire avant la mise en application de l'interdiction frappant les aliments destinés aux ruminants et, dans le cas des exploitations où un animal né après l'interdiction a contracté la maladie, de tous les bovins se trouvant dans ces exploitations.

#### Mesures à la frontière

Le 3 avril 1996, le Conseil fédéral a décidé, à titre de mesure visant à rétablir la confiance, de rendre obligatoire, à compter du 1er mai 1996, la déclaration du pays producteur concernant la viande et les produits à base de viande destinés à la vente.

Le 17 avril 1996, l'Office vétérinaire fédéral suisse a stoppé l'importation d'aliments pour animaux jusqu'à ce que tous les fournisseurs aient été contrôlés. Désormais, seuls seront reconnus les fournisseurs dont la production est conforme aux normes nationales.

Le 29 novembre 1996, l'Office vétérinaire fédéral suisse a décidé de n'admettre à l'importation que les bovins, ovins et caprins originaires de pays dans lesquels il est interdit de nourrir les ruminants avec des protéines provenant de mammifères (à l'exception des protéines dérivées du lait). Les animaux à importer doivent être nés 18 mois au moins après la mise en application de cette interdiction. Simultanément, l'Office a fixé de nouvelles conditions pour l'importation de produits à base de viande, afin d'empêcher l'importation de produits contenant des abats spécifiés d'animaux de l'espèce bovine. Ces mesures ont pris effet le 1er janvier 1997.