

# Accord SPS : quel bilan 10 ans après ?<sup>(1)</sup>

## *The SPS Agreement ten years after*

Par João MAGALHAES<sup>(2)</sup>

(communication présentée le 21 octobre 2004)

### RÉSUMÉ

L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) a un double objectif, à savoir: (i) reconnaître le droit souverain des pays membres (les Membres) de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) d'assurer le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'ils considèrent approprié et (ii) faire en sorte que les mesures SPS ne représentent pas des restrictions inutiles, arbitraires, scientifiquement injustifiables ou déguisées au commerce international.

Pour atteindre cet objectif, l'Accord reconnaît que les Membres ont le droit d'adopter des mesures SPS pour obtenir le niveau approprié de protection de la vie ou de la santé qu'ils ont eux-mêmes déterminé. Ce droit à la protection de la santé s'accompagne d'obligations fondamentales. En particulier, les pays peuvent prendre des mesures SPS à condition qu'elles ne soient appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la vie ou la santé, qu'elles soient fondées sur des principes scientifiques et qu'elles n'établissent pas de discrimination injustifiable entre les Membres.

Plusieurs mécanismes ont été créés pour aider les Membres dans la mise en œuvre de l'Accord. Parmi eux, des mécanismes concernant la transparence des mesures sanitaires et phytosanitaires et un Comité SPS qui s'appuient sur les Procédures de règlements de différends de l'OMC, constituent les piliers de la mise en œuvre.

En 10 ans, ces mécanismes ont été mis à l'épreuve. Un nombre non négligeable de procédures a été développé, testé et amélioré visant toujours à aider les Membres dans cette mise en œuvre. Le Comité SPS est devenu le forum incontournable pour la discussion des questions relevant de l'innocuité des aliments, de la santé animale et/ou de la protection des végétaux ayant un rapport avec le commerce international. Les Membres y discutent les problèmes commerciaux spécifiques qu'ils rencontrent dans leurs relations avec leurs partenaires commerciaux. Ils désamorcent ainsi de nombreux conflits commerciaux potentiels. Enfin, le mécanisme de résolution de différends a été utilisé à plusieurs reprises pour résoudre des conflits insolubles de façon bilatérale. La résolution de ces conflits a fait prévaloir le droit et a aidé à éclaircir un certain nombre de dispositions de l'Accord.

Tout n'est cependant pas rose et de nombreux Membres, en particulier des pays en développement, rencontrent des difficultés considérables dans la mise en œuvre de l'Accord. Souvent dues à des contraintes technologiques et financières, infrastructures obsolètes ou inexistantes, absence d'experts qualifiés ou législations sanitaires désuètes, ces difficultés démontrent aussi souvent une connaissance défectueuse de leurs droits et des alternatives existantes, d'où l'importance d'une forte coopération et assistance technique, notamment lorsqu'un traitement spécial et différencié se trouve être d'une utilisation délicate en matière de protection de la santé.

**Mots-clés : niveau approprié de protection, principes scientifiques, discrimination injustifiable, transparence, cohérence, équivalence, régionalisation, traitement spécial et différencié, assistance technique, Comité SPS, Mécanisme de règlement de différends.**

(1) Les opinions exprimées sont de la responsabilité exclusive de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'Organisation Mondiale du Commerce ou de ses membres.

(2) Conseiller, Institut de formation et coopération technique, Organisation Mondiale du Commerce.

## SUMMARY

*The SPS Agreement has a two-fold objective. It aims to both: (i) recognise the sovereign right of Members to provide the level of health protection they deem appropriate; and (ii) ensure that SPS measures do not represent unnecessary, arbitrary, scientifically unjustifiable, or disguised restrictions on international trade. To meet this objective, countries have the right to set their own food safety and animal and plant health standards. At the same time, however, the SPS Agreement requires that such regulations be based on science, that they be applied only to the extent necessary to protect health, and that they not arbitrarily or unjustifiably discriminate between countries where identical or similar conditions prevail.*

*Several mechanisms have been created to help WTO Members to implement the Agreement. Among these mechanisms those dealing with the transparency of SPS measures and the SPS Committee are, supported by the WTO Dispute Settlement Procedures, key pillars to a proper implementation of the Agreement. These mechanisms have been used throughout the last ten years. A non-negligible number of procedures has been developed, tested and improved aiming at helping Members in the implementation of the Agreement. The SPS Committee became the unavoidable forum for the discussion of questions dealing with food safety, animal health and/or plant protection related to international trade. During its meetings, Members discuss specific trade concerns with their trading partners, thus avoiding numerous potential trade disputes.*

*Last but not least, the Dispute Settlement Mechanism has been used several times to resolve conflicts that could not be sorted out bilaterally. The resolution of such conflicts ensured the application of trade law and helped clarifying several provisions of the Agreement. However, not everything is solved and several Members, in particular developing country members, face significant difficulties with the implementation of the Agreement. Although they are often due to technological and financial constraints, obsolete or non-existing infrastructures, absence of qualified experts or outdated SPS legislation, these difficulties still also illustrate a deficient knowledge and understanding of the Agreement in many of these countries. Therefore, strong cooperation and technical assistance are necessary, especially in a field where special and differential treatment is not easily applicable.*

**Key words:** *appropriate level of protection, scientific principles, unjustifiable discrimination, transparency, consistency, equivalence, regionalization, special and differential treatment, technical assistance, SPS Committee, Dispute Settlement Mechanism.*

### • INTRODUCTION

Faire le bilan de 10 ans de mise en oeuvre de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), n'est pas une tâche aisée. En particulier, il serait audacieux d'essayer de faire ici un bilan économique. Bien des spécialistes s'y sont attachés et leurs analyses nous apportent des éléments d'information précieux, mais souvent modélisés et focalisés sur tel ou tel cas concret (par exemple sur «l'affaire hormones»). D'un autre côté, l'actualité récente regorge d'exemples frappants sur les effets économiques désastreux que peuvent avoir même des cas isolés d'une ou autre maladie animale ou accident dans la chaîne de production d'aliments. Enfin, alors que de nombreuses études démontrent que les mesures SPS peuvent être une puissante entrave au commerce, l'impact économique de certaines de ces mesures sur le commerce international est bien connu de tous. Je m'efforcerai donc d'aborder la question sous un autre angle, en me penchant d'abord sur les objectifs de l'Accord et ensuite sur les moyens qu'il fournit aux pays membres de l'OMC pour les amener à atteindre ces objectifs (c'est à dire ses principales dispositions et certains mécanismes de l'OMC qui contribuent à sa mise en oeuvre). Je conclurai en essayant de tirer quelques enseignements sur les 10 ans de mise en oeuvre de l'Accord.

### • OBJECTIFS FONDAMENTAUX DE L'ACCORD

L'Accord SPS a un double objectif, à savoir: (i) reconnaître le droit souverain des Membres d'assurer le niveau de protection sanitaire qu'ils considèrent approprié et (ii) faire en sorte que les mesures SPS ne représentent pas des restrictions inutiles, arbitraires, scientifiquement injustifiables ou déguisées au commerce international.

En effet, l'Accord SPS permet aux pays d'établir leurs propres normes concernant l'innocuité des produits alimentaires, la santé des animaux et la préservation des végétaux. Cependant, il exige en même temps que ces règlements soient fondés sur des principes scientifiques, qu'ils ne soient appliqués que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et qu'ils n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où existent des conditions identiques ou similaires.

Pour réaliser son objectif, l'Accord SPS encourage les Membres à utiliser les normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où elles existent. Cependant, les Membres peuvent adopter des mesures SPS qui entraînent un niveau de protection sanitaire plus élevé que celui procuré par les normes internationales – à condition qu'elles soient scientifiquement justifiées.

L'un des premiers et principaux défis qui s'est donc posé aux négociateurs SPS lors du Cycle d'Uruguay a été de se mettre d'accord sur une définition de mesure sanitaire et phytosanitaire. Cette définition, qui figure dans l'Annexe A de l'Accord SPS, constitue l'une de ses clés de voûte car elle délimite clairement sa portée. Il convient en effet de noter que l'Accord SPS n'est pas le seul instrument légal de l'OMC prévoyant des restrictions commerciales liées à la santé. L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord TBT) est également concerné. Cependant, son champ d'application est différent. L'Accord SPS vise uniquement les mesures de protection sanitaire telles qu'elles sont définies à l'Annexe A, alors que l'Accord TBT vise toutes les prescriptions techniques et normes d'application volontaire, comme par exemple l'étiquetage des paquets de cigarettes ou les règlements techniques concernant les ceintures de sécurité d'un véhicule, ainsi que les procédures destinées à en assurer le respect (dites procédures d'évaluation de la conformité). En d'autres termes, lorsque des mesures commerciales dont l'objectif consiste à protéger la santé ne sont pas couvertes par l'Accord SPS, il y a de fortes chances pour quelles soient couvertes par l'Accord TBT.

De par leur nature même, les mesures SPS peuvent entraîner des restrictions au commerce. Par ailleurs, des pressions sont parfois exercées sur les gouvernements pour qu'ils aillent au-delà de ce qui est nécessaire à la protection de la santé et pour qu'ils appliquent des mesures SPS, afin de mettre les producteurs nationaux à l'abri de la concurrence économique. Une mesure SPS qui n'est pas réellement nécessaire pour des raisons sanitaires, peut être un instrument de protectionnisme très efficace et particulièrement difficile à surmonter.

Les deux Accords visent à éviter des obstacles inutiles au commerce, mais les droits et obligations qui en découlent sont sensiblement différents. Au titre de l'Accord SPS, des mesures ne peuvent être appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la vie et la santé, sur la *base de renseignements scientifiques*. En revanche, l'Accord TBT autorise les Membres à instituer des règlements TBT pour réaliser certains *objectifs légitimes*, comme par exemple la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes ou la protection de l'environnement.

Alors que l'Accord SPS s'applique à une gamme étroitement définie de mesures visant à protéger la santé en leur imposant des conditions très strictes en exigeant qu'elles soient fondées sur des principes scientifiques, l'Accord TBT vise un large éventail de prescriptions techniques et se contente d'indiquer que les renseignements scientifiques disponibles ne sont que l'un des éléments pertinents à prendre en considération pour évaluer ces risques. Les techniques de transformation d'un produit ou son utilisation finale prévue, constituent d'autres éléments importants à prendre en considération.

## • COMMENT ATTEINDRE LES OBJECTIFS ?

### Principales dispositions de l'accord SPS

L'Accord SPS reconnaît que les Membres ont le droit d'adopter des mesures SPS pour obtenir *le niveau approprié de protection de la vie ou de la santé ou niveau acceptable de risque*, qu'ils ont eux-mêmes déterminé. Ce droit à la protection de la santé s'accompagne d'obligations fondamentales. En particulier, les pays peuvent prendre des mesures SPS à condition qu'elles : 1/ ne soient appliquées que dans la mesure nécessaire pour protéger la vie ou la santé, 2/ soient fondées sur des principes scientifiques, soit sur la base d'une évaluation des risques (autre que celle qui justifie les normes internationales), soit sur la base des normes internationales elles-mêmes et 3/ n'établissent pas de discrimination injustifiable entre des sources d'approvisionnement nationales et étrangères ou entre des sources d'approvisionnement étrangères.

L'Accord demande également aux Membres d'être cohérents et d'éviter des différences injustifiables dans les niveaux de protection sanitaire qu'ils exigent dans des situations différentes, si de telles différences entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. Par exemple, si un Membre limite l'importation d'un produit d'origine animale à cause de risques de maladies tout en autorisant cependant l'importation d'autres animaux présentant des risques identiques ou similaires, il y aurait lieu de craindre que l'objectif puisse être le protectionnisme et non la protection de la santé. Par ailleurs, alors que les Membres sont tenus d'adopter des mesures qui ne sont pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire, l'Accord établit les conditions dans lesquelles les Membres ont le droit de prendre des mesures d'urgence ou provisoires même en absence de preuve scientifique.

Enfin, l'Accord affirme un certain nombre d'autres concepts, tels celui de l'équivalence entre mesures SPS, selon lequel des mesures différentes permettent d'atteindre le même niveau de protection de la santé; le concept de régionalisation, selon lequel les mesures doivent s'adapter aux conditions régionales; et le concept de transparence selon lequel les gouvernements sont tenus de notifier aux autres pays membres toute nouvelle mesure SPS ou modification de ces mesures qui peuvent affecter le commerce. Comme d'autres accords de l'OMC, l'Accord comporte également des dispositions concernant le traitement spécial et différencié pour les pays en développement et l'assistance technique.

### Les mécanismes de mise en oeuvre

#### Les mécanismes de transparence

Les Membres de l'OMC doivent désigner une seule autorité du gouvernement central qui est responsable de la mise en oeuvre des obligations en matière de notification. Cela comprend la notification des projets de mesures SPS, la communication du texte de la réglementation projetée, la réception des observations et leur discussion, si demande en est faite, et la prise en compte des observations et des

résultats des discussions. Les Membres doivent également établir des services (appelés « points d'information ») pour répondre aux demandes de renseignements supplémentaires concernant des mesures nouvelles ou existantes. Toutes les mesures SPS qui ont été adoptées doivent être publiées dans les moindres délais pour que les Membres intéressés puissent en prendre connaissance. Sauf en cas d'urgence, les Membres doivent ménager un délai de six mois entre la publication d'une mesure et son entrée en vigueur, afin de permettre aux exportateurs, en particulier des pays en développement, d'adapter leurs produits et méthodes de production aux nouvelles exigences.

### *Le Comité SPS*

Le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires (le « Comité SPS ») est l'organe chargé de l'administration de l'Accord, qui sert d'enceinte pour les consultations sur les mesures SPS affectant le commerce et qui veille à la mise en œuvre de l'Accord SPS. Le Comité se réunit en session ordinaire trois fois par an en mode formel et/ou informel et des réunions extraordinaires peuvent avoir lieu pour discuter et examiner des sujets particuliers. Parmi les nombreux points de l'ordre du jour régulièrement discutés à chaque réunion, celui concernant les problèmes commerciaux spécifiques rencontrés par les Membres, par exemple lorsque leurs produits se heurtent à des obstacles sanitaires et phytosanitaires sur les marchés d'autres Membres, est aujourd'hui le point central des discussions.

### *La Procédure de règlement de différends de l'OMC*

Pour importantes qu'elles puissent être, les disciplines de l'Accord SPS ne seraient pas d'une grande utilité si aucun mécanisme n'existait pour en assurer l'application. Ce mécanisme est la Procédure de règlement des différends, qui met en avant la primauté du droit et rend le système commercial plus sûr et plus prévisible. Lorsqu'un groupe spécial est constitué, suite à la dépose d'une plainte à l'OMC, il examinera l'affaire et fournira un « verdict » (le rapport final).

Il existe une procédure d'appel qui permet aux parties de demander le réexamen des questions de droit. Les décisions finales sont rendues par l'ensemble des Membres de l'OMC et il existe une procédure de suivi qui oblige un pays à tenir compte des décisions des Membres, faute de quoi il devra compenser ou subir des sanctions qui devront toutefois, et c'est toute la différence par rapport à un système de sanctions unilatérales potentiellement discriminatoires, être autorisées par l'ensemble des pays Membres de l'OMC.

### • QUEL BILAN 10 ANS APRÈS ?

#### **Principales dispositions de l'accord SPS**

En approuvant l'Accord sur l'OMC et en adoptant les Déclarations et Décisions ministérielles du Cycle de négociations d'Uruguay, les pays Membres de l'Organisation Mondiale du Commerce ont accepté les différents accords commerciaux, dont l'Accord SPS et donc ses dispositions. Cependant, une chose est l'acceptation, une autre en est

l'application. Et force est de constater que les Membres rencontrent des difficultés à respecter certaines obligations et à utiliser certains droits. Ainsi, et par exemple, un Membre a bien le droit d'établir son propre niveau de protection de la santé. Mais en pratique, ce niveau est souvent difficilement identifiable ou défini et peut être aussi difficilement justifiable. Entre-temps, les autres Membres peinent à questionner ce niveau qui est, par définition, une décision politique, même s'ils peuvent, et ils le font souvent, questionner les mesures SPS mises en place pour atteindre le niveau de protection en question. Une difficulté additionnelle que rencontrent les Membres est celle de garantir une cohérence dans l'application du niveau de protection. Nous verrons comment, pendant ses premières dix années d'existence, le Comité SPS et la jurisprudence de l'OMC ont introduit des outils et des débuts de réponses utiles sur cette question.

La nécessité d'une base scientifique pour justifier les mesures SPS n'est plus remise en question par aucun Membre de l'OMC. Cependant, nombreux sont les pays, et en particulier des pays en développement, qui rencontrent des difficultés importantes lorsqu'ils sont appelés, par exemple, à procéder à une évaluation des risques. L'expérience de ces dernières années montre que de nombreuses difficultés de mise en œuvre de l'Accord, sont liées aux problèmes structurels auxquels sont confrontés un bon nombre de ces pays : contraintes technologiques et financières, infrastructures obsolètes ou inexistantes, absence d'experts qualifiés et législations sanitaires désuètes jouent un rôle important. Cependant, la connaissance insuffisante de leurs droits et des alternatives existantes, comme par exemple, l'existence d'une évaluation des risques faite par un pays aux conditions sanitaires ou phytosanitaires similaires ou par un organisme international, la possibilité de se faire aider par d'autres Membres ou par ces organismes, sont souvent délaissées. Aussi tout au long de ces dix années, des efforts significatifs ont-ils été développés par de nombreux organismes internationaux, y compris l'OIE, et régionaux, ainsi que par les Membres de l'OMC, pour aider ces pays à mieux appréhender les techniques d'évaluation des risques et, simultanément, à mieux explorer les alternatives existantes.

Parmi les dispositions de l'Accord qui revêtent une importance particulière pour les Membres en vertu de leur grand potentiel de facilitation du commerce, les concepts d'équivalence et de régionalisation ont, depuis 3-4 ans, et notamment après la réunion ministérielle de Doha en 2001, été l'objet de discussions et de travaux soutenus au sein du Comité SPS. Alors qu'aucun Membre ne questionne les avantages d'une mise en œuvre de ces concepts, la pratique courante démontre que leur mise en application est souvent difficile et laborieuse. Elle l'est pour les pays connaissant une situation SPS et un niveau de développement similaires, elle l'est à plus forte raison pour des pays à fortes différences sanitaires ou phytosanitaires ou de niveau de développement. C'est à la suite de ce constat que les Membres se sont attachés au sein du Comité à développer et adopter, en mars 2004, une décision pour facili-

ter l'application du concept d'équivalence, en se basant sur les orientations des organisations internationales de normalisation, dont l'OIE. Des travaux sur l'application du concept de régionalisation sont actuellement en cours.

Enfin, la délicate question du traitement spécial et différencié en matière SPS reste, dix ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, d'une totale actualité. En gros, il s'agit de concilier la demande d'une protection accrue de la santé dans de nombreux pays, avec l'obligation de tenir compte des différences de développement entre les Membres : en d'autres termes, comment introduire des mesures sanitaires qui exigent des producteurs nationaux des conditions de production de plus en plus strictes, tout en accordant aux pays en développement des délais plus souples pour tenir compte de ces mêmes mesures. Après de longs débats au sein du Comité SPS, les Membres se sont mis d'accord sur un délai minimum (six mois), mais le problème n'est pas pour autant entièrement résolu et les discussions se poursuivent. Il est possible d'ailleurs que la solution passe par un mélange de traitement spécial et un octroi accru d'assistance technique, solution qui semble trouver un écho dans la décision que les Membres ont adopté le 1<sup>er</sup> août dernier (voir les conclusions ci-dessous).

### Les mécanismes de mise en oeuvre

#### *Les mécanismes de transparence*

À ce jour, plus de 4 000 notifications ont été distribuées (sans compter les corrigenda, les addenda et les révisions). Les notifications annuelles pour l'année 2003 (au nombre de 884) ont plus que doublé par rapport à 1999 (432). Sur 148 Membres, 83 ont notifié au moins une mesure SPS depuis 1995. À eux seuls, ces chiffres ne racontent pas toute l'histoire<sup>(2)</sup>. Selon des informations empiriques fournies par les Membres, les points d'information décrits plus haut, connaissent une activité croissante. En particulier, et en dehors de leurs fonctions de réponse aux questions posées par d'autres Membres, ces points d'information sont appelés à répondre à un nombre grandissant de questions posées par le secteur privé de leur propres pays. Ce cumul de fonctions illustre bien l'importance croissante de la transparence des mesures SPS. C'est une tendance importante, lorsque l'on sait qu'une transparence accrue protège les intérêts des consommateurs, des producteurs et des partenaires commerciaux, d'un protectionnisme déguisé sous la forme de prescriptions techniques non nécessaires. Le Secrétariat de l'OMC a contribué de diverses façons à faciliter cette transparence en faisant circuler les notifications des Membres le plus vite possible, mais aussi, par exemple, en réalisant un manuel destiné à faciliter le travail des mécanismes nationaux de transparence.

Cependant, bien des progrès restent encore à accomplir. Malgré le nombre important et croissant de notifications, une analyse de leur pourcentage par régions montre

un fort déséquilibre entre, par exemple l'Asie, avec 29 % des notifications et l'Afrique et le Moyen Orient qui ne comptent que pour 3 %. Ce déséquilibre dans l'application des procédures de transparence ne reflète vraisemblablement pas uniquement la non-notification de mesures SPS, mais souvent des déficiences bien plus profondes, y compris des difficultés institutionnelles importantes.

#### *Le Comité SPS*

Il n'est pas possible dans une communication de ce genre de faire part de l'ensemble des travaux du Comité SPS tout au long de ces 10 années. Il semble évident cependant que le Comité est devenu le forum incontournable pour la discussion des questions relevant de l'innocuité des aliments, de la santé animale et/ou de la protection des végétaux ayant un rapport avec le commerce international. En parallèle avec la discussion des problèmes commerciaux spécifiques rencontrés par les Membres, le Comité a, tout au long de cette période, pris un certain nombre de décisions qui visent à aider les Membres à mieux s'acquitter de leurs obligations et utiliser leurs droits.

En ce qui concerne les problèmes commerciaux, environ 200 ont été soulevés, dont à peu près 30 pour cent ont trait à la sécurité sanitaire des produits alimentaires, 29 pour cent à la préservation des végétaux et 3 pour cent à d'autres questions telles que les prescriptions en matière de certification ou la traduction. Quarante pour cent des problèmes posés ont trait à la santé des animaux et aux zoonoses, même si cette catégorie inclut des questions telles que les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), qui ressortissent également de la sécurité sanitaire des produits alimentaires. Les EST représentent 40 pour cent des problèmes soulevés concernant la santé des animaux et les questions relatives à la fièvre aphteuse 26 pour cent. L'importance de cette procédure est surtout qu'elle sert à désamorcer de nombreux conflits commerciaux potentiels qui, sans discussion dans ce forum, pourraient vite devenir des différends commerciaux importants.

En ce qui concerne les décisions prises par le Comité, on compte, par exemple, des procédures concernant les dispositions en matière de transparence et des procédures pour surveiller l'utilisation des normes internationales. Le Comité a également élaboré des directives pour aider les Membres à être cohérents dans leurs décisions en matière de gestion des risques et éviter que les gouvernements prennent des décisions arbitraires ou injustifiables pouvant entraîner une discrimination ou des restrictions déguisées au commerce. Enfin, tel que mentionné plus haut, souhaitant rendre opérationnelles les dispositions de l'Accord concernant le concept d'équivalence en tenant compte en particulier des préoccupations des pays en développement, le Comité a adopté une importante décision qui devrait faciliter sa mise en oeuvre pratique.

(2) Les gouvernements ne sont tenus de notifier que toute nouvelle mesure SPS ou modification de ces mesures qui affectent le commerce et diffèrent des normes internationales, ou lorsque ces normes n'existent pas.

### *La Procédure de règlement de différends de l'OMC*

Parmi les 317 différends soulevés à ce jour à l'OMC, environ 10% concernent des violations alléguées de l'Accord SPS. Huit groupes spéciaux ont été constitués pour examiner les plaintes de onze Membres: un pour examiner les plaintes des États-Unis et du Canada concernant l'interdiction par la CE de la viande d'animaux traités par des hormones de croissance; deux pour les plaintes concernant les restrictions appliquées par l'Australie aux importations de salmonidés frais, réfrigérés ou congelés; un pour examiner l'obligation imposée par le Japon de contrôler chaque variété de certains fruits pour vérifier l'efficacité du traitement par fumigation; un pour examiner les restrictions appliquées par le Japon à l'importation de pommes en raison du feu bactérien; deux pour les plaintes contre les procédures de quarantaine appliquées par l'Australie; et un pour examiner les plaintes des États-Unis, du Canada et de l'Argentine concernant les mesures de la CE affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques.

Les cinq premiers groupes spéciaux mentionnés ci-dessus (dont deux pour l'affaire «Australie, salmonidés») ont émis leur jugement et des procédures d'appel ont eu lieu. Pour les plaintes concernant les mesures affectant l'approbation et la commercialisation des produits biotechnologiques, introduites par l'Union Européenne et pour celles concernant les procédures de quarantaine appliquées par l'Australie, la procédure du groupe spécial est en cours. En ce qui concerne les différends restants, des consultations bilatérales ont, dans plusieurs cas, permis aux parties de parvenir à des solutions mutuellement convenues.

Le mécanisme de règlement de différends de l'OMC consacre non seulement la primauté du droit en rendant le système commercial plus sûr et prévisible, mais il permet également d'éclaircir des questions et des doutes sur les règles et de limiter des interprétations divergentes des droits et obligations des Membres. Dans les cas concernant des questions sanitaires et phytosanitaires, les conclusions des différends groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ont, entre autres, permis de réaffirmer la primauté de la Science dans la justification des mesures SPS, de renforcer le rôle des normes internationales, d'éclaircir le concept de cohérence dans l'application du niveau approprié de protection, d'apporter des éléments de réponse aux questions concernant l'utilisation de précaution dans le cadre de l'Accord et de mieux cerner la notion de mesure moins restrictive du commerce. Au-delà de cette précieuse jurisprudence, et ce n'est pas là le moindre apport du mécanisme, il a introduit des procédures, indispensables, pour la participation des experts techniques et scientifiques dans le règlement des différends de l'OMC, y compris ceux des organismes internationaux.

Est-ce que l'on doit conclure que tout est parfait et que tout va bien en ce qui concerne cette procédure? Bien sûr que non. Et un des problèmes qui inquiète notamment les pays membres en développement concerne les coûts mêmes de la procédure. Même s'ils varient selon la complexité des cas et les intérêts commerciaux en jeu, en

matière SPS, ils peuvent devenir conséquents et, *a priori*, représenter une difficulté accrue pour les pays en développement. Sans apporter une réponse absolue à ces inquiétudes, mais ayant fait preuve de son utilité et capacité à aider ces pays, un Centre consultatif sur la législation de l'OMC, un organisme entièrement indépendant du Secrétariat de l'organisation, a été constitué pour aider les pays en développement à recourir au système de règlement des différends. Une autre préoccupation concerne le mécanisme de sanctions autorisées qui s'avère d'application problématique pour ce même groupe de pays, car leur capacité de sanctionner un autre Membre qui ne tient pas compte des décisions des groupes spéciaux et/ou de l'Organe d'appel est le plus souvent limité par sa capacité économique et commerciale. Toutes ces questions concernant le règlement de différends sont actuellement sur la table de négociation des pays membres de l'OMC.

### • CONCLUSION

Beaucoup plus pourrait être dit sur le bilan de l'Accord SPS et les règles connexes de l'OMC après dix années de mise en oeuvre. On pourrait, par exemple, noter le processus d'accélération et souvent de simplification du développement des normes internationales au sein du Codex, de l'OIE et de la Commission internationale pour la protection des végétaux (CIPV), qui, certes non sans difficulté, s'est déroulé sans remettre en cause leur but principal, la protection de la santé. On pourrait également souligner les efforts entrepris par de nombreux Membres de l'OMC de réviser leur mesures SPS et surtout de moderniser leurs infrastructures institutionnelles, techniques et scientifiques, voire leurs efforts d'améliorer la coordination nationale et régionale. On pourrait encore noter l'accroissement de l'assistance technique bilatérale, régionale et multilatérale et les efforts des organismes normatifs d'accroître la participation des pays en développement dans leurs travaux par le biais de fonds spéciaux ou autres mécanismes. Il convient de mentionner ici la création d'un Mécanisme pour l'élaboration des normes et le développement du commerce (MENDC) qui est un programme de renforcement des capacités des pays en développement et d'assistance technique dans le domaine du commerce et des normes. Il est le fruit de la collaboration de la Banque mondiale, de l'OIE, de l'OMS, de la FAO, et de l'OMC.

Les Membres de l'OMC semblent être d'accord sur le fait que l'Accord fonctionne de façon satisfaisante et n'ont pas souhaité le remettre sur la table de négociations, préférant essayer de régler les difficultés existantes par le biais d'examen de mise en oeuvre (dont le deuxième est actuellement en cours).

Et pourtant, l'on entend encore ici et là que «depuis l'entrée en vigueur de l'Accord SPS, les pays en développement rencontrent de plus en plus de difficultés à accéder aux marchés des pays développés...». Cette remarque semble liée à la crainte qu'une importance excessive, voir grandissante, puisse être accordée par certains Membres à

l'évaluation des risques justifiant l'utilisation de mesures plus strictes que les normes internationales, plutôt qu'au développement de ces normes internationales. Vraie ou infondée, cette remarque en dit long sur le besoin de continuer d'expliquer et d'aider, notamment les pays en développement, à respecter leurs obligations et surtout à en tirer un profit maximal de leurs droits.

Les Membres de l'OMC l'ont bien compris en reconnaissant notamment dans la Décision qu'ils ont adoptée le 1er août dernier et qui a relancé le processus de négociation du Programme de Doha pour le développement, que «...un soutien et une assistance devraient aussi être accor-

dés pour aider les pays en développement et les pays les moins avancés à mettre en œuvre les engagements résultant des négociations, conformément à leur nature et à leur portée. Dans ce contexte, il est reconnu que *les négociations pourraient aboutir à certains engagements dont la mise en œuvre exigerait un soutien pour le développement des infrastructures de la part de certains Membres*. Dans ces cas limités, les pays développés Membres mettront tout en œuvre pour assurer un soutien et une assistance directement liés à la nature et à la portée des engagements pour permettre la mise en œuvre (...)