



Perspectives chinoises

2012/1 | 2012
La Chine et l'OMC

Sécurité alimentaire en Chine : les implications de l'accèsion à l'OMC

Denise Prévost

Traducteur : Judith Pernin



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6226>

ISSN : 1996-4609

Éditeur

Centre d'étude français sur la Chine contemporaine

Édition imprimée

Date de publication : 30 mars 2012

Pagination : 41-50

ISBN : 979-10-910190-02-6

ISSN : 1021-9013

Référence électronique

Denise Prévost, « Sécurité alimentaire en Chine : les implications de l'accèsion à l'OMC », *Perspectives chinoises* [En ligne], 2012/1 | 2012, mis en ligne le 30 mars 2015, consulté le 06 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/perspectiveschinoises/6226>

Sécurité alimentaire en Chine : les implications de l'accèsion à l'OMC

DENISE PRÉVOST*

RÉSUMÉ : Les interactions entre les objectifs commerciaux et de santé ont pris une importance critique pour la Chine depuis son accession à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). La volonté d'améliorer son accès aux marchés étrangers a eu un impact visible sur la politique de sécurité alimentaire de la Chine en donnant un considérable élan à des réformes de grande ampleur. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC (Accord SPS) auquel la Chine est désormais engagée en tant que Membre de l'OMC, met en place un modèle de régulation fondé sur des « bonnes pratiques » auquel les règlements nationaux de sécurité alimentaire doivent se conformer. Les obligations que cette adhésion entraîne par rapport à l'autonomie de régulation dans le domaine de la sécurité alimentaire peuvent présenter des enjeux considérables pour la Chine. Ces obligations peuvent en effet promouvoir aussi des réglementations fondées sur des critères rationnels et prévenir des réglementations de sécurité alimentaire reposant sur des peurs sans fondement ou qui sont une réponse à des pressions protectionnistes de la part des industries alimentaires intérieures. Confrontée à la possibilité de contestations émanant d'autres Membres au sujet de ses mesures de sécurité alimentaire sur la base de leur non-conformité avec les règles de l'OMC, la Chine est fortement incitée à améliorer la conformité avec ce modèle de régulation, ce qui bénéficierait non seulement aux exportateurs, mais avant tout à ses citoyens.

MOTS-CLÉS : Sécurité alimentaire, OMC, Accord SPS (SPS Agreement), transparence, harmonisation, évaluation scientifique, autonomie de régulation.

L'effet visible de l'accèsion de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) sur sa politique réglementaire interne n'est nullement plus important que dans le domaine de la sécurité alimentaire. Non seulement l'accèsion à l'OMC a fortement incité la Chine à réformer profondément de son régime de sécurité alimentaire, mais elle a aussi fourni un système de régulation, fondé sur les « bonnes pratiques », que ces réformes doivent respecter. Ce modèle est fixé par l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC (Accord SPS pour Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary).

Cette contribution a pour but d'examiner l'effet de l'accèsion à l'OMC sur la sécurité alimentaire en Chine en prêtant une attention particulière aux éventuelles opportunités et épreuves que présentent les principes juridiques contenus dans l'Accord SPS de l'OMC. Étant donné la reconnaissance croissante du besoin d'affirmer la « dimension humaine » des règles du commerce international, cette évaluation de l'impact du droit de l'OMC sur la question sensible de la sécurité alimentaire mérite une attention critique.

Nous ferons d'abord une brève description des préoccupations de sécurité alimentaire liées aux produits chinois pour poser le contexte de la discussion. Nous présenterons ensuite les réformes réglementaires chinoises adoptées en matière de sécurité alimentaire à la suite de son accèsion à l'OMC et nous soulignerons les problèmes qui demeurent. Cette analyse sera suivie d'un examen des implications commerciales de ces réformes.

L'analyse se tournera enfin vers l'Accord SPS pour déterminer s'il donne une latitude suffisante à la Chine pour poursuivre ses objectifs de sécurité alimentaire, et pour repérer où les limites d'une telle autonomie de régulation sont fixées. L'objectif est d'identifier l'impact qu'ont ces règles de l'OMC sur le nouveau régime de sécurité alimentaire chinois afin de vérifier si elles

menacent les progrès réalisés par la Chine en direction d'une meilleure protection contre les risques alimentaires ou au contraire si elles contribuent à promouvoir un modèle de réglementation meilleur et plus rigoureux pour la défense de la sécurité alimentaire.

Les préoccupations relatives à la sécurité des produits alimentaires chinois

La sécurité des aliments produits en Chine fait aujourd'hui l'objet de larges préoccupations. Des contrôles réglementaires faibles et fragmentés⁽¹⁾, des

* Denise Prévost est Professeur associée en droit international économique à l'Université de Maastricht, Pays-Bas. Elle travaille régulièrement en tant que consultante dans le domaine du droit de l'OMC auprès de la Commission Européenne, de groupes industriels, de ministères nationaux et de cabinets d'avocats. Denise participe fréquemment à des conférences et à des ateliers de développement de compétences sur des questions sanitaires et phytosanitaires et sur le règlement des différends à l'OMC. Jusqu'en septembre 2011, elle était la Directrice adjointe de l'Institut sur la mondialisation et la régulation internationale de la faculté de droit de l'Université de Maastricht.

1. Selon les termes de la Décision sur le renforcement de la supervision de la sécurité alimentaire du gouvernement chinois de 2004, la responsabilité de la sécurité alimentaire dépend de différents organismes nationaux dont le ministère de l'Agriculture, qui a autorité sur la production des produits agricoles de base, l'Administration d'État du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine, qui supervise la qualité et l'hygiène de la fabrication des aliments industriels, l'Administration d'État de l'Industrie et du Commerce, qui supervise la circulation et la distribution de la nourriture, et enfin le ministère de la Santé, qui surveille l'industrie de la restauration. Cette infrastructure fragmentée de la sécurité alimentaire se complique davantage en raison de la structure administrative chinoise qui comprend 33 provinces, régions autonomes ou municipalités au rang de province, 333 régions, municipalités, préfectures autonomes et 2861 districts et municipalités de niveau de district. La plupart de ces différents niveaux d'administration ont des autorités de contrôle de sécurité alimentaire qui remettent des rapports aux quatre institutions précédemment citées dans leurs aires de compétence respectives. United Nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food safety in China », mars 2008, p. 12, www.un.org.cn/public/resource/2ae3cd033e334d961feb1588b70f2ab.pdf (consulté le 20 février 2012).

pratiques agricoles et vétérinaires insuffisantes⁽²⁾, une production d'aliments et de produits agricoles de petite échelle et donc difficiles à contrôler⁽³⁾, une falsification de procédés de fabrication alimentaire⁽⁴⁾ et une corruption généralisée sont des éléments qui ont tous contribué à diminuer le niveau de sécurité des produits alimentaires. Cette situation a engendré un certain nombre de peurs alimentaires ces dernières années. Les exemples foisonnent et incluent les rapports de Greenpeace sur les niveaux excessifs de pesticides toxiques dans certains légumes en avril 2006⁽⁵⁾, la constatation faite en 2009 par des inspecteurs de Wuhan selon laquelle les boudins vendus sur les marchés chinois étaient composés principalement de farine de maïs, de formaldéhyde, de sel industriel, et de colorants alimentaires⁽⁶⁾, et la découverte par des officiels chinois en décembre 2006 de l'utilisation de substances illégales dans des fermes piscicoles⁽⁷⁾. D'autres exemples montrent que les nouilles Longkou contenaient du plomb du Shandong, l'alcool était contrefait au Guangdong et la sauce de soja était fabriquée à partir de cheveux humains⁽⁸⁾.

Avec l'accession de la Chine à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en décembre 2001, ces inquiétudes sur la sécurité alimentaire ont été placées au centre de l'attention de la population et des médias. L'abaissement des barrières commerciales sur les produits chinois, requis par les Accords OMC à la suite de l'accession de la Chine à l'OMC, a signifié que les exportations alimentaires chinoises ont eu davantage accès aux marchés étrangers⁽⁹⁾, ce qui a engendré des craintes quant à la propagation des risques alimentaires chez les pays importateurs⁽¹⁰⁾. En 2008, par exemple, des raviolis produits en Chine ont rendu malade plus de 700 personnes au Japon⁽¹¹⁾. L'exemple le plus tristement célèbre est celui du scandale du lait infantile de 2008, lait dans lequel on a découvert que des producteurs chinois de produits laitiers « de confiance » (et donc largement soustraits à la surveillance)⁽¹²⁾ et principalement la compagnie Sanlu, avaient altéré les produits avec de la mélamine⁽¹³⁾. La mélamine est un produit chimique industriel utilisé pour augmenter artificiellement le contenu en protéine dans les produits. Comme les producteurs chinois avaient développé la pratique consistant à allonger leur lait avec de l'eau, la mélamine pouvait servir à ramener le contenu apparent de protéines aux niveaux requis par les règlements. Toutefois, l'ingestion du produit chimique par des bébés dans les formules laitières a entraîné des lésions rénales, faisant six morts et environ 294 000 cas de maladies, dont 51 900 ont nécessité l'hospitalisation⁽¹⁴⁾. Malgré les nombreuses plaintes de citoyens chinois concernant les maladies infantiles découlant de l'ingestion de lait Sanlu, rien n'a été fait jusqu'à ce que le problème « fasse irruption sur la scène internationale »⁽¹⁵⁾. Les produits contaminés par la Mélamine ont été disséminés rapidement et ont vite été découverts dans 46 autres pays⁽¹⁶⁾. En réponse au scandale du lait infantile contaminé, un grand nombre de pays ont interdit toutes les importations de produits laitiers de Chine ou renforcé leurs contrôles sanitaires sur les importations de produits laitiers chinois. Des enquêtes sur la contamination du lait par la mélamine ont vite révélé que le problème était plus étendu qu'on ne l'avait imaginé au début, avec des niveaux excessifs de mélamine retrouvés dans le lait de soja, la crème-glacée au yaourt, le Mai-lai (un dessert), les aliments pour volaille, les œufs et la nourriture pour poisson⁽¹⁷⁾. Un autre exemple d'une telle contamination par la mélamine s'était déjà produit en 2007 avec la nourriture pour animaux de compagnie produite avec des protéines végétales importées de Chine. Ces aliments ont provoqué un grand nombre d'insuffisances rénales et de morts d'animaux de compagnie en Amérique du Nord, en Europe et en Australie. Des entreprises de produits alimentaires pour animaux domestiques de premier plan comme Nestlé Purina PetCare, Royal Canin et Menu Foods qui utilisaient

des ingrédients protéinés produits en Chine ont été affectées et ont dû rap-peler leurs produits à l'échelle mondiale⁽¹⁸⁾.

Ces craintes et d'autres concernant la sécurité alimentaire et les exportations d'aliments chinois pour animaux ont conduit d'autres Membres de

- L'utilisation intensive de produits chimiques agricoles (par exemple les pesticides et les engrais) et de médicaments vétérinaires a été rapportée comme une préoccupation de sécurité alimentaire. Des produits chimiques interdits sont toujours disponibles en Chine et vendus illégalement. F. Gale & J. C Buzby, « Imports from China and food safety issues », *Economic Information Bulletin*, n° 52, juillet 2009, www.ers.usda.gov/publications/eib52/eib52.pdf (consulté le 20 février 2012).
- Un article des Nations Unies de 2008 note que « l'immense envergure de l'industrie alimentaire chinoise rend constante et ardue la tâche d'aligner tous les produits alimentaires chinois sur les standards internationaux. Sans prendre en compte les établissements de services alimentaires, il y a actuellement environ 450 000 entreprises consacrées à la production et à la fabrication industrielle des aliments en Chine. Parmi celles-ci, environ 350 000 sont des petites entreprises de moins de 10 employés ayant une part de marché cumulée de moins de 10 %, mais présentant beaucoup d'enjeux de sécurité alimentaire. De plus, il existe beaucoup de producteurs informels et non enregistrés qu'il est encore plus difficile de surveiller et de réglementer ». United Nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food Safety in China », *op. cit.*, p. 6.
- Selon le *New York Times*, les scandales de sécurité alimentaire en Chine « se multiplient en partie parce que le milieu dans lequel les producteurs opèrent est un panier de crabes dans lequel les additifs illégaux sont omniprésents et rentables. Les fabricants calculent correctement que leurs chances de tirer profit de pratiques dangereuses dépassent de beaucoup les risques de se faire prendre, disent les experts ». « In China, Fear of Fake Eggs and 'Recycled' Buns », *The New York Times*, 7 mai 2011. Une découverte similaire a été rapportée dans une publication du Département de l'Agriculture des États-Unis (USDA) qui déclare : « certains producteurs et commerçants sur le marché hautement compétitif de la Chine font des économies, ajoutent des substances toxiques, ou font l'impasse sur les contrôles de sécurité alimentaire pour augmenter des marges de profits minces comme des lames de couteau ou gagner d'autres niches compétitives ». F. Gale & J. C Buzby, « Imports from China and food safety issues », *op. cit.*
- On rapporte que « de décembre 2008 à février 2009, Greenpeace a acheté 15 échantillons de fruits et légumes communément consommés sur des marchés agricoles et des supermarchés Walmart, Vanguard, Lotus et Nonggongshang à Pékin, Shanghai, et Canton, et a envoyé ces 45 échantillons de fruits et légumes à un laboratoire indépendant de Qingdao pour les tester. Les résultats montrent que seulement 5 échantillons sur le total de 45 ne contenaient pas de pesticides et que plus de 50 différentes sortes de pesticides ont été identifiés dans le reste ». Voir « Greenpeace Finds Pesticide Residues In Chinese Fruit And Veg », *China CSR*, 27 avril 2009 ; Patton, Dominique « Pesticide residues still high in Chinese vegetables », *AP-FoodTechnology.com*, 25 avril 2006.
- « Wealthy Chinese Are Pursuing Their Own Food Safety », *The Epoch Times*, 23 décembre 2010.
- « Carcinogenic Turbot Fish Affects China's Market » *The Epoch Times*, 2 décembre 2006; « Shandong Turbot farmers in crisis following sales slump », *The Fish Site*, 22 décembre 2006.
- King & Wood PRC Lawyers, « PRC Food Safety Law: Food for Thought », *China Law Insight*, 27 mars 2007.
- Selon un article des Nations Unies de 2008, les exportations alimentaires en provenance de Chine ont augmenté à un taux de plus de 20 % d'une année sur l'autre, atteignant 27 milliards de dollars US en 2006. « Occasional Paper – Advancing Food Safety in China », *op. cit.*, p. 18. Entre sa date d'accession jusqu'en 2008, les exportations alimentaires chinoises aux États-Unis ont triplé de valeur, faisant de la Chine l'une des sources d'importation alimentaire aux États-Unis à la croissance la plus rapide. F. Gale & J. C Buzby « Imports from China and food safety issues », *op. cit.*
- Aux États-Unis, un sondage de Gallup/*USA Today* de 2007 a montré que 46 % des sondés étaient « très inquiets » et que 28 % des autres étaient « un peu inquiets » vis-à-vis de la sécurité des exportations d'aliments chinois. Jennifer Pifer, « Avoiding Chinese food products nearly impossible », *CNN*, 26 juillet 2007.
- Ching-Fu Lin, « Global Food Safety: Exploring key elements in an international regulatory strategy », *Virginia Journal of International Law*, vol. 51, n° 3, 2011, p. 637-696.
- Avec le système chinois de « compagnies de confiance », certaines compagnies de bonne réputation sont exemptées des contrôles généralement applicables et sont ainsi laissées largement sans supervision. Sanlu, le principal responsable du scandale de la mélamine, était l'une de ces « compagnies de confiance ».
- Cet ajout servait à atteindre le contenu minimal de protéines requis par le gouvernement dans le lait cru, contenu qui, selon des rapports, ne reflète pas la réalité de l'industrie laitière chinoise. Le secrétaire général de l'Association de l'industrie laitière du Heilongjiang a noté qu'entre 75 et 90 % du lait cru de certaines provinces n'atteignait pas le niveau de protéines suffisant en 2007 et 2008.
- « Ministry: Six infants possibly died of tainted milk powder », *Window of China*, 1er décembre 2008.
- Frederic Keck « L'affaire du lait contaminé », *Perspectives chinoises*, n° 2009/1, p. 96.
- Ching-Fu Lin, « Global Food Safety: Exploring key elements in an international regulatory strategy », *op. cit.*, p. 646.
- Ibid.*, p. 90.
- Julie Schmit, « Premium pet food company recalls dry foods », *USA Today*, 17 avril 2007; « Menu Foods Recall Frequently asked Questions », *American Veterinary Medical Association*, 2 avril 2007; « 104 Deaths Reported in Pet Food Recall », *The New York Times*, 28 mars 2007.

l'OMC à adopter une approche particulièrement prudente vis-à-vis de ces produits chinois en imposant de stricts contrôles de sécurité alimentaire, qui ont engendré des restrictions d'accès au marché et une réduction des revenus d'exportation pour la Chine⁽¹⁹⁾. Les interdictions européennes et japonaises sur les crevettes, le miel et d'autres produits alimentaires provenant de Chine ont « renforcé l'impression que les consommateurs et les décideurs politiques étaient tous prêts à agir sur ces questions de sécurité »⁽²⁰⁾. L'industrie alimentaire en Chine a donc fait face à des demandes croissantes pour se conformer aux normes de sécurité alimentaire imposées sur ses marchés d'exportation les plus lucratifs, comme ceux des États-Unis, de l'UE et du Japon, sans quoi sa présence sur ces marchés leur était refusée.

La question de la sécurité alimentaire n'est toutefois pas uniquement d'une importance croissante pour les gains d'exportation chinois provenant du commerce alimentaire. Il existe également une demande émergente de la part des consommateurs chinois pour des aliments plus sûrs ainsi qu'une volonté d'exprimer leurs inquiétudes dans ce domaine. Certains ont défendu la thèse selon laquelle le scandale de la mélamine a donné aux citoyens chinois « une occasion d'exprimer leurs préoccupations légitimes, ce qui était en général interdit dans le domaine strictement politique »⁽²¹⁾. Avec l'augmentation des revenus urbains, et le fait que les questions de santé élémentaires comme l'hygiène et les installations sanitaires de base deviennent moins pressantes, les consommateurs montrent une conscience accrue des risques de santé alimentaire. Aujourd'hui, les empoisonnements alimentaires et les maladies transmises par les aliments restent des menaces de santé sérieuses en Chine⁽²²⁾. De plus, la forte croissance de la population urbaine induit une hausse de la demande des consommateurs pour des aliments industriels et emballés, qui sont plus susceptibles d'être contaminés par des pathogènes. Avec ceci, une industrie agroalimentaire chinoise utilisant des nouvelles technologies, dont des engrais chimiques et des pesticides, des modifications génétiques, l'irradiation et des médicaments vétérinaires pose de nouveaux enjeux pour les contrôles de sécurité alimentaire⁽²³⁾. Une étude récente a montré que les consommateurs urbains en Chine sont de plus en plus conscients des problèmes de sécurité alimentaire, et désireux de payer un prix supplémentaire pour obtenir des aliments sûrs⁽²⁴⁾. Cette évolution représente une incitation économique pour que l'industrie alimentaire chinoise réponde aux questions de sécurité alimentaire, en plus de l'incitation provenant du besoin d'accès aux marchés étrangers.

Toutefois, les initiatives industrielles ne sont pas suffisamment fiables pour assurer un haut degré de sécurité alimentaire. Il est également nécessaire d'obtenir le soutien du gouvernement à travers des règlements adaptés, des infrastructures qui permettent de mener à bien les inspections nécessaires, les tests et les certifications, et des moyens pour s'assurer du respect des normes. Les risques alimentaires n'étant pas souvent visibles ou vérifiables pour les consommateurs, ceux-ci doivent compter sur les bonnes pratiques des producteurs et des revendeurs d'aliments et sur la surveillance prudente du gouvernement pour assurer la sécurité alimentaire. Pour construire la confiance des consommateurs et des importateurs étrangers envers la sûreté des produits alimentaires chinois, un régime de sécurité alimentaire fiable, scientifique et rigoureusement appliqué est essentiel. Comme Stearns l'a noté en faisant référence au niveau de confiance significatif nécessaire pour les échanges alimentaires, et à l'importance de la réglementation pour construire une telle confiance : « peu de choses rendent plus vulnérable que l'acte de se nourrir. C'est pourquoi la [cr]édibilité est la condition *sine qua non* des échanges de biens alimentaires »⁽²⁵⁾. Il est donc évident que sans de considérables réformes de réglementation dans les secteurs de la pro-

duction et de la distribution alimentaire, les efforts pour répondre aux problèmes de sécurité alimentaire chinois ne peuvent porter leurs fruits.

Les réformes du régime de la sécurité alimentaire postérieures à l'accession

Des efforts ont été réalisés pour mettre à jour et renforcer les contrôles de sécurité alimentaire en Chine en réponse aux demandes émanant à la fois des marchés d'exportation et des inquiétudes des consommateurs chinois. En 2003, moins de deux ans après l'accession de la Chine à l'OMC, le gouvernement chinois s'était efforcé de consolider la réglementation de la sécurité alimentaire en établissant une administration d'État de l'alimentation et des médicaments chinoise (*State Food and Drug Administration*, SFDA), une agence centrale qui coordonne les questions relatives à la sécurité alimentaire. Si cette mesure a permis de répondre au problème de la fragmentation du contrôle, d'après un certain nombre de rapports, « la SFDA n'a pas encore reçu suffisamment de ressources, notamment humaines, pour accomplir correctement sa mission. Nous demeurons dans la situation où un nombre relativement élevé d'agences œuvrent dans le domaine de la sécurité alimentaire, avec des responsabilités qui se chevauchent mais sans moyens pratiques et efficaces pour coordonner le développement de politiques ou leur mise en œuvre »⁽²⁶⁾.

Le onzième plan quinquennal chinois (2006-2010) a fixé l'amélioration de la sécurité alimentaire comme une « tâche nationale cruciale, qui fait partie de la réalisation d'une vision du développement centrée sur l'Homme et la science »⁽²⁷⁾. Toutefois, face aux nombreux problèmes qui demeurent, la Banque Asiatique de Développement (BAD) a publié un rapport fondé sur un projet de l'Organisation Mondiale de la Santé au début de 2007⁽²⁸⁾, qui signalait les lacunes subsistantes dans le régime de sécurité alimentaire chinois et recommandait des réformes urgentes pour renforcer et rationaliser la coordination entre les différentes agences de réglementation de la sécurité alimentaire. Les normes de base chinoises sur la protection de la sécurité

19. Les Nations Unies signalent que les inquiétudes concernant la sécurité alimentaire des importateurs et des consommateurs étrangers peuvent menacer la croissance des exportations alimentaires chinoises aux États-Unis. United Nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food Safety in China », *op. cit.*, p. 18.

20. United Nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food Safety in China », *op. cit.*, p. 18. Cet article note également « qu'en 2006, et pendant la première moitié de 2007, les États-Unis ont découvert que respectivement 0.8 et 0.9 % des produits alimentaires chinois importés étaient de qualité insuffisante. Pour l'UE, les chiffres correspondants étaient respectivement de 0.1 % et 0.2 %. Pour le Japon, le chiffre de 2006 était de 0.58 % ».

21. Frederic Keck « The contaminated milk affair », *op. cit.*, p. 88.

22. Roger Skinner, « Regulatory and Strategic Framework for Food Safety in the People's Republic of China », SFDA, ADB, WHO Cooperation Project, 25 juin 2007, www.adb.org/Documents/Products/Under-TA/37599/Food-Safety-FS-EN.pdf (consulté le 23 février 2012).

23. *Ibid.*

24. Zhigang Wang, Yanna Mao, Fred Gale, « Chinese consumer demand for food safety attributes in milk products », *Food Policy*, vol. 33, n° 1, février 2008, p. 27-36. Cette étude a découvert que presque tous les consommateurs urbains chinois qui ont été mis au courant de la stratégie de gestion des risques dans la production du lait d'Analyse des risques et point de contrôle critique (HACCP) étaient désireux de payer un prix supérieur d'environ 5 % pour des produits laitiers certifiés HACCP.

25. Denis Stearns, « On (cr)edibility: Why food in the United States may never be safe », *Stanford Law and Policy Review*, vol. 21, n° 2, 2010. See also Denis Stearns, « Of recycled buns, China and the Jabberwocky », *Food Safety News*, 11 mai 2011.

26. United Nations in China, « Occasional Paper – Advancing Food Safety in China », *op. cit.*, p. 13.

27. *Ibid.*, p. 4.

28. Ce rapport était fondé sur un projet d'assistance technique mené en collaboration avec l'Administration d'État de l'Alimentation et des médicaments chinoise et l'Organisation Mondiale de la Santé. Roger Skinner, « Regulatory and Strategic Framework for Food Safety in the People's Republic of China », SFDA, ADB, WHO Cooperation Project, *op. cit.*

alimentaire pour l'homme et l'animal sont constituées de la Loi sur la qualité et la sécurité des produits agricoles, de la Loi sur l'entrée et la sortie des animaux et des plantes en quarantaine, de la Loi sur l'hygiène alimentaire, de la Loi sur la prévention des maladies animales, de la Loi sur l'inspection des biens d'importation et d'exportation, et de la Loi sur les quarantaines et la santé aux frontières, complétées par un ensemble de règlements et de décrets d'application⁽²⁹⁾. Le rapport de la BAD appelait à la mise en actes d'une « loi-cadre sur les aliments » qui couvrirait de façon globale toutes les étapes de la production alimentaire et présenterait les principes généraux d'une loi alimentaire⁽³⁰⁾. Le besoin de mettre les conditions de sécurité alimentaire en conformité avec les normes acceptées internationalement a été également noté.

Une incitation supplémentaire à fournir davantage d'efforts pour mettre en place une réforme du régime de sécurité alimentaire en Chine a été déclenchée en 2008 par le scandale du lait pour enfant contaminé par la mélamine que nous avons mentionné plus haut⁽³¹⁾. Par la suite, la nouvelle Loi sur la sécurité alimentaire de la RPC a été approuvée le 28 février 2009 par l'Assemblée Nationale populaire et est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009⁽³²⁾. Cette loi fournit une base légale pour que le gouvernement renforce les contrôles de sécurité alimentaire « de la ferme à la fourchette ». Elle met en place des obligations d'évaluation de risques et des méthodes scientifiques dans la réglementation de la sécurité alimentaire. Elle consolide également des centaines de règlements et de normes et fixe des pénalités plus strictes pour les producteurs de produits alimentaires non sûrs⁽³³⁾. En plus de ceci, elle crée une procédure unifiée de mise en place de normes, un système de contrôle et de supervision amélioré, un système de rappel de produits et un ensemble de normes de sécurité nationales⁽³⁴⁾. Elle abolit également le système des exemptions de contrôle des entreprises « de confiance », en réponse directe au scandale du lait infantile contaminé à la mélamine. La loi s'adresse également de manière spécifique à la question des additifs alimentaires, qui était centrale dans le scandale de la mélamine. Selon cette nouvelle loi, les additifs sont interdits, à moins de prouver qu'ils sont non seulement sûrs, mais également nécessaires⁽³⁵⁾.

Conformément à la nouvelle Loi sur la sécurité alimentaire, une commission de sécurité alimentaire a été établie en février 2010 comprenant trois vice-premiers ministres et douze officiels de niveau ministériel. La commission a pour mission de répondre aux problèmes du régime de réglementation alimentaire chinois en améliorant la coordination et la mise en œuvre gouvernementale, et en résolvant des problèmes de sécurité alimentaire systémiques. Le chef de la Commission nationale de sécurité alimentaire, le Vice-premier ministre Li Keqiang, a déclaré devant le Conseil d'État à Pékin en 2010, que « l'alimentation est essentielle, et la sécurité doit être une priorité maximale. La sécurité alimentaire est étroitement liée à la vie et la santé du peuple, au développement économique ainsi qu'à l'harmonie sociale »⁽³⁶⁾.

Les implications commerciales du régime de sécurité alimentaire chinois

Les nouvelles initiatives pour répondre aux problèmes de sécurité alimentaire en Chine ont d'importantes implications commerciales à deux niveaux. D'une part, comme nous l'avons relevé plus haut, elles peuvent soulager les inquiétudes de sécurité associées aux exportations de produits alimentaires chinois, et donc augmenter l'accès au marché de ces produits. Le revers de la médaille est que les nouvelles réglementations et procédures qui consti-

tuent le régime de sécurité alimentaire chinois d'aujourd'hui peuvent créer des barrières considérables pour l'accès des produits étrangers au marché chinois.

Les réglementations qui visent à protéger la santé des Hommes ou des animaux contre les risques de l'alimentation humaine (ou animale, communément connues sous le terme de mesures sanitaires, peuvent définir des exigences à respecter pour les produits alimentaires ou agricoles (comme les conditions concernant les additifs autorisés dans les aliments industriels) ou les procédés de fabrication de ces produits alimentaires (comme les conditions d'hygiène des abattoirs). Les restrictions sanitaires d'accès au marché chinois sont, par exemple, la « tolérance zéro » à la salmonelle dans les importations de volaille⁽³⁷⁾, l'interdiction des produits animaux en réponse au développement de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB ou « maladie de la vache folle ») et de la grippe H1N1 (grippe porcine), ainsi que les limites maximales de résidu (LMR) pour certains métaux lourds et médicaments vétérinaires⁽³⁸⁾. Toutes ces mesures ont fourni des sujets d'inquiétudes pour les partenaires commerciaux de la Chine, qui les considèrent comme des restrictions commerciales injustifiables.

Les mesures sanitaires sont généralement accompagnées de règles de procédures d'évaluation de conformité, qui sont des mécanismes de contrôle pour vérifier la conformité avec les conditions de sécurité correspondantes. Elles peuvent prendre diverses formes, par exemple des systèmes de certification, des procédures d'échantillonnages et de tests aléatoires, des systèmes d'approbation préalable d'additifs et des inspections avant l'expédition des marchandises. Elles peuvent être imposées sur des produits du marché intérieur, par exemple pour les obligations d'inspections vétérinaires du bétail sur le territoire national, ou sur des produits qui traversent les frontières, soit au moment de l'importation, soit de l'exportation⁽³⁹⁾. Les demandes d'évaluation de conformité en Chine comprennent par exemple l'inspection de l'entrée et sortie sur fondements sanitaires, qui est demandée pour les produits listés dans le Catalogue des biens d'entrée et de sortie

29. Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review – China: Report by the Secretariat, Revision, WT/TPR/S/230/Rev.1*, 5 juillet 2010, Part III.

30. Roger Skinner, « Regulatory and Strategic Framework for Food Safety in the People's Republic of China », *SFDA, ADB, WHO Cooperation Project*, *op. cit.*

31. Pour une analyse très utile des effets du scandale du lait pour enfant contaminé à la mélamine sur les réglementations de sécurité alimentaire chinoise, voir Xiaofang Pei et al., « The China melamine milk scandal and its implications for food safety regulation », *Food Policy*, vol. 36, n° 3, 2001, p. 412-420.

32. La loi sur la sécurité alimentaire de la République Populaire de Chine, promulguée par le Comité permanent du Congrès national du Peuple le 28 février 2009, en vigueur le 1^{er} juin 2009. www.proceduralaw.cn/english/law/200903/t20090320_196425.html (consulté le 22 février 2012).

33. Les entreprises qui produisent ou vendent des aliments de qualité inférieure aux normes peuvent être punies d'une amende d'un montant allant jusqu'à 10 fois le prix du produit, en plus de devoir compenser les dommages causés par le produit aux consommateurs. Dans les cas graves, ils font aussi l'objet de poursuites judiciaires. King & Wood PRC Lawyers, « PRC Food Safety Law: Food for Thought », *op. cit.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. « Chinese Vice-Premier orders more efforts to improve food safety », *Xinhua*, 20 avril 2010.

37. United States Trade Representative, *2010 Report To Congress On China's WTO Compliance*, décembre 2010, p. 79.

38. *Ibid.*, p. 80.

39. Un exemple d'évaluation de conformité au moment de l'exportation est l'obligation de l'obtention de certificats d'exportation fixée par le pays de la société importatrice. Horton note que les certificats d'exportation servent à montrer qu'un fournisseur répond à certaines conditions et sont basés sur l'attente que l'organisme chargé des certifications (soit une autorité gouvernementale, soit une organisation non-gouvernementale reconnue officiellement) conduira des inspections ou des tests pour justifier l'exactitude des informations contenues dans le certificat. Linda R. Horton, « Food from Developing Countries: Steps to Improve Compliance », *Food and Drug Law Journal*, vol. 53, n° 1, 1998, p. 139, 147.

sujets à l'inspection et quarantaine⁽⁴⁰⁾, et la certification de l'absence de maladie contenues dans les produits laitiers importés⁽⁴¹⁾. Un exemple controversé est celui de l'exigence imposée par Pékin d'effectuer des tests et des inspections supplémentaires pour le H1N1 sur les produits porcins exportés en Chine, ainsi que la désinfection des containers, qui a été remise en question comme disproportionnée et manquant de justification scientifique⁽⁴²⁾.

L'effet possible de telles mesures sanitaires et de leurs procédures d'évaluation de conformité sur la restriction à l'accès au marché pour les produits alimentaires importés est clair. Il est donc intéressant d'examiner les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui punissent les effets restrictifs de ce type de réglementations de santé et les procédures d'évaluation de conformité qui les accompagnent. Ces mesures disciplinaires sont principalement comprises dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS)⁽⁴³⁾. Cet accord a pour but d'équilibrer, d'une part, le besoin de libéraliser davantage le commerce de produits alimentaires et agricoles avec, d'autre part, le droit souverain reconnu des Membres de l'OMC de répondre aux risques de santé provenant de l'alimentation de l'homme et de l'animal ainsi que de parasites et de maladies de plantes et d'animaux⁽⁴⁴⁾.

Nous examinerons donc l'Accord SPS pour établir dans quelle mesure il permet à la Chine de poursuivre ses objectifs de sécurité sanitaire, et où sont fixées les limites de cette autonomie réglementaire. Cela déterminera également les possibilités qu'ont les autres Membres de l'OMC de poursuivre leurs intérêts commerciaux en utilisant les règles de l'Accord SPS pour contester les mesures sanitaires de la Chine. Avant cela, il est néanmoins essentiel de comprendre l'objectif principal de l'Accord SPS en tant qu'outil d'équilibrage des intérêts antagonistes de la libéralisation du commerce et de la protection de la santé. Nous allons répondre à cette question dans un premier temps, afin d'établir le contexte dans lequel la discussion qui suit devra être comprise.

Le rôle d'équilibrage de l'Accord SPS

Les mesures de libéralisation du commerce et de protection de la santé poursuivent toutes deux d'importants objectifs sociétaux, qui sont respectivement la croissance économique ainsi que le développement permis par les gains de revenus étrangers, et la protection de la vie autant que de la santé humaine, animale et végétale. Toutefois, ces deux objectifs entrent souvent en conflit l'un avec l'autre.

D'une part, comme nous l'avons vu plus haut, les produits commercialisés, particulièrement dans le secteur alimentaire et agricole, peuvent introduire des risques de santé dans la région importatrice, comme le transfert de maladies infectieuses portées par des animaux ou des produits animaux importés (tel qu'avec la maladie de Creutzfeld-Jacob), et des risques alimentaires découlant de normes inadéquates de production, fabrication, ou transport des importations alimentaires. Ces risques sont en constant accroissement à cause de la nature changeante des produits agro-alimentaires échangés. Il y a une demande croissante de produits alimentaires industriels, et donc davantage de possibilités de contamination à différentes étapes de la chaîne de fabrication. Les risques sont provoqués par l'usage de nouvelles technologies dans l'agriculture et la fabrication d'aliments, comme les pesticides, les additifs, l'irradiation et les modifications génétiques. De plus, le commerce de produits frais et périssables est également en hausse, et ceux-ci sont plus vulnérables aux infections dues aux parasites

et aux pathogènes que les biens agricoles traditionnellement échangés en gros comme les grains séchés et les pousses. Les États doivent donc prendre des mesures de protection pour répondre aux demandes des citoyens sur la sécurité alimentaire.

D'autre part, les mesures sanitaires que prennent les États importateurs pour protéger la santé sur leurs territoires contre de tels risques menacent de fonctionner comme de considérables barrières à l'accès au marché pour le pays exportateur, réduisant dès lors ses revenus et affectant les moyens de subsistance des populations rurales. Les conditions de sécurité alimentaire ont donc un impact important sur les exportations dans le secteur agricole (pour les produits de base comme pour les produits industriels). De plus, ces conditions de sécurité pourraient être utilisées à mauvais escient dans des buts protectionnistes, ce qui menacerait les acquis progressifs de la libéralisation du commerce agricole poursuivie sous l'Accord sur l'agriculture de l'OMC⁽⁴⁵⁾. Il est bon de noter que les autorités réglementaires font face à la pression des lobbies locaux de l'agriculture et de l'industrie alimentaire, eux-mêmes confrontés à une concurrence accrue causée par la libéralisation agricole. Les premières victoires chèrement acquises pour la libéralisation de ce secteur traditionnellement protégé, suivies par la libéralisation du commerce agricole mandatée par l'Accord sur l'agriculture⁽⁴⁶⁾ - sujet de négociations tortueuses et maintenant bloquées dans le Cycle de négociations commerciales de Doha⁽⁴⁷⁾ - visent à briser les protections traditionnelles (tarifs, subventions à l'exportation et soutien intérieur) qui protègent les producteurs nationaux de la concurrence. L'industrie agricole fait donc pression sur le pouvoir réglementaire pour que des barrières non tarifaires au commerce soient fixées sous forme de réglementations sanitaires (santé humaine et animale) ou phytosanitaire (santé végétale).

40. Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review – China: Report by the Secretariat, Revision, WT/TPRS/230/Rev.1*, 5 juillet 2010, Part III, para. 51.

41. United States Trade Representative, *2010 Report To Congress On China's WTO Compliance*, op. cit., p. 81.

42. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/GEN/968, 20 octobre 2009, para. 7.

43. Il est peut-être utile de noter que l'Accord SPS couvre non seulement des mesures sanitaires (qui ont pour but de protéger la santé des hommes et des animaux) mais aussi des mesures phytosanitaires (qui ont pour but de protéger la santé des plantes). Cette contribution étant consacrée aux problèmes de sécurité des aliments pour l'homme et l'animal, nous n'examinerons donc pas cette dernière catégorie de mesures. Il suffit de dire qu'elles sont couvertes par les mêmes principes dans l'Accord SPS que ceux discutés ici.

44. Il faut noter que si l'OMC peut fixer un modèle de bonnes pratiques pour la régulation de la sécurité alimentaire dans l'Accord SPS, elle n'est pas compétente pour mener des activités de régulation elle-même. En tant que telle, elle ne peut que fixer des normes minimales de sécurité alimentaire auxquelles ses Membres doivent se conformer. En revanche, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) a l'autorité normative et la latitude de répondre aux problèmes de santé mondiaux. Pour un regard critique sur les difficultés de l'OMS à parvenir à faire usage de sa pleine autorité et efficacité pour fixer des normes de sécurité alimentaire, voir Ching-Fu Lin, « Global Food Safety: Exploring key elements in an international regulatory strategy », op. cit., p. 673-684.

45. L'Accord sur l'agriculture compte parmi les accords qui résultent du cycle de négociations commerciales d'Uruguay. Il représente les premières étapes vers la libéralisation du secteur agricole, qui est traditionnellement l'un des secteurs les plus protégés du commerce international. L'Accord sur l'agriculture impose des règles sur les traditionnelles barrières au commerce dans ce secteur, c'est-à-dire les tarifs, le soutien intérieur, et les subventions à l'exportation. Ces principes pourraient être mis à mal si des règles complémentaires n'étaient pas fixées pour prévenir l'usage de conditions de régulation dans des buts protectionnistes déguisés. Voir « Agreement on Agriculture », in *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: The Legal Texts*, World Trade Organization, 1994, p. 39-68.

46. *Ibid.*, Art. 20.

47. Conférence Ministérielle, *Doha Ministerial Declaration. Adopted on 14 November 2001*, WT/MIN(01)/DEC/1, diffusée le 20 novembre 2001, para. 13-14. Le programme de travail fixé dans la déclaration ministérielle sur l'agriculture a pour but d'accomplir des progrès substantiels dans l'accès au marché, la réduction des subventions d'exportation en vue de leur disparition graduelle, et la réduction substantielle du soutien intérieur qui fausse les échanges commerciaux.

La possibilité de conflits entre des mesures sanitaires et phytosanitaires d'une part et les échanges commerciaux d'autre part n'est pas un phénomène nouveau. Toutefois, les échanges de produits agro-alimentaires, qui ont grandement augmenté au cours des 50 dernières années en termes de vitesse et de diversité, tout comme la prolifération des risques de santé et des mesures liées, s'est traduit par l'obligation pour le régime commercial international, incarné par les règles de l'OMC, de trouver de nouvelles manières de résoudre ce conflit. L'Accord SPS reflète un équilibre négocié entre les buts antagonistes libéralisation du commerce agro-alimentaire et de protection de la santé par les gouvernements nationaux. Cet objectif d'équilibre doit être gardé à l'esprit lorsqu'on examine les règles de l'Accord SPS et leurs implications sur le régime de sécurité alimentaire de Chine.

Les mesures de sécurité alimentaire en Chine sous le régime de l'Accord SPS

En accédant à l'OMC en décembre 2001, la Chine était tenue à toutes les obligations de l'OMC pour promouvoir la suppression ou la réduction des barrières commerciales, y compris celles contenues dans l'Accord SPS⁽⁴⁸⁾. Pékin a accompli des progrès significatifs pour réformer sa politique commerciale afin d'entrer en conformité avec ses obligations à l'OMC. Toutefois, plusieurs barrières commerciales demeurent en place sous forme de mesures de sécurité alimentaire, comme on peut le constater à travers les questions soulevées par les Membres de l'OMC pendant les récents examens des politiques commerciales de la Chine⁽⁴⁹⁾, et à travers celles des opérateurs commerciaux de l'UE sur le marché chinois⁽⁵⁰⁾. Il est utile d'évaluer ces barrières de sécurité alimentaire en termes d'obligations fixées par l'Accord SPS. Cette section se consacrera donc aux principes de l'Accord SPS correspondant aux aspects du régime de sécurité alimentaire de la Chine qui engendrent les problèmes commerciaux soulevés par d'autres Membres de l'OMC. Nous évaluerons l'impact de ces règles de l'OMC sur le nouveau régime de sécurité alimentaire chinois afin d'établir si elles menacent les progrès réalisés par la Chine en direction d'un renforcement de la protection contre les risques alimentaires, ou si, à l'inverse, elles défendent un meilleur modèle de régulation, plus rigoureux pour la défense de la sécurité alimentaire.

Harmonisation

Le droit souverain des gouvernements nationaux de poursuivre le but légitime de la protection contre les risques alimentaires est reconnu par l'Accord SPS. Si l'Accord SPS demande que de telles mesures soient scientifiques, non-discriminatoires et appliquées seulement dans la mesure nécessaire à la protection de la santé, une grande latitude est maintenue afin que les Membres puissent faire les choix politiques relatifs au niveau de protection de la santé qu'ils souhaitent assurer sur leur territoire. Ces choix reflètent les conditions spécifiques qui existe chez chaque Membre, comme les préférences des consommateurs, des considérations économiques, et les intérêts industriels. Les conditions de sécurité alimentaire spécifiques que les Membres de l'OMC peuvent imposer pour atteindre le niveau de protection de la santé qu'ils ont choisi divergent donc d'un Membre à l'autre.

Toutefois, des différences dans les conditions de sécurité alimentaire peuvent agir comme des barrières commerciales puisque les exportateurs sont forcés d'adapter leurs produits ou leurs procédés de fabrication aux diverses normes de leurs différents marchés d'exportation, ce qui réduit les économies d'échelle. La promotion de l'harmonisation des réglementations sur la

sécurité alimentaire au niveau international a émergé en réponse à ce problème. Si tous les pays sont encouragés à adopter des conditions de sécurité alimentaire développées au niveau international, la différence des conditions auxquelles les exportateurs doivent faire face diminue, tout comme les coûts d'adaptation aux obligations réglementaires sur les marchés d'exportation. Comme l'OMC n'est pas un organe régulateur capable d'imposer des normes dans le domaine de la santé, elle ne peut pas fixer les normes internationales à utiliser comme points de référence. L'Accord SPS encourage donc les Membres de l'OMC à harmoniser leurs conditions de sécurité alimentaire autour des normes développées par les organismes internationaux d'autorité existants⁽⁵¹⁾. Dans le domaine de la sécurité alimentaire, il s'agit de la Commission du Codex Alimentarius (CCA) et dans le domaine des maladies portées par les animaux, y compris celles qui peuvent être transmises à l'homme (zoonoses) de l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE)⁽⁵²⁾. Les mesures de sécurité alimentaire qui se conforment à ces normes internationales sont à l'abri des contestations éventuelles des autres Membres grâce à la présomption de conformité avec toutes les obligations de l'Accord SPS⁽⁵³⁾. Si les Membres choisissent d'appliquer des mesures d'un niveau supérieur de protection à celles incarnées dans les normes internationales existantes, une justification scientifique sous la forme d'une évaluation de risques est nécessaire⁽⁵⁴⁾.

Reconnaissant l'importance des normes internationales pour son commerce alimentaire, à la fois en tant qu'importateur et exportateur, la Chine a été Membre de la CCA depuis 1984 et a depuis augmenté sa participation active. Elle a établi un comité comprenant des ministères et des commissions équivalentes pour s'occuper de l'instauration de normes internationales à la CCA. En 2006, la Chine a commencé à organiser deux importants comités de la CCA, qui sont le Comité Codex sur les additifs alimentaires et le Comité Codex sur les résidus de pesticides. Toutefois, d'autres Membres de l'OMC se sont fréquemment plaints du fait que conditions de la Chine en matière de sécurité alimentaire ne sont pas fondées sur les normes internationales.

Entre autres choses, la Commission Européenne (CE) a montré que les mesures sanitaires et phytosanitaires (mesures SPS) adoptées par la Chine pour

48. Les obligations de la Chine à l'égard de l'OMC sont celles qui sont contenues dans l'Accord OMC, y compris dans toutes ses Annexes, ainsi que dans le Protocole d'accèsion de la Chine à l'OMC (WT/L/432), et les paragraphes incorporés dans les rapports du Groupe de travail (WT/ACC/CHN/49).

49. L'OMC gère un « Mécanisme d'examen de politiques commerciales » qui effectue des examens périodiques des politiques commerciales de tous les Membres, au cours desquels le Secrétariat de l'OMC et le Membre examiné soumettent des rapports qui sont discutés dans une réunion de l'Organisme d'examen des politiques commerciales. Les autres Membres peuvent soumettre des questions et des problèmes auxquels le Membre examiné peut répondre. Le dernier examen des politiques commerciales de la Chine a été mené en 2010, et les rapports sont disponibles dans les documents de l'OMC WT/TPR/S/230/Rev.1 et WT/TPR/G/230. De plus, la section 18 du Protocole d'accèsion de la Chine établit le mécanisme d'examen transitoire pour la Chine. Il conduit des examens annuels sur les politiques commerciales de la Chine pour une durée de 8 ans, et se conclut par un rapport final lors de la dixième année. Les rapports sont menés par les 16 organismes subsidiaires de l'OMC avec un mandat dans le domaine spécifique des engagements de la Chine à l'OMC. Ces organismes délivrent des rapports au conseil spécialisé de l'OMC correspondant, qui en retour remet un rapport au conseil général à la fin de l'année. Le rapport final a eu lieu en octobre 2011.

50. Le récent rapport de la Chambre de commerce européenne en Chine reflète ces problèmes. Voir European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2010/11*, p. 167.

51. Organisation Mondiale du Commerce, *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, Article 3. Disponible en ligne : www.wto.org/french/tratop_f/spis_f/spisagr_f.htm (consulté le 22 février 2012).

52. *Ibid.*, Annexe A.3, (a) à (e).

53. *Ibid.*, Article 3.2.

54. *Ibid.*, Article 3.3 et 5.1.

répondre aux risques de l'H1N1 (grippe porcine) et de l'Encéphalite spongiforme bovine (ESB ou maladie de la vache folle) ne sont pas conformes aux normes imposées par les organismes internationaux équivalents⁽⁵⁵⁾. L'OIE a par exemple fait une liste des produits bovins qui peuvent être échangés sans risque, quel que soit le statut ESB du pays d'exportation, y compris la viande de muscle désossée de bovin. L'OIE a aussi classifié 25 États membres de l'UE comme « risque contrôlé » ou « risque négligeable ». Malgré cela, la Chine continue d'interdire le bœuf et les produits bovins en provenance de l'UE. De la même manière, la Chine continue d'imposer des conditions commerciales supplémentaires sur les porcs vivants en provenance des États membres de l'UE en réponse à la pandémie de grippe H1N1. Ces conditions prennent la forme de l'obligation d'exportation des porcs vivants en Chine depuis des zones indemnes de la maladie. Quoiqu'il en soit, dans les deux cas, aucune justification scientifique adéquate pour ces mesures plus strictes n'a été fournie par la Chine. L'absence de toute justification de ce type constituerait une violation de l'Accord SPS.

Dans la même veine, mais vis-à-vis des additifs alimentaires, la Chambre de commerce de l'UE a noté que les Normes d'hygiène chinoises pour l'usage des additifs alimentaires incluent moins de la moitié des additifs approuvés pour l'usage alimentaire par la Commission du Codex Alimentarius, ce qui montre que la législation chinoise est en retard sur le développement des normes internationales⁽⁵⁶⁾. Ces normes occasionnent des barrières injustifiées pour les exportations d'autres Membres de l'OMC, et rendent la Chine vulnérable à des contestations à l'OMC⁽⁵⁷⁾.

On peut s'attendre à ce que la promotion de conditions de sécurité alimentaire harmonisées par l'Accord SPS incitera la Chine à assurer que des normes internationalement reconnues et scientifiques sont généralement utilisées comme base de ses réglementations de sécurité alimentaire, sauf dans le cas où un autre choix peut être scientifiquement justifié. En harmonisant ses réglementations, la Chine peut les protéger des contestations d'autres Membres. Toutefois, pour que ce principe soit vraiment bénéfique à la Chine, il est important qu'elle reste un participant actif dans le processus de détermination des normes internationales, afin de peser dans le développement de normes qui seront la base de ses efforts d'harmonisation.

Justification scientifique

La science est un outil essentiel de l'Accord SPS pour faire une distinction entre des mesures qui s'adressent à la protection de la santé et celles qui sont des formes déguisées de protectionnisme commercial. Le rôle central de la science dans le fonctionnement de l'Accord SPS est donc irréfutable – c'est la balance sur laquelle s'équilibrent les valeurs antagonistes de la protection de la santé et de la libéralisation des échanges commerciaux. L'obligation d'une base scientifique aux mesures sanitaires et phytosanitaires posée par l'Accord SPS peut être vue comme une tentative d'assurer des prises de décision rationnelles et scientifiques pour la réglementation de la santé nationale, et par là même de prévenir le détournement du procédé de réglementation par des intérêts privés⁽⁵⁸⁾. La science permet de faire des choix de réglementation rationnels, en particulier dans les situations où l'harmonisation n'est pas possible à cause du manque de normes internationales adéquates, ou n'est pas réalisable à cause de différences nationales d'obligations ou de choix de politique⁽⁵⁹⁾.

Pour que ces objectifs soient suivis d'effets, l'Accord SPS exige que les mesures SPS soient fondées sur des principes scientifiques et ne soient pas maintenues sans preuves scientifiques suffisantes⁽⁶⁰⁾ (sauf dans le cas de

mesures provisoires prises dans des situations où la science fait défaut, souvent appelées des mesures de précaution)⁽⁶¹⁾. Cette obligation est renforcée par les conditions qui imposent que les mesures SPS soient « fondées sur » une évaluation de risques appropriée aux circonstances⁽⁶²⁾.

Donnant suite à ces obligations, la nouvelle Loi sur la sécurité alimentaire chinoise fournit un système d'évaluation des risques pour estimer ceux qui sont liés aux dangers biologiques, chimiques et physiques dans l'alimentation et les additifs alimentaires. Les résultats des évaluations de risque alimentaire ne conduisent pas seulement à de nouvelles réglementations, mais seront également inclus dans les révisions des conditions de sécurité alimentaire.

Dans certains domaines, toutefois, l'évaluation scientifique des risques ne constitue pas le fondement des mesures de sécurité alimentaire chinoises. Dans ces cas là, les principes scientifiques de l'Accord SPS facilitent les efforts des pays exportateurs pour regagner l'accès au marché qui leur a été refusé sans raison scientifique valable. Par exemple, en 2007, l'UE a pu s'appuyer sur l'obligation de justification scientifique de l'Accord SPS pour contester les restrictions d'importation de la Chine sur les produits animaux supposées avoir été causées par une contamination à la dioxine⁽⁶³⁾. Ces restrictions ont été imposées à la suite d'un accident isolé en janvier 2006, après lequel tous les produits qui avaient été potentiellement affectés ont été rapidement rappelés. Bien que tous les autres Membres de l'OMC aient retiré leurs restrictions commerciales, la Chine a maintenu son interdiction. L'UE s'est inquiétée de cette interdiction devant le comité SPS. La Chine a été sommée de retirer l'interdiction ou de fournir une justification scientifique pour son maintien. Des consultations techniques entre l'UE et la Chine ont suivi et ont conduit au retrait de l'interdiction en octobre 2007.

Un exemple actuel d'une mesure SPS chinoise paraissant manquer de fondement scientifique est la limitation du niveau de levure dans le fromage à un maximum de 50 cfu/g. Sur les autres marchés, où la consommation de fromage a une plus longue histoire, il est reconnu que la levure dans le fromage ne pose pas de problème de sécurité et aucune limite maximale n'est

55. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/W/262, 6 octobre 2011, para. 11 et 15.

56. European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2010/11*, op. cit., p. 168.

57. Cette question a aussi été soulevée par l'UE au cours du mécanisme d'examen transitionnel. Voir Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/W/262, 6 octobre 2011, para. 9.

58. Robert Howse, « Democracy, Science, and Free Trade: Risk Regulation on Trial at the World Trade Organization », *Michigan Law Review*, vol. 98, n° 7, juin 2000 p. 23-29.

59. Jacqueline Peel note à ce sujet : « le fait même d'avoir à prendre en compte une évaluation des risques et de répondre à ses résultats pourrait avoir l'effet salutaire de forcer les régulateurs nationaux à "articuler des objectifs, à évaluer des moyens et à rationaliser des résultats", un progrès substantiel pour le processus de régulation de beaucoup de nations. » in Jacqueline Peel, « Risk Regulation under the WTO SPS Agreement: Science as an International Normative Yardstick? », *Jean Monnet Working Paper 02/04*, NYU School of Law, New York, juin 2004, p. 57, www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040201.pdf (consulté le 22 février 2012). La citation à laquelle Peel se réfère provient de Henrik Horn and Joseph H.H. Weiler, « European Communities - Trade Description of Sardines: Textualism and Its Discontent », *The WTO case law of 2002: The American Law Institute reporter's studies*, p. 248-275.

60. OMC, *Accord SPS*, op. cit., Article 2.2.

61. *Ibid.*, Article 5.7.

62. *Ibid.*, Article 5.1. Ce que l'on désigne par évaluation des risques est fixé dans l'annexe A.4 de l'Accord SPS.

63. Des informations sur ce sujet sont fournies dans Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Specific Trade Concerns – Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/204/Rev.8/Add.3, 1er mars 2011, item 246.

nécessaire⁽⁶⁴⁾. La mesure n'apparaît donc pas fondée sur une évaluation de risque, comme l'exige l'Accord SPS. Un Membre de l'OMC exportateur de fromage pourrait donc s'appuyer sur les principes scientifiques de l'Accord SPS pour émettre des doutes relatifs à cette restriction commerciale.

On peut s'attendre à ce que l'obligation de bases scientifiques aux mesures SPS contenue dans l'Accord SPS permette d'assurer que la Chine certifie qu'elle peut démontrer « objectivement » la nécessité de ses réglementations non-harmonisées de sécurité alimentaire en s'appuyant sur des évaluations de risques, pour éviter que des réglementations soient adoptées en réponse aux pressions protectionnistes des industries intérieures. Le régime de sécurité alimentaire de manière générale ne peut qu'en bénéficier, tout en étant protégé contre le détournement par des groupes d'intérêts industriels du processus de réglementation, ce qui diminuerait le bien-être social. Le niveau de compétences scientifiques que cette obligation implique est toutefois considérable. Dans ce domaine, la Chine peut bénéficier de l'assistance technique de ses partenaires commerciaux ou d'initiatives internationales comme le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce⁽⁶⁵⁾.

Restrictions commerciales excessives

Si l'Accord SPS donne le droit aux Membres de l'OMC de choisir pour eux-mêmes le niveau de protection SPS qu'ils considèrent adapté sur leur territoire⁽⁶⁶⁾, il encadre le choix d'une mesure SPS pour atteindre ce niveau de protection. Les Membres sont notamment obligés d'assurer que leurs mesures SPS ne restreignent pas davantage le commerce que ce qui est nécessaire pour atteindre leur niveau adapté de protection SPS, en prenant en compte la faisabilité technique et économique⁽⁶⁷⁾. Plusieurs exemples montrant que la conformité du régime de sécurité alimentaire chinois remettait en cause cette obligation ont été rapportés.

L'UE a par exemple émis des doutes sur la compatibilité du chapitre des importations et exportations de la nouvelle Loi sur la sécurité alimentaire avec l'obligation de réduire au maximum les restrictions commerciales. La Commission Européenne a noté l'imprécision du déroulement pratique de différentes procédures, et s'est inquiétée que cela puisse causer des délais dans les importations ou des perturbations commerciales⁽⁶⁸⁾. Si des mesures alternatives restreignant moins le commerce peuvent permettre d'atteindre le niveau requis de protection contre les risques alimentaires, les chapitres correspondants seraient en violation avec l'Accord SPS.

L'une des plus importantes mesures de restriction commerciale à laquelle sont confrontés les exportateurs agro-alimentaires en Chine est la condition d'obtention d'un Permis d'inspection de quarantaine (PIQ), avant la signature du contrat de vente de ces exportations⁽⁶⁹⁾. L'Administration d'État du contrôle de la qualité, de l'inspection et de la quarantaine chinoise (*State Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, SAQSIQ*) peut annuler les PIQ sans préavis ni explication, ce qui engendre une certaine imprévisibilité pour les exportateurs. De plus, les délais pour délivrer les PIQ ont conduit à l'expédition sans PIQ de produits agricoles arrivant dans les ports chinois d'entrée, ce qui a engendré des délais de déchargement des produits et un coût de stockage inutile pour les acheteurs chinois⁽⁷⁰⁾. Les PIQ sont délivrés pour des périodes limitées (qui s'étendent de trois à six mois) ce qui limite les acquéreurs à une étroite fenêtre d'achat dans laquelle doivent avoir lieu la vente, le transport et le déchargement des cargos⁽⁷¹⁾. On peut se demander si ces conditions de PIQ sont le moyen le moins restrictif pour le commerce pour que la Chine atteigne ses objectifs de santé.

Un autre exemple est la norme de tolérance zéro imposée par la Chine sur les pathogènes dans l'alimentation, comme les salmonelles et les listeria, qui a conduit plusieurs groupes étrangers de viande et volaille à être « délistés » (c'est à dire enlevés de la liste des groupes autorisés à exporter en Chine). Cette mesure peut être considérée comme une restriction commerciale excessive puisque la tolérance zéro est dans beaucoup de cas un standard inatteignable car certains niveaux de pathogènes sont inévitables, et ne présentent pas de risques pour les consommateurs⁽⁷²⁾.

L'obligation qu'une condition de sécurité alimentaire ne soit pas plus commercialement restrictive que nécessaire introduit une discipline essentielle pour les mesures de régulation qui dépassent leurs objectifs. En tant que telle, elle peut contribuer à améliorer les efforts de la Chine en matière de régulation en assurant que ceux-ci sont rationnellement planifiés autant que bien conçus pour atteindre leurs objectifs de sécurité alimentaire.

Transparence et période d'adaptation

Un aspect important mais peut-être sous-estimé de l'Accord SPS est son insistance sur la transparence des mesures SPS. La portée des principes de transparence repose sur deux éléments principaux.

D'abord, elle possède ce que l'on peut appeler des effets *ex antes*. Les exportateurs de produits alimentaires et agricoles sont affectés par des décisions de régulation prises par des juridictions étrangères, et jusqu'à présent, ils n'ont pas leur mot à dire dans cette prise de décision. Les régulateurs étrangers tiennent compte des priorités et des intérêts nationaux quand ils prennent des décisions sur les mesures de sécurité alimentaire, ce qui soulève un problème que Robert Keohan a appelé « l'absence de responsabilité externe »⁽⁷³⁾. Cette expression décrit la situation d'un monde globalisant où l'impact des actions d'un État ne coïncide plus avec sa juridiction mais la déborde, affectant la vie de personnes qui se trouvent en dehors de ses frontières. Imposer des obligations de transparence *ex ante* sur des pays qui mettent en place des réglementations assure que les pays exportateurs sont informés de mesures de sécurité alimentaire en projet, nouvelles ou amen-

64. European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2010/11*, *op. cit.*, p. 170.

65. Le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce est une initiative commune de la Banque Mondiale, de l'OMC, du FAO, de l'OMS, et de l'OIE pour défendre le développement des compétences et la coopération technique sur les questions sanitaires et phytosanitaires (SPS). Son but est d'augmenter la coordination dans la mise à disposition d'aides concernant les questions SPS, et de mobiliser des ressources pour assister les pays en voie de développement à améliorer leurs compétences SPS.

66. OMC, *Accord SPS*, *op. cit.*, Annexe A.

67. *Ibid.*, Article 5.6.

68. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China, Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/GEN/968, 20 octobre 2009, para. 14.

69. United States Trade Representative, *2010 Report to Congress On China's WTO Compliance*, *op. cit.*, p. 81.

70. Emerging Markets Group & Development Solutions, *Study on the Future Opportunities and Challenges of EU-China Trade and Investment Relations*, Study 6: Agriculture, Study Commissioned by the European Commission, février 2007, p. 21, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/february/tradoc_133308.pdf (consulté le 22 février 2012).

71. United States Trade Representative, *2010 Report to Congress On China's WTO Compliance*, *op. cit.*, p. 82.

72. *Ibid.*, p. 79, see also Emerging Markets Group & Development Solutions, *Study on the Future Opportunities and Challenges of EU-China Trade and Investment Relations*, Study 6: Agriculture, Study Commissioned by the European Commission, *op. cit.*, p. 20.

73. Robert Keohane, « Global Governance and Democratic Accountability », in David Held and Matthias Koenig-Archibugi (éds.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance*, Hoboken (NJ), Wiley-Blackwell, 2003, p. 141.

dées, et que les commerçants étrangers affectés auront l'opportunité, par le biais de leurs gouvernements, de soulever des problèmes concernant ces mesures proposées et d'avoir leurs commentaires pris en compte dans le processus de régulation.

Le second aspect important de la transparence tient dans ses effets *ex post*. Un obstacle de taille pour les exportateurs de produits agricoles et alimentaires est la pauvreté de l'information disponible sur les conditions de sécurité alimentaire auxquelles ils doivent se conformer sur leurs marchés d'exportation. Ces conditions sont souvent complexes et sujettes à des modifications, en conséquence de quoi les exportateurs n'ont pas la certitude que leurs produits auront accès aux marchés du pays de destination. Obtenir les informations nécessaires sur les conditions de sécurité alimentaire auxquelles ils doivent se conformer est souvent un processus coûteux et pénible pour les exportateurs. Les obligations de transparence qui exigent la publication des règlements adoptés en matière de sécurité alimentaire sont cruciales pour faciliter l'accès aux exportations des autres Membres en réduisant grandement le coût et la difficulté d'obtenir des informations sur les exigences de leurs partenaires commerciaux.

Non seulement l'effet *ex post* de transparence est important pour les commerçants, mais il est aussi essentiel pour permettre aux Membres de l'OMC d'exercer leurs droits et de contrôler la mise en œuvre des obligations de l'Accord SPS (74). Le manque d'information concernant l'existence, le contenu et les fondements scientifiques des règlements de sécurité alimentaire rend difficile, pour les Membres dont les exportateurs font face à des barrières sanitaires au commerce, de déterminer si les termes des principes de l'Accord SPS leur fournit les bases juridiques pour contester ces mesures. Cela donne aussi la possibilité aux commerçants d'être bien informés des mesures SPS affectant leurs exportations et de faire pression sur leurs gouvernements pour agir dans ce domaine. En conséquence, les Membres peuvent essayer de résoudre leurs problèmes commerciaux dans des discussions bilatérales avec le Membre correspondant (75), dans des discussions multilatérales au sein des réunions du comité SPS, ou dans des procédures formelles de résolution de conflits. Pour ces raisons, l'Accord SPS comporte des règles pour promouvoir la transparence dans la réglementation SPS (76). Ces règles demandent non seulement que les réglementations SPS soient publiées rapidement, avec la provision d'une période raisonnable entre la publication et l'entrée en vigueur de la régulation pour que les Membres s'adaptent aux nouvelles conditions, mais aussi que les projets de législation SPS soient notifiés à une étape avancée et qu'une période de commentaire soit fournie aux autres Membres. Des copies des projets de législation doivent être fournies sur demande.

Ces conditions de transparence sont très faiblement mises en œuvre en Chine à ce jour (77). Par exemple, l'UE s'est plainte que la Chine n'a pas rempli ses obligations concernant la transparence envers les partenaires commerciaux pendant qu'elle développait sa législation SPS (78). Bien que la Chine ait publié un grand nombre de notifications de projets de lois sanitaire et phytosanitaire, avec 619 mesures régulières et d'urgence notifiées depuis son accession en 2001 (79), l'UE note qu'en pratique l'accès à la législation SPS chinoise reste limité, tout comme la possibilité de commenter les projets de législation. La Chine n'a en effet pas rendu ses réglementations disponibles dans une ou deux langues de l'OMC, malgré son engagement d'accession à le faire (80). De plus, selon l'UE, la question selon laquelle les commentaires des partenaires commerciaux sont ou non pris en compte par la Chine avant qu'elle finalise sa réglementation sur la sécurité alimentaire n'a pas été clarifiée. Finalement, l'UE a signalé que la Chine doit se

conformer à l'obligation de laisser une période d'adaptation raisonnable entre la publication d'un règlement SPS et son entrée en vigueur, ce qui n'est pas toujours le cas (81).

Voici un exemple du non-respect des obligations de transparence de l'Accord SPS : le 1^{er} juin 2009, la nouvelle loi sur la Sécurité alimentaire chinoise ainsi que la réglementation de mise en œuvre de cette même loi sont entrées en vigueur. Toutefois, la Chine n'a notifié aucun de ces deux textes avant leur mise en œuvre. De plus, il n'y a pas eu de « période d'adaptation raisonnable » pour donner le temps aux autres Membres de s'adapter aux nouvelles conditions, comme l'Accord SPS le requiert entre la publication d'une réglementation sanitaire et phytosanitaire et son entrée en vigueur (82). Un tel manque de transparence fonctionne comme une très forte barrière à l'accès au marché et peut donner lieu à des contestations conformément aux règles de l'Accord SPS.

Plus de transparence en matière de réglementation de la sécurité alimentaire en Chine pourrait non seulement améliorer les perspectives des exportateurs étrangers, mais aussi contribuer à une bonne gouvernance, et donc augmenter la confiance des consommateurs en matière de sécurité des produits alimentaires. Regagner cette confiance est essentiel après les scandales alimentaires qui ont ébranlé la foi des citoyens dans la surveillance gouvernementale de l'industrie alimentaire.

Délais excessifs

Afin de s'assurer que leurs exigences en matière de sécurité alimentaire sont appliquées, les Membres ont généralement mis en œuvre des procédures de contrôle, d'inspection et d'approbation. Si ces procédures sont complexes, longues ou coûteuses, elles peuvent en réalité restreindre l'accès au marché, surtout dans le cas des produits périssables. L'Accord SPS

74. Scott y fait référence comme la « fonction de responsabilité la plus importante » de transparence, qui donne la possibilité aux autres Membres d'évaluer et de contester les réglementations SPS proposées. Joanne Scott, « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures: A Commentary », *Oxford Commentaries on the GATT/WTO Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 192-193.
75. Wolfe note que le secrétariat de l'OMC « sait que la vraie raison pour laquelle beaucoup d'experts participent aux réunions du comité [SPS] est la possibilité de tenir des réunions privées non enregistrées les uns avec les autres ». Robert Wolfe, « See You in Geneva? Legal (Mis)Representations of the Trading System », *European Journal of International Relations*, vol. 11, n° 3, p. 353.
76. OMC, *Accord SPS*, *op. cit.*, Article 7, Annexe B et Article 5.8.
77. Pour une analyse des causes sous-jacentes qui expliquent la mauvaise mise en pratique des obligations de transparence de l'Accord SPS par la Chine, y compris des normes culturelles, des pratiques locales et des infrastructures de régulation, voir Ljiljana Biukovic, « Selective adaptation of WTO transparency norms and local practices in China and Japan », in Debra P. Steger (éd.), *Redesigning the World Trade Organization for the Twenty-First Century*, Wilfrid Laurier Press, 2010, p. 193-218.
78. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, *Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/N/262, 6 octobre 2011, para. 4.
79. Voir Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Overview regarding the Level of Implementation of the Transparency Provisions of the SPS Agreement*, *Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/804/Rev.4, 13 octobre 2011.
80. Voir le *Report of the Working Party on the Accession of the People's Republic of China*, para 334.
81. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, *Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/N/262, 6 octobre 2011, para. 6.
82. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China*, *Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/GEN/968, 20 octobre 2009, para. 13.

contient donc des règles détaillées sur les inspections de contrôle et les procédures d'approbation, qui ont pour but général d'assurer que les procédures ne sont pas plus longues et pesantes qu'il n'est raisonnable et nécessaire, et qu'elles ne sont pas discriminatoires envers les importations⁽⁸³⁾. Selon le Panel de l'affaire *CE-Produits Biotechnologiques*⁽⁸⁴⁾, ce n'est pas la durée elle-même du délai de procédure qui permet de dire si ce délai est déraisonnable ou pas, mais l'existence ou non d'une raison d'être ou d'une justification légitimes. Les Membres qui font des demandes de procédure d'approbation doivent être autorisés à prendre le temps raisonnable et nécessaire pour assurer en toute confiance que leurs conditions de sécurité alimentaire sont appliquées.

L'UE a noté que la lenteur des négociations sur les protocoles sanitaires et le lent progrès pour les inspections impose des restrictions d'accès au marché considérables pour les exportations d'UE en Chine, surtout pour la viande, les fruits et les légumes⁽⁸⁵⁾. Des doutes ont en particulier été émis sur le fait que l'approche de la Chine de l'audit et l'inspection, qui dévie des standards fixés par la Commission du Codex Alimentarius, se traduit par des délais injustifiés. En l'absence d'une justification adéquate pour de tels délais de procédure, ils peuvent être contestés selon les règles de l'Accord SPS⁸.

Conclusion

La prolifération actuelle de mesures de sécurité alimentaire en Chine en réponse aux demandes croissantes de ses consommateurs et partenaires commerciaux d'une part, et les grandes avancées dans la libéralisation du commerce produites par l'accession de la Chine à l'OMC d'autre part, montrent que l'interaction entre les deux domaines de la politique commerciale et de la santé a pris une importance cruciale pour la Chine. L'incitation qui en découle pour que la Chine fasse des efforts concertés afin de réformer son régime de sécurité alimentaire ne peut être que la bienvenue. Toutefois, ces efforts devraient prendre en compte le cadre des règles de mesures sanitaires et phytosanitaires contenues dans l'Accord SPS de l'OMC. Cette contribution a esquissé l'impact de ce cadre sur l'autonomie réglementaire chinoise.

L'analyse précédente montre que l'Accord SPS ne devrait pas être considéré comme un obstacle à la capacité de la Chine à améliorer son régime de réglementation de sécurité alimentaire. Au contraire, l'accord fonctionne pour équilibrer les objectifs commerciaux et de santé de tous les Membres de l'OMC. En tant que tel, il fixe les limites dans lesquelles la Chine peut exercer son droit souverain pour prendre des mesures de protection des consommateurs sur son territoire contre les risques alimentaires et pour atteindre le niveau de protection de la santé qu'elle estime approprié.

Ces limites sont donc posées pour promouvoir une approche rationnelle dans la réglementation SPS et pour prévenir les restrictions provenant de peurs infondées ou d'une réponse à des pressions protectionnistes des industries intérieures. Elles peuvent être considérées comme fixant un modèle de « bonnes pratiques » pour la réglementation de la sécurité alimentaire. Les Membres de l'OMC peuvent s'appuyer sur les principes de l'Accord SPS pour contester les conditions de sécurité alimentaire auxquelles leurs exportateurs font face et qui conduisent à des restrictions commerciales, soit en exprimant leurs préoccupations bilatéralement ou dans un forum multilatéral du comité SPS, soit en dernier recours, en ayant recours au mécanisme de résolution des conflits de l'OMC. Ils peuvent aussi se servir du mécanisme d'examen des politiques commerciales (et jusqu'à récemment du mé-

canisme d'examen transitoire de la Chine) pour souligner leurs problèmes en référence aux principes de l'Accord SPS.

À ce jour, les mesures de sécurité alimentaire en Chine ont été l'objet de discussions dans tous ces forums mais n'ont pas fait l'objet de différends. Les Membres de l'OMC ont tâché de trouver des solutions concertées aux problèmes soulevés au lieu de rechercher des solutions quasi-judiciaires. L'UE a, par exemple, noté les efforts significatifs entamés par la Chine pour réformer son régime sanitaire et phytosanitaire conformément à ses obligations dans le cadre de l'Accord SPS et a reconnu qu'avec l'augmentation des échanges, ce travail est en train de croître⁽⁸⁷⁾. Des échanges techniques et des formations ont été fournis par les partenaires commerciaux de la Chine pour diffuser de bonnes pratiques en matière de sécurité alimentaire⁽⁸⁸⁾.

Il reste à la Chine un travail formidable pour mettre son régime de sécurité alimentaire en conformité avec les exigences de l'Accord SPS. Elle doit atteindre ses objectifs de santé d'une manière respectueuse des principes fixés dans cet Accord, une tâche parfois coûteuse et administrativement pénible. Toutefois, en agissant ainsi, elle produirait un effet bénéfique pour les exportateurs, mais avant tout, elle rendrait véritablement service à ses consommateurs, grâce à un système de sécurité alimentaire rigoureux et scientifique. De plus, il ne faut pas oublier que la Chine peut et fait d'ailleurs usage dans le même temps du même accord pour contester les restrictions commerciales imposées par ses partenaires commerciaux sous la forme de conditions SPS⁽⁸⁹⁾. C'est à travers un équilibre prudent entre les intérêts du commerce et de la santé que l'Accord SPS sert les intérêts de tous les Membres de l'OMC.

■ Traduit par Judith Pernin

83. OMC, *Accord SPS*, op. cit., Article 8 et Annexe C.

84. Panel Reports, *EC – Approval and Marketing of Biotech Products*, para. s 7.1496-1498 et 7.1511-1530.

85. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, *Transitional Review Mechanism Pursuant to Paragraph 18 of the Protocol on The Accession of the People's Republic of China (« China »)*, *Questions from the European Communities to China concerning Sanitary and Phytosanitary Measures*, G/SPS/W/262, 6 octobre 2011, para. 16.

86. *Ibid.*, para. 17.

87. *Ibid.*, para. . 3.

88. Par exemple, plusieurs agences gouvernementales consacrées à la sécurité alimentaire aux États-Unis ont entrepris des collaborations avec des régulateurs et des producteurs chinois pour améliorer les pratiques de sécurité alimentaire. F. Gale & J. C. Buzby, « Imports from China and food safety issues », op. cit.

89. En 2009, la Chine a entamé une procédure de règlement des différends contre les États-Unis concernant ses restrictions sur les exportations de volaille. La mesure en jeu était la section 727 de l'Omnibus Appropriations Act des États-Unis de 2009, qui interdisait en effet la mise en œuvre de mesures qui autoriseraient la volaille chinoise d'être importée aux États-Unis, en refusant l'usage de tout financement par l'USDA dans ce but. Le panel de l'OMC a jugé que la mesure américaine constituait une violation de l'Accord SPS, et a recommandé son retrait. Les États-Unis n'ont pas fait appel de cette décision. Voir le Rapport du panel, *États-Unis — Volaille (Chine)*, WT/DS392/R, adopté le 25 octobre 2010.