



EcoLOMICS OCCASIONAL

PAPERS SERIES

No. 08-2, février 2008

©

LE LITIGE « BRÉSIL - PNEUS RECHAPÉS » À L'OMC

*MIREILLE COSSY**

Published by EcoLomics International
16, bd des Philosophes, 6th floor
1205 Geneva, Switzerland
[http://www.EcoLomics-International.org/
trade.env@EcoLomics-International.org](http://www.EcoLomics-International.org/trade.env@EcoLomics-International.org)

All rights reserved. This publication may be reproduced in whole or in part in any form for educational or nonprofit uses, without special permission, provided acknowledgement of the source is made.

* Conseillère à l'Organisation mondiale du commerce. Les opinions exprimées dans cet article ne représentent ni celles de l'Organisation, ni celles des ses membres.

Au cours des douze dernières années, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a eu l'occasion de montrer à plusieurs reprises qu'elle était sensible aux préoccupations environnementales de ses membres. L'affaire sur les pneus rechapés, qui a opposé les Communautés européennes (CE) au Brésil, est illustrative à cet égard. Dans un jugement publié le 3 décembre 2007, l'Organe d'appel, instance supérieure en matière de règlement des différends à l'OMC, confirme plusieurs principes importants qu'il avait déjà dégagés ces dernières années dans des litiges mettant en jeu la protection de la santé publique ou, plus largement, celle de l'environnement. Il apporte aussi des clarifications susceptibles d'avoir une importance systémique dans de futurs litiges.¹

Cette affaire avait pour origine une interdiction d'importer des pneus rechapés, édictée en 2004 par le Brésil. Ces pneus "recyclés" (pour faire un pneu rechapé, on colle une bande de roulement neuve sur une enveloppe de pneu usagé) ont le désavantage d'avoir une vie plus courte que les pneus neufs, ce qui signifie qu'ils atteignent plus tôt le stade de déchets. Or, et c'était le problème du Brésil, l'accumulation de pneus usagés est un facteur de risques pour la santé et l'environnement. Dans un pays tropical, les pneus remplis d'eau favorisent la reproduction des moustiques responsables de maladies comme la dengue, la malaria, ou encore la fièvre jaune. De plus, les émissions toxiques causées par les incendies de pneus peuvent être à l'origine de diverses pathologies (difficultés respiratoires, suppression du système immunitaire, pertes de mémoire, par exemple). A l'OMC, le Brésil a donc allégué que l'interdiction d'importer des pneus rechapés faisait partie d'une politique plus globale visant à limiter les risques associés à l'accumulation de pneus usagés et qu'à ce titre, elle était "nécessaire pour la protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux", au sens de l'article XXb) du GATT. Cette exception générale permet d'adopter des mesures restreignant le commerce pour protéger, notamment, la santé publique. Les CE, exportateur net de pneus rechapés, considéraient que cette interdiction d'importer était contraire au GATT parce qu'elle favorisait l'industrie de rechapage brésilienne. Les CE mettaient également en doute les arguments avancés par le Brésil concernant les risques sanitaires que représentaient les pneus usagés, et ajoutaient que, même si de tels risques existaient, le Brésil aurait dû recourir à d'autres mesures, moins restrictives pour le commerce.

L'Organe d'appel avait déjà confirmé à plusieurs reprises que les membres de l'OMC ont le pouvoir de définir les objectifs qu'ils cherchent à atteindre en matière de santé publique ou d'environnement, tout comme le niveau de protection qu'ils souhaitent garantir, même si ce niveau est établi à zéro. Dans cette affaire, le Brésil a démontré que les maladies transmises par les moustiques et les incendies de pneus posent un risque certain pour la santé publique et l'environnement en général. L'Organe d'appel a donc reconnu que le Brésil avait le droit de chercher à réduire l'accumulation de pneus usagés pour minimiser les risques qui en découlent.

¹ Le dossier complet de cette affaire, y compris le rapport de l'Organe d'appel, est disponible sur le site de l'OMC à l'adresse suivante: http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds332_f.htm.

En examinant si la mesure était "nécessaire" pour la protection de la santé et de l'environnement (ce que le jargon de l'OMC désigne comme le "test de la nécessité"), l'Organe d'appel a souligné l'importance de l'objectif poursuivi par le Brésil, à savoir protéger la santé et la vie des personnes contre des maladies potentiellement mortelles comme la dengue et la malaria. Il a aussi fait remarquer qu'une interdiction d'importer est l'arme la plus lourde dont dispose un membre dans son arsenal de mesures commerciales. Pour autant, cela ne signifie pas, comme on va le voir, qu'une telle mesure ne puisse être justifiée. L'Organe d'appel s'est ensuite attaché à déterminer dans quelle mesure l'interdiction d'importer contribuait à limiter l'accumulation des pneus usagés et, partant, à réduire les risques pour la santé. Il a reconnu que l'essence même du problème pour le Brésil était l'accumulation des pneus usagés "en elle-même et à elle seule". Le raisonnement était dès lors le suivant: moins il y aurait de pneus rechapés importés sur le marché, plus il y aurait de pneus neufs; ceux-ci ayant une durée de vie plus longue que ceux-là, ils mettent plus de temps à devenir des pneus usagés et ralentissent donc la production de déchets. De plus, en interdisant les importations de pneus rechapés, on encourageait aussi le rechapage local. Et l'Organe d'appel de conclure que l'on pouvait ainsi raisonnablement s'attendre à ce que l'interdiction d'importer des pneus rechapés permette de limiter l'accumulation des pneus usagés, et donc de réduire – même si on ne l'éliminait pas – l'occurrence des maladies et des incendies qui y sont associés. CQFD.

Selon l'Organe d'appel, l'interdiction d'importer contestée par les CE apporte donc une "contribution importante" à la réalisation de la politique sanitaire poursuivie par le Brésil. Ce dernier concept pourrait être un critère exigeant, mais l'Organe d'appel l'a immédiatement nuancé en expliquant que si cette contribution doit être importante, elle n'a pas besoin d'être immédiatement observable. En effet, la complexité de certaines situations liées à la protection de la santé ou de l'environnement peut appeler des réponses complexes. Et quand on examine une politique sanitaire ou environnementale impliquant la mise en œuvre de différentes mesures, il n'est pas toujours aisé de déterminer la contribution respective de chaque mesure par rapport aux autres. Il est même souvent nécessaire de prendre du recul pour en évaluer l'effet. Je cite: " ... les résultats obtenus grâce à certaines actions – par exemple, des mesures adoptées en vue d'atténuer le réchauffement de la planète et le changement du climat, ou certaines actions préventives visant à réduire l'incidence de maladies qui peuvent ne se manifester qu'après un certain temps – peuvent uniquement être évalués avec le recul." L'Organe d'appel introduit là un élément de flexibilité dans l'appréciation de la mesure litigieuse: nul besoin de démontrer un effet immédiat ni de le quantifier avec précision. Il reconnaît aussi que certaines situations nécessitent la mise en place d'un ensemble de mesures complémentaires et indissociables, et que de simples alternatives ne sauraient suffire.

Finalement, l'Organe d'appel a examiné si les mesures de rechange moins restrictives proposées par les CE permettraient au Brésil d'atteindre le même objectif et le même niveau de protection. Les CE avaient identifié diverses mesures qui, selon elles, pouvaient remplacer l'interdiction d'importer. Elles proposaient, par exemple, que le Brésil s'efforce de réduire le nombre de pneus usagés, en encourageant le rechapage, en promouvant les transports publics ou encore en

exigeant un meilleur entretien technique des véhicules. Les CE conseillaient aussi la mise en place de systèmes de collectes et de diverses méthodes d'élimination ou de recyclage destinées à améliorer la gestion des pneus usagés. Ces propositions n'ont pas convaincu l'Organe d'appel. D'une part, le Brésil appliquait déjà certaines de ces mesures pour compléter l'interdiction d'importer. Quant aux autres mesures, soit leur innocuité était sujette à caution, soit leur coût, souvent prohibitif, ne permettait pas d'éliminer une quantité suffisante de pneus. En conclusion, il n'y avait pour le Brésil aucune solution de rechange "raisonnablement disponible" lui permettant d'assurer le niveau de protection recherché. L'interdiction d'importer des pneus rechapés était dès lors "nécessaire".

Cette dernière conclusion a exigé une évaluation minutieuse des différentes mesures proposées par les CE, y compris une comparaison de leur efficacité et de leur coût. En effet, quand un juge OMC doit déterminer si on peut exiger d'un pays qu'il opte pour des mesures moins restrictives pour le commerce, il ne peut pas se limiter à des considérations abstraites et théoriques. Il doit "descendre sur le terrain". En pratique, cela signifie que le juge OMC doit tenir compte, au cas par cas, de la capacité, tant financière que technique, qu'a un pays pour mettre en œuvre des mesures alternatives. Pour une mesure donnée, les conclusions peuvent donc être différentes selon le niveau de développement du pays. Cette approche, qui est particulièrement importante pour les pays en développement, fait d'une certaine manière écho au principe de responsabilité commune mais différenciée consacré en 1992 par la Déclaration de Rio.

Si le Brésil a convaincu l'Organe d'appel de la nécessité de maintenir l'interdiction d'importer des pneus rechapés, il n'a cependant pas réussi à prouver que certains aspects discriminatoires affectant la mise en œuvre de cette interdiction étaient justifiés. En effet, l'interdiction d'importer souffrait de deux dérogations. D'abord, le Brésil importait des pneus rechapés en provenance d'Uruguay, en vertu de l'accord MERCOSUR. En second lieu, certains tribunaux brésiliens autorisaient des entreprises de rechapage locales à importer des pneus usagés dans le but de fabriquer au Brésil des pneus rechapés. L'Organe d'appel de l'OMC a jugé que ces dérogations n'étaient pas compatibles avec l'exception générale du GATT parce qu'elles n'avaient pas de relation avec l'objectif poursuivi par l'interdiction d'importer – c'est-à-dire réduire la quantité de déchets dans toute la mesure du possible – et qu'elles allaient même à l'encontre de cet objectif puisqu'elles favorisaient l'accumulation de pneus usagés. Par conséquent, le Brésil n'a pas réussi à prouver que l'interdiction d'importer, telle qu'il l'appliquait, était justifiée au regard de l'exception générale de l'article XX.

Au final, le Brésil a donc perdu ce litige – provisoirement du moins – parce que la mise en œuvre de sa mesure manquait de cohérence. Mais cette défaite ne remet nullement en cause la politique sanitaire choisie par le Brésil. Au contraire. Pour se mettre en conformité avec le jugement de l'OMC, le Brésil pourrait, par exemple, renforcer l'interdiction d'importer en supprimant les dérogations à l'interdiction d'importer. Si elle était prise – et de récents articles de presse semblent indiquer que le Brésil s'achemine dans cette direction – une telle décision ne pourrait avoir que des effets positifs pour la santé publique et l'environnement en réduisant encore l'accumulation de pneus usagés.

Ce jugement est à marquer d'une pierre blanche. C'est en effet la première fois que l'OMC aborde la question de la gestion des déchets provenant d'un produit à la fin de sa vie utile. Le résultat est sans équivoque. Un membre de l'OMC peut interdire l'importation de produits qui, en tant que tels, ne sont pas dangereux, mais qui se transforment en déchets problématiques dont l'élimination est susceptible de soulever des problèmes de santé publique ou d'avoir des effets nocifs sur l'environnement. L'Organe d'appel reconnaît clairement qu'il est légitime d'empêcher la production de déchets plutôt que de multiplier les programmes de gestion et de recyclage. En d'autres termes, un pays peut préférer les mesures préventives (interdiction d'importer des produits qui vont se transformer en déchets problématiques) aux mesures correctives (gérer et recycler les déchets).

A l'OMC, les pays en développement ont souvent eu tendance à considérer que les questions touchant aux relations entre le commerce et l'environnement étaient un luxe pour les pays riches. Ils soupçonnaient aussi ces derniers – non sans raisons, parfois – d'utiliser l'argument "vert" pour ériger des barrières commerciales à l'encontre des exportations en provenance du sud. De plus, jusqu'à l'affaire des pneus rechapés, tous les litiges avec des enjeux environnementaux ou de santé publique traités à l'OMC ont mis en scène un pays développé dans le rôle de l'accusé invoquant une exception environnementale. En 2001, les CE avaient d'ailleurs invoqué avec succès ce même article XXb) du GATT, ce qui avait permis à la France de maintenir son interdiction d'importer de l'amiante. Il n'est donc pas anodin qu'un pays en développement invoque une exception environnementale de l'OMC à l'encontre d'un pays développé. Le signal ne peut être que positif: la protection de l'environnement n'est pas seulement une affaire de riches.