联合国粮食及农业组织 | Food and Agriculture Organization of the United Nations | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura | منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة

COMMISSION DES MESURES PHYTOSANITAIRES

Quatorzième session

Rome, 1-5 avril 2019

Élaboration des normes: problèmes d'ordre conceptuel concernant la mise en œuvre – Autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires

Point 10.4 de l'ordre du jour

Document élaboré par le Secrétariat de la Convention internationale pour la protection des végétaux avec la contribution du Président du Comité des normes et du responsable de la NIMP

I. Introduction

1. Le thème de l'élaboration d'une NIMP sur l'autorisation de mener des actions phytosanitaires accordée à des entités autres que les ONPV (2014-002) a été recommandé au responsable du programme de travail normatif en 2013[1] par le Comité des normes, et ajouté par la Commission des mesures phytosanitaires à sa neuvième session (2014)[2].

2. La spécification a été soumise pour consultation en 2014 et modifiée en tenant compte des observations des Parties contractantes. Le Comité des normes a approuvé la Spécification 65[3] (*Autorisation d'agents à mener des actions phytosanitaires*) lors de sa réunion de mai 2016[4]. Un groupe

[1] Rapport de la réunion du Comité des normes de mai 2013: https://www.ippc.int/en/publications/2202/.
[2] Rapport final de la neuvième session de la CMP (2014): https://www.ippc.int/en/publications/2513/.
[3] Spécification 65: https://www.ippc.int/en/publications/82244/.
[4] Rapport du Comité des normes de mai 2016: https://www.ippc.int/en/publications/82530/.

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org.

de travail d'experts s'est réuni en 2017[5] et a rédigé la NIMP, qui a été examinée et approuvée par le Comité des normes en 2018[6] en vue de sa présentation pour consultation.

3. Lors de l'atelier régional de la CIPV pour l'Europe centrale, l'Europe orientale et l'Asie centrale[7] en 2018, certains participants ont exprimé leurs préoccupations concernant le projet d'autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires (2014-002).

4. Ils ont également noté que l'autorisation – hormis en ce qui concerne la délivrance de certificats phytosanitaires – était prévue par la Convention elle-même et figurait dans un certain nombre de NIMP. Les observations et propositions relatives aux projets de normes envoyées pour la première consultation ont été consignées et soumises au cours de celle-ci.

5. Au total, 977 observations[8] ont été soumises pendant la période de consultation en 2018[9]. Le thème a été ajouté au programme de travail normatif par le CMP à sa neuvième session (2014) mais certaines parties contractantes ont considéré qu'il ne fallait pas élaborer le projet de norme car elles craignaient une dégradation de la sécurité phytosanitaire si des entités commerciales s'acquittaient des fonctions de l'ONPV. D'autres, en revanche, se sont déclarées favorables à son élaboration et ont proposé des améliorations à apporter au texte.

6. À sa réunion de 2018, le Groupe de la planification stratégique a examiné le cadre stratégique de la CIPV pour 2020-2030 et le programme de développement qui comprend l'objectif 4: Élaborer des directives sur le recours à des entités tierces. Il a été mentionné que l'autorisation d'entités tierces demeurait controversée. D'aucuns craignaient qu'elle pourrait diminuer l'autorité des organisations nationales de protection des végétaux (ONPV) et des ORPV. En conséquence, le Groupe de la planification stratégique a décidé de modifier la formulation du Cadre stratégique 2020-2030 de la CIPV afin de préciser que l'objectif n'est pas d'encourager l'autorisation mais de fournir des indications aux ONPV sur la marche à suivre si elles décident d'autoriser des tiers, le but poursuivi étant d'améliorer la qualité des actions menées par les différentes ONPV et de les harmoniser. Il a été convenu au cours des débats qui ont eu lieu au sein du Groupe de la planification stratégique que les ONPV restaient la principale autorité chargée de veiller à ce que l'autorisation donnée à une entité quelle qu'elle soit de procéder à des tâches phytosanitaires soit transparente et efficace.

II. Correspondance adressée par la Fédération de Russie

7. Le Service fédéral de surveillance vétérinaire et phytosanitaire (Rosselkhoznadzor) a fait part de ses préoccupations au Secrétariat de la CIPV dans une lettre datée du 13 décembre 2018. Il estime que le contrôle phytosanitaire des organismes de quarantaine est une fonction publique qui sert à préserver la sécurité phytosanitaire d'un pays en établissant et en contrôlant l'application des normes phytosanitaires. La délégation de ces tâches à des organismes privés est considérée comme une menace pesant sur la sécurité phytosanitaire. Le Service craint que l'objectif des agents privés qui obtiendront une autorisation ne soit pas d'assurer la sécurité phytosanitaire mais de réaliser des bénéfices, ce qui

[5] Rapport de juin 2017 du Groupe de travail d'experts sur l'Autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires: https://www.ippc.int/en/publications/84758/.
[6] Rapport de la réunion du Comité des normes de mai 2018 (en anglais): https://www.ippc.int/en/publications/85924/.
[7] Rapport de l'atelier régional de la CIPV pour l'Europe centrale, l'Europe orientale et l'Asie centrale (CEECA): https://www.ippc.int/en/publications/86682/.
[8] Compiled Comments – 2018 First Consultation: Draft ISPM: Authorization of entities to perform phytosanitary actions (observations émanant de la première consultation – 2018 – sur le projet de NIMP *Autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires*)

pourrait nuire à la sécurité sanitaire des aliments et à l'économie d'un pays. Il craint également que la délégation de pouvoirs affaiblisse la position de l'ONPV et la pertinence de son travail.

8. La Fédération de Russie est opposée aux dispositions du projet de NIMP sur l'Autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires et juge nécessaire de mettre fin aux travaux d'élaboration de cette norme.

9. Le Secrétariat de la CIPV a invité les parties contractantes à faire part de leurs préoccupations lors de la quatorzième session de la CMP et à examiner les solutions possibles.

III. Débat

10. Le présent document a pour objet de faciliter le débat sur le principe et la faisabilité de la définition de modalités et de conditions harmonisées relatives à l'octroi à des organismes de l'autorisation de mener des actions phytosanitaires pour le compte de l'ONPV et sous sa supervision.

11. La Convention énonce clairement que la délivrance des certificats phytosanitaires n'est effectuée que par des agents publics habilités à cet effet. La possibilité d'autoriser d'autres entités à procéder à des actions phytosanitaires est prévue à l'article V.2 a) de la CIPV: «L'inspection et les autres activités nécessaires à l'établissement des certificats phytosanitaires ne pourront être confiées qu'à l'organisation nationale de la protection des végétaux ou des personnes placées sous son autorité directe. La délivrance des certificats phytosanitaires sera confiée à des fonctionnaires techniquement qualifiés et dûment autorisés par l'organisation nationale de la protection des végétaux pour agir pour son compte et sous son contrôle, disposant des connaissances et des renseignements nécessaires de telle sorte que les autorités des parties contractantes importatrices puissent accepter les certificats phytosanitaires comme des documents dignes de foi.»

12. Le recours à l'autorisation est mis en évidence dans plusieurs NIMP. Ainsi, la NIMP 7 (*Système de certification phytosanitaire*) énonce que: «Sauf pour la délivrance des certificats phytosanitaires, l'ONPV peut autoriser un personnel ne relevant pas de l'administration publique à exécuter certaines tâches spécifiées dans le cadre de la certification. Pour être autorisé, ce personnel devrait posséder les qualifications et les compétences appropriées et être responsable devant l'ONPV. Pour garantir son indépendance dans l'exercice de ses fonctions officielles, il devrait être soumis aux mêmes restrictions et obligations que les fonctionnaires de l'administration publique et n'être exposé à aucun conflit d'intérêt (financier ou autre) qui puisse avoir des conséquences sur les résultats de son travail.» De même, la NIMP 20 (*Directives pour un système phytosanitaire de réglementation des importations*) donne des indications sur les systèmes d'autorisation du personnel n'appartenant pas à l'ONPV: «L'ONPV peut autoriser, sous son contrôle et sa responsabilité, d'autres services gouvernementaux, des organisations non gouvernementales, agences ou personnes à agir en son nom pour certaines fonctions définies. Pour faire en sorte que les exigences prescrites par l'ONPV soient respectées, des procédures opérationnelles sont nécessaires. En outre, des procédures doivent être établies pour la démonstration des compétences et pour les audits, les actions correctives, la révision du système et le retrait des autorisations.»

13. Il est de l'entière responsabilité de chaque ONPV de décider d'autoriser ou non des agents à mener des actions phytosanitaires spécifiques, comme le souligne le texte du projet de norme: «Une ONPV devrait déterminer s'il convient d'autoriser des agents à mener des actions phytosanitaires.» Si l'ONPV décide d'autoriser des agents, il lui appartient également de déterminer quel agent est autorisé et pour quelles actions phytosanitaires spécifiques. Muni de l'autorisation, l'agent mène l'action phytosanitaire considérée mais c'est l'ONPV qui en est responsable.

14. Étant donné que de nombreuses ONPV accordent des autorisations à des agents, la norme vise à fournir des indications harmonisées sur la manière d'accorder une autorisation qui permette de mener des actions phytosanitaires avec intégrité et transparence et d'habiliter des agents qui seront responsables devant l'ONPV des actions qu'ils mènent pour assurer le maintien de la sécurité phytosanitaire,

conformément aux dispositions de la Convention et à un certain nombre de NIMP. La NIMP devrait également renforcer la confiance entre les ONPV qui veilleront, lorsque des actions phytosanitaires spécifiques seront menées par d'autres agents, à ce qu'ils soient dûment autorisés et que la gouvernance, les assurances et les vérifications appropriées soient mises en œuvre par l'ONPV qui donne l'autorisation.

15. Lors de la première consultation du projet de NIMP sur l'autorisation, des parties contractantes ont également fait observer que des avis juridiques devraient être demandés au cours de l'élaboration de ce projet sur la nature des actions qui pourraient être déléguées à des agents autorisés, au sens de l'article V de la CIPV, en particulier concernant l'expression «sous l'autorité de».

16. Une autre observation importante qui a été soulevée durant la première consultation du projet de NIMP sur l'autorisation est le manque de clarté sur la question de savoir si les audits et la supervision doivent toujours être effectués par l'ONPV elle-même ou s'ils peuvent également être délégués à une entité juridique et dans quelle mesure. Les parties contractantes ont indiqué que des éclaircissements devraient être apportés sur cette question. Certaines ont proposé que l'autorisation de procéder à un audit ou de superviser soit prise en compte dans la norme qui sera élaborée sous le thème «Audits dans le contexte phytosanitaire (2015-014)». Un groupe de travail d'experts devrait se réunir en juin 2019 pour rédiger la NIMP sur les «audits dans le contexte phytosanitaire».

17. Conformément à la procédure d'établissement des normes, le projet de NIMP sur l'autorisation habilitant des organismes à mener des actions phytosanitaires (2014-002) est en cours d'examen sur la base des observations et des préoccupations exprimées par les parties contractantes au cours de la période de consultation, et la norme sera révisée en conséquence. La version révisée devrait être examinée par le Groupe de travail du Comité des normes (CN-7) en mai 2019 et présentée à nouveau aux parties contractantes dès qu'elle aura été approuvée aux fins de la deuxième consultation.

18. Des instructions de la CMP sur la suite à donner à l'élaboration du projet de NIMP sur l'Autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires (2014-002) sont demandées.

19. Le Comité chargé de la mise en œuvre et du renforcement des capacités (CMR) a approuvé les thèmes du troisième cycle du Système d'examen et de soutien de la mise en œuvre (2018-2021), notamment une étude théorique sur la délégation de fonctions de l'ONPV dans le cadre d'une autorisation accordée à un tiers.

IV. Décisions

20. La CMP est invitée à:

1) *Examiner* la notion d'*autorisation habilitant un organisme* et l'emploi de cette expression;
2) *Dicter des orientations* sur la suite à donner à l'élaboration du projet de NIMP sur l'autorisation habilitant un organisme à mener des actions phytosanitaires (2014-002).