



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

Douzième session

Incheon (République de Corée), 5-11 avril 2017

Difficultés conceptuelles de l'élaboration de normes dans l'optique de la mise en œuvre – Document de travail sur l'utilisation d'un certificat de conformité

Point 16 de l'ordre du jour

Document élaboré par le Secrétariat de la CIPV

I. GÉNÉRALITÉS

1. Le Comité des normes (CN) examine actuellement le principe de systèmes de certification de la conformité et la question de l'utilisation d'un certificat de conformité par les organisations nationales de la protection des végétaux (ONPV), ainsi que les situations dans lesquelles on pourrait recourir à ces systèmes (par exemple en lieu et place d'un certificat phytosanitaire). L'utilisation de certificats de ce type doit permettre d'alléger la charge de travail qui incombe aux ONPV pour la gestion des opérations quotidiennes visant à réduire le risque phytosanitaire pour les marchandises faisant l'objet de déplacements internationaux. Un certificat de conformité a été proposé pour la première fois dans un projet de norme internationale pour les mesures phytosanitaires (NIMP) intitulé *Déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois* (2008-008) présenté au CN par un groupe de travail d'experts. L'utilisation d'un certificat de conformité dépasse largement le cadre de ce seul projet et le Comité des normes est convenu qu'il serait utile que les parties contractantes débattent de cette question.

2. 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 pour l'utilisation d'un certificat de conformité par les ONPV en cas de délégation de pouvoir à un tiers qui s'acquitterait des obligations relatives à la gestion du risque phytosanitaire au nom de l'ONPV et sous la supervision de celle-ci. Ce principe n'est pas nouveau et on utilise des certificats de ce type dans le monde entier lors de la certification de

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

traitements pour la mise en œuvre de la NIMP 15 (Réglementation des matériaux d'emballage en bois utilisés dans le commerce international), ainsi que dans le cadre de différents accords bilatéraux entre parties contractantes. On trouvera des exemples de certificats de ce type dans le présent document.

II. PROPOSITION

3. L'utilisation d'un certificat de conformité, si elle est acceptée par la Commission des mesures phytosanitaires (CMP), donnerait corps aux modalités et exigences en matière de données à insérer qui figurent dans le projet de NIMP sur les *Déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois* (2008-008). On pourrait aussi insérer les exigences en matière d'utilisation de ces certificats dans d'autres NIMP et les examiner plus en détail lors de l'élaboration d'une NIMP sur l'*Autorisation d'agents à mener des actions phytosanitaires* (2014-002).

4. Un certificat de conformité a essentiellement pour objet de garantir que les ONPV assument bien la responsabilité en dernier ressort pour l'ensemble du système de certification. Un agent agréé (tiers) agissant au nom de son ONPV serait responsable des aspects opérationnels quotidiens dont la finalité est de garantir que le produit qui fait l'objet du certificat satisfait aux exigences applicables à ce type de produit qui seraient définies dans une NIMP.

5. Il incomberait à l'ONPV du pays exportateur:

- d'établir un système d'agrément ou d'inscription des opérateurs chargés d'évaluer et de certifier la conformité des marchandises aux exigences en matière de certification énoncées dans la NIMP¹; ce système devrait se fonder sur des critères définis par l'ONPV, que les agents devraient respecter pour être inscrits; les opérateurs inscrits seraient donc les agents autorisés à délivrer les certificats de conformité et à surveiller (notamment au moyen de vérifications périodiques) les activités menées par les agents agréés ou inscrits conformément à la NIMP 7 (*Système de certification phytosanitaire*);
- de suspendre, de retirer les agréments ou de révoquer les inscriptions lorsque les agents ne satisfont plus aux critères d'agrément ou d'inscription;
- d'inspecter les envois déplacés dans le cadre du commerce international conformément à la NIMP 23 (*Directives pour l'inspection*);
- d'informer l'ONPV du pays importateur de tout problème de non-conformité au système de certification.

6. Il incomberait aux agents agréés:

- d'élaborer des procédures opérationnelles et des procédures d'auto-surveillance garantissant que les marchandises qu'ils certifient sont conformes aux exigences en matière de certification;
- de veiller à ce que les mesures phytosanitaires soient prises conformément aux exigences en matière de certification et de tenir les registres voulus exigés par leur ONPV;
- de préserver leur conformité au système d'inscription ou d'accréditation de l'ONPV tant qu'ils sont agréés;
- d'informer l'ONPV ayant donné l'agrément de tout problème de non-conformité aux exigences à respecter par un agent pour que l'agrément lui soit donné.

7. Le système de certification pourrait comprendre un certificat type (voir un exemple en annexe 1) sur lequel pourra figurer un symbole officiel de l'ONPV (logo de l'ONPV ou signe distinctif du gouvernement), ce qui découragera l'utilisation non autorisée du certificat de conformité.

¹ Cette approche est analogue à celle du système d'inscription des opérateurs qui traitent les matériaux d'emballage en bois en application de la NIMP 15.

Exemple de système de certification de la conformité tel que décrit dans le projet de NIMP sur les *Déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois* (2008-008)

8. Le principe d'un système de certification de la conformité a été proposé par le Groupe de travail d'experts qui a rédigé le projet de NIMP sur les *Déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois* (2008-008) en septembre 2014.

9. Le Groupe de travail d'experts a étudié les options ci-après pour la répartition de la responsabilité de la gestion des risques associés aux déplacements internationaux de produits et de produits artisanaux en bois et en bambou²:

Option 1: Un système de certification de la conformité

10. Il incombe à l'ONPV du pays exportateur de veiller à ce que les risques potentiels associés aux produits en bois et en bambou soient gérés conformément à la NIMP et soient consignés correctement. Il incombe à l'ONPV du pays importateur d'informer l'ONPV du pays exportateur des cas de non-conformité qui se présentent. Ce système permettrait aux ONPV d'autoriser des agents à délivrer des certificats de conformité pour les marchandises qui satisfont aux exigences en matière de certification.

Option 2: Accord bilatéral et certification phytosanitaire

11. L'ONPV du pays exportateur et celle du pays importateur négocient un accord bilatéral pour les échanges commerciaux qui se fonde sur les risques et les options de gestion indiqués dans la NIMP. Cet accord peut comporter le recours à l'analyse du risque phytosanitaire et à la certification phytosanitaire prévu par les NIMP en vigueur (NIMP 2 (Cadre de l'analyse du risque phytosanitaire), NIMP 7, NIMP 11 (Analyse du risque phytosanitaire pour les organismes de quarantaine) et NIMP 12 (Certificats phytosanitaires)).

Option 3: Atténuation des risques à l'arrivée dans le pays de destination

12. L'ONPV du pays exportateur assume peu de responsabilités tandis que l'ONPV du pays importateur applique un traitement phytosanitaire ou inspecte les produits à leur arrivée et atténue tout risque éventuel mis en évidence.

13. Le Groupe de travail d'experts a estimé que, alors que les options 2 et 3 étaient déjà offertes aux pays, l'option 1 serait une nouveauté donnant des orientations définies sur le plan international pour la réduction des risques phytosanitaires et dont la mise en œuvre pourrait exiger moins de ressources de l'ONPV que les autres options. Le Groupe de travail d'experts a noté que les trois options seraient ouvertes aux ONPV si cela se justifiait sur le plan technique.

Avantages d'un système de certification de la conformité

14. Le Groupe de travail d'experts a débattu longuement des avantages d'un système de certification de la conformité ou de l'utilisation d'étiquettes (option 1) en lieu et place du recours à des certificats phytosanitaires (option 2).

15. Le Groupe de travail d'experts est convenu que, dans la plupart des cas, l'utilisation d'étiquettes pourrait ne présenter aucun avantage par rapport à l'utilisation de documents, qui présente plusieurs avantages par rapport aux étiquettes, puisqu'elle permet la mise en place de systèmes automatiques ou électroniques d'approbation entre les pays exportateurs et les pays importateurs. L'utilisation d'étiquettes

² Rapport du Groupe de travail d'experts (septembre 2014): <https://www.ippc.int/en/publications/2623/>.

a un gros inconvénient, en ce que l'altération requise pour veiller à ce que les étiquettes soient facilement visibles pour l'inspection peut nuire à la valeur des marchandises.

16. L'option 2 suppose que l'ONPV délivre des certificats phytosanitaires pour les produits. Compte tenu de l'importance des volumes et de la fréquence élevée des échanges de produits et produits artisanaux à base de bois ou de bambou, la promotion de l'utilisation de certificats phytosanitaires alourdirait fortement la charge de travail des ONPV, ce qui pourrait saturer bon nombre d'entre elles et perturber les échanges.

Inconvénients d'un système de certification de la conformité

17. Le principal inconvénient d'un système de certification de la conformité (option 1) par rapport à la certification phytosanitaire (option 2) pourrait être un risque accru de non-conformité en raison de la surveillance moins stricte par l'ONPV du pays exportateur. Pour réduire autant que possible le nombre de cas de non-conformité dans le cadre des systèmes de certification, il faudrait établir un système de suivi du fonctionnement, assorti de plans d'action aux fins de correction.

Modalités détaillées de mise en œuvre

18. Le Groupe de travail d'experts s'est penché sur la question de savoir qui serait responsable de la certification des produits dans le processus de vérification de la conformité. Il est convenu que la responsabilité de la certification devait incomber aux opérateurs qui ont parmi leurs tâches le contrôle de l'état phytosanitaire des marchandises. Par exemple, si le producteur fabrique un produit à partir de bois traité, c'est lui qui certifie le produit; si le fournisseur de traitement traite le produit fini, c'est lui qui certifie le produit.

19. Le Groupe de travail d'experts s'est penché sur la question de savoir quelles informations devraient figurer dans le certificat de conformité et il est arrivé aux conclusions ci-après.

- Devraient figurer sur le certificat: le pays d'origine, le nom de l'agent autorisé à délivrer le certificat, un numéro unique de certificat, la description de la marchandise et la date d'émission du certificat.
- Le certificat devrait contenir un élément identifiant l'agrément, qui, de l'avis du Groupe de travail d'experts, pourrait être un numéro ou un code, attribué par l'ONPV à l'agent agréé.
- Le certificat devrait également contenir une déclaration dans laquelle il est confirmé que les produits sont conformes à la NIMP sur les *Déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois* (2008-008).
- Le certificat devrait contenir une description du type ou des types de traitements appliqués.

20. Le Groupe de travail d'experts a débattu de l'utilisation, sur le certificat, d'un symbole appartenant à l'ONPV. Certains pays l'exigent de façon à contrôler l'utilisation des certificats, alors que d'autres ne l'exigent pas, en fonction de leur législation. Il faudrait donc prévoir la possibilité d'utiliser un symbole de l'ONPV sur le certificat.

21. Le Groupe de travail d'experts s'est penché sur l'utilisation du mot «certificat», et sur le risque de confusion avec un certificat phytosanitaire. Il a estimé que l'on pourrait dissiper cette confusion en utilisant un autre intitulé, tel que certificat harmonisé, certificat de conformité ou certificat pour les produits en bois ou en bambou. Il a retenu l'expression «certificat de conformité», mais le Comité des normes a estimé que «certificat de traitement» pourrait être une expression plus appropriée étant donné que seules les ONPV certifient la conformité.

22. Pour éviter l'utilisation de formats de certificats inadaptés ou la prolifération de nombreux formats différents, le Groupe de travail d'experts est convenu qu'il faudrait recommander aux ONPV d'établir et d'approuver un modèle de certificat et de le mettre en ligne sur le PPI, où toutes les ONPV y auraient accès.

23. Le CN a ensuite débattu, à sa réunion de mai 2016³, de certains problèmes conceptuels liés au système de certification. Il est convenu qu'il était en principe logique et nécessaire d'adopter un certificat de ce type, mais qu'il faudrait régler plusieurs problèmes conceptuels et techniques et d'autres problèmes liés à la mise en œuvre, notamment les questions suivantes:

- comment décider des catégories de produits à prendre en compte;
- s'il faut viser uniquement le commerce en vrac;
- qui délivrera le certificat;
- comment garantir la conformité.

24. Il faut encore répondre à plusieurs questions. Par exemple: jusqu'à quelle étape le certificat doit-il accompagner le produit? Chaque article a-t-il besoin d'un certificat? Dans l'affirmative, lorsqu'on utilise un certificat pour des envois en vrac, il faudrait prévoir un document distinct pour chaque objet, ou un autre moyen de certification à une étape ultérieure, par exemple au moment du fractionnement de l'envoi en vrac.

25. Lors de leurs échanges de vues par courrier électronique, les membres concernés du CN ont soulevé d'autres questions concernant le principe d'un système de certification de la conformité. Ils se sont par exemple demandé si ce système pouvait aller à l'encontre du concept d'harmonisation avec les parties contractantes, déjà en place, s'il valait mieux établir un modèle uniforme de certificats pour éviter l'utilisation de certificats falsifiés et la prolifération des modèles de certificats, et comment les ONPV des pays importateurs pouvaient vérifier rapidement si l'agent ayant procédé à la certification était effectivement agréé. Compte tenu de la mauvaise qualité ou du manque de fiabilité de l'accès à l'internet dans certains pays ou aux points d'inspection, les inspecteurs pourraient avoir beaucoup de mal à vérifier l'authenticité et la validité d'un certificat de conformité. Dans ce cas, l'introduction d'un système de certification de la conformité dans le but de réduire la charge de travail des ONPV s'agissant de la délivrance des certificats alourdirait en définitive fortement la charge de travail au moment de la vérification des certificats.

26. Le CN a noté que le Bureau des affaires juridiques et de l'éthique de la FAO avait confirmé qu'il était, dans une optique juridique, possible d'utiliser un «certificat de conformité» dans le cadre de la CIPV pour autant que la NIMP introduisant ce certificat:

- énonce précisément les exigences en matière de certification;
- désigne les catégories de produits auxquelles la certification s'appliquerait; et
- définisse la procédure d'évaluation de la conformité et détermine les instances (par exemple l'ONPV ou les agents de certification agréés) qui sont habilitées à délivrer un certificat de conformité. En dernier ressort, ce sont les ONPV qui seraient responsables de la délivrance et de l'utilisation du certificat de conformité.

27. Le CN est convenu qu'il serait utile d'étudier plus en détail les obstacles techniques et les difficultés de mise en œuvre et il a proposé que l'on demande la réalisation d'une étude ou d'une enquête dans le cadre de l'IRSS.

Autres systèmes de certification en vigueur

28. Les auteurs notent que plusieurs pays ou régions exigent l'établissement de documents en matière phytosanitaire d'une façon analogue à celle qui est proposée pour le certificat de conformité. On en trouvera ci-après quelques exemples, pour mémoire:

³ Rapport de la réunion du CN (mai 2016):

https://www.ippc.int/static/media/files/publication/en/2016/06/Report_SC_May_2016_XXVIII_2016-05-24.pdf.

1. Régime des passeports phytosanitaires de l'Union européenne⁴

29. La directive 92/105/CEE de la Commission du 3 décembre 1992 établissait une certaine normalisation des passeports phytosanitaires à utiliser pour les déplacements intracommunautaires de certains végétaux, produits végétaux ou autres objets et fixait les modalités relatives à la délivrance desdits passeports phytosanitaires, ainsi que les conditions et modalités de leur remplacement.

30. Il était indiqué dans la directive qu'au lieu du certificat phytosanitaire utilisé dans les échanges internationaux entre les États membres de l'Union européenne, un passeport phytosanitaire adapté au type du produit considéré devait être fixé aux végétaux, à leur emballage ou au véhicule les transportant pour en garantir la libre circulation dans la Communauté ou dans les parties du territoire communautaire pour lesquelles il était valide. Le passeport phytosanitaire consiste en une étiquette officielle et un document d'accompagnement contenant les informations requises en vertu de la directive. Les organismes officiels responsables veillent à ce que le producteur, la personne ou l'importateur s'adressent à eux pour la délivrance d'un passeport phytosanitaire ou pour le remplacement d'un passeport phytosanitaire.

2. Déclaration concernant les conteneurs maritimes en Nouvelle-Zélande⁵

31. L'ONPV de la Nouvelle-Zélande exige que tout conteneur maritime importé soit accompagné d'une déclaration de quarantaine dans laquelle il est précisé que le conteneur a été inspecté par l'unité d'emportage ou d'exportation avant d'être exporté vers la Nouvelle-Zélande et qu'il n'est pas contaminé. Cette déclaration doit être remplie et signée par un responsable de l'unité d'emportage ou d'exportation.

3. Certificat de fumigation AFAS⁶

32. Dans le cadre du système australien d'accréditation de la fumigation (AFAS), l'entreprise de fumigation doit délivrer un certificat dans lequel il est attesté que la fumigation a été menée à bonne fin, en conformité avec la norme AFAS. L'entreprise de fumigation est habilitée par l'ONPV du pays dans le cadre de l'AFAS à délivrer le certificat.

4. Programme de certification des scieries du Département de l'agriculture des États-Unis⁷

33. Le Département de l'agriculture des États-Unis a conclu des protocoles d'accord avec de nombreux organismes de classification du bois d'œuvre, qui assurent la surveillance des programmes de certification des scieries. Deux des protocoles d'accord permettent aux scieries participantes de délivrer leur propre certificat pour le bois d'œuvre de conifère séché à l'étuve partant à destination des États membres de l'Union européenne.

34. Les organismes de classification du bois d'œuvre participants formulent, publient et tiennent à jour les règles de classification et fournissent les installations d'inspection pour le bois de résineux conformément à une norme sectorielle. Le Département de l'agriculture procède à des vérifications deux fois par an et à des inspections aléatoires dans chaque organisme de classification du bois d'œuvre avec

⁴Régime des passeports phytosanitaires de l'Union européenne:
http://ec.europa.eu/food/plant/plant_health_biosecurity/trade_eu_en.

⁵ Déclaration concernant les conteneurs maritimes en Nouvelle-Zélande:
<http://www.mpi.govt.nz/document-vault/1195>.

⁶Certificat de fumigation AFAS:
<http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/biosecurity/import/general-info/qtfp/afas-fumi-standard.pdf>.

⁷ Manuel du Département de l'agriculture des États-Unis pour les exportations:
https://www.aphis.usda.gov/import_export/plants/manuals/domestic/downloads/xpm.pdf.

lequel un protocole d'accord a été signé et dans les scieries participantes qui en dépendent, afin de confirmer que les différents intervenants respectent le programme.

5. Certificat du Département australien de l'agriculture et des ressources en eau concernant la fabrication⁸

35. Le Département australien de l'agriculture et des ressources en eau autorise dans certains cas le recours à une déclaration du fabricant ou de l'exportateur pour confirmer que les exigences phytosanitaires à l'importation ont été respectées. Ne sont acceptées que les déclarations du fabricant ou de l'exportateur émanant de l'entreprise qui a fabriqué/produit les marchandises; ces déclarations peuvent être délivrées par le site de fabrication ou par le siège de l'entreprise au sein du pays d'exportation.

36. La déclaration du fabricant ou de l'exportateur doit:

- sauf instruction contraire, avoir été délivrée au maximum six mois avant l'évaluation par le Département;
- contenir la ou les déclarations correctes requises en vertu des conditions d'importation;
- concerner exclusivement le produit et l'envoi;
- préciser le nom de la personne et la fonction de celle-ci au sein de l'entreprise et, si possible, être revêtue du cachet de l'entreprise.

III. Décisions

37. La CMP est invitée:

- 1) à *débattre* du principe et de l'utilisation d'un certificat de conformité et à choisir l'une des trois options suivantes:
 - **Option A:** La CMP n'approuve pas la poursuite des travaux sur le principe de l'utilisation de certificats de conformité dans les NIMP et demande au Comité des normes d'élaborer les projets de NIMP en conséquence.
 - **Option B:** La CMP approuve le principe de l'utilisation de certificats de conformité dans les NIMP. La CMP invite le CN à continuer d'utiliser ce principe dans les projets de NIMP et à utiliser ce certificat dans le projet de NIMP sur les déplacements internationaux de produits en bois et de produits artisanaux à base de bois (2008-008) en guise d'expérience pilote.
 - **Option C:** La CMP estime qu'elle n'a pas assez d'informations et demande au Secrétariat de la CIPV d'envisager de réaliser une étude (éventuellement dans le cadre du Système d'examen et de soutien de la mise en œuvre) sur ce que l'on sait des autres systèmes de certification de la conformité et sur leur utilisation et leur viabilité dans le cadre des NIMP. Les résultats de cette étude seront présentés à la CMP par l'intermédiaire du Groupe de la planification stratégique, qui formulera des recommandations sur la suite à donner.

⁸ Politique du Département australien de l'agriculture et des ressources en eau sur les exigences minimum concernant les documents et la déclaration à l'importation:

<http://www.agriculture.gov.au/SiteCollectionDocuments/biosecurity/import/general-info/documentary-requirements/minimum-document-requirements-policy.pdf>.

ANNEXE 1: Proposition de modèle de «certificat de conformité» pour une marchandise

«Certificat de conformité»	
pour [désigner les marchandises]	
Pays de certification:	
Nom du producteur ou du fournisseur de traitement autorisé à délivrer le certificat:	Numéro de certificat:
Date de la certification:	Symbole de l'ONPV ou de l'entreprise (cachet ou signe distinctif)
Type de traitement:	
Description des marchandises:	Numéro d'identification auprès de l'ONPV du producteur ou du fournisseur de traitement agréé:
Les marchandises incluses dans cet envoi ont été traitées par le producteur ou par le fournisseur de traitement visé dans le présent certificat, qui est agréé par [nom de l'organisation nationale de la protection des végétaux] conformément à la NIMP X .	