



**Rapport sur l'état des lieux des textes législatifs
et réglementaires relatifs aux aspects sanitaires
et phytosanitaires**

INTRODUCTION

Les Comores sont un pays insulaire qui, à cause de ses importations non réglementées pour la plupart, est devenu ces derniers temps de plus en plus vulnérable. Cette vulnérabilité est constatée dans plusieurs secteurs liés aux aspects sanitaires et phytosanitaires, notamment la santé, l'agriculture, l'environnement etc.

Les Comores, étant un archipel, disposent d'une architecture institutionnelle et juridique relativement complexe en ce qu'une structure nationale doit avoir une représentation dans les Iles pour garantir une meilleure efficacité dans l'accomplissement des tâches dévolues.

Cette vulnérabilité est due, en partie, à un manque de volonté politique, mais aussi à l'absence de réglementation adéquate, à l'absence d'application des normes existantes, mais surtout à la non-conformité des normes existantes aux normes internationales, et ce, selon le cas, en matière de protection de végétaux, de gestion des produits phytopharmaceutiques, de produits de pêche, de santé animale. Cela expose le pays à des risques considérablement majeurs dus à l'entrée des nuisibles.

C'est pourquoi, il est nécessaire de faire un état des lieux des textes législatifs et réglementaires relatifs aux aspects sanitaires et phytosanitaires en vue de l'amélioration du cadre juridique national en s'inspirant et en conformité avec le cadre juridique international.

Les aspects de cet état des lieux sont les suivants :

- la protection des végétaux ;
- la gestion des pesticides(ou produits phytopharmaceutiques) ;
- la santé animale ;
- et la certification des produits de pêche.

CHAPITRE 1- LA PROTECTION DES VEGETAUX

PARTIE 1- DISPOSITIONS GENERALES

I. Champ d'application

La Loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores se propose, selon son article premier, « de définir les règles juridiques relatives à la protection des végétaux et produits végétaux ». Et par conséquent, selon toujours le même article, elle est applicable :

- à la protection phytosanitaire des Comores ;
- au contrôle phytosanitaire à l'importation et à l'exportation ;

- au contrôle de la distribution et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans la lutte contre les nuisibles aux végétaux et produits végétaux.

La présente loi organise le cadre juridique de la protection phytosanitaire. Il reste à savoir si ce cadre est suffisant ou il mérite une amélioration compte tenu de ce qui est prévu par la présente loi.

Remarque : La Loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores **ne devrait pas être applicable aux produits phytopharmaceutiques.**

II. Objectifs

Après avoir défini son champ d'application, la Loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores se propose un certain nombre d'objectifs contenus dans son article 3 selon lequel la loi poursuit les objectifs suivants :

- protéger le territoire de l'introduction de nuisibles, pouvant affecter la santé des plantes cultivées ou spontanées, ou la quantité et la qualité des produits récoltés ;
- lutter contre les nuisibles responsables de pertes quantitatives ou qualitatives de productions agricoles, sylvicoles ou fourragères, tout en maintenant à un niveau acceptable les effets sur l'environnement et sur la santé humaine ou animale, notamment lors de l'emploi de produits phytopharmaceutiques ;
- promouvoir la qualité des productions offertes à la consommation intérieure ou à l'exportation.

Ces objectifs, lorsqu'ils seraient atteints, suffisent-ils pour assurer une protection conséquente des végétaux et des produits végétaux ?

III. Définitions

La loi sur la protection des végétaux a défini certaines notions directement liées à cette protection compte tenu des aspects techniques qui y sont inhérents. Il convient de souligner que d'autres notions y **manquent**, or elles sont de nature à permettre de comprendre la réalité des opérations liées à la protection des végétaux. Cette liste des notions manquantes n'est exhaustive.

Notions définies dans la Loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores	Observations sur ces définitions par rapport aux règles internationales
- Auxiliaires	Définition harmonisée
- Contrôle phytosanitaire	Définition harmonisée
- Homologation	La définition donnée par la loi à la notion d' « <i>homologation</i> » n'est pas en harmonie avec les règles internationales en ce que la loi parle d'un « <i>acte officiel</i> » délivré par le <i>Ministre</i> de l'Union chargé de l'agriculture, au lieu de l' <i>autorité compétente</i> . Puisque l' <i>homologation</i> doit être accordée sur la base

	de données scientifiques complètes, elle doit être délivrée par <i>l'autorité compétente</i> ¹ au lieu du Ministre.
- Nuisibles	Définition harmonisée
- Nuisibles d'importance économique	Définition harmonisée
- Produits phytopharmaceutiques	Définition harmonisée
- Produits végétaux	Dans la définition des « <i>produits végétaux</i> », la loi n'a pas tenu compte du fait que, compte tenu de « leur nature ou celle de leur transformation », ils peuvent être à l'origine d'un « <i>risque d'introduction ou de dissémination des organismes nuisibles</i> ». (définition CIPV).
- Végétaux	Définition harmonisée

PARTIE 2: Les organes (administrations) de protection phytosanitaire

Les Comores ont adopté un arsenal juridique pour la protection des végétaux dans l'objectif « *de définir les règles juridiques relatives à la protection des végétaux et produits végétaux...* ». C'est pourquoi l'on se pose les questions suivantes: Quelles sont les mécanismes de contrôle prévus par la loi portant protection des végétaux aux Comores? Et quels sont les responsabilités et pouvoirs des organes chargés du contrôle? Les organes prévus pour la protection des végétaux sont-ils **conformes aux normes internationales** de protection des végétaux?

I. Administrations (ONPV, Inspections, Laboratoires, Conseils consultatifs)

La loi portant protection des végétaux aux Comores n'a pas prévu d'**ONPV**. Les laboratoires (établissements d'expérimentation) et les services d'inspection prévus sont minimes et sans pouvoirs propres.

Elle n'a prévu que trois organes pour la protection des végétaux, il s'agit :

- du Ministre en charge de l'agriculture,
- du Conseil National Consultatif de la protection des végétaux,
- l'INRAPE.

Il convient de présenter les responsabilités de chacun de ces organes prévus par la loi dans les opérations de protection des végétaux en Union des Comores.

¹ Il s'agit d'une autorité ou d'une structure ou encore d'un organe compétent, qualifié, capable de savoir, concernant les pesticides, que « *le produit est efficace pour les usages prévus et ne présente pas de risques excessifs pour la santé humaine et animale ou pour l'environnement* ».

- **Responsabilités du Ministre en charge de l'Agriculture**

Types de responsabilités	Références légales et/ou réglementaires	observations sur ces dispositions de la loi	Fonctions dévolues à l'ONPV	Références CIPV
Pouvoir d'accorder des dérogations pour introduire, de détenir et de transporter des nuisibles sur le territoire national...	Article 5	Il s'agit d'un pouvoir technique et non politique.	La délivrance de certificats relatifs à la réglementation phytosanitaire de la partie contractante importatrice pour les envois de végétaux, produits végétaux et autres articles réglementés	Article IV, paragraphe 2, a.
Etablissement de la liste des nuisibles et la liste des végétaux ou produits végétaux susceptibles d'abriter des nuisibles d'importance économique, ainsi que les conditions particulières de lutte qui s'y rapportent.	Article 6, al. 1.	C'est une compétence technique. Elle devrait être exercée par un organe dont le personnel est scientifiquement et techniquement qualifié. Cette liste doit être établie en connaissance de cause.	la surveillance des végétaux sur pied y compris les terres cultivées (...) et la Flore sauvage, et des végétaux et produits végétaux entreposés...	Article IV, paragraphe 2, b.
la mise en quarantaine, la désinfection, la désinfestation, l'interdiction de plantation et au besoin, la destruction des végétaux ou parties de végétaux existant sur un terrain envahi ou sur les terrains ou locaux environnants, ou dans les magasins et lieux de vente ou de stockage.	Article 6, al. 2.	C'est un organe technique, scientifique et autonome qui devrait exercer cette compétence technique.	l'inspection des envois de végétaux et produits végétaux faisant l'objet d'échanges internationaux et l'inspection d'autres articles réglementés, en vue notamment d'empêcher l'introduction et/ou la	Article IV, paragraphe 2, c.

			dissémination des organismes nuisibles ;	
détermination des conditions dans lesquelles peuvent circuler, sur le territoire, les végétaux ou produits végétaux, les terres, les fumiers, les composts et les supports de cultures, ainsi que les conteneurs et tous autres objets ou matériels de toute nature, susceptibles d'abriter ou de transporter des nuisibles.	Article 9.	Idem	la désinfestation ou la désinfection des envois de végétaux, produits végétaux et autres articles réglementés faisant l'objet d'échanges internationaux pour respecter les exigences phytosanitaires ;	Article IV, paragraphe 2, d.
Il assure le contrôle sanitaire des établissements de multiplication des semences, plantes, boutures, greffons ou porte-greffes. Il ordonne, ..., un traitement, la destruction ou une mise en quarantaine jusqu'à désinfection de tout ou partie des végétaux.	Article 10,	Le contrôle est assuré par un organe qualifié nommé à cet effet qui, à l'issue du constat établi et selon le cas, peut ordonner soit un traitement, soit la destruction ou une mise en quarantaine.	la protection des zones menacées et la désignation, le maintien et la surveillance de zones indemnes et de zones à faible prévalence d'organismes nuisibles ;	Article IV, paragraphe 2, e.
Il met en place un dispositif approprié de surveillance et d'alerte, en vue de détecter, et de suivre l'apparition et l'évolution des nuisibles. Il assure la collecte et la diffusion des informations techniques sur les nuisibles d'importance économique, et des conseils de prévention et de lutte qu'appellent les circonstances, pour préserver un bon état	Article 11,	Ce dispositif devrait être cette organisation mentionnée par la CIPV en son article IV, 1. Un organe technique, autonome, indépendant dont le personnel est qualifié devrait assurer cette responsabilité.	la conduite d'analyses du risque phytosanitaire ;	Article IV, paragraphe 2, f.

sanitaire des végétaux et produits végétaux.				
Le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture peut prescrire , par arrêté, l'introduction, la multiplication et l'utilisation d'auxiliaires pour la protection biologique des végétaux et produits végétaux contre les nuisibles.	Article 14.	Le Ministre exerce cette compétence après avis de l'I.N.R.A.P.E. (Institut National de Recherche pour l'Agriculture la Pêche et l'Environnement) et du CNCPV (Conseil National Consultatif de la protection des végétaux). C'est une compétence technique. (ONPV)	garantir, grâce à des procédures appropriées, que la sécurité phytosanitaire des envois après certification est maintenue jusqu'à l'exportation, afin d'éviter toute modification de leur composition, ainsi que toute substitution ou réinfestation ;	Article IV, paragraphe 2, g.
Le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture établit par arrêté trois listes de végétaux, produits végétaux et autres objets : ➤ ceux dont l'importation est totalement interdite ; ➤ ceux dont l'importation est soumise à restrictions ; ➤ ceux dont l'importation est soumise à la seule formalité du certificat phytosanitaire.	Article 17, al.3,	Arrêté pris sur avis du Conseil National consultatif de la protection des végétaux. C'est aussi une compétence technique qui doit se fonder sur une certitude scientifique. (ONPV) Et pourquoi des restrictions ? Et pourtant il y a une réglementation qui s'applique à l'importation.	la formation et la valorisation des ressources humaines.	Article IV, paragraphe 2, h.
Pouvoir d'autorisation d'importation de végétaux ou produits végétaux prohibés, ou de	Article 19	Est-ce le Ministre qui doit assurer ce contrôle ? N'est ce pas une		

<p>végétaux ou produits végétaux contaminés par des nuisibles, ou de nuisibles à l'état isolé.</p>		<p>compétence technique qui devrait être exercée par une ONPV ?</p> <p>L'autorisation d'importation des végétaux est aussi une compétence technique devant être exercée par une ONPV.</p>		
<p>Pouvoir d'autorisation d'exportation de nuisibles, de végétaux ou produits végétaux contaminés ou prohibés.</p>	<p>Article 22</p>	<p>Idem</p>		
<p>Pouvoir d'homologation des produits phytopharmaceutiques pour l'importation, la fabrication, le conditionnement et puis pour l'utilisation.</p> <p>Toutefois, par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er} ci-dessus, le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture après avis du Conseil National Consultatif peut autoriser, sous son contrôle, l'expérimentation de produits non homologués.</p>	<p>Article 27, al. 1.</p> <p>Article 27, al. 2.</p>	<p>Le pouvoir d'homologation doit s'exercer en connaissance de cause, c'est-à-dire à l'issue d'un savoir technique et d'une certitude scientifique. Ce pouvoir devrait être exercé par une ONPV.</p>		
<p>Le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture, peut, par arrêté pris sur avis du Conseil National Consultatif de la protection des végétaux, donner effet, sur le territoire national, à des homologations ou à des autorisations d'expérimentation de produits phytopharmaceutiques ainsi qu'aux procédures y afférentes...</p>	<p>Article 28,</p>	<p>C'est une compétence technique puisque cette décision doit être prise en connaissance de cause, même l'homologation peut relever d'une autorité ministérielle.</p>		

Presque les compétences exercées par le Ministre devraient revenir à une « **organisation nationale officielle de la protection des végétaux** » (ONPV) dont parlait la CIPV.

- **Compétences de l'I.N.R.A.P.E.**

L'I.N.R.A.P. est le sigle de l'Institut National de Recherche pour l'Agriculture, la Pêche et l'Environnement créé par la Loi n°95-009 du 20 juin 1995. Selon l'article 3 de cette loi, les missions de l'I.N.R.A.P. sont générales et englobent plusieurs domaines autres que la protection des végétaux. C'est pourquoi il est difficile d'indiquer de façon précise son rôle et ses compétences exclusifs en matière de protection de végétaux. Toutes ses activités s'appliquent aux domaines de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Environnement. Il n'y a pas d'activités exclusives pour la protection des végétaux. Mais il serait significatif d'indiquer, dans la mesure du possible, le rôle ou les compétences qu'il pouvait valablement accomplir en matière de protection de végétaux. Il peut notamment :

- concevoir et animer des programmes, des recherches et d'études agricoles ;
- promouvoir et entreprendre tous travaux de recherche et d'expérimentation sur les productions végétales... ;
- entretenir les relations avec les organismes de recherche du domaine de l'Agriculture ;
- promouvoir les techniques et méthodes permettant un accroissement de la productivité d'Agriculture ;
- garantir la qualité des produits d'exportation et d'importation ;
- concevoir des programmes de formation et de perfectionnement du personnel technique des services d'encadrement ;
- coordonner les aides extérieures intervenant dans le domaine de ses attributions ;
- participer à l'évaluation de l'exécution technique des projets agricoles ;
- exécuter les programmes et projets qui lui sont confiés.

- **Compétences du Conseil National Consultatif de la protection des végétaux**

Cet organe a une compétence limitée en matière de protection des végétaux. Il ne peut, dans les cas où il est sollicité, que donner des avis au Ministre chargé de l'agriculture dans l'exercice de certaines de ses compétences ci-dessus mentionnées. L'article 4, alinéa 4 dispose :

« Le Conseil National Consultatif de la protection des végétaux a pour objet de donner un avis sur les questions se rapportant notamment aux matières visées à l'article 1^{er} ci-dessus »².

² L'article premier dit ceci : « La présente loi a pour objet de définir les règles juridiques relatives à la protection des végétaux et produits végétaux, et notamment celles relatives : a) à la protection phytosanitaire des Comores ; b) au contrôle phytosanitaire à l'importation et à l'exportation ; c) au contrôle de la distribution et de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques dans la lutte contre les nuisibles aux végétaux et produits végétaux ».

Remarque : Il est à rappeler qu'il n'est, nulle part dans la loi portant protection des végétaux, fait obligation au Ministre de se soumettre aux avis qui lui sont donnés (quelque soit l'organe consulté).

La question légitime qui se pose est celle de savoir si ces organes et leurs compétences sont conformes aux règles internationales de protection des végétaux, notamment aux règles de la CIPV à laquelle les Comores sont partie.

En résumé, au sujet des administrations sur la protection des végétaux, la loi portant protection des végétaux n'ayant pas prévu d'ONPV, n'a pas, non plus, défini les caractéristiques et les responsabilités d'un tel organe. Cela est logique. Seulement, les responsabilités qui reviennent à l'ONPV conformément à l'article IV de la CIPV, font que l'ONPV doit avoir les caractéristiques suivantes :

- être autonome,
- être indépendante,
- avoir un personnel qualifié,
- être exempte de toute influence autre que technique et scientifique etc.

II. Droits et responsabilités des Inspecteurs

La loi portant protection des végétaux parle d' « **agent de contrôle** » plutôt que d'inspecteurs. Cette dénomination est floue parce qu'elle englobe, selon l'article 34, alinéa 1^{er}, « *les agents assermentés chargés de la protection des végétaux, les agents des douanes et les officiers de police judiciaire, ci-après dénommés " les agents de contrôle "* ». Ce sont des agents qui n'ont pas forcément une qualification technique en matière de protection des végétaux (contrairement aux inspecteurs).

III. Pouvoirs des Inspecteurs

La notion d'inspecteur n'a été évoquée qu'une seule fois dans l'**article 21, alinéa 2**, pour indiquer que « **le certificat phytosanitaire ou le certificat de réexpédition au niveau de chaque île est délivré par un inspecteur phytosanitaire assermenté** ».

La loi portant protection des végétaux a responsabilisé la délivrance des certificats phytosanitaires pour l'exportation des végétaux aux administrations des Iles (**inspecteurs phytosanitaires**) plutôt qu'à une structure nationale (**une ONPV**) dont devraient dépendre ces inspecteurs. Et pourtant, il n'est indiqué nulle part dans la loi que ces inspecteurs représentent (au niveau des Îles) **une organisation nationale officielle de la protection des végétaux**. En fait, la loi a mentionné que le certificat phytosanitaire ou le certificat de réexpédition est accordé au niveau de chaque Île par « un inspecteur phytosanitaire assermenté » sans pourtant indiquer l'autorité qui l'accorde au niveau national. En plus, aucun autre pouvoir n'est accordé par la loi à ces inspecteurs insulaires phytosanitaires.

Les pouvoirs évoqués par la loi sont ceux des « **agents de contrôle** ». Ils sont les suivants :

- recherche et constatation des infractions par procès verbal (article 34)
- recherche, identification ou destruction des nuisibles, ou contrôle des produits phytopharmaceutiques (article 35, alinéa 1^{er})
- libre accès aux bureaux des douanes, entrepôts, magasins et marchés, port, quais, gares et aéroports et peuvent visiter les véhicules terrestres, bateaux et avions (article 35, alinéa 2).
- requérir l'assistance de la force publique (article 35, al. 3).
- prélèvement d'échantillons de végétaux ou de produits végétaux et autres supports, susceptibles de véhiculer des nuisibles, ou au prélèvement d'échantillons de produits phytopharmaceutiques (article 36, alinéa 1^{er}).
- **à titre provisoire**, ils peuvent procéder à la saisie de végétaux, de produits végétaux et autres supports infectés ou infestés par des nuisibles, ou à la saisie des produits phytopharmaceutiques non conformes à la procédure de l'homologation et aux textes pris pour son application (article 36, alinéa 2).

PARTIE 3: L'importation des végétaux

Selon l'article 16, alinéa 2, de la loi portant protection des végétaux, « les végétaux, produits végétaux, terres, compost et les emballages servant à leur transport » ne peuvent être importés en Union des Comores que s'ils ont fait l'objet d'un « certificat phytosanitaire délivré par l'autorité compétente du pays d'origine ... ».

L'article 17, quant à lui, soumet l'importation des végétaux à différentes formalités dépendamment **de la nature et de l'origine des végétaux** : soit l'importation est totalement prohibée, soit elle est soumise à des restrictions, ou à la formalité du certificat phytosanitaire, ou encore à simple déclaration. Il rend obligatoire l'inspection des végétaux à leur entrée en Union des Comores sans toutefois confier cette inspection à une « **organisation nationale officielle de la protection des végétaux** ».

Tout importateur de végétaux ou de produits végétaux en Union des Comores est soumis, outre le certificat phytosanitaire, à certaines autres conditions :

- permis d'importation ;
- contrôle phytosanitaire à l'entrée ;
- certificat phytosanitaire ou le certificat de réexpédition du pays de provenance ;
- respect des prescriptions réglementaires.

L'article 19 institue une dérogation substantielle qui est contraire aux règles internationales de protection des végétaux. Selon ses dispositions, le Ministre peut autoriser, **sous son contrôle**, l'importation de végétaux ou produits végétaux prohibés, ou de végétaux ou produits végétaux contaminés par des nuisibles, ou de nuisibles à l'état isolé.

Si une pareille importation devrait être autorisée, cela devrait être sous le contrôle de « **l'organisation nationale officielle de la protection des végétaux** » à laquelle revient, selon la CIPV, la responsabilité relative à la « **la conduite d'analyses du risque phytosanitaire** ».

PARTIE 3: L'exportation et la certification phytosanitaire pour l'exportation

- **Exportation**

Selon l'article 20 « Le contrôle phytosanitaire à l'exportation vise à garantir l'état sanitaire des végétaux exportés ».

De même que l'importation des végétaux et produits végétaux est soumise à un contrôle phytosanitaire, de même leur exportation est conditionnée à ce contrôle phytosanitaire qui « vise à garantir l'état sanitaire des végétaux exportés ».

- **Certification phytosanitaire pour l'exportation**

Tout exportateur de végétaux ou produits végétaux doit justifier d'un **certificat phytosanitaire ou de réexpédition** qui doit être conforme au modèle international (**article 21, alinéa 1^{er}**). Selon l'article 21, alinéa 3, le certificat phytosanitaire d'exportation refusé, peut être accordé après traitement des végétaux ou produits végétaux.

Cependant, aucune **organisation nationale** (autre que le Ministre) n'est prévue par la loi portant protection des végétaux pour exercer ce pouvoir d'accorder le certificat phytosanitaire.

Il est aussi surprenant de constater que la loi portant protection des végétaux prévoit la possibilité que le certificat phytosanitaire puisse être accordé au niveau de chaque Ile (par un inspecteur assermenté). Or, cet inspecteur ne dépend pas d'aucune organisation nationale pour la protection des végétaux qui n'existe d'ailleurs pas au sens de la CIPV. Cela implique d'abord que la loi, n'étant pas conforme aux règles internationales, ne prend pas en compte les aspects techniques, garants d'une bonne gouvernance dans la protection des végétaux et d'une bonne protection.

Ces questions sont juridiquement légitimes, car, selon la CIPV, la délivrance des certificats phytosanitaires doit être gérée par une **organisation nationale** de la protection des végétaux. Et les fonctionnaires qualifiés qui sont autorisés à délivrer les certificats phytosanitaires, le font pour le compte et sous le contrôle de cette organisation nationale. Il s'agit d'un pouvoir technique (et non politique pour être exercé par le Ministre) qui doit être exercé par les techniciens du domaine, « **de telle sorte que les autorités des parties contractantes importatrices puissent accepter les certificats phytosanitaires comme des documents dignes de foi** ».

PARTIE 4: Surveillance et Contrôle des Organismes Nuisibles

Tout le pouvoir de surveillance, de contrôle, d'alerte et d'intervention revient au Ministre en charge de l'Agriculture. On est amené à croire qu'il s'agit exclusivement de responsabilités politiques dépourvues de technique et de scientifique. D'ailleurs, c'est lui qui « assure la collecte et la diffusion des informations techniques sur les nuisibles d'importance économique ». Ce pouvoir est technique.

L'article 14 confie au Ministre d'autres pouvoirs, à savoir le pouvoir d'ordonner « l'introduction, la multiplication et l'utilisation d'auxiliaires pour la protection biologique des végétaux et produits végétaux contre les nuisibles ». A cela, on peut ajouter le pouvoir de mettre en place « **un dispositif approprié de surveillance et d'alerte, en vue de détecter, et de suivre l'apparition et l'évolution des nuisibles** » et un autre « **dispositif approprié d'intervention chargé de l'exécution, de l'encadrement, de l'organisation et du contrôle des opérations de lutte contre les nuisibles** ». En quoi consiste ce dispositif approprié dont parle la loi ?

A notre sens et avis, il doit normalement s'agir d'un dispositif normatif et institutionnel permettant de se conformer aux normes internationales de protection des végétaux. Cela signifie que le dispositif normatif doit intégrer et prendre en compte les normes internationales en matière « **de surveillance et d'alerte, en vue de détecter, et de suivre l'apparition et l'évolution des nuisibles** », et le dispositif institutionnel doit, à son tour, être conforme à ce qui est prévu par la CIPV : **d'où l'urgence de réviser la loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux.**

Selon l'article 15, un décret précisera « les conditions et modalités de surveillance, d'alerte et d'intervention contre les nuisibles d'importance économique ».

PARTIE 5: Infractions et sanctions

L'objectif de la CIPV consiste à harmoniser les règles juridiques et institutionnelles de protection des végétaux dans les Etats parties à cette Convention « en vue d'assurer une action commune et efficace afin de prévenir la dissémination et l'introduction d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux ».

La CIPV ne prévoit pas de sanctions, laissant ainsi les Etats parties libres de légiférer sur les sanctions. La CIPV est une source du droit international et, par conséquent, ses dispositions ne pouvant que s'appliquer aux Etats parties et non aux particuliers, (personnes physiques et/ou morales), sujets de droit interne.

Quant aux infractions, le non-respect des mesures phytosanitaires constitue automatiquement une infraction.

PARTIE 6: Dispositions diverses et transitoires

PARTIE 7 : Insuffisances

- Inadéquation des normes contenues dans la loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores avec les normes internationales de protection des végétaux et, par conséquent,
- Absence d'une ONPV ;
- Diversification des structures de protection des végétaux et sans attribution précise des compétences pour chacune d'elles ;
- Concentration de pouvoirs au Ministre en charge de l'Agriculture, même les compétences et pouvoirs les plus techniques.

PARTIE 8 : Recommandations

- Réviser la loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores dans l'objectif de l'adapter aux normes internationales de protection des végétaux ;
- Créer une ONPV et lui attribuer les pouvoirs appropriés, pour se conformer aux normes internationales, avec ses représentations dans les Iles compte tenu de l'architecture juridique et institutionnelle ; Car, presque les compétences exercées par le Ministre devraient revenir à une « **organisation nationale officielle de la protection des végétaux** » (ONPV) dont parlait la CIPV.
- Créer une inspection adéquate ;
- Renforcer les capacités des inspecteurs existants et techniciens de laboratoires ;
- Il est aussi recommandé de tenir compte, dans la révision de cette loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores, des terminologies suivantes : **Analyse du risque phytosanitaire, Agrément, Article réglementé, Certificat de conformité à la norme, Certificat phytosanitaire, Établissement, Inspection, Introduction, Mesure phytosanitaire, Organisme de quarantaine, Organisme nuisible réglementé, Organisme réglementé non de quarantaine, Pesticides, Quarantaine végétale, Zone à faible prévalence d'organismes nuisibles, Zone menacée.**
- Le pouvoir d'accorder des dérogations pour introduire, de détenir et de transporter des nuisibles sur le territoire national (**Article 5** de la loi portant protection de végétaux)...est une compétence qui doit normalement être exercée par une **organisation nationale techniquement compétente** pour que cela soit conforme aux normes internationales. (CIPV).

CHAPITRE 2 – LA GESTION DES PESTICIDES

I. Cadre international de référence: Code de conduite international sur la gestion des pesticides (FAO, 2013)

Le Code de conduite international sur la gestion des pesticides (FAO, 2013) est le texte par excellence de référence pour les réglementations nationales en matière de gestion des pesticides bien que plusieurs instruments composent ce cadre international :

- Code de conduite international sur la gestion des pesticides (FAO, 2013) ;
- Code International de conduite pour la distribution et l'utilisation des pesticides FAO ;
- Convention Internationale pour la Protection des Végétaux (CIPV) ;
- Code d'Ethique sur le commerce international de produits chimiques d'avril 1994.

II. Cadre national de référence (Textes législatifs et réglementaires)

Dans le cadre de la gestion des pesticides, le cadre législatif et réglementaire des Comores est doublement insuffisant : insuffisant au niveau des textes normatifs et insuffisance du contenu des textes existants puisque en décalage avec les normes internationales de référence. On peut citer :

- Loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 Portant protection des végétaux aux Comores ;
- Décret n°08-__/PR portant règlement général d'application de la loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux.
- ARRETE n°(5)08_/CAB relatif aux modalités d'attribution de l'agrément d'expérimentation des produits phytopharmaceutiques et de délivrance de l'autorisation d'expérimentation.

III. Termes et définitions

Du fait que la gestion des pesticides est un domaine beaucoup plus technique, il conviendrait de définir la terminologie qui conditionne la mise en œuvre des règles législatives et réglementaires, c'est-à-dire les termes qui conditionnent sa bonne gestion, puisque la loi portant protection des végétaux qui traite insuffisamment des pesticides n'a défini que des termes relatifs aux végétaux.

Or, les termes suivants doivent être définis parce qu'ils entrent dans le cadre du jargon utilisé dans le domaine de la gestion des produits phytopharmaceutiques :

Lettres initiales pour les termes à définir	Termes à définir
A	Adjudication, Autorité compétente,
B	Bonnes Pratiques Agricoles (BPA),
C	Commerçant, Commercialisation, Conditionnement, Conditions

	d'utilisation,
D	Danger, Distribution,
E	Élimination, Empoisonnement, Environnement, Équipement protecteur individuel, Équivalence, Étiquette,
F	Fabricant, Formulation,
G	Gestion avisée du produit, Groupes du secteur public,
H	Homologation,
I	Industrie des pesticides Interdit,
L	Législation sur les pesticides, Limite Maximale de Résidus (LMR), Lutte Intégrée (LI),
M	Matériel d'application, Matière active,
P	Pesticide sévèrement réglementé, Pesticide, Poison, Produit (ou produit pesticide), Publicité,
R	Reconditionnement Résidus, Risque,
S	Service de vulgarisation,
T	Technologie d'application, Toxicité

IV. Approche « cycle de vie » de la formulation jusqu'à l'élimination (mise sur le marché, distribution, étiquetage, emballage, publicité, stockage, transport, utilisation).

C'est le titre IV de la loi n°06-010/AU du 2 décembre 2006 portant protection des végétaux aux Comores qui traite des produits phytopharmaceutiques. Ce titre IV intitulé « **Du contrôle des produits phytopharmaceutiques** » est subdivisé en deux chapitres, l'un sur l'homologation des produits phytopharmaceutiques et l'autre sur le commerce et l'utilisation de ces produits. Cela est pratiquement insuffisant pour la réglementation des pesticides et, par conséquent, pour une gestion rationnelle des pesticides.

Cela dit, la loi portant protection des végétaux est **insuffisante** en ce qu'elle n'a pas réglementé les étapes du « cycle de vie » (*de la formulation jusqu'à l'élimination*) des pesticides. L'approche « **cycle de vie** » est importante parce qu'à chaque niveau de ce cycle de vie des pesticides (*de la formulation jusqu'à l'élimination en passant par la distribution puis l'utilisation*) se posent des problèmes de santé publique et sécurité alimentaire. Cela confirme le fait que les pesticides devaient faire l'objet d'une loi à part entière, au lieu d'être traités dans la loi de protection des végétaux.

Exceptionnellement, la loi portant protection des végétaux énonce seulement quelques règles sur la publicité des produits phytopharmaceutiques. Et pourtant, de la formulation à l'élimination en passant par la distribution, toutes les étapes doivent être réglementées et les responsabilités à chaque niveau connues.

Dans le « cycle de vie » des pesticides, les tâches et responsabilités sont normalement partagées entre le gouvernement, les industries, les laboratoires, les exportateurs, les importateurs, les commerçants, les utilisateurs etc.

V. Cadre institutionnel

La gestion des pesticides (produits phytopharmaceutiques) soulève une question horizontale en ce qu'elle interpelle, directement ou indirectement, selon le cas, plusieurs catégories d'acteurs dont les rôles et les modes d'implication ont des impacts qui peuvent influencer de façon différenciée sur l'efficacité de la gestion au plan sanitaire et environnemental : Il s'agit du Ministère chargé de l'Environnement; du Ministère de l'Agriculture ; du Ministère de la Santé ; du Ministère de l'Elevage ; du Ministère des Finances ; des Collectivités Locales ; des Opérateurs Privés ; des Laboratoires et Institutions de recherche ; des ONG sanitaires et environnementales ; des Partenaires au Développement ; des populations bénéficiaires.

Et pourtant, la loi portant protection des végétaux ne mentionne, comme institution de gestion des pesticides, que le Ministère de l'Agriculture pour exercer les compétences liées à la gestion des pesticides et le Conseil National Consultatif de la protection des végétaux pour lui donner des avis.

La loi n'a pas non plus défini d'institutions ou de règles applicables à toute activité relative à la distribution, à la vente, à l'entreposage, au transport ou à l'utilisation de tout pesticide, de tout contenant d'un pesticide ou de tout équipement servant à l'une de ces activités. Or, en matière de gestion des pesticides, ce sont des activités qui doivent être réglementées.

Il conviendrait mieux que tous les ministères concernés soient impliqués de même que les autres acteurs. C'est pourquoi **il conviendrait encore mieux par conséquent de créer une structure technique interministérielle spécialisée et composée de spécialistes en matière de pesticides. Cette structure doit disposer de laboratoires.**

Responsabilités du Ministre dans la gestion des pesticides

Types de responsabilités	Références légales et/ou réglementaires
Le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture tient un registre public des produits phytopharmaceutiques faisant l'objet d'homologation ou d'autorisation d'expérimentation. Le registre est périodiquement mis à jour. Les inscriptions et radiations font l'objet de décisions signées du Ministre de l'Union chargé de l'agriculture.	Article 29
Pouvoir d'accorder un agrément aux établissements d'expérimentation, d'importation, de fabrication, de vente ou de conditionnement de produits phytopharmaceutiques et les entreprises prestataires de service en matière de traitements phytosanitaires ; Pouvoir de déterminer les conditions d'octroi de l'agrément.	Article 33

Il conviendrait mieux que tous les ministères concernés soient impliqués de même que les autres acteurs. C'est pourquoi **il conviendrait encore mieux par conséquent de créer une structure technique interministérielle spécialisée et composée de spécialistes en matière de pesticides. Cette structure doit disposer de laboratoires.**

VI. Homologation

L'homologation peut être définie, selon le Code de conduite international sur la gestion des pesticides, comme « *processus par lequel les autorités nationales ou régionales compétentes approuvent la vente et l'utilisation d'un pesticide après examen de données scientifiques complètes montrant que le produit contribue efficacement aux objectifs fixés et qu'il ne présente pas de risques inacceptables pour la santé humaine et animale ou pour l'environnement* ».

L'homologation des pesticides est une condition sine qua non à toute opération de vente ou d'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

Aux Comores, l'homologation est une compétence exercée par le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture. Selon l'article 27, alinéa 1^{er}, « *Les produits phytopharmaceutiques ne peuvent être importés, fabriqués, conditionnés pour être mis sur le marché, ni utilisés, que s'ils ont été au préalable homologués par le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture, sur avis du Conseil National Consultatif de la protection des végétaux* ».

Les pays peuvent choisir différents types d'organes d'homologation des pesticides, parmi lesquels:

- un département gouvernemental ou une agence gouvernementale, ou une unité qui lui est subordonnée;
- un organe statutaire national indépendant, ou une unité qui lui est subordonnée;

Lorsqu'on s'en tient à la seule loi portant protection des végétaux, le Conseil National Consultatif de la protection des végétaux mentionné à l'article 27, alinéa 1^{er}, n'a pas les compétences requises pour donner des avis (plus techniques et même plus scientifiques) issus d'examen de données scientifiques complètes sur les pesticides. Il n'a pas non plus les moyens (personnes qualifiées, moyens financiers, laboratoires, etc.) qu'il faut pour donner des avis techniquement et scientifiquement justifiés.

La condition d'homologation connaît une exception instituée par la loi. Selon l'article 27, alinéa 2, « *... par dérogation aux dispositions de l'alinéa 1^{er} ci-dessus, le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture après avis du Conseil National Consultatif peut autoriser, sous son contrôle, l'expérimentation de produits non homologués* ».

Le Ministre de l'Union chargé de l'agriculture peut accorder une homologation et/ou une autorisation à des pesticides uniquement pour expérimentation aux Comores (articles 28, 29).

Selon l'article 30 de la Loi portant protection des végétaux en Union des Comores, les procédures d'homologation et d'autorisation d'expérimentation des produits

phytopharmaceutiques doivent être précisées par décret pris en Conseil des ministres, sur rapport du Ministre de l'Union chargé de l'agriculture. **Ce décret n'a pas encore vu le jour.**

VII. Professionnalisation du secteur

Parmi les insuffisances majeures de la loi portant protection des végétaux en Union des Comores, elle n'a pas traité de la professionnalisation du secteur. Or, cette professionnalisation du secteur des pesticides recommande que tous les acteurs des pesticides soient des professionnels, chacun dans son domaine : fabricants, vendeurs, acheteurs, distributeurs, utilisateurs etc.

Des normes doivent être formulées à l'égard de tous les professionnels des pesticides : exigence de moyens adéquats (moyens en ressources humaines qualifiées par exemple), exigence de formation pour tous, etc.

VIII. Recommandations

- Elaborer une loi à part entière sur les produits phytopharmaceutiques (pesticides) au lieu qu'ils soient traités dans la loi portant protection des végétaux ;
- Définir les termes adéquats³ pour une meilleure application de la loi à élaborer sur les produits phytopharmaceutiques (pesticides) ;
- Créer un cadre institutionnel comprenant un organe de gestion des pesticides et une commission de coordination interministérielle et dont les membres seront qualifiés, pour exercer les compétences liées à la gestion des pesticides pour plus de sécurité (exemple l'homogénéisation, l'expérimentation) ;
- Formaliser les conditions de professionnalisation du secteur des pesticides.

³ Voir tableau ci-dessus relatif aux termes à définir dans le présent chapitre sur les pesticides.

CHAPITRE 3 – LEGISLATION SUR LA SANTE ANIMALE

I. Cadre international de référence : Normes de l'OIE dont la norme 3.4 sur la législation vétérinaire.

L'Union des Comores est un pays membre de l'OIE depuis 1993. Donc, elle est appelée à se soumettre aux normes de l'OIE en matière de santé animale.

II. Cadre normatif

Le cadre normatif dans ce domaine de santé animale est constitué par les textes suivants :

- Loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 portant législation alimentaire.
- Loi n°95-013 du 24 juin 1995 portant Code de la santé publique et de l'action sociale pour le bien être de la population.
- Décret N°87-019/PR du 09 juillet 1987 portant réglementation de la production, l'entreposage, la commercialisation et l'inspection de salubrité de denrées alimentaires.
- Décret n° 87-024 du 20 Août 1987 portant réglementation de l'importation d'animaux et des produits d'origine animale.
- Arrêté n°14-032/MPEEIN/CAB du 15 avril 2014 Portant Création Attribution, organisation et fonctionnement d'un réseau d'épidémiosurveillance des maladies animale aux Comores.

III. Champ d'application

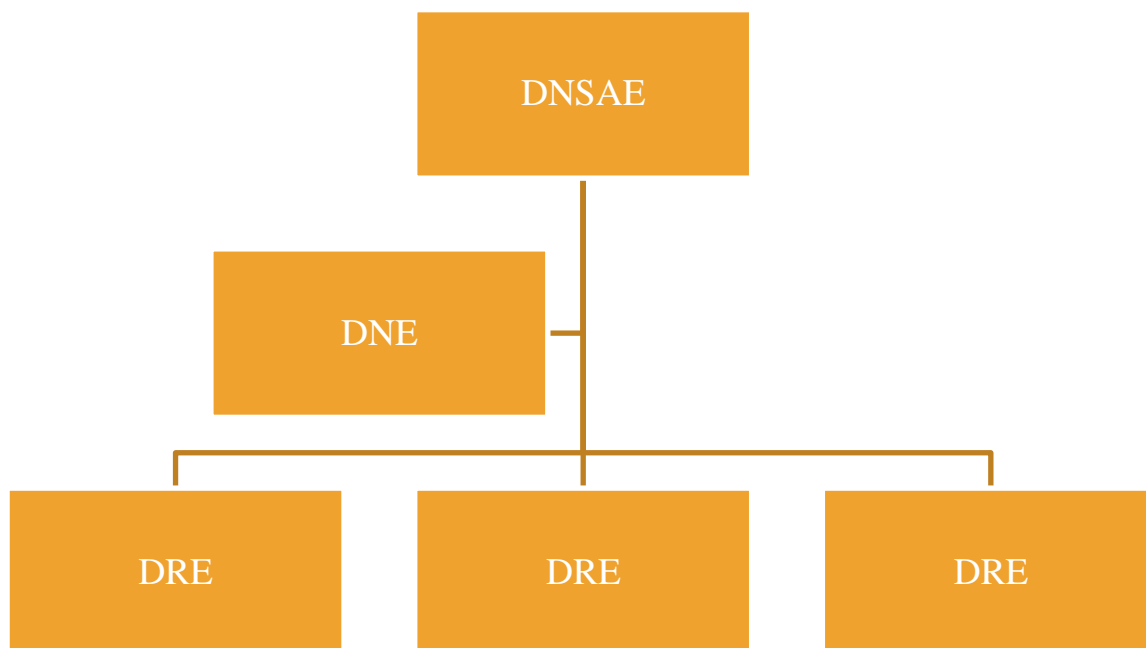
La Loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 Portant législation alimentaire a un caractère horizontal. C'est pourquoi son champ d'application est large en ce que cette loi régit plusieurs domaines alimentaires parmi lesquels « *la production agricole, élevage et pêche destinée à la fabrication des denrées alimentaires et des aliments pour animaux* ».

IV. Administrations (Autorité vétérinaire nationale, Inspections)

Au sein du Ministère chargé de l'Agriculture, il existe une Direction Nationale de la Santé Animale et de l'Elevage (DNSAE). Cette direction est démembrée comme suit :

- Il y a une Direction nationale de l'élevage, assistée de Directions Régionales de l'Elevage dans les Iles.

Conformément à la Loi n°12- 0018 /AU, portant législation alimentaire, la Direction Nationale de la Santé Animale et de l'Elevage (DNSAE) reste juridiquement **l'autorité vétérinaire nationale compétente**.



La Direction Nationale de l'Élevage souffre sérieusement des difficultés suivantes :

- La DNE ne dispose pas d'une autonomie administrative.
- Insuffisance de ressources humaines.
- Manque de moyens logistiques nécessaires (moyens de déplacement, difficultés de fonctionnement).

On peut noter aussi d'autres structures qui interviennent dans le domaine de l'élevage mais de façon non coordonnée. Il s'agit de : **INRAPE, ACTIVE, APSA, GAD, ASAVIC**. Il manque une coordination entre ces structures, car elles sont éparpillées. Il manque aussi une répartition des compétences de façon précise. **Qui doit faire quoi ?**

En plus, ces structures n'ont été évoquées par la Loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 Portant législation alimentaire. Et pourtant, cette Loi parle plutôt « *des organes de contrôle des produits alimentaires* » dont certains sont directement ou indirectement concernés par la santé animale :

- Le service hygiène et assainissement pour le suivi de l'hygiène alimentaire ;
- L'Institut National de Recherche Agricole de la Pêche et de l'environnement (INRAPE) pour la réalisation des analyses à la demande des autres services ;
- Le Comité National du Codex Alimentarius pour le suivi de l'application de la réglementation et l'élaboration des normes.

Au sein du Ministère de la production, il est aussi créé un « **Réseau National d'Epidémiologie des Maladies Animales aux COMORES** »(RENESMAC). Cette structure est créée par l'Arrêté n°14-032/MPEEIN/CAB.

Il existe aussi **un comité technique consultatif** sur la surveillance et le contrôle des maladies, nommé par arrêté ministériel.

S'agissant de l'inspection, il manque de cadres qualifiés pour l'inspection.

Cette autorité compétente, (qui est la Direction Nationale de la Santé Animale et de l'Élevage : DNSAE) devrait être investie, par la loi, de pouvoirs juridiques, avoir la capacité d'intervention, pouvoir garantir que toutes les mesures nécessaires sont prises en matière de santé animale et de santé publique, (**Référence : Article 3.4.5. du chapitre 3.4. Législation vétérinaire des normes de l'OIE**).

La loi devait aussi prévoir la possibilité pour l'autorité compétente de déléguer certaines fonctions à des agents techniquement qualifiés qui prendront « toutes les mesures nécessaires pour faire respecter la *législation vétérinaire* ou pour contrôler la conformité à ladite législation » dans l'indépendance et l'impartialité, (**Référence : Article 3.4.5. du chapitre 3.4. Législation vétérinaire des normes de l'OIE**).

V. Fonctions de l'Autorité

La loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 Portant législation alimentaire n'a pas précisé les attributions ou les fonctions de tous les organes de contrôle qui y sont cités. Donc, les attributions de la Direction Nationale de la Santé Animale et de l'Élevage (DNSAE) devraient, comme celles des autres « organes de contrôle », être déterminées par un texte réglementaire (**article 108 de ladite loi**).

Il ressort cependant de la loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 que la DNSAE est chargée précisément du « **contrôle des produits d'origine animale** » (**article 107, a**). C'est une compétence générale qui peut être démembrée en compétences précises.

D'ailleurs, bien que la loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 abroge toutes dispositions législatives et réglementaires qui lui sont contraires (**article 124**), le Décret n° 87-024 du 20 août 1987 portant réglementation de l'importation d'animaux et des produits d'origine animale, en ses articles 1 et 2, soumet l'importation des animaux et des produits d'origine animale à une autorisation préalable, c'est-à-dire à un permis d'importation délivré par le service vétérinaire. La délivrance de ce permis d'importation relève de la DNSAE. Ce permis d'importation doit indiquer, selon le décret, toutes les conditions sanitaires exigées pour l'importation.

Or, conformément aux normes de l'OIE⁴, l'autorité compétente doit être investie d'une « **capacité juridique d'intervention conforme à la législation et aux procédures pénales en vigueur** » et, à ce titre, elle doit être chargée d'effectuer les opérations suivantes :

- i. « accéder aux locaux et aux véhicules afin d'effectuer les inspections ;**
- ii. accéder aux documents ;**
- iii. effectuer des prélèvements ;**

⁴ Article 3.4.5. de la législation vétérinaire.

- iv. consigner des *animaux* ou des marchandises en attendant une décision finale ;
- v. saisie administrative des *animaux*, des produits et des denrées alimentaires d'origine animale ;
- vi. suspension d'une ou de plusieurs activités de l'établissement contrôlé ;
- vii. fermeture temporaire, partielle ou totale de l'établissement contrôlé, et
- viii. suspension ou retrait des autorisations ou des agréments ».

VI. Désignation des laboratoires officiels

Dans la législation alimentaire, sont moins nombreuses les dispositions qui parlent de laboratoires.

L'article 12 parle, par exemple, de laboratoires en indiquant que ce sont les laboratoires qui "*fournissent la crédibilité scientifique nécessaire à une certification sanitaire et phytosanitaire des denrées alimentaires*". Cette crédibilité scientifique ne peut pas être effective dans la mesure où ce n'est pas l'autorité compétente qui désigne les laboratoires, mais plutôt le Ministère en charge de la production, une autorité politique.

Cela est une défaillance de la loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 portant législation alimentaire. L'article 36 accorde au Ministère en charge de la production le pouvoir d' « **accorder les laboratoires de contrôle alimentaire pour la vérification de la conformité des produits aux réglementations en vigueur** » et, par conséquent, de « **délivrer la certification des produits alimentaires analysés** ». Ce sont deux compétences devant être réservées à l'autorité compétente. Cela mérite d'être révisé.

VII. Contrôle et éradication des maladies

La loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 portant législation alimentaire n'a pas indiqué une liste des maladies à déclaration obligatoire pour être contrôlées et, par la suite, être éradiquées. Mais elle s'est contentée de parler généralement de maladies contagieuses en son article 68.

C'est plutôt l'Arrêté n°14-032/MPEEIN/CAB du 15 avril 2014 Portant Création Attribution, organisation et fonctionnement d'un réseau d'épidémiosurveillance des maladies animale aux Comores qui a établi une liste des « *maladies prioritaires ayant un impact sur la santé publique et à risques économiques considérables* ». Voici la liste des maladies citées :

- La Fièvre de la vallée de rift (FVR)
- La Peste de petit ruminant (PPR)
- Le Charbon symptomatique
- Les Maladies transmises par les tiques (theileriose, babesiose, anaplasmose et coudriose)
- La maladie de Newcastle

La loi portant législation alimentaire n'a pas institué non plus des systèmes de contrôle et d'inspection suffisants de nature à permettre d'inspecter les produits d'origine animale et de contrôler suffisamment les maladies. Elle a renvoyé cette responsabilité à la voie réglementaire, à travers son article 25 : « **Des systèmes de surveillance pour empêcher tout risque de contamination des aliments par des corps étrangers, des émanations nocives, des substances chimiques indésirables et des rayonnements ionisants sont fixés par voie réglementaire** ».

La législation alimentaire n'a pas organisé un système de contrôle de nature à restreindre les mouvements d'animaux. Cette législation alimentaire s'est limitée à faire des interdictions et des autorisations. Mais les systèmes de contrôle et d'inspection y manquent.

C'est plutôt le Décret n° 87-024 du 20 Août 1987 portant réglementation de l'importation d'animaux et des produits d'origine animale qui a organisé un système pour contrôler l'importation des animaux. Ce décret a organisé un contrôle relativement efficace de documents et mesures sanitaires requises pour l'importation d'animaux. Le contrôle se fait lors de la visite de débarquement.

Exemple de documents servant le contrôle :

1. l'original de l'autorisation provisoire et conditionnelle d'importation délivrée par le chef du service vétérinaire ;
2. un certificat délivré...dans les trois jours précédant l'embarquement, identifiant chaque animal importé et attestant :
 - que l'animal est en bonne santé et ne présente aucun signe clinique de maladie ;
 - qu'il n'a été constaté aucun cas de charbon bactérien, charbon symptomatique, de piroplasmose, d'encéphalomyélite du cheval, de peste équine, etc.
 - que l'animal a été maintenu à l'abri des arthropodes pendant 21 jours avant l'exportation, et qu'il a reçu, juste avant l'embarquement, un traitement antiparasitaire externe et interne dispensé sous la responsabilité de l'autorité délivrant le certificat.
3. un certificat...identifiant l'animal et attestant que l'animal importé :
 - est en bonne santé et ne présente aucun symptôme de maladie ;
 - provient d'un pays indemne de fièvre aphteuse, de peste bovine, etc.
 - que dans les lieux où il a séjourné au cours des trois mois précédant l'embarquement, il n'a ... été constaté aucun cas de charbon bactérien, de para tubercules de piroplasmoses, de leptospirose, de rhino trachéite infectieuse bovine etc...
 - que l'animal a subi l'épreuve de l'intra-dérmo-tuberculation et réagi négativement 14 jours avant l'embarquement etc...

Ces genres de contrôle concernaient neuf (9) groupes d'animaux et chaque groupe a son contrôle spécifique à lui :

- i. les équidés (Chevaux, ânes, mulets) ;
- ii. l'espèce bovine ;
- iii. les espèces ovines et caprines ;
- iv. l'espèce porcine ;
- v. les espèces domestiques caninos et félines ;
- vi. les volailles ;
- vii. les lapins ;
- viii. les nucléi, couvains, essaims, et reines d'abeilles domestiques ;
- ix. les naissains de mollusques aquatiques.

Bien que le Décret n°87-024 du 20 Août 1987 portant réglementation de l'importation d'animaux et des produits d'origine animale date de longtemps, ce système de contrôle pourrait permettre de contrôler et, par conséquent, de restreindre les mouvements d'animaux et réduire les risques. Ce décret mérite d'être révisé, car il ne comporte pas un système d'inspection.

Si tous les contrôles requis sont effectués et après constatation de la bonne santé apparente des animaux, le Service vétérinaire délivre au détenteur des animaux, selon l'article 7 du décret de 1987, « **un certificat de visite sanitaire valant permis de débarquer auprès des services de douane** ». S'en tenant à ce décret (articles 5, 7 par exemple), l'on comprend que le Service vétérinaire a été toujours considéré comme **l'autorité vétérinaire nationale compétente**.

Cependant, selon l'article 13 du décret, la présentation des certificats mentionnés aux articles 5 et 6 dudit décret, requis pour le contrôle sanitaire, est une condition nécessaire et non suffisante pour que l'importation soit autorisée : selon cet article 13, « **le docteur vétérinaire⁵, chef du Service vétérinaire, se réservant de prendre toute décision définitive en tenant compte des données épidémiologiques dont il pourrait avoir connaissance, notamment par l'intermédiaire de l'Office International des Epizooties** ».

VIII. Inspection des animaux et des produits d'origine animale

Ni la loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 portant législation alimentaire, ni le Décret N°87-019/PR du 09 juillet 1987 portant réglementation de la production, l'entreposage, la commercialisation et l'inspection de salubrité de denrées alimentaires n'ont prévu d'inspection aux frontières, à l'importation des animaux ou des produits d'origine animale. Les deux textes n'ont prévu que l'inspection sanitaire ante et post-mortem des animaux de boucherie.

⁵ Cet article 13 encourage la responsabilisation des personnes qualifiées dans le domaine concerné, car il dispose que le chef du service vétérinaire doit être docteur vétérinaire.

IX. Responsabilités des professionnels

La loi portant législation alimentaire parle de la responsabilisation des professionnels et de la mise en place de l'autocontrôle, sans préciser les professionnels dont il s'agit. A la lecture de son article 90⁶, l'on peut déduire ce dont il s'agit : producteurs, traiteurs, distributeurs, importateurs, exportateurs.

La législation alimentaire a institué certaines obligations aux professionnels, notamment l'obligation pour eux d' « *assurer la qualité de leurs produits suivant la réglementation en vigueur* », celle de se conformer « *à la mise en place de l'autocontrôle* », etc.

Cependant, cette législation alimentaire a omis de faire obligation aux professionnels :

- de déclarer les maladies et/ou la mort d'un animal ;
- de coordonner avec les autorités et services compétents ;
- de faciliter les inspections ;
- de notifier les données épidémiologiques à leur disposition.
- etc.

X. Importation

En lisant le chapitre sur l' « **importation des produits d'origine animale** », on peut seulement constater les produits dont l'importation est interdite et ceux dont l'importation est autorisée. Les modalités d'importation à respecter y manquent. D'ailleurs, la seule condition qui permet d'assurer un contrôle à l'importation est « **le certificat sanitaire** » qui doit être présenté.

La législation alimentaire ne comporte pas, dans ce chapitre, de dispositions relatives à l'analyse des risques à l'importation. Et puisque, « l'importation d'animaux ou de produits d'origine animale comporte un certain niveau de risque de maladie pour le pays importateur »⁷, la législation alimentaire devrait prévoir des mesures relatives à la prévention et/ou à la gestion des risques. Autrement dit, elle devrait prévoir des dispositions objectives et suffisantes applicables au contrôle et à l'inspection.

XI. Exportation

La loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 portant législation alimentaire ne comporte aucun chapitre qui traite de l'exportation des animaux ou des produits d'origine animale. Donc, il est impossible de dire que les normes internationales en matière d'exportation d'animaux ou de produits d'origine animale ont été observées.

XII. Infractions/sanctions

⁶ Article 90 de la loi portant législation alimentaire : « Quiconque **fabrique, traite, distribue, importe ou exporte** des denrées alimentaires doit veiller à la mise en place de l'autocontrôle et se conformer aux exigences légales. Il est tenu de les analyser ou de les faire analyser, selon les règles de la bonne pratique de fabrication ».

⁷ OIE, *Code sanitaire pour les animaux terrestres* –15/07/2014.

La constatation des infractions et les sanctions sont faites selon les procédures définies par le Code pénal

XIII. Insuffisances

- De tous les sujets traités dans la loi n°12- 0018 /AU du 25 décembre 2012 portant législation alimentaire, aucun ne l'a été de façon suffisante ;
- Les textes réglementaires qui régissent la santé animale en général, et la protection des produits d'origine animale en particulier, ne sont pas coordonnés ;

XIV. Recommandations

- Elaborer carrément un Code alimentaire ou un Code sanitaire pour pouvoir traiter suffisamment les sujets de manière à tenir compte de tous les aspects qui conditionnent une meilleure protection de la santé humaine ;
- Rendre plus autonome l'autorité compétente et lui doter des ressources humaines qualifiées et lui accorder les pouvoirs juridiques adéquats.

CHAPITRE 4 – LA CERTIFICATION SANITAIRE DES PRODUITS DE PECHE

La certification des produits des pêches fait partie de la législation sur la sécurité sanitaire des aliments. D'ailleurs, dans la loi portant législation alimentaire, certaines dispositions (cinq articles, précisément titre 3, chapitre 2, section 4,) traitent « des produits de mer et des eaux douces ».

I. Cadre légal et réglementaire

Le cadre légal et réglementaire national est composé des textes ci-après. Il reste à savoir si ces textes comportent tous les instruments appropriés pour une pêche responsable et une certification des produits de pêche conformément aux normes internationales et ou communautaires.

- Loi n°12-0018/AU Portant législation Alimentaire.
- Loi N°07-___/AU Portant Code des Pêches et de l'Aquaculture de l'Union des Comores.
- Décret N°15-05/PR du 15 avril 2015 portant création de l' « Office National de Contrôle Qualités et de certification des produits halieutiques ».
- Décret N°15-O52/PR du 15 avril 2015 portant constatation des infractions sanitaires et les mesures administratives prises sur la vente et la salubrité des produits halieutiques.
- Arrêté N°10-037/VPMAPEEA/CAB portant création d'un Office National de Contrôle des Qualités et de certification des produits halieutiques.

L'analyse des normes législatives et réglementaires portera principalement sur la loi n°12-0018/AU portant législation alimentaire, sur le Décret N°15-05/PR du 15 avril 2015 portant création de l' « Office National de Contrôle Qualités et de certification des produits halieutiques » et sur l'arrêté portant création d'un Office National de Contrôle des Qualités et de certification des produits halieutiques.

II. Champ d'application:

Le champ d'application de la Loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 Portant législation alimentaire prend expressément en compte les produits de pêche. L'article 5 de cette loi dispose : « *La présente loi s'applique à :*

- a. la production agricole, élevage et pêche destinée à la fabrication des denrées alimentaires et des aliments pour animaux ;... ».*

III. Définitions

La loi comporte quelques termes définis dans le domaine des produits de pêche. Bien d'autres termes méritent d'y être définis. Le tableau suivant comporte les notions définies et celles non définies :

Lettres initiales	Notions définies dans la Loi n°12-0018 /AU Portant législation alimentaire relatives aux produits de pêche	Observations
A	Autorité compétente	La Loi n°12- 0018 /AU du 25 Décembre 2012 Portant législation alimentaire a défini des termes généraux applicables à tous les domaines de l'alimentation, et non des termes spécifiques à chaque domaine de l'alimentation.
C	Certification, Chaîne alimentaire, Communication sur les risques, Contrôle alimentaire, Contrôle officiel,	
D	Danger	
E	Evaluation des risques	
G	Gestion des risques	
H	Hygiène alimentaire, HACCP	
I	Inspection	
L		
M	Manutention, Mesure sanitaire,	
N	Nettoyage	
O		
P	Production, Production primaire	
Q	Qualité sanitaire des aliments	
R	Risque	
S	Salubrité des aliments	
T	Traçabilité des produits	
U		
V		

IV. Administration (Autorité nationale compétente, Inspections)

L'existence d'une autorité compétente, responsable des contrôles officiels (avec les capacités humaines, matérielles et techniques suffisantes) est l'une des conditions sine qua non pour que les Comores puissent se conformer aux normes internationales et pour qu'elles soient inscrites dans la liste positive des pays autorisés à exporter des produits de pêche vers l'Union européenne⁸. Compte tenu de l'architecture institutionnelle des Comores, cette autorité compétente doit avoir **ses représentations (antennes) dans les Iles, puisque ses pouvoirs peuvent et doivent être délégués.**

Et pourtant, la loi n°12- 0018 /AU Portant législation alimentaire, dans ses articles 55 à 59 traitant des « **Dispositions particulières relatives à l'hygiène et l'inspection des produits de mer et des eaux douces** » ne parle pas de cette structure nationale compétente et autonome pour les opérations liées aux produits de pêche. La loi a plutôt parlé du **Ministre de la production** ou, parfois, du **Ministre de la santé publique** dans les opérations relatives aux denrées alimentaires.

Toutefois, spécifiquement pour les produits de pêche, **l'arrêté n°10-037/VPMAPEEA/CAB du 13 juillet 2010** a créé un « **Office de Contrôle des Qualités et de certification des produits halieutiques** ». La création de cet Office a été reprise par le Décret N°15-05/PR du 15 avril 2015. Le décret vient renforcer et rehausser le statut et l'existence juridiques de l'Office.

Les deux textes (**l'arrêté et le décret**) sont tous en vigueur. C'est seulement les dispositions de l'arrêté, contrairement à celles du décret qui abrogées. Mais celles qui ne sont pas contrairement continuent à s'appliquer.

Donc, cet Office reste l'autorité compétente et autonome d'intervention dans les opérations liées aux produits de pêche en général, et à la certification en particulier.

V. Fonctions de l'Autorité compétente

C'est le même arrêté n°10-037/VPMAPEEA/CAB du 13 juillet 2010 qui a prévu les missions ou fonctions de l'Office. Selon l'article 3 de cet arrêté : « *L'ONCQCPH est chargé du contrôle des conditions d'hygiène applicables aux produits de la pêche sur l'ensemble de la filière halieutique et de leur certification pour l'exploitation.*

A ce titre, il est chargé notamment :

- *de proposer des textes législatifs et réglementaires sur les conditions d'hygiène applicables aux produits de la pêche,*

⁸ Lalaina Ravelomanantsoa, Service Droit et Développement, Bureau Juridique de la FAO, Développement des capacités pour la mise en œuvre de l'Accord SPS au sein de l'Union des Comores, Diapositive présentée dans le cadre d'une mission aux Comores.

- *de la délivrance et du retrait des agréments des établissements de transformation, des entrepôts frigorifiques, des bateaux congélateurs et des navires-usine,*
- *de la gestion des agréments délivrés aux établissements et structures assimilées,*
- *du plan d'échantillonnage pour la réalisation des analyses dans le cadre des contrôles officiels,*
- *du choix des laboratoires pour la réalisation des analyses dans le cadre des contrôles officiels,*
- *de l'inspection sanitaire des embarcations, sites de débarquements, bateaux congélateurs, fabriques de glace, moyens de transport, entrepôts frigorifiques et des établissements de transformation,*
- *de l'évaluation de l'application du concept HACCP,*
- *du contrôle des produits de la pêche et de leurs conditions de débarquement,*
- *du contrôle qualité et de la certification des produits de la pêche à l'exploitation ».*

Les compétences de l'Office, autorité compétente en matière de produits halieutiques, sont mentionnées plus haut, bien que la loi portant législation alimentaire n'en a pas parlé. Si les missions susmentionnées sont objectivement assurées, les Comores peuvent remplir facilement les conditions pour exporter des poissons vers l'Union européenne.

L'ONCQCPH doit également veiller, (lorsque le pouvoir d'effectuer les contrôles officiels sera délégué du niveau central au niveau insulaire), à ce qu'il y ait une coordination effective et efficace entre le niveau central et ce niveau régional ou local.

Il est approprié, même nécessaire, de souligner que l'existence juridique de l'ONCQCPH est d'une portée relativement faible, en ce qu'il a été créé par un arrêté ministériel, même si cette création a été refaite par un décret. Seulement, la loi a évoqué l'ONCQCPH parmi « **les organes de contrôle des produits alimentaires** » (*article 107, point e, de la loi portant législation alimentaire*). Mais le fait qu'il ait été créé par un arrêté ou un décret (et non une loi) est une insuffisance manifeste. Sa création devrait être consacrée par une loi qui confierait à un acte réglementaire d'en déterminer l'organisation, le fonctionnement et les missions.

Heureusement, l'article 108 de la loi portant législation alimentaire, parlant des attributions, a précisé que : « **Les attributions de chaque organe sont déterminées par des textes réglementaires** ».

De l'arrêté au décret, les attributions de l'Office ont relativement évolué, car certaines compétences lui sont ajoutées, notamment :

- l'élaboration de la réglementation relative à la traçabilité et à la sécurité sanitaire des produits de la pêche et de l'aquaculture, et le contrôle de leur application ;
- l'orientation et la promotion, en liaison avec les autres départements ministériels concernés, de la politique de recherche et de développement dans le domaine sanitaire pour les produits de pêche et de l'aquaculture, etc.

VI. Désignation des laboratoires

La désignation “*des laboratoires pour la réalisation des analyses dans le cadre des contrôles officiels*” est l’une des missions de l’Office (*cinquième tiret de l’article 3 de l’arrêté portant création de l’Office*). D’ailleurs, l’article 11 de l’arrêté fait obligation à l’Office de travailler en collaboration avec certains services parmi lesquels « *les laboratoires sous convention avec l’ONCQCPH* ».

Il peut s’agit de différents types de laboratoires :

- Laboratoires **officiels** ;
- Laboratoires de **référence** pour les maladies spécifiques pour éviter deux résultats différents ;
- Accorder la possibilité à des laboratoires **privés** à faire analyses/tests publics.

Pour une révision de la loi, les laboratoires qui interviennent dans l’analyse des échantillons officiels devraient travailler selon des procédures approuvées sur le plan international ou des normes de performance fondées sur certains critères et utiliser des méthodes d’analyse qui, dans la mesure du possible, ont été validées. Ces laboratoires devraient notamment disposer d’équipements qui permettent une détermination correcte de normes telles que les maximales en résidus fixées par la législation.

VII. Agrément

La gestion des agréments est une compétence accordée à l’Office par l’arrêté: “*Il est chargé notamment:...*

- *de la délivrance et du retrait des agréments des établissements de transformation, des entrepôts frigorifiques, des bateaux congélateurs et des navire-usine* ». (article 3).

L’article 6 de l’arrêté complète cette compétence accordée à l’Office de façon à le rendre plus autonome et plus technique. L’article 6 précise : « *Seul le responsable de l’ONCQCPH a la charge de la délivrance et du retrait des agréments des exportations des produits halieutiques* ».

L’agrément des navires et des établissements est aussi une des conditions *sine qua none* pour que les Comores figurent dans la liste positive des pays autorisés à exporter des produits de pêche vers l’UE.

Pour que l’agrément soit accordé conformément l’article **3 de l’arrêté**, il doit s’agir de navires congélateurs et d’établissements comportant des ateliers de transformation et d’entrepôts frigorifiques.

Une autre compétence importante accordée à l’office est celle de la délivrance des certificats sanitaire. L’article 7 de l’arrêté a précisé que seuls le responsable de l’Office et son adjoint ont la compétence de délivrer des certificats sanitaires pour l’exportation des produits halieutiques.

Cependant, contrairement à la délivrance de l'agrément, la compétence de délivrer un certificat sanitaire peut être déléguée à une personne compétente de l'Office (*article 7 de l'arrêté portant création*).

VIII. Inspections aux frontières

Selon l'article 8 de l'arrêté, l'ONCQCPH dispose de deux services, notamment un service de réglementation et un service d'inspection.

L'article 10 précise les attributions du service d'inspection : « *Le service d'inspection a la charge des fonctions suivantes :*

- *inspection des établissements (établissements à terre et bateaux congélateurs ou navire-usine) dans le cadre de l'attribution de l'gréement, de son renouvellement ou du suivi,*
- *inspection des autres structures,*
- *prélèvements d'échantillons dans le cadre des contrôles officiels, envoi aux laboratoires et gestion des résultats d'analyse,*
- *gestion des alertes sanitaires,*
- *contrôle qualité des produits de la pêche dans le cadre de la certification,*
- *contrôle qualité dont les examens organoleptiques des produits de la pêche en amont de la filière (débarquement) ».*

Des inspections régulières doivent être effectuées par l'autorité compétente pour vérifier le respect des exigences légales.

IX. Infractions/sanctions

La constatation des infractions et les sanctions sont faites selon les procédures définies par le code pénal et complétées par les dispositions des articles 109 à 123 de la loi portant législation alimentaire.

X. Insuffisances

- Concentration des pouvoirs au Ministre de la production au lieu de les accorder aux services techniques compétents.
- Création de l'ONCQCPH par un arrêté ministériel au lieu de le faire par une loi.

XI. Recommandations

- Réviser la loi n°12- 0018 /AU Portant législation alimentaire dans l'objectif de l'améliorer pour l'adapter aux normes internationales en matière de législation alimentaire en général, et en matière de certification des produits de pêche en particulier ;

- Plusieurs des dispositions de l'arrêté devraient être contenues dans un texte de loi et non dans un texte réglementaire (Par exemple la création de l'Office, ses attributions etc.
- Renforcer l'**ONCQCPH**, l'**autorité compétente en matière de certification**, et lui attribuer les pouvoirs et moyens juridiques appropriés pour se conformer aux normes internationales, avec ses représentations (antennes) dans les Iles compte tenu de l'architecture juridique et institutionnelle de l'Union des Comores ;
- Accorder aux services de réglementation et d'inspection un personnel qualifié et les moyens d'assurer ces services ;
- Renforcer les capacités des inspecteurs existants et techniciens de laboratoires ;
- Créer les laboratoires appropriés et renforcer la capacité des laboratoires existant.