

# COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS



Organisation des Nations Unies  
pour l'alimentation  
et l'agriculture



Organisation  
mondiale de la Santé

F

Viale delle Terme di Caracalla, 00153 Rome, Italie - Tél: (+39) 06 57051 - Courrier électronique: [codex@fao.org](mailto:codex@fao.org) - [www.codexalimentarius.org](http://www.codexalimentarius.org)

Point 6.1 de l'ordre du jour

CX/ EXEC 22/83/6

Novembre 2022

## PROGRAMME MIXTE FAO/OMS SUR LES NORMES ALIMENTAIRES COMITÉ EXÉCUTIF DE LA COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS

Quatre-vingt-troisième session

Siège de la FAO, Rome (Italie)

14-18 novembre 2022

### EXAMEN DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES INTERNATIONALES AYANT UN STATUT D'OBSERVATEUR AUPRÈS DU CODEX

*(Document établi par le secrétariat du Codex, en collaboration avec la FAO et l'OMS)*

#### CONTEXTE

1. S'étant penché sur le document *Review of International Non-Governmental Organizations with Observer Status*<sup>1</sup> (Examen des organisations internationales non gouvernementales ayant un statut d'observateur) (ci-après dénommé «l'Examen»), le Comité exécutif de la Commission du Codex Alimentarius, à sa 82<sup>e</sup> session, a demandé que le secrétariat du Codex prépare une analyse i) des modalités selon lesquelles les organisations non gouvernementales (ONG) ayant un statut d'observateur contribuent aux activités du Codex, et ii) de la clause de double représentation.
2. Le présent document vise à présenter une vue d'ensemble de l'état de ces deux questions et à proposer une possible marche à suivre.

#### LE CODEX ET LES ONG: PARTICIPATION ET RÈGLES APPLICABLES

##### *Examen des critères actuels*

3. Comme cela a été souligné dans l'Examen, les ONG ayant un statut d'observateur auprès du Codex continuent de jouer un rôle important dans le processus d'établissement des normes du Codex. Elles participent aux activités du Codex en mettant à sa disposition des experts, des données et des documents, qui contribuent à faire du Codex la référence mondiale dans le domaine des normes internationales de sécurité sanitaire et de qualité des aliments.
4. Le degré de participation des ONG augmentant au fil des ans<sup>2</sup>, la Commission du Codex Alimentarius a adopté les Principes concernant la participation des organisations internationales non gouvernementales aux travaux de la Commission du Codex Alimentarius (ci-après dénommés «les Principes»), qui figurent aujourd'hui à la section VII du Manuel de procédure du Codex. Ces Principes réglementent la participation, les obligations et les privilèges des ONG ayant un statut d'observateur auprès du Codex.
5. Entre autres sujets, les Principes définissent, à la partie 6, les critères qui régissent la «révision du "statut d'observateur"». Au deuxième paragraphe de cette partie, les Principes disposent, en particulier, qu'«une organisation internationale non gouvernementale admise au statut d'observateur qui ne s'est fait représenter à aucune réunion et n'a fourni aucune observation écrite pendant quatre ans est considérée comme ne présentant pas un intérêt suffisant pour justifier le maintien de ces relations».
6. En se fondant sur l'Examen, le Comité exécutif, à sa 82<sup>e</sup> session, a reconnu que, s'il est vrai que les critères afférents à la présence aux réunions du Codex et l'apport de contributions écrites (comprenant la communication d'observations par courrier électronique, par l'intermédiaire du Système de mise en ligne des observations ou dans des documents de séance, par exemple) demeurent déterminants pour juger de la

<sup>1</sup> CX/EXEC 22/82/7.

<sup>2</sup> Voir, entre autres, l'Examen.

participation effective d'une ONG au Codex, il est néanmoins nécessaire de déterminer s'il convient d'y ajouter d'autres critères.

### **Réseaux sociaux, webinaires, publications**

7. Le mode de participation des ONG au Codex, et la façon de promouvoir les activités menées et les normes établies par celui-ci, ont évolué au fil des ans, avec l'apparition de nouveaux moyens de communication. Il en est ainsi, par exemple, pour les réseaux sociaux, comme le mentionne l'Examen, et comme l'illustre le cas d'une ONG ayant un statut d'observateur auprès du Codex qui n'a pris part à aucune réunion officielle de gouvernance du Codex entre 2016 et 2021, autrement dit qui n'a pas envoyé de documents ni d'observations, et/ou ne s'est pas fait représenter aux réunions du Codex, mais qui n'en a pas moins promu activement le travail du Codex sur son compte Twitter, en publiant des messages selon les occasions et en participant aux manifestations organisées par le Codex, notamment à la Journée internationale de la sécurité sanitaire des aliments (conversations sur Twitter, messages, et autres).
8. Cette modalité de promotion des activités du Codex est commune à au moins 56 ONG ayant un statut d'observateur<sup>3</sup>, lesquelles, tout en participant activement au Codex, ont en parallèle produit du contenu sur le web et les réseaux sociaux, ainsi que des brochures et des vidéos, et ont organisé des webinaires sur le travail du Codex et sa portée. Ces façons de promouvoir le Codex ne sont pas, à l'heure actuelle, prises en compte officiellement comme éléments compensant l'absence de participation aux réunions du Codex et/ou d'apports écrits de la part de l'ONG concernée, alors même que ces activités touchent un public peut-être plus vaste que celui représenté par les seules parties prenantes du Codex.
9. En outre, ces modalités de participation, qui contribuent à la promotion du mandat et des objectifs du Codex, sont conformes aux Principes et à l'objectif 3 du Plan stratégique du Codex 2020-2025 («Accroître les effets en faisant en sorte que les normes du Codex soient reconnues et utilisées»), et plus précisément à l'objectif 3.1 («Faire mieux connaître les normes du Codex»).
10. En conséquence, il semble judicieux et conforme aux Principes et au Plan stratégique du Codex de prendre aussi en compte les moyens de participation aux activités du Codex et de promotion de ces activités lorsqu'il s'agit de déterminer si une ONG ayant un statut d'observateur continue de manifester un intérêt suffisant pour le Codex, en particulier lorsque la promotion du travail du Codex s'effectue sur les réseaux sociaux, par la publication de supports en lien avec le Codex et par l'organisation de manifestations telles que des webinaires relatifs au Codex.

### **Conclusion**

11. Compte tenu de l'évolution des modalités selon lesquelles les ONG contribuent aux buts de la Commission du Codex Alimentarius, et rappelant que le secrétariat du Codex, la FAO et l'OMS procèdent à une analyse attentive des informations communiquées par les ONG lors de l'examen de leur candidature au statut d'observateur, le Comité exécutif, à sa 83<sup>e</sup> session, pourrait recommander que le Comité du Codex sur les principes généraux envisage d'actualiser les critères figurant actuellement dans le Manuel de procédure du Codex, de façon à y inclure d'autres moyens par lesquels les ONG ayant un statut d'observateur peuvent contribuer aux activités du Codex.

## **ONG MEMBRES D'ONG PLUS IMPORTANTES**

### **Introduction**

12. En marge du débat auquel a donné lieu l'Examen, un membre du Comité exécutif a fait valoir que des orientations supplémentaires étaient nécessaires aux membres du Codex s'agissant de l'application des règles qui régissent la double représentation des ONG ayant un statut d'observateur, en particulier aux premiers stades des activités du Codex, notamment la participation de ces ONG à des groupes de travail électroniques.

*Conséquences de l'affiliation d'une ONG à une ONG plus importante, telles que mentionnées dans les Principes*

13. Les Principes mentionnent ce point à la partie 4.2 («Organisations internationales non gouvernementales non dotées d'un statut auprès de la FAO et n'ayant pas de relations officielles avec l'OMS»), en particulier au dernier paragraphe, qui énonce la disposition suivante:

*Le statut d'observateur à des réunions spécifiques ne sera normalement pas octroyé à titre individuel à des organisations qui sont membres d'une organisation plus importante habilitée et visant à les représenter à ces réunions.*

---

<sup>3</sup> Résultats reposant sur l'activité des ONG ayant un statut d'observateur et disposant d'un compte Twitter.

14. En soi, ce paragraphe n'implique ni n'instaure de restrictions à la demande d'octroi du statut d'observateur auprès du Codex que déposent les ONG appartenant à une organisation plus importante. La seule restriction qu'il impose s'applique à la participation de celles-ci aux réunions auxquelles elles sont représentées par l'organisation plus importante, ce qui suppose donc que les ONG de moindre importance et celles de plus grande importance se coordonnent avant la réunion afin d'éviter le problème de la double représentation. Il convient de noter que, même dans ce cas, les Principes paraissent autoriser au cas par cas (*et non de façon habituelle*) la participation des ONG de moindre importance aux réunions où l'organisation plus importante serait présente, sans pour autant fournir d'autres précisions sur ce point.

*Interprétation actuelle et application de la règle: la clause de double représentation*

15. Cette question a été abordée pour la première fois en 2006<sup>4</sup>, lorsqu'une ONG, à savoir le Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC), a demandé le statut d'observateur. Durant l'instruction de cette demande, le secrétariat du Codex a constaté que le BEUC faisait partie d'une autre ONG qui jouissait déjà du statut d'observateur auprès du Codex – Consumers International (CI).
16. Dans le débat qui a suivi, tout en convenant que la participation d'organisations de consommateurs au Codex était importante, et qu'une représentation régionale serait utile, le Comité exécutif, à sa 58<sup>e</sup> session, a fait savoir qu'il n'était pas en position de formuler un avis définitif relatif à la demande du BEUC *tant qu'aucune règle précise ne serait établie sur la question de la double représentation*, et a prié le Comité du Codex sur les principes généraux de communiquer d'autres indications à ce sujet.
17. Le Comité sur les principes généraux, à sa 24<sup>e</sup> session<sup>5</sup>, après s'être penché sur la question de savoir si la clause de double représentation devait s'appliquer aux seuls candidats au statut d'observateur ou s'il convenait de l'appliquer tout autant aux ONG actuellement bénéficiaires de ce statut, est convenu de réserver un traitement égal aux observateurs existants et aux candidats au statut d'observateur. À la suite de ces débats, le Comité exécutif, à sa 61<sup>e</sup> session, s'est dit favorable à la candidature du BEUC, en retenant le «principe d'une représentation alternée», selon lequel la clause de double représentation s'appliquerait à la participation du BEUC et de la CI aux réunions du Codex.
18. Conformément à l'interprétation actuelle de la clause de double représentation, la participation des ONG qui appartiennent à une organisation plus importante (dite «organisation-cadre») ayant un statut d'observateur, est permise aux conditions suivantes:
- aux réunions où l'organisation-cadre est représentée, l'organisation plus petite qui lui est affiliée ne peut participer que comme élément de la délégation de l'organisation-cadre et ne peut prendre la parole en son nom propre;
  - l'organisation plus petite a faculté de formuler des observations écrites sur les seules questions ne faisant l'objet d'aucune observation de la part de l'organisation-cadre;
  - l'organisation plus petite ne participe en son nom propre aux réunions du Codex que lorsque l'organisation-cadre n'est pas représentée.
19. En déposant sa demande, l'organisation plus petite est priée d'accepter et de souscrire à la clause de double représentation associée au statut d'observateur auprès du Codex.
20. À la suite de ces décisions, depuis 2008, le Comité exécutif a recommandé d'accorder le statut d'observateur à sept ONG affiliées à une organisation-cadre, en partant du principe qu'elles respecteraient la clause de double représentation.

**Clause de double représentation: problèmes observés**

*Une organisation plus importante demandant le statut d'observateur alors que certains de ses membres sont déjà des observateurs du Codex*

21. Le secrétariat du Codex a été récemment confronté à une demande d'octroi du statut d'observateur soumise par une organisation-cadre dont deux membres étaient déjà détenteurs du statut d'observateur.
22. Il est à noter que, si la demande d'octroi du statut d'observateur de l'organisation-cadre était acceptée, l'application de la clause de double représentation évoquée ci-dessus aurait pour effet de modifier sensiblement les droits de participation dont jouissent les deux ONG qui lui sont affiliées et qui détiennent le statut d'observateur.

---

<sup>4</sup> ALINORM 06/29/3A.

<sup>5</sup> ALINORM 07/30/33.

23. Aux termes de la clause de double représentation actuellement appliquée, l'octroi du statut d'observateur à l'organisation-cadre aurait pour effet de limiter la possibilité de participation des deux autres ONG, qui verraient ainsi se restreindre de manière abrupte leurs droits actuels de contribuer aux activités du Codex.
24. En outre, en vertu des règles qui s'appliquent aux nouvelles candidatures, ces ONG ayant un statut d'observateur pourraient voir leur participation au Codex perturbée dans l'éventualité où elles refuseraient d'accepter la clause de double représentation.
25. S'agissant d'un domaine nouveau susceptible de donner lieu à d'autres interprétations, le traitement de cette demande a été suspendu à l'issue de débats approfondis avec les conseillers juridiques de la FAO et de l'OMS et dans l'attente d'une reprise des débats sur la question de la double représentation.
26. Il convient néanmoins de noter qu'une application des Principes à la lettre pourrait aisément apporter des solutions à ce problème, en ne limitant la participation des petites organisations que dans les cas où l'organisation plus grande souhaiterait les représenter lors d'une réunion en particulier.

*Formulation d'observations à des stades précoces, comme dans le cadre des groupes de travail électroniques*

27. Les hôtes accueillant des groupes de travail électroniques peuvent ne pas savoir s'ils sont fondés à accepter des observations d'une organisation affiliée à une organisation plus importante lorsque l'une et l'autre sont des observateurs du Codex et communiquent des observations.

**Analyse**

28. Dans un monde en constante évolution, dont les éléments sont de plus en plus connectés les uns aux autres, le suivi des ONG ayant un statut d'observateur et qui sont visées, ou susceptibles d'être visées, par la clause de double représentation s'annonce de plus en plus difficile, car ces organisations rejoignent différents partenaires ou s'en séparent dans la poursuite d'objectifs souvent extérieurs au mandat du Codex.
29. Bien que les Principes prévoient, entre autres obligations, que les ONG s'engagent «à tenir le Secrétaire de la Commission au courant des modifications apportées à leur structure et à leur composition, des changements importants apportés à leur secrétariat, ainsi que de toute autre modification relative aux informations fournies en vertu de l'Annexe aux Principes en vigueur», il est fréquent que le secrétariat du Codex ne reçoive pas ces avis et ne soit pas en mesure de suivre les modifications survenant dans les structures internes des ONG, avant et/ou après l'octroi du statut d'observateur.
30. Les règles inscrites dans le Manuel de procédure concernant la question de la double représentation font l'objet d'une modalité d'application plus stricte que celle qui y figurait à l'origine, laquelle dispose que «le statut d'observateur à des réunions spécifiques ne sera normalement pas octroyé à titre individuel à des organisations qui sont membres d'une organisation plus importante habilitée et visant à les représenter à ces réunions», car cette disposition se trouve à présent étendue à tous les comités du Codex sans distinction, et en amont, soit sans même demander si une organisation concernée par cette disposition aurait émis le souhait ou eu la possibilité de représenter l'autre à la Commission du Codex Alimentarius ou à des réunions d'organes subsidiaires, sachant que l'organisation plus importante pourrait n'avoir ni le désir d'agir de la sorte ni le savoir-faire requis. Les raisons de l'affiliation d'une ONG à une autre sont susceptibles d'être dénuées de rapport avec le travail de normalisation du Codex.
31. En outre, les restrictions imposées aux ONG qui sont membres d'une autre ONG paraissent disproportionnées. Les Principes du Codex permettent à une ONG dont les activités se déploient dans seulement trois pays d'acquiescer pleinement le statut d'observateur. Dès lors que cette organisation évitera de devenir membre d'une autre organisation, elle échappera à toute restriction qu'entraîne la règle de la double représentation. En revanche, une ONG plus importante, travaillant dans plus de 20 pays, se verra confrontée à des restrictions si elle choisit de s'affilier, en toute transparence, à une organisation plus grande.
32. À l'heure actuelle, la clause de double représentation ne concerne que 5 pour cent environ des ONG ayant un statut d'observateur. Cependant, ce nombre peut avoir déjà augmenté et augmentera probablement à l'avenir, comme en témoigne le nombre des demandes en instance, et comme l'intérêt croissant pour le Codex le laisse présager. Cela est susceptible de compliquer le travail du secrétariat du Codex et des gouvernements hôtes recevant les observations émises par les observateurs.

**Conclusion**

33. Une participation large des ONG est bénéfique aux activités du Codex: alors que les demandes de données, d'experts et de documents vont croissant du fait de la quantité de nouveaux textes que rédige la Commission du Codex Alimentarius et ses organes subsidiaires, les informations fournies par les ONG sont, dans de nombreux cas, essentielles à l'accomplissement des activités dans les délais impartis.

34. On peut soutenir que le processus d'admission des ONG fonctionne de manière satisfaisante, les directeurs généraux de la FAO et de l'OMS instruisant chaque dossier de demande d'octroi du statut d'observateur selon un processus long et assez rigoureux que le Comité exécutif a mis au point.
35. Les Principes, tels qu'ils sont libellés, limitent la participation des ONG membres d'ONG plus importantes uniquement dans des situations spécifiques. La clause de double représentation, telle qu'elle est interprétée aujourd'hui, limite la participation de ces ONG de manière stricte, ne permettant leur participation directe au Codex que dans des situations spécifiques.
36. De l'avis du secrétariat du Codex, l'application de la clause de double représentation crée davantage de complications qu'elle n'en élimine et, dans un monde dont les éléments sont de plus en plus connectés entre eux, des relations d'interdépendance complexes se créent parmi différentes ONG, qui font que des organisations indépendantes choisissent de s'affilier les unes aux autres, tout en souhaitant pouvoir apporter des contributions positives aux réunions du Codex par leur expérience particulière.
37. Rappelant que les Principes font spécifiquement mention des privilèges et obligations des ONG ayant un statut d'observateur, et en se fondant sur les paragraphes ci-dessus, le Comité exécutif, à sa 83<sup>e</sup> session, pourrait déterminer si les complications causées par la clause de double représentation pourraient être évitées en appliquant les Principes à la lettre et prier le secrétariat du Codex et les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS de présenter, en conséquence, une proposition d'actualisation des indications relatives à l'interprétation de la clause. Cela ne nécessiterait d'apporter aucune modification aux Principes qu'énonce actuellement le Manuel de procédure.

### **RECOMMANDATIONS**

38. Le Comité exécutif, à sa 83<sup>e</sup> session, est invité à examiner le présent document et à dispenser les indications qu'il jugera utiles. Plus précisément, il est invité à faire part de son point de vue sur les options proposées aux paragraphes 11 et 37, de sorte que le secrétariat du Codex et les bureaux juridiques de la FAO et de l'OMS soient en mesure de soumettre, si nécessaire, une proposition détaillée de modification des Principes lors de la prochaine session du Comité sur les principes généraux.